



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

## EL FUTURO DE EUROPA: Una apuesta a doble o nada.

Presentado por:

*Sara González González*

Tutelado por:

*Mariano Gredilla Fontaneda*

*Valladolid, 14 de julio de 2022*

**RESUMEN:**

Este trabajo tiene por finalidad poner de manifiesto y analizar cuáles son los desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea en la actualidad y que llevan a definir la situación que se está viviendo en el ámbito comunitario como “un punto de inflexión”. Para ello se partirá de la evolución histórica que ha configurado la organización tal y como la conocemos hoy en día, así como su funcionamiento e instituciones. Analizando posteriormente y de manera consciente los retos o desafíos a los que se enfrenta. Y, así, poder, finalmente, proponer alguno de los posibles “camino” o “futuros” que puede tomar la Unión: hacia una mayor integración o hacia una renacionalización de competencias o desintegración. Pasado, presente y futuro interrelacionados para garantizar el éxito o asegurar el fracaso de la UE, una apuesta a doble o nada.

**ABSTRACT:**

The aim of this paper is to highlight and analyze the challenges currently facing the European Union and which lead to defining the current situation in the EU as "a turning point". To this end, it will start with the historical evolution that has shaped the organization as we know it today, as well as its functioning and institutions, subsequently analyzing in a conscious manner the challenges it faces and, finally, being able to propose some of the possible "paths" or "futures" that the Union may take: towards further integration or towards a re-nationalization of competences or disintegration. Past, present and future interrelated to guarantee the success or ensure the failure of the EU, a double or nothing bet.

**PALABRAS CLAVE:** Unión Europea, futuro, desafíos, crisis, integración.

**KEY WORDS:** European Union, future, challenges, crisis, integration.

## ÍNDICE:

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>2.</b>	<b>OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....</b>	<b>8</b>
<b>3.</b>	<b>DE DÓNDE VENIMOS .....</b>	<b>10</b>
<b>3.1.</b>	<b>LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>10</b>
<b>3.2.</b>	<b>EVOLUCIÓN HISTÓRICA: .....</b>	<b>11</b>
3.2.1.	El impulso económico:.....	12
3.2.2.	El impulso político:.....	14
3.2.3.	Un nuevo impulso hacia la unidad europea:.....	26
<b>4.</b>	<b>DÓNDE ESTAMOS:.....</b>	<b>28</b>
<b>4.1.</b>	<b>DESAFÍO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO .....</b>	<b>29</b>
<b>4.2.</b>	<b>DESAFÍO DE LOS VALORES Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS:.....</b>	<b>35</b>
4.2.1.	CASO HÚNGARO:.....	40
4.2.2.	CASO POLACO:.....	42
4.2.3.	CASO ESPAÑOL:.....	43
<b>4.3.</b>	<b>DESAFÍO A LA COMPOSICIÓN DE LA UE.....</b>	<b>45</b>
4.3.1.	Incorporación de nuevos Estados:.....	46
4.3.2.	Salida de EEMM:.....	55
<b>4.4.</b>	<b>DESAFÍO DEL EUROESCEPTICISMO. ....</b>	<b>59</b>
<b>4.5.</b>	<b>DESAFÍO A LA FALTA DE UNA IDENTIDAD EUROPEA:.....</b>	<b>63</b>
<b>4.6.</b>	<b>DESAFÍO Y PAPEL DE LA UE EN EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL:.....</b>	<b>70</b>
<b>4.7.</b>	<b>DESAFÍO DE LA EUROPA A DIFERENTES VELOCIDADES: .....</b>	<b>75</b>
<b>4.8.</b>	<b>DESAFÍO DE LA “PESC” O POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN: 79</b>	
4.8.1.	Evolución de la PESC:.....	79
4.8.2.	Concepto de la PESC:.....	80
4.8.3.	Regulación y características:.....	81

4.8.4.	Problemas:.....	83
<b>4.9.</b>	<b>DESAFÍO DE LAS CRISIS ENCADENADAS: .....</b>	<b>87</b>
<b>4.10.</b>	<b>EL DESAFÍO DE LA AGENDA OCULTA: .....</b>	<b>96</b>
<b>5.</b>	<b><i>HACIA DÓNDE VAMOS .....</i></b>	<b><i>99</i></b>
<b>5.1.</b>	<b>POSIBILIDADES DE FUTURO .....</b>	<b>99</b>
5.1.1.	MÁS EUROPA: LA VÍA DE LA INTEGRACIÓN: .....	100
5.1.2.	MENOS EUROPA: LA VÍA DE LA DESINTEGRACIÓN:.....	104
<b>5.2.</b>	<b>LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA.....</b>	<b>106</b>
<b>6.</b>	<b><i>EL DESAFÍO INMINENTE: UCRANIA Y LA UNIÓN EUROPEA.....</i></b>	<b><i>110</i></b>
<b>7.</b>	<b><i>CONCLUSIONES.....</i></b>	<b><i>116</i></b>
<b>8.</b>	<b><i>BIBLIOGRAFÍA:.....</i></b>	<b><i>119</i></b>

*“Seguir adelante: no hay más futuro para el pueblo de Europa que el de la unión”.*

**Jean Monnet.**

## 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (en adelante “UE”) y todos sus precedentes – como son la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) o la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) –, al igual que el resto de las organizaciones internacionales existentes en el mundo, fueron ideadas y configuradas en base a un objetivo común de un grupo de países que acudieron a la cooperación para lograr una mejora en sus posiciones particulares. El objetivo principal de la organización supranacional que es la Unión Europea ha sido, desde sus inicios, la configuración de un mercado común entre los países del continente. Dicho objetivo ha servido de brújula a la organización desde su nacimiento hasta la actualidad y ha sido alcanzado con éxito por la Unión, podríamos decir. Por ello, se ha buscado ir un paso más lejos: fijar nuevos objetivos políticos y sociales.

Es indudable, y así lo han recalado políticos y dirigentes europeos y nacionales a lo largo de los años, el gran aporte que la UE ha supuesto para los diferentes Estados Miembros (EEMM) no solo a nivel económico, sino también social, tecnológico y de seguridad. Sin embargo, a lo largo de la evolución de la comunidad europea todavía no se ha llegado a cumplir con ese “viejo sueño” de hacer una Europa unida económica y políticamente. Ello pese a las aspiraciones de integración manifestadas desde los inicios de la misma en la propia Declaración de Schuman (1950)<sup>1</sup>, así como las expresamente contenidas de manera recurrente en los Tratados que fijan sus bases y determinan su funcionamiento, como es la

---

<sup>1</sup> Declaración de Robert Schuman de 9 de mayo de 1950, disponible en <[https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_es](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es)>

alusión a una “*unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa*” que contiene el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea (1992)<sup>2</sup> en su párrafo segundo.

Europa y la Unión Europea han tenido que hacer frente a multitud de problemas externos e internos a lo largo de su historia, siendo la forma de afrontar los mismos lo que ha conducido a su configuración actual. Y es en este continuo proceso de integración en el que nos encontramos a día de hoy, por ello, es momento de hacer sus apuestas para el futuro de Europa, ya saben: doble o nada.

---

<sup>2</sup> Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht (Países Bajos) el 7 de febrero de 1992, versión consolidada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas DO C 191 de 29.7.1992, p. 1/112 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT), disponible <<http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>>

## 2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Los objetivos establecidos inicialmente y que servirán de guía para la realización de este trabajo final de grado sobre el futuro de Europa pueden enumerarse de la siguiente manera:

- 1- Analizar la evolución y funcionamiento de la Unión Europea.
- 2- Poner de manifiesto el desarrollo y el avance de la organización europea desde sus inicios hasta la actualidad.
- 3- Mostrar los principales problemas a los que se enfrenta la Unión Europea actual.
- 4- Exponer todos aquellos problemas que la Unión Europea ha ido arrastrando consigo misma a lo largo de su vigencia.
- 5- Mostrar la posición que ostentan los Estados Miembros en la configuración y funcionamiento de la Unión Europea.
- 6- Analizar las posibilidades de futuro de la Unión Europea.
- 7- Explicar alguna de las propuestas planteadas desde la propia Unión Europea de cara a su futuro como, por ejemplo, la Conferencia sobre el futuro de Europa.
- 8- Evidenciar la influencia que el conflicto ruso-ucraniano está teniendo sobre la Unión Europea y sus Estados Miembros.
- 9- Incrementar las habilidades de investigación, así como la capacidad para gestionar información obtenida de fuentes tan diversas como las páginas web de las propias instituciones europeas o nacionales, artículos de revistas, de prensa, textos de opinión, legislación vigente, jurisprudencia, etc.
- 10- Aportar una visión personal al tema analizado.
- 11- Obtener una visión propia y configurar una opinión realista de los problemas actuales en relación con las diferentes ramas del Derecho.



En relación con la metodología utilizada para elaborar este estudio sobre la Unión Europea, así como la situación en la que se encuentra, toda la información se ha obtenido principalmente a través de una investigación documental, concretamente por medio de la revisión bibliográfica: analizando los textos de los diferentes Tratados o cuerpos normativos comunitarios, manuales especializados en la materia, artículos de revistas jurídicas, políticas o económicas, sitios web de las instituciones oficiales, artículos de prensa, etc.

En definitiva, este análisis pretende analizar de dónde venimos y dónde estamos para determinar hacia dónde vamos.

### 3. DE DÓNDE VENIMOS

#### 3.1. LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea es una agrupación económica y política única, con personalidad jurídica propia, configurada en forma de organización supranacional por veintisiete Estados independientes y soberanos<sup>3</sup>.

Con la unión económica como punto de partida y una progresiva evolución hacia una unión más política, la UE ha logrado desde sus inicios el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la prosperidad entre los Estados que la configuran trabajando en diferentes ámbitos como son la economía, el clima, la salud, las relaciones exteriores y la seguridad, la justicia o la migración, entre otros. Esto ha sido posible gracias al carácter “supranacional” que la caracteriza y la diferencia de otras Organizaciones Internacionales. Es el modo en que se ha ido configurando la UE – mediante la conclusión de Tratados internacionales por los Estados Miembros (en adelante “EEMM”) en los que ellos mismos han cedido un número cada vez más amplio de competencias estatales que abarcan los diferentes ámbitos de la vida social – lo que ha permitido cumplir poco a poco, a través del método funcionalista, con esa aspiración de unificación política entre los EEMM. Es lo que ha llevado, en definitiva, a apreciar la UE como una nueva forma de organización política, similar a la que se puede observar a nivel estatal. Los EEMM de la Unión continúan siendo Estados independientes,

---

<sup>3</sup> Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht (Países Bajos) el 7 de febrero de 1992, versión consolidada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas DO C 191 de 29.7.1992, p. 1/112 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT), disponible <<http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>>

naciones soberanas, pero han cedido parte de su soberanía para ser más fuertes<sup>4</sup>, lo cual ha derivado en la Unión Europea actual.

Esta Unión Europea, de acuerdo con las fichas temáticas sobre la Unión Europea elaboradas en 1979 por los Departamentos Temáticos y la Unidad de apoyo a la Gobernanza Económica, funciona a través de un órgano legislativo y ejecutivo propios que trabajan junto con un sistema judicial independiente y un banco central, así como otras instituciones y órganos que crean un sistema institucional con base en lo establecido en los Tratados constitutivos que se han ido relevando y configurado por medio de representantes de los ciudadanos pertenecientes a los diferentes EEMM para que la UE cumpla con sus tareas. La UE tiene, por ende, la posibilidad de adoptar actos jurídicos de alcance general que se aplican de manera directa a las autoridades y ciudadanos nacionales<sup>5</sup>. Además, cuenta con autonomía presupuestaria para el cumplimiento de sus objetivos.

Es importante, pues, conocer la evolución y el funcionamiento del aparato económico y político que es la UE para poder comprender los problemas a los que se enfrenta en la actualidad puesto que el proyecto europeo ha sido siempre un proceso complejo que aún sigue en marcha.

### **3.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA:**

Puesto que este no es un trabajo destinado al análisis de los orígenes y evolución de la Unión Europea (UE) el epígrafe introductorio que se desarrollará a continuación busca dar

---

<sup>4</sup> GALINDO, M., FERNANDEZ JURADO, Y., & BONILLA, M., *Política socioeconómica en la Unión Europea*. Delta, 2006.

<sup>5</sup> ALLUÉ BUIZA, A. "Evolución Histórica de la Unión Europea", *Derecho básico de la Unión Europea*, A. Calonge Velázquez, E. Martínez Pérez, A. Allué Buiza, A. López de los Mozos, & J. Matía Portilla / Comares, Granada, 2017, pp. 25-68.

una visión generalizada y no excesivamente pormenorizada del nacimiento de la Comunidad Europea y todos los cambios y ajustes que se han ido produciendo en su seno hasta configurar la Unión Europea que conocemos en la actualidad.

En este sentido podemos analizar dicha evolución en base a los dos “*impulsos*” que claramente se han dado en la UE a la hora de su configuración: el impulso de la unión económica y el impulso de la unión política. A los que hemos de añadir un tercer impulso derivado de la situación de guerra que hoy en día está teniendo lugar en el territorio ucraniano.

### *3.2.1. El impulso económico:*

Como bien es sabido, y siguiendo el análisis histórico que plantea el profesor Allué Buiza (2017) en el manual *Derecho básico de la Unión Europea* dirigido por Calonge, A., tras la Segunda Guerra Mundial con Europa en una situación devastadora y un miedo generalizado hacia la reaparición de nacionalismos, se pone de manifiesto entre los diversos Estados que extendían, en aquel momento, su territorio y soberanía sobre el continente europeo la intención de crear una unión entre ellos. Esta orientación paneuropeísta queda entonces plasmada en la **Declaración de Schuman**<sup>6</sup> el 9 de mayo de 1950; entendiéndose este acto como el primer ladrillo para construir la Europa que conocemos hoy en día. Y es con esta semilla de la unificación entre los estados de Europa plantada inicialmente en Francia y Alemania y extendida, posteriormente, a Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo – más conocida dicha agrupación como la “*Europa de los seis*” – con la que el 18 de abril de 1951 se llega a la firma del **Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (TCECA)**<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Donde se deja por escrito que “*Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho*”; *vid.* Declaración de Schuman de 9 de mayo de 1950.

<sup>7</sup> Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA), firmado en París (Francia) el 18 de abril de 1951. Disponible en <<http://data.europa.eu/eli/treaty/ceca/sign>>

A través de este Tratado se crea una organización de carácter supranacional, la CECA, con el fin de lograr la etapa más larga de estabilidad en el continente y con el objetivo, a largo plazo, de llegar a una “*estructura superior de orden general*” en Europa. Dicho en otras palabras, la finalidad consiste en alcanzar un modelo federal a largo plazo. Para ello, los Estados Miembros deciden ceder competencias al sistema institucional común de la CECA compuesto por una Alta Autoridad, un Consejo, una Asamblea y un Tribunal de Justicia.

Puesto que el objetivo de la unión política es, en ese momento, un objetivo a largo plazo se empieza a trabajar o a fijar objetivos en el proceso de unificación europeo en base al **método funcionalista** que consiste, según el profesor Allué Buiza (2017) en ir “*renunciando a lograr grandes objetivos basados en la unión política europea y consolidar (...) objetivos de solidaridad y de cooperación económica que aseguraran la estabilidad financiera, el crecimiento económico y el progreso social mediante el logro de un mercado común*”<sup>8</sup>. En definitiva, con este método se opta por comenzar con la creación de un mercado común con libertad de intercambio entre los países europeos para crear una base de estabilidad sobre la que construir, de manera posterior, la unión política europea a la que se aspiraba. Esta idea o línea de trabajo es de suma importancia, puesto que marcará el modo de funcionamiento de la Unión Europea y llevará, en 1957, a la firma en Roma de los **Tratados de la Comunidad Económica Europea (TCEE)**<sup>9</sup> y de la **Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA o Euratom)**<sup>10</sup> que establecen a

---

<sup>8</sup> ALLUÉ BUIZA, A. *op. cit.*, p. 29.

<sup>9</sup> Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), firmado en Roma (Italia) el 25 de marzo de 1957, versión codificada en el Diario de las Comunidades Europeas, DO C 224 de 31.8.1992, p. 6/79 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT), disponible en [http://data.europa.eu/eli/treaty/tec\\_1992/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/tec_1992/oj)

<sup>10</sup> Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA o Euratom), firmado en Roma (Italia) el 25 de marzo de 1957. Versión Consolidada en el Diario Oficial de la Unión Europea, DO C 327 de 26.10.2012, p. 1/107 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), disponible en <<http://data.europa.eu/eli/treaty/euratom/sign>>

lo largo de su articulado **cuatro libertades económicas comunes básicas**: libertad de circulación de mercancías, de servicios, de capitales y de trabajadores. Todo ello sobre una base institucional con separación de poderes compuesta por Consejo, Comisión, Asamblea – futuro Parlamento Europeo – y Tribunal de Justicia.

Es con este hito con el que entendemos que en Europa se ha logrado una unión económica que viene configurada por lo establecido en los Tratados de Roma de 1957 y en el Tratado de la CECA de 1951. Dicha unificación tiene reflejo en el ámbito institucional puesto que por medio del **Convenio sobre Determinadas Instituciones de las Comunidades Europeas de 1957**<sup>11</sup> se unifican en una Asamblea y en un Tribunal las Asambleas, y los Tribunales de la CECA, CEE y CEEA y por el **Tratado de Fusión de Ejecutivos de 1965**<sup>12</sup> se fija un único Consejo al reunir en uno los Consejos de la CECA, CEE y CEEA, así como una única Comisión que deriva de la unión entre la Alta Autoridad de la CECA y las comisiones de la CEE y CEEA.

### *3.2.2.El impulso político:*

Es en este contexto de unión económica en el que las Comunidades Europeas se expanden geográficamente mediante la adhesión de nuevos Estados hasta hacer necesaria en

---

<sup>11</sup> Convenio de 25 de marzo de 1957 sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas. DA [Internet]. 1 de junio de 1985;(206-207). Disponible en: <<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4894>>

<sup>12</sup> Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, Tratado constitutivo de la Comunidad Europea/Tratado de fusión; firmado en Bruselas (Bélgica) el 8 de abril de 1965, *DO 152 de 13.7.1967, p. 2/17 (DE, FR, IT, NL)* disponible en <<http://data.europa.eu/eli/treaty/fusion/sign>>

1986 a la firma del **Acta Única Europea** (AUE)<sup>13</sup>. El AUE, por su parte, también promueve una expansión en el ámbito de integración de los pueblos europeos al reformar los Tratados existentes para impulsar, como novedad, la **integración política**.

A través de esta reforma se busca, por un lado, mejorar las relaciones entre las instituciones europeas que se habían unificado en un sistema institucional común *sui generis* por medio de los ya mencionados Convenio sobre determinadas instituciones comunes (1953) y Tratado de fusión de ejecutivos (1965). Por el otro lado, se pretende ampliar el ámbito de aplicación de las competencias comunitarias en aspectos concretos de la configuración del mercado interior. También entra en juego en el Ordenamiento originario la política exterior común a través de la celebración de cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los EEMM, es decir, como una vía de coordinación de las políticas exteriores de los Estados europeos, pero no como una materia de competencia comunitaria. Por último, el AUE hace expresa referencia por primera vez a los Derechos Fundamentales en su propio Preámbulo<sup>14</sup>.

Tras la reforma de los Tratados por medio del AUE que lleva a un refuerzo de la integración política, así como de la Unión Económica y Monetaria (en adelante “UEM”) que ya estaban en marcha, el camino que toman las Comunidades Europeas hacia esos objetivos se implanta oficialmente a través del **Tratado de Maastricht** de 1992<sup>15</sup> donde se produce una unificación de los tres Tratados Constitutivos de derecho originario en el llamado

---

<sup>13</sup> Acta Única Europea (AUE), firmada en Luxemburgo (Luxemburgo) el 17 de febrero de 1986 y en la Haya (Países Bajos) el 28 de febrero de 1986, versión codificada en el Diario de las Comunidades Europeas DO L 169 de 29.6.1987, p. 1/28 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT), disponible en <<http://data.europa.eu/eli/treaty/sea/sign>>

<sup>14</sup> “Los resultados logrados en los ámbitos de la integración económica y de la cooperación política (...) responden a (...) defender muy especialmente los principios de democracia y el respeto del Derecho y de los derechos humanos”; Acta Única Europea, Preámbulo, de 29 de junio de 1987.

<sup>15</sup> Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht (Países Bajos) el 7 de febrero de 1992,

**Tratado de la Unión Europea** (TUE) creando, propiamente, la “*Comunidad Europea*” que se configura en este momento sobre una **estructura de pilares**, a saber:

- A. El pilar comunitario o de las comunidades europeas: que, para asegurar el buen funcionamiento del mercado único, así como un desarrollo a nivel económico, político y social, amplía las competencias de la Unión, no solo en materia económica y monetaria, sino en los ámbitos de educación y cultura, protección de consumidores u otros tan importantes como transportes y energía, etc.
- B. Los llamados pilares intergubernamentales: nacidos de la subdivisión del “*pilar de cooperación intergubernamental*” establecido en el previo AUE (1986) donde la cooperación entre los gobiernos de los diferentes Estados Miembros servía a las instituciones comunitarias y al funcionamiento y los objetivos de la UE sirviéndose, también, de algunos elementos supranacionales, pero sin llegar a ceder la soberanía estatal de manera plena al ente europeo. Estos son dos:
- La política exterior y de Seguridad común: a través de un método de carácter intergubernamental se fija una estructura de coordinación entre Consejo Europeo y el Consejo que busca garantizar la independencia e integridad de la Unión, así como la defensa de “los valores e intereses comunes” o de la democracia y el Estado de Derecho en los diferentes EEMM.
  - Cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior: constituyendo la estructura comunitaria como un punto de encuentro para la cooperación en materia de asilo, control de fronteras, inmigración, cooperación judicial en materia civil y penal, etc. Configurando, con ello, un espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos.

Como ya hemos mencionado, de la mano de este impulso político, las competencias de la Unión se extienden para reforzar la **unión económica y monetaria**, exigiendo la



coordinación de las políticas económicas de los diferentes EEMM e introduciendo el Euro como moneda común en tres fases que van desde 1990 a 1999: liberalizando los movimientos de capitales, concentrando las políticas económicas nacionales y, finalmente, creando una moneda única junto con el Banco Central Europeo.

El TUE (1992) también reconoce la **ciudadanía de la Unión** para todos aquellos ciudadanos residentes en los Estados Miembros a través del reconocimiento de una serie de derechos de libre circulación, sufragio pasivo y activo para las elecciones al Parlamento Europeo y, también, a las municipales<sup>16</sup> de los diferentes EEMM, asistencia diplomática, posibilidad de acudir al Defensor del Pueblo, entre otros (artículos 8 y ss. del TUE).

Y es con el reconocimiento de esta ciudadanía europea y de la existencia de partidos políticos a nivel europeo, añadido a la situación de déficit democrático sobre la que se asentaba el marco institucional de las Comunidades Europeas debido al carácter consultivo del Parlamento que el Tratado de Maastricht refuerza las competencias de dicha institución introduciendo entre sus competencias el **procedimiento de codecisión** – con poder de veto en determinadas áreas legislativas – junto con esas competencias de cooperación que ya ostentaba el Parlamento. Además, en relación con el marco institucional, dicho Tratado promueve la creación del **Comité de las Regiones** siendo este un órgano de carácter consultivo para dar una dimensión política del fenómeno regional en Europa.

Y es que, a pesar de todos estos avances, el propio Tratado de la Unión Europea refleja la necesidad de revisión de todo lo fijado en el mismo, lo cual lleva a la firma del **Tratado de Ámsterdam**, el 2 de octubre de 1997<sup>17</sup>. Esta reforma continúa con la progresiva

---

<sup>16</sup> No para las elecciones nacionales o autonómicas.

<sup>17</sup> Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam (Países Bajos) el 2 de octubre de 1997,

**ampliación de competencias** de la Unión en el pilar comunitario, por ejemplo, en materia de empleo o de política social; pero también dentro de los pilares intergubernamentales, donde se promueve la cooperación judicial y policial entre los EEMM con la aprobación de la “euro-orden”<sup>18</sup> para coordinar detenciones y entregas de criminales entre los propios Estados de la Unión, así como la constitución de la *EUROJUST* o la *EUROPOL*. En este último ámbito, sin embargo, se mantiene la dependencia de la política exterior y de seguridad común a la coordinación de las políticas exteriores de los EEMM o cooperación intergubernamental.

En relación con las instituciones, el Tratado de Ámsterdam prosigue con esa tarea de paliar el déficit democrático existente en la estructura institucional de la UE, ampliando del marco de aplicación del procedimiento de codecisión entre Parlamento y Consejo en el ámbito legislativo, haciéndolo más simple y eficaz. En esta línea se incrementan las competencias de control del Parlamento principalmente en relación con la configuración de la Comisión, incluyendo su Presidente. Por su parte, el Consejo a partir de este momento ha de tomar las decisiones por mayorías cualificadas sustituyendo la preceptiva unanimidad existente con anterioridad, pero aún con problemas en el reparto de los votos con la adhesión de nuevos Estados a la Unión.

Es en este punto, con las reformas constantes del sistema institucional a lo largo proceso de construcción europeo para ir adaptando las instituciones al crecimiento y expansión constantes de la UE, cuando se llega a la conclusión que muchos aspectos se

---

versión consolidada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas DO C 340 de 10.11.1997, p. 1/144 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT, FI, SV), disponible en <<http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>>

<sup>18</sup> Decisión-marco 2002/584 relativa a la orden europea de detención y a los procedimientos de entrega entre los EEMM.

habían dejado sin resolver<sup>19</sup> y se firma el **Tratado de Niza** en 2001<sup>20</sup> con el fin último de fijar una base sobre la que elaborar el ambicioso proyecto de una Constitución Europea. Por ello, en el ámbito de las instituciones europeas se modifican aspectos como el reparto de votos para la mayoría cualificada en las decisiones del Consejo que pasa a estar basado en el volumen de población de cada Estado, la proposición del Presidente de la Comisión por mayoría cualificada en el Consejo que le otorga una mayor legitimación comunitaria o la extensión a nuevos ámbitos materiales del procedimiento de codecisión en el que participaba el Parlamento.

Por otro lado, el Tratado de Niza mantiene la **distribución de competencias** sobre la estructura de pilares y, respecto de la política exterior y de seguridad común se fija un método de **cooperaciones reforzadas**<sup>21</sup>, que permite una colaboración más estrecha a un grupo de Estados<sup>22</sup> y que se explicarán más adelante en este trabajo.

En el periodo que va del año 2001 al 2004 se pone de manifiesto en Europa la necesidad de revisar de manera completa las bases de la organización comunitaria y se acude, para ello, a la convocatoria de una Convención Europea para valorar el futuro de Europa y configurar y Tratado-Constitución<sup>23</sup>. A lo largo de este impulso o proceso de carácter político

---

<sup>19</sup> Denominados por (Allué Buiza, 2017, pág. 45) como “*leftovers*”.

<sup>20</sup> Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza (Francia) el 26 de febrero de 2001, Diario Oficial de las Comunidades Europeas DO C 80 de 10.3.2001, p. 1/87 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT, FI, SV), disponible en <<http://data.europa.eu/eli/treaty/nice/sign>>.

<sup>21</sup> Según el antiguo art. 12 del TUE consiste en el “*fortalecimiento de la cooperación sistemática entre los Estados miembros para llevar a cabo sus políticas*”.

<sup>22</sup> ALLUÉ BUIZA, A., *op. cit.*, p. 47.

<sup>23</sup> GUINEA LLORENTE, M.; *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004) la convención europea y el tratado-constitución*; [tesis], Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2007.

se busca simplificar el marco legislativo de la UE y con ello unificar sus Tratados constitutivos, así como su sistema institucional. Pero, en definitiva, lo que se pretende es la configuración de “*un marco estable y duradero para el futuro desarrollo de la Unión Europea*”<sup>24</sup> o, en otras palabras, lograr la unificación política de la que se venía hablando con anterioridad poniendo fin al problema recurrente de la legitimación interna de la UE, a la par que adaptando la organización y determinando su papel en el nuevo orden mundial caracterizado por la globalización. Todo ello mediante una ruptura con el método o modelo de integración que se había seguido tradicionalmente: el método de Conferencia Intergubernamental (CIG) con base en el método funcionalista. Este método que hasta el momento había conseguido una mutación progresiva y suave del modelo europeo desde hasta llegar a sistema político complejo como es la UE, se califica como ineficaz frente al método de Convención que, siendo un órgano propio de la Unión, garantiza en mejor medida una doble legitimación: comunitaria e intergubernamental. Como plantea Guinea Llorente, M. en su texto “*El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004) la convención europea y el tratado-constitución*” (2006), el hecho de acudir a la convocatoria de una Convención Europea “*es fruto de la mutación de la Unión Europea y consecuencia del fracaso de las Conferencias Intergubernamentales para hacer avanzar la integración cuando ésta se convierte en política*”<sup>25</sup>.

Sin embargo, este proyecto de constitucionalización explícita, como bien es sabido, fracasa a falta de ratificación en Francia y Países Bajos y, por ello, el Tratado de Niza se mantiene en vigor más tiempo del esperado. Sin embargo, el debate abierto en relación con la creación de una Constitución Europea logró concretar los problemas y necesidades del

---

<sup>24</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004/2129(INI))

<sup>25</sup> GUINEA LLORENTE, M.; op. cit., p. 697.

proceso de construcción e integración europea teniendo, por ello, una gran influencia sobre la siguiente reforma del Derecho de la UE: el **Tratado de Lisboa**<sup>26</sup>; este, pese a ser aprobado en 2007 en la homónima ciudad, pero no entrar en vigor hasta diciembre de 2009 y aún sin establecer un sistema constitucional, conserva gran parte de los elementos esenciales que defendía el proyecto de 2004.

Es importante destacar por su cronología, así como por su metodología, que, siguiendo el modelo de Convención con la finalidad de aproximar la Unión a los ciudadanos, se encomienda a un órgano más participativo que las CIG denominado “Convención” la redacción de la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**<sup>27</sup>. Si bien es cierto, pese a ser firmada el 7 de diciembre del año 2000 en el Consejo Europeo de Niza, no entró en vigor y se hizo vinculante hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009. Fuera aparte, cabe mencionar que dicho documento se fundamenta en el objetivo de “*reforzar la protección de los derechos fundamentales*”<sup>28</sup> de la mano de la evolución social, tecnológica y científica simultánea, como parte del proceso integrador europeo. Además, teniendo como base los derechos y libertades ya reconocidos en textos legales previos como

---

<sup>26</sup> Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, Diario Oficial de la Unión Europea DO C 306 de 17.12.2007, p. 1/271 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), disponible en <<http://data.europa.eu/eli/treaty/lis/sign>>

<sup>27</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, firmada en Niza (Francia) el 7 de diciembre de 2000 y ligeramente modificada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo (Francia), Diario Oficial de la Unión Europea, C 303, 14 de diciembre de 2007, disponible en <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A303%3ATOC>>

la Carta Social Europea del Consejo de Europa<sup>29</sup> (revisada, de 1996) o el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Roma, 1950)<sup>30</sup>, así como en tradiciones constitucionales de los EEMM, o tratados internacionales en los que formaba parte la UE, recoge por primera vez el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeo en un total de seis capítulos destinados a la dignidad, libertad, solidaridad, igualdad, ciudadanía y justicia (Parlamento Europeo, 2007).

Volviendo a esta nueva reforma del ordenamiento europeo introducida por el Tratado de Lisboa consistente en una modificación de otros tratados ya existentes como son el ya mencionado TUE y el antiguo Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea llamado en adelante como Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>31</sup>, se puede comprobar como en ambos se pone de manifiesto, al no reconocer formalmente a lo largo de su articulado el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea, que los Estados siguen siendo los conductores de la UE y “señores de los Tratados”, primando su voluntad por encima de la organización. Pese a esto, otorga a la Unión personalidad jurídica propia y

---

<sup>29</sup> Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996; «BOE» núm. 139, de 11 de junio de 2021, páginas 71274 a 71327 (54 págs.)

<sup>30</sup> Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente; «BOE» núm. 243, de 10 de octubre de 1979, páginas 23564 a 23570 (7 págs.).

<sup>31</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada en el Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 p. 0001 - 0390, *DO C 326 de 26.10.2012, p. 47/390 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), DO C 326 de 26.10.2012, p. 47/390 (GA)*, disponible < [http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2012/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj)>

se fomenta la participación y protección de los ciudadanos europeos a través del establecimiento de un nuevo orden institucional y cambios en el proceso de toma de decisiones, todo ello para lograr una mayor eficacia y transparencia.

El Tratado de Lisboa elimina la “estructura de pilares” tal y como se concebía hasta el momento y, pese a no transferir nuevas competencias exclusivas a la UE, organiza y clarifica el reparto de competencias existente por medio de tres tipos de competencias:

- A) Competencia exclusiva: materias en las que únicamente la Unión puede legislar y los Estados miembros se limitan a aplicar la legislación europea.
- B) Competencia compartida: donde los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes siempre y cuando la Unión no haya ejercido su competencia.
- C) Competencia de apoyo: materias en las que la Unión determina cuestiones o medidas con el fin de apoyar o complementar las políticas de los Estados miembros.
- D) Otras competencias específicas: divididas en dos ámbitos en el propio Tratado fuera del catálogo competencial como tal, a saber, (1) las políticas económicas y de empleo y (2) la Política Exterior y de Seguridad Común.

En las primeras, según el art. 5 del TFUE, la UE adoptará orientaciones generales sobre las que los Estados Miembros habrán de coordinar sus políticas; mientras que, en la segunda, la conocida como PESC, “se regirá por reglas y procedimientos específicos” (art. 24 TUE), fijados y aplicados por el Consejo Europeo y el Consejo. Por lo tanto, la Política Exterior y de Seguridad Común mantiene su carácter intergubernamental, mientras que los aspectos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia pasan a adoptarse mediante procedimiento legislativo ordinario (mayoría cualificada y codecisión) y a través de instrumentos jurídicos comunitarios (reglamentos, directivas y decisiones).

Como se puede comprobar, por medio de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa, se regulan temas sobre los que ya se había trabajado, pero también aspectos tan importantes y novedosos como el derecho de retirada de la Unión de un EEMM (art. 50 TUE) o el sistema de alerta temprana de los Parlamentos Nacionales (art. 12 TUE) que consiste en un medio por el cual los Parlamentos nacionales pueden controlar el cumplimiento del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Unión (Protocolo n.º 1 *sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión* y Protocolo n.º 2 *sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*)<sup>32</sup> ello para promover una UE más democrática.

Institucionalmente esta posición privilegiada de los Estados Miembros se evidencia al reconocer como institución de la UE y dar un mayor poder al Consejo Europeo; esto pone de manifiesto el exceso de legitimación intergubernamental existente en la configuración de la Unión Europea, donde los Estados Miembros no terminan de ceder la soberanía a la máquina comunitaria. Por su parte, la Comisión, encargada de promover el interés de la Unión (art. 17.1 TUE) reduce su número de componentes a los dos tercios del número de Estados Miembros (art. 17.5 TUE), no obstante, a decisión del Consejo Europeo en la actualidad este órgano ejecutivo está configurado por 27 miembros, un comisario por cada Estado miembro, que deberán rotar en base a un criterio geográfico y demográfico (art. 244 TFUE). El Parlamento, por su parte, pasa a estar configurado por “*representantes de los*

---

<sup>32</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - PROTOCOLOS - Protocolo (nº 1) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, Diario Oficial nº 115 de 09/05/2008 p. 0203 – 0205 y Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - PROTOCOLOS - Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, Diario Oficial nº 115 de 09/05/2008 p. 0206 – 0209.



*ciudadanos de la Unión*” (art. 14.2 TUE), reforzando su posición y sus poderes legislativos y presupuestarios. El famoso procedimiento de cooperación desaparece y los procedimientos legislativos en los que participan el Parlamento y el Consejo pasan a dividirse, según la materia, entre ordinarios y especiales. En el Consejo se impone, a la hora de tomar decisiones, el criterio de la doble mayoría con posibilidad de minorías de bloqueo. Por último, se crea el cargo del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad mediante la fusión del antiguo Alto Representante y del Comisario de Relaciones Exteriores para dar mayor visibilidad a la actuación de la UE en el exterior.

Cabe, también, una mención especial al procedimiento de reforma y revisión de los Tratados configurado de manera expresa en el artículo 48 del TUE, aunque no muy firme, a través de la vía de la “Convención” a la que se ha hecho referencia de manera previa en este trabajo. A este método se le añade un procedimiento simplificado de reforma para aspectos de la parte III del TFUE (art. 48.6 TUE).

Finalmente, llama la atención de esta nueva regulación el sistema de “pasarelas” del art. 48.7 TUE para dar una mayor flexibilidad al proceso de toma de decisiones. Las cláusulas pasarela consisten en la posibilidad de cambiar de un procedimiento legislativo especial a un procedimiento legislativo ordinario (art. 294 TFUE), a través de esto, es posible cambiar el régimen de unanimidad en el Consejo por el de mayoría cualificada; esto deriva en una sensación de inseguridad jurídica en el proceso de toma de decisiones.

En definitiva, el Tratado de Lisboa indudablemente responde con sus reformas al avance del proceso de integración europeo y proporciona un periodo de estabilidad, sobre todo en el ámbito del impulso político. Sin embargo, como había sucedido en numerosas ocasiones de manera previa, con el Tratado de Lisboa vuelve a ponerse de manifiesto la ineficacia y falta de legitimación del método de Conferencia Intergubernamental (CIG), al

que no se renuncia pese a resultar “*inadecuado para proseguir con la construcción política de Europa*” en palabras de Guinea Llorente, M. (2006)<sup>33</sup>.

### *3.2.3. Un nuevo impulso hacia la unidad europea:*

Desde el año 2014 y, principalmente, con la con la invasión rusa de Ucrania el pasado 24 de febrero del 2022, se puede decir que en el proceso de integración europea se ha presenciado un nuevo impulso en el avance político sobre la recuperación de la necesidad de cooperación. Entre los Estados Miembros se ha vuelto a difundir la idea de que la unidad hace la fuerza.

Ante la incertidumbre y la inseguridad provocada por una situación bélica como la que se está viviendo actualmente en Ucrania, en el continente europeo y, por consiguiente, en la Unión Europea, se ha procedido por parte de esta última a sancionar de manera firme la agresión rusa. Pese a que la mayoría de las sanciones de la UE frente a Rusia hayan sido de naturaleza económica, dando un impulso a la unidad geopolítica europea y a la Política Exterior y de Seguridad Común que sigue perteneciendo a la esfera de competencias intergubernamentales.

En este sentido, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, ha sido y está siendo la voz común de la Unión Europea.

También el resto de las instituciones de la UE están jugando un papel importante en la respuesta de la organización europea ante la guerra como ha sucedido con la aprobación de la **Brújula Estratégica** por parte del Consejo el pasado 21 de marzo de 2022. Esto es un plan de acción hasta el año 2030 para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE.

---

<sup>33</sup> GUINEA LLORENTE, M.; op. cit., p. 99.

Con la unidad, la solidaridad y la determinación como ejes principales se pretende mejorar la capacidad de respuesta y acción de la UE ante amenazas y retos a los que se enfrente a través de la creación de una capacidad de despliegue rápido de la UE con hasta 5.000 militares, así como reconociendo la capacidad de desplegar misiones civiles y militares de la Política Común de Seguridad y Defensa, todo ello financiado con el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. A esto se le añade el impulso en materia de inteligencia y de diplomacia y ciber diplomacia, así como el desarrollo e implantación de estrategias espaciales y marítimas para garantizar la seguridad europea. Con estos objetivos los EEMM se han comprometido a incrementar y optimizar su gasto en defensa a la par que la Unión planteará incentivos para fomentar dicha participación estatal e impulsará la innovación tecnológica en estos sectores.

Es por todo ello que ese debate remanente al que la Unión Europea no terminaba de enfrentarse sobre si promover una renacionalización de la soberanía y las competencias o abogar por una Europa más unificada ha vuelto a ser el centro de atención, en este caso, con un mayor peso o dando un impulso a la necesidad de unidad entre los EEMM de la UE. Esto se ha podido observar incluso en los países más euroescépticos con declaraciones como las llevadas a cabo por el primer ministro de Polonia, el pasado 15 de marzo de 2022, al ensalzar el valor de la seguridad, la importancia de las alianzas y la necesidad de apoyo de la UE como conjunto.

#### 4. DÓNDE ESTAMOS:

Si bien es cierto que no es la primera vez que la Unión Europea “*se encuentra en una encrucijada*” y así se manifestó ya en la Declaración de Laeken de 2001, puede que en esta ocasión la repercusión de las decisiones de Europa afecte en mayor medida al panorama mundial.

En la Unión Europea actual los problemas son, en parte, los mismos que ya se han evidenciado en ocasiones precedentes: una necesaria simplificación legislativa, mayor transparencia y eficiencia en las instituciones, una mayor legitimación democrática... Todo ello porque, a lo largo de la existencia de la Unión Europea, el modo de proceder ha sido realizar los ajustes necesarios para alcanzar el objetivo principal de la creación de un mercado común; sin embargo, no se ha dado – aún – el paso definitivo para lograr una unificación política plena.

Es evidente que la Unión Europea se encuentra ahora en un punto de inflexión porque a los “problemas tradicionales” se han añadido nuevos desafíos o retos a los que Europa tiene que hacer frente de manera inminente.

En palabras del profesor Calonge Velázquez en su artículo “*Europa. La última oportunidad: dos visiones sobre el futuro de la Unión Europea*” (2017)<sup>34</sup> la UE es un “*proyecto en marcha que avanza a golpe de crisis*” y, por ello, “*cada poco se encuentra en una encrucijada*”. Es más, los problemas o desafíos a los que se enfrenta Europa no son problemas “estancos” o de naturaleza exclusivamente económica, o política o social, sino que estos tres planos se

---

<sup>34</sup> CALONGE VELÁZQUEZ, A., “Europa. La última oportunidad: dos visiones sobre el futuro de la Unión Europea. Una reseña a propósito de los libros de Martin Schulz, *Europa: La última oportunidad* y de Giscard D’Estaing, *Europa. La última oportunidad*”, *Revista de Derecho de la Unión europea*, núm. 32, enero-junio 2017, pp. 37-50.

encuentran interrelacionados. Esto pone en evidencia las carencias de sistema europeo que lleva, en última instancia, a la reducción del apoyo público al proyecto de integración europea.

A continuación, se llevará a cabo un análisis de los problemas más relevantes a los que la Unión Europea debe hacer frente en los distintos ámbitos del ordenamiento comunitario, los valores y principios democráticos sobre los que se sustenta la UE, la composición de la organización, el euroescepticismo promovido desde los gobiernos de los Estados Miembros y la desafección de los ciudadanos europeos, la situación de la UE en el nuevo orden internacional, el avance de Europa a diferentes velocidades, la Política Exterior y de Seguridad Común, el encadenamiento de crisis constantes y la agenda oculta de intereses ajenos a la Unión Europea.

#### **4.1. DESAFÍO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO**

Como se ha mencionado en epígrafes anteriores, la Unión Europea es una organización supranacional con personalidad jurídica y con un ordenamiento jurídico propios. Nació de la voluntad de los Estados Miembros que, a través de una cesión de sus competencias, son los encargados de delimitar el ámbito de actuación de la UE para lograr los objetivos fijados o determinados por los mismos Estados. Gracias a la cesión de esas competencias a través del principio de atribución – que se desarrollará seguidamente – se ha configurado el sistema jurídico o el Derecho de la Unión, de obligado cumplimiento para los EEMM. Este ordenamiento jurídico que desde sus inicios se ha caracterizado de manera muy especial como un sistema singular y propio<sup>35</sup> está compuesto por:

---

<sup>35</sup> LÓPEZ DE LOS MOZOS, A., "Los actos jurídicos de la Unión Europea. Su sistema de fuentes", *Derecho básico de la Unión Europea*, A. Calonge Velázquez, E. Martínez Pérez, A. Allué Buiza, A. López de los Mozos, & J. Matía Portilla, Comares, Granada, 2017, pp. 25-68; pág. 167.

- Derecho primario u originario, consistente principalmente en los Tratados (TUE y TFUE actuales).
- Derecho derivado, elaborado por las instituciones europeas a través de los actos jurídicos (reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes) para alcanzar los objetivos y en base a los principios establecidos en los Tratados.

Dicho esto, si se procede a analizar de manera más concreta las bases o pilares sobre los que se sustenta este ordenamiento jurídico europeo en primer lugar se puede decir que el derecho comunitario o el Derecho de la UE es un ordenamiento jurídico **autónomo** porque se configura ajeno al Derecho de los EEMM y al Derecho Internacional; en palabras de López de los Mozos (2017) “*son ordenamientos semejantes, pero independientes*”. Esto se pone de manifiesto con las competencias propias de la UE que los EEMM han cedido a través del principio de atribución, así como la existencia de un sistema institucional que crea, aplica e interpreta sus propios actos normativos.

A su vez, el ordenamiento jurídico europeo y el modo de relacionarse con los ordenamientos de los EEMM se enmarca en el **principio de primacía del derecho de la UE**, jerárquicamente superior al de los EEMM. Dicha primacía, pese a venir enunciada en la Declaración número 17 del Tratado de Lisboa “*relativa a la primacía*” y en base a lo dispuesto en la misma, se ha configurado como una construcción jurisprudencial, principalmente con la Sentencia del TJUE *Flamino Costa c. ENEL*, de 15 de julio de 1964 (6/64) donde el Tribunal Europeo de Justicia ensalza y defiende la primacía del Derecho de la Unión al afirmar que:

*La integración en el Derecho de cada país miembro de disposiciones procedentes de fuentes comunitarias (...) tiene como corolario la imposibilidad de que los Estados haga prevalecer, contra un ordenamiento jurídico por ellos aceptado sobre la base de la reciprocidad, una medida unilateral posterior, que no puede por tanto oponerse a dicho ordenamiento.*

Mostrando, de esta manera, la obligatoriedad de cumplimiento del ordenamiento comunitario y la primacía del mismo sobre los ordenamientos nacionales de los diferentes EEMM. Todo ello se sustenta sobre la base de las propias características y naturaleza de la UE, así como de la obligatoriedad de cumplimiento del derecho derivado del art. 288 TFUE y el compromiso de cooperación leal entre los Estados para evitar poner en peligro el cumplimiento de los objetivos de los Tratados (art. 4.3 TFUE).

Como esta sentencia se pueden encontrar otras, como la Sentencia del TJUE *Simmenthal*, de 9 de marzo de 1978 (106/77), en las que se pone de manifiesto la misma conclusión: ninguna norma de Derecho nacional puede oponerse al Derecho de la Unión en base al principio de primacía y, por ende, en caso de conflicto entre Derecho nacional de un Estado Miembro y el Derecho de la Unión Europea, será este último el que tenga preferencia. En definitiva, esta primacía, se basa en la voluntad común de los Estados que, para la creación de un ordenamiento jurídico común como es el Derecho de la UE, debe prevalecer con el objetivo de asegurar la existencia de la Comunidad Europea.

Junto con los principios de autonomía y primacía, el Derecho de la UE se caracteriza por el denominado **efecto directo** por medio del cual el derecho comunitario es directamente aplicable; se integra directamente en el derecho interno de los EEMM sin necesidad de fórmulas de actuación o procesos de adopción. Los actos normativos emitidos desde la esfera de la UE despliegan efectos de manera uniforme y de forma plena en todos los EEMM una vez entran en vigor y durante toda su validez.

También en referencia al ordenamiento jurídico de la UE encontramos, como ya se anticipó previamente, el modo de determinar y distribuir las competencias que tiene reconocidas la UE con la cesión de las mismas por parte de los EEMM como punto de partida. Esto es el denominado **principio de atribución** regulado en el artículo 5 del TUE al determinar que las competencias o los poderes de acción con los que cuenta la Unión Europea son aquellos conferidos de manera expresa o implícita por los EEMM; artículo que

pone de manifiesto la falta de una habilitación general a favor de la Unión y el límite competencial con el que cuentan las instituciones de la UE para trabajar exclusivamente sobre los ámbitos materiales que los Estados le hayan cedido la competencia.

En esta línea, el mismo art. 5 del TUE expresa la obligación de la UE para ejercer las competencias que le han sido atribuidas siempre a través del respeto de los **principios de subsidiariedad y proporcionalidad**, por medio de los cuales, de un lado, se ha de reducir la intervención de la Unión a aquellos casos en los que los objetivos que guíen una determinada acción o actuación no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros de manera independiente o separada (art. 5.3 TUE), pudiendo los EEMM solicitar un recurso de anulación ante el TJUE cuando consideren que alguna institución europea ha infringido esta exigencia de subsidiariedad y, del otro lado, limitar la acción de la UE en su contenido y forma a lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados (art. 5.4 TUE), respectivamente. Esta obligación viene garantizada por medio del mecanismo de alerta temprana con el que cuentan los parlamentos nacionales y que viene previsto en el Protocolo (Nº 2) del TUE, *sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*. En este sentido, todos aquellos proyectos de acto legislativo propios de las instituciones de la UE habrán de tener en cuenta “*los dictámenes motivados dirigidos por los Parlamentos nacionales*” (art. 7 del Protocolo Nº 2) y, en el caso de apreciar las asambleas legislativas nacionales que dichos proyectos no respetan los principios de subsidiariedad o proporcionalidad deberán ser revisados para garantizar el respeto de estos principios. Esta medida busca acercar las decisiones de la UE a los ciudadanos de los diferentes EEMM, como plantea el propio Protocolo Nº 2, sin embargo, se puede entender que con este mecanismo los distintos EEMM mantienen “*atada en corto*” la actuación de las instituciones europeas, en la misma línea que no deja dar ese último paso a la unidad política plena.



Una vez expuesto el modo en el que se estructura la Unión Europea en su ámbito jurídico, es decir, como se configura el ordenamiento comunitario que influye y se incorpora directamente en el ordenamiento de los diferentes EEMM, en la actualidad hemos sido testigos de cómo alguno de estos países miembros de la Unión Europea ha obviado su obligación como miembro de la Unión de respetar dicha configuración.

El caso más llamativo, quizá, es el caso polaco (asunto C-791/19) que parte de la aprobación en 2017 de un nuevo régimen disciplinario de la judicatura. Dicho régimen, consistía en la creación de una nueva sala destinada a los asuntos disciplinarios concernientes a los jueces del Tribunal Supremo polaco, el *Sąd Najwyższy*, y en apelación para aquellos relativos a los jueces de tribunales ordinarios. Frente a ello, la Comisión Europea procedió a interponer un recurso por incumplimiento ante el TJUE en base al artículo 258 del TFUE contra la República de Polonia, el 25 de octubre de 2019, al entender que este nuevo régimen no garantizaba la independencia ni la imparcialidad de la nueva sala disciplinaria por venir configurada por jueces seleccionados por el Consejo Nacional del Poder Judicial polaco, la *Krajowa Rada Sądownictwa*, que, a su vez, venía configurado en su mayoría por miembros designados por las autoridades políticas. Es decir, que la Comisión, con dicho recurso, alegaba la infracción de los artículos 19 del TUE, apartado 1, párrafo segundo y 267 TFUE, párrafos segundo y tercero. Este asunto, en palabras del Abogado General, revestía una “*importancia fundamental para el ordenamiento jurídico de la Unión*” y permitía al Tribunal de Justicia “*la oportunidad de desarrollar su jurisprudencia sobre la compatibilidad de medidas adoptadas por un EEMM respecto a la organización de su sistema judicial*”. Finalmente, a través de la STJUE de 15 de julio de 2021, C-791/19<sup>36</sup>, la Gran Sala del Tribunal de Justicia confirmó el

---

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, Comisión Europea contra República de Polonia, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596

incumplimiento por parte de Polonia de sendos artículos. En definitiva, a través de la sentencia del 15 de julio de 2021 se establecía que el nuevo régimen disciplinario polaco no era compatible con la legislación europea al socavar la independencia judicial de los jueces polacos puesto que no se garantizaban las medidas necesarias para proteger a los jueces del poder político.

Frente a la decisión del Tribunal de Justicia de la UE el Tribunal Constitucional polaco a través de su jurisprudencia puso en entredicho el carácter vinculante de las decisiones del TJUE, así como la primacía del Derecho de la UE. Concretamente, con las sentencias de 14 de julio de 2021 y de 7 de octubre del mismo año emitidas por el máximo órgano judicial polaco se expresaba manifiestamente que las disposiciones de los Tratados de la Unión Europea eran contrarios a la Constitución del país. En particular, la sentencia de julio negaba el efecto vinculante de las medidas provisionales que había dictado el TJUE con el objetivo de garantizar un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley; por su parte, la sentencia de octubre el Tribunal Constitucional declaraba inconstitucional el Derecho de la UE al privar de efectos el ordenamiento jurídico de Polonia con la ya mencionada sentencia del TJUE de 15 de julio de 2021. Ante ello, la Comisión Europea inició el 22 de diciembre de 2021 un procedimiento de infracción contra Polonia al considerar que las sentencias del Tribunal Constitucional polaco vulneraban los principios generales de la UE de autonomía, primacía, eficacia y aplicación uniforme del Derecho de la Unión, además del efecto vinculante de las sentencias del TJUE.

Lo verdaderamente preocupante es que de la mano del caso de Polonia se produzca un “efecto dominó” o un “efecto llamada”. Dicho efecto consistiría en que otros Estados de la UE siguiesen el ejemplo del Tribunal Constitucional polaco y negasen la primacía del ordenamiento jurídico europeo. Esto impediría el correcto funcionamiento del ordenamiento jurídico de la UE, puesto que este está originado y funciona gracias a la voluntad común de los EEMM plasmada en los Tratados originarios de la Unión Europea a través de la cesión

de parcelas de su soberanía a la misma. Si los Estados miembros de la UE ignoran u obvian la primacía del Derecho de la misma en aquellos ámbitos en los que la Unión tenga competencias atribuidas el edificio jurídico de la UE, su ordenamiento, se vendría abajo. Sin duda alguna la primacía del Derecho comunitario es uno de los principales fundamentos sobre los que descansa la arquitectura jurídica de la UE, así como el correcto funcionamiento del mercado interior, la cooperación judicial transfronteriza o todos aquellos ámbitos sobre los que trabajan las instituciones europeas.

En definitiva, el caso de “rebelión jurídica” polaco muestra como la UE, a fin de cuentas, sigue estando configurada por soberanía compartida de los diferentes Estados que la componen.

#### **4.2. DESAFÍO DE LOS VALORES Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS:**

Para abordar este apartado de manera sencilla podríamos decir que, a lo largo de la historia de la Unión Europea y sus precedentes Comunidades Europeas, se ha ido construyendo a través de Tratados, Cartas de derechos y jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea un catálogo o marco de valores comunes que sirviese como guía para la actuación, tanto de los Estados miembros, como de las propias instituciones de la organización europea sobre los que hoy en día se fundamenta la Unión Europea y que encontramos en el artículo 2 del TUE.

La importancia de dicho marco de valores y principios se pone de manifiesto con el requisito indispensable de observar una serie de criterios que han de reunir los diferentes Estados para su entrada y permanencia en la Unión Europea. Estos criterios de elegibilidad fueron acordados por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 y exigen una determinada estabilidad institucional interna que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, además de la existencia de una

economía de mercado consolidada y en funcionamiento que sea capaz de hacer frente a la competencia y fuerzas del mercado dentro de la Unión. Por último, es necesario tener capacidad para asumir las obligaciones derivadas de la adhesión a la UE y poder poner en práctica las normas y políticas comunitarias para lograr los objetivos de la unión política, económica y monetaria <sup>37</sup>.

Pero, una vez formen parte de la organización europea, los Estados han de cumplir los valores a los que aquí se hace referencia y que consisten en el “*respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos*”. Todo ello ha de ser cumplido a través de la exigencia de una configuración interna basada en “*el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres*” (art. 2 TUE).

El Estado de Derecho, tal y como expresa Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho* (COM/2014/0158 final de 11 de marzo de 2014)<sup>38</sup>, es “*la columna vertebral de toda democracia constitucional moderna*”. Por ello, así como para garantizar el correcto funcionamiento de la UE, basado en la confianza mutua entre los EEMM y sus ordenamientos jurídicos, el Estado de Derecho ha de respetarse en todos y cada uno de los veintisiete Estados que componen la Unión Europea.

Dicho artículo y los valores a los que hace referencia merecen un análisis especial en el contexto en el que se desarrolla este trabajo puesto que el respeto de dichos valores tal y como viene enunciado en el Informe Elcano sobre el futuro de Europa, es “*consustancial a la*

---

<sup>37</sup> Los Criterios de Copenhague fueron establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993 y posteriormente reforzados o complementados en el Consejo Europeo de Madrid de 1995.

<sup>38</sup> COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho, COM/2014/0158 final.

*identidad de la UE*<sup>39</sup>. Además, y como veremos más adelante, en los últimos años se han dado ejemplos de Estados miembros que han contravenido dicha exigencia, como Hungría y Polonia, contribuyendo, con ello, a agravar la situación de inestabilidad de la organización europea. Además, el valor político de la exigencia contenida en este artículo es evidente puesto que plantea el obligado cumplimiento y respeto de estos valores, inspirando y determinando la actuación de los Estados de manera general y fijando mecanismos de respeto de estos valores como es el artículo 7 del TUE. En dicho artículo se dan las pautas para determinar la existencia de una violación grave y persistente de los valores de la Unión por parte de un Estado miembro y, establecer la sanción oportuna.

El mecanismo del artículo 7 fue introducido en 1997 con el Tratado de Ámsterdam con la finalidad de proteger los valores de la UE. Como ya se ha mencionado, prevé dos mecanismos para proteger los valores contenidos en el artículo 2 del TUE: uno preventivo ante el riesgo claro o evidente de violación grave y otro sancionador aplicable una vez constatada la existencia de una violación grave y reiterada o persistente. De este modo, para activar el mecanismo preventivo, un tercio de los Estados Miembros en el Consejo de la UE, la Comisión Europea o el Parlamento Europeo pueden acudir al Consejo Europeo que determinará, previa autorización del Parlamento por mayoría absoluta, “*la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2*” por mayoría de cuatro quintos de sus miembros habiendo oído al Estado miembro acusado de dicha violación y con posibilidad de hacer recomendaciones previamente (art. 7.1 TUE). Sin embargo, en caso de constatar efectivamente la existencia de una violación grave y persistente, tras la propuesta de un tercio de los Estados miembros del Consejo de la UE o

---

<sup>39</sup> CLOSA, C., & MOLINA, I. (2018). "Informe Elcano: El futuro de la Unión Europea (nº 23)" *Real Instituto Elcano*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2004; pág. 96.

bien de la Comisión Europea ante el propio Consejo Europeo previa aprobación del Parlamento Europeo por mayoría de dos tercios, se decidirá por unanimidad si realmente existe dicha violación y se podrá imponer por mayoría cualificada al Estado miembro en cuestión la suspensión de ciertos derechos, entre los que se incluye el derecho de voto en el Consejo (art. 7.2 TUE).

El hecho de que el mecanismo previsto en el artículo 7 del TUE sea de naturaleza política al recaer la decisión última sobre el Consejo Europeo (formado por Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros tal y como expone el artículo 15.2 del TUE) ha supuesto un verdadero obstáculo para su aplicación efectiva a lo largo de los años de vigencia del mismo; y no ha sido hasta finales del año 2017 cuando se ha planteado realmente la posibilidad de activar la “opción nuclear” del artículo 7 frente a las reformas del Gobierno polaco PiS que se analizarán más adelante.

Como alternativa y ante la falta de uso del artículo 7, dentro de la UE se ha acudido al artículo 258 del TFUE mediante el cual la Comisión, tras realizar un dictamen motivado, podrá llevar a un Estado miembro que hubiere incumplido obligaciones de los Tratados (como el respeto y observancia de los valores del artículo 2 del TUE) y no se hubiera ajustado a lo dispuesto en el dictamen de la misma ante el TJUE<sup>40</sup>. No obstante, este no es un mecanismo especialmente dedicado a la salvaguarda de los valores y principios democráticos del artículo 2, ni impone una condena tan fuerte como haría el mecanismo del artículo 7. También en la búsqueda de mecanismos más flexibles aparece el Marco del Estado de derecho como un mecanismo previo al del artículo 7 en materia de respeto de derechos fundamentales y democracia dentro de los EEMM.

---

<sup>40</sup> Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2012/C 326/01) - Artículo 285.

A su vez, entran en juego, órganos externos como la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho o Comisión de Venecia, cuya función es servir al Consejo de Europa como órgano consultivo en relación el Derecho Constitucional y el modo en que se adecuan los cambios normativos y constitucionales desarrollados en los distintos EEMM, como los cambios y reformas que han tenido lugar en Polonia desde finales del año 2015 y que han sido catalogados por dicho órgano como contradictorios del estándar europeo de Estado de derecho y separación de poderes<sup>41</sup>, así como el proceso de reforma constitucional húngaro, calificándolo como falto de debate político y diálogo con la oposición<sup>42</sup>.

Pero, los problemas relacionados con el deterioro y retroceso de la democracia han emergido a flote no solo en Hungría y Polonia, que son los dos casos analizados en este trabajo, sino en otros EEMM, como si se tratase de un “síndrome” o “virus” que se ha desplegado por el territorio europeo, principalmente en torno al “grupo de Visegrad” o V4. El origen de este grupo se remonta una cumbre de jefes de Estado y gobierno de Checoslovaquia, Hungría y Polonia en 1991 y, en definitiva, consiste en una alianza política y cultural entre Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia que, debido a su situación geográfica en Europa Central y su historia común, comparten raíces, así como valores culturales e intereses políticos y económicos. En este sentido, se ha creado entre ellos una especie de “lobby” con la finalidad de cooperar y avanzar en el ámbito político, militar, económico y energético, promoviendo sus intereses en el interior de la UE<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> CLOSA, C., & MOLINA, I. *op.cit.*, pág. 93.

<sup>42</sup> *Opinion on the new constitution of Hungary*, Venice Commission - CDL-AD (2011)016.

<sup>43</sup> INTERNATIONAL VISEGRAD FUND, *Visegrad Group* [en línea], web oficial Visegrad group, 2006-2021, <<https://www.visegradgroup.eu/>>, [consulta: 18 de mayo de 2022]-

La verdadera relevancia de la existencia de este grupo es que, en los últimos años, “*se ha transformado en un grupo de presión contra la política de integración europea*”<sup>44</sup> actuando en numerosas ocasiones a través de políticas antidemocráticas y nacionalistas en materia de refugiados o derechos humanos y libertades fundamentales y provocando una involución democrática dentro de Europa y de la Unión Europea en contra de los valores recogidos en el artículo 2 del TUE.

Dicho esto, y para ejemplificar lo analizado hasta el momento, es adecuado observar los casos concretos de Hungría y Polonia para sacar en claro la necesidad de aplicar los mecanismos europeos ya mencionados que buscan corregir la situación que se está produciendo en el interior de la UE. Situación que, claramente, pone en peligro y va en contra del correcto funcionamiento de la Unión y de las obligaciones que los Estados Miembros asumen una vez pasan a formar parte de la misma.

#### 4.2.1. CASO HÚNGARO:

Los retrocesos a los que nos venimos refiriendo estallaron en la República de Hungría al ser llevadas a efecto una serie de reformas constitucionales, junto con una serie de leyes cardinales en el periodo de los años 2010 a 2012 a través de las cuales se restringía la jurisdicción del Tribunal Constitucional, así como el alcance de su jurisprudencia en los casos de transcendencia política. También reforzaban la fijación territorial al restringir la movilidad de los estudiantes para garantizar su permanencia en Hungría, la libertad de expresión en la publicidad política de cara a las elecciones o el pluralismo informativo. El Derecho de familia se veía limitado y los “sin techo” se calificaron de criminales. Este paquete de reformas llevó

---

<sup>44</sup> GONZÁLEZ-PÁRAMO, A. (Barcelona), *Europa, Visegrado: el viento del Este que enfría*, [en línea], Público, DISPLAY CONNECTORS SL., 30 de abril de 2018, [consulta: 16 de abril de 2022].



en su momento a hacer sonar las alarmas a través de mecanismos como informes de la ya mencionada *Comisión de Venecia* y otras organizaciones como la *Helsinki Foundation for Human Rights*. A estas medidas se le han ido añadiendo a lo largo de los años más propuestas y políticas legislativas en Hungría que atacaban directamente la libertad de expresión, de cátedra, así como los derechos de diferentes colectivos como los migrantes o solicitantes de asilo y refugiados, determinadas etnias, colectivos religiosos o personas LGTBIQ+.

La preocupación en la Unión Europea ante esta situación era evidente, por ello desde la Comisión se interpusieron recursos de incumplimiento del artículo 258 del TFUE ante el TJUE que falló a su favor en el asunto C-286/12<sup>45</sup> declarando el incumplimiento de disposiciones concretas del ordenamiento europeo a la par que vulneraban el Estado de Derecho. Sin embargo, ante la falta de uso del Marco del Estado de derecho por la Comisión, el Parlamento Europeo, así como otras instituciones, tras denunciar la situación por medio de Resoluciones como la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de mayo de 2017, sobre la situación en Hungría (2017/2656 (RSP)) y calificar la situación húngara como “*un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE*” justificaron la puesta en marcha del procedimiento contemplado en el artículo 7.1 del TUE. En base a ello, el propio Parlamento en su resolución de septiembre de 2018<sup>46</sup> solicitó al Consejo la activación del procedimiento preventivo contra Hungría por haber infringido los principios fundamentales

---

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Hungría, asunto C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687. Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Hungría, asunto C-288/12, ECLI:EU:C:2014:237

<sup>46</sup> (2019/C 433/09) Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constatare la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL))

de la UE establecidos en el art. 2 TUE, sin embargo, a día de hoy dicho procedimiento continúa abierto y pendiente de resolver<sup>47</sup>.

#### 4.2.2. CASO POLACO:

En Polonia, por su parte, con la llegada al poder en 2015 del PiS (Ley y Justicia), un partido ultraconservador y nacionalista, al gobierno de la República Polaca, se asiste al comúnmente llamado “dilema de Copenhague” que consiste en la contraposición entre la exigencia de los ya mencionados “criterios de Copenhague” (1993) requeridos para la adhesión de un nuevo Estado a la UE y la inexistencia de los oportunos medios en los Estados para garantizar su observancia de manera eficaz una vez dentro de la Unión. De igual manera en el Estado polaco se producen reformas del Tribunal Constitucional, se restringe el pluralismo informativo, se activan agendas legislativas ultrarreaccionarias en los ámbitos civil y penal, entre otras medidas. Por medio de estas medidas el gobierno polaco atentaba contra el derecho del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)<sup>48</sup>, principalmente en los ámbitos de derecho de familia y derechos sexuales y reproductivos.

En este caso la Comisión también interpuso recomendaciones a Polonia avisando de la amenaza que suponían dichas reformas de cara al Estado de derecho<sup>49</sup> y, ante la falta de respuesta por parte del gobierno polaco activó la Comisión con su Recomendación de 26 de julio de 2017 el “botón nuclear” – como lo clasificó la prensa –, solicitando, respaldada por

---

<sup>47</sup> BECERRIL ATIENZA, B. "Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia", *Historia y Política* (44), 2020, pp. 113-144.

<sup>48</sup> Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Ratificado por España el 26 de septiembre de 1979. Boletín Oficial del Estado núm. 243/1979, de 10 de octubre, pp. 23564 a 23570.

<sup>49</sup> RECOMENDACIÓN (UE) 2016/1374 DE LA COMISIÓN de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de Derecho en Polonia y RECOMENDACIÓN (UE) 2017/146 DE LA COMISIÓN de 21 de diciembre de 2016 sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374, entre otras.

el resto de instituciones – entre las que se encontraba el Parlamento Europeo –, la actuación del Consejo en base al artículo 7 del TUE para declarar la existencia de un riesgo manifiesto de violación grave del Estado de derecho<sup>50</sup>.

De igual manera que en el caso polaco y siguiendo lo analizado por Becerril Atienza, B. (2020) debido a la necesidad de una mayoría de cuatro quintos en el Consejo, así como la aprobación del Parlamento, el mecanismo preventivo activado en contra de Polonia aún no ha derivado en la adopción de ninguna medida.

#### 4.2.3. CASO ESPAÑOL:

Sin ir tan lejos, en marzo del 2021 el Gobierno español en manos del PSOE y de Unidas Podemos, ante la necesidad de renovación de los miembros del Tribunal Constitucional español exigida por la Constitución Española (1978)<sup>51</sup> en su artículo 159 por haber transcurrido nueve años desde la última acaecida en 2013 con el PP en el gobierno, impulsó una serie de reformas de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)<sup>52</sup> ante el Congreso de los Diputados.

La primera, consistente en impedir al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), órgano de gobierno de los jueces, realizar nombramientos discrecionales en el Tribunal Constitucional cuando estuviera en funciones, tuvo éxito y, efectivamente se introdujo el artículo 570 *bis* que recogía esta prohibición al CGPJ en funciones.

La segunda consistía en una proposición de reforma de la LOPJ para modificar el sistema de mayorías en la elección de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial.

---

<sup>50</sup> BECERRIL ATIENZA, B. *op. cit.* ,p. 136.

<sup>51</sup> Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424, Boletín Oficial del Estado núm. 311, de 29 de diciembre.

<sup>52</sup> Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; Boletín Oficial del Estado núm. 157, de 2 de julio.

Esta, según el artículo 567 de la LOPJ ha de ser realizada por mayoría de tres quintos de los miembros de cada una de las Cámaras que designarán a un total de veinte Vocales (10 en cada una); sin embargo, la propuesta de reforma pretendía la elección de dichos Vocales por una mayoría absoluta. Esta propuesta de reforma hizo saltar las alarmas entre los jueces españoles que remitieron mediante las asociaciones en las que se agrupan y que los representan una carta a la Comisión Europea para dar constancia de la voluntad del gobierno español. Cuando esto llegó a oídos de las Instituciones europeas el Gobierno de Pedro Sánchez decidió retirar la propuesta ante las presiones y los avisos ejercidos desde la esfera europea que recordaban como el reparto de Vocales del CGPJ ha de ser equitativo y no debe amenazar la separación de poderes, siendo el respeto a la independencia judicial un requisito esencial a cumplir por los Estados miembros de la Unión Europea<sup>53</sup>.

En definitiva, el Gobierno español, con estas reformas se quedó a las puertas de llevar a efecto una violación grave del Estado de Derecho tal y como había sucedido en el caso polaco. Por suerte, dicha actuación se frenó a tiempo, el gobierno dio marcha atrás y a día de hoy se sigue buscando una vía apropiada para llevar adelante la renovación del CGPJ y del TC españoles.

Como conclusión se puede decir que el Estado de derecho, los valores, normas y reglas jurídicamente vinculantes son el sello de la UE, establecen su fundamento: pesos y contrapesos. La identidad europea y la identidad nacional con las que cuenta cada uno de los ciudadanos de la Unión son compatibles, y deben ser observadas con igual dignidad e igual libertad; es por ello por lo que aboga la democracia en la UE, por lograr “*un Derecho que*

---

<sup>53</sup> HUESCA, G., (Madrid), *La denuncia de los jueces a Europa pone en jaque el Fondo UE y renovar el CGPJ*, [en línea], La Información, 18 de abril de 2021 <<https://www.lainformacion.com/espana/auxilio-jueces-europa-fondos-reforma-cgpj/2835550/>> [consulta: 15 abril de 2022].

*garantice la igualdad de las identidades múltiples, abiertas y compatibles de los ciudadanos europeos*” tal y como expresa López Aguilar, J. F. en su artículo “*El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y dilema de Copenhague*” (2016)<sup>54</sup>. Sin embargo, siguiendo las conclusiones de Becerril Atienza, B. (2020)<sup>55</sup> se puede alegar que los casos húngaro y polacos han enseñado como los umbrales de los mecanismos del artículo 7 del TUE son excesivos y ponen en evidencia los límites de la capacidad de influencia que tiene la Unión Europea sobre los Estados Miembros tras su adhesión.

### 4.3. DESAFÍO A LA COMPOSICIÓN DE LA UE

Como bien es sabido, las Comunidades Europeas y la actual UE se han ido expandiendo geográficamente a través de la adhesión de nuevos Estados hasta llegar a la cifra total de los veintisiete Estados Miembros que forman hoy en día la Unión Europea puesto que la misma se ha configurado desde sus orígenes como una organización abierta. Pero a lo largo de los años de vida de la Unión y pese a venir regulado el proceso de adhesión en los diferentes Tratados, la entrada y, sobre todo, la salida de determinados Estados a la UE ha generado situaciones problemáticas que han hecho emerger problemas más profundos y que han generado determinado rechazo.

---

<sup>54</sup> LÓPEZ AGUILAR, J.F., “El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y dilema de Copenhague”, *Teoría y Realidad Constitucional*, num. 38, 2016, pp. 101-142.

<sup>55</sup> BECERRIL ATIENZA, B. *op. cit.*, p. 136.



Imagen 1. Estados miembros de la Unión Europea por la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (febrero 2020).

#### 4.3.1. Incorporación de nuevos Estados:

El proceso que ha de seguir cualquier Estado que quiera adherirse a la UE aparece enunciado de manera específica en las Disposiciones Finales del TUE, concretamente en el art. 49. Se obliga a los mismos a pasar por un procedimiento de aprobación integral para garantizar que la admisión de nuevos miembros se lleve a efecto cuando estos demuestren que pueden desempeñar de manera plena su papel y obligaciones como miembros de la UE. Esto se verificará cuando el Estado que quiera incorporarse a la organización europea cumpla con las normas y reglas europeas, cuente con el consentimiento de las instituciones y de los

diferentes EEMM y, además tenga la aprobación de sus propios ciudadanos a través de los Parlamentos nacionales o por un referéndum<sup>56</sup>.

El mecanismo previsto consiste, en primer lugar y antes de comenzar las negociaciones oportunas, en la observancia por el Estado solicitante de las condiciones para ser miembro de la UE fijadas en los “criterios de Copenhague” previamente mencionados y enunciados en este trabajo, a saber: democracia estable, Estado de derecho, economía de mercado en funcionamiento y aceptación de la legislación europea existente y el euro<sup>57</sup>. Tras ello, se presenta una solicitud dirigida al Consejo que, por unanimidad tras haber realizado una consulta al respecto a la Comisión y contar con la aprobación del Parlamento Europeo – por mayoría de los miembros –, decidirá sobre la aceptación o rechazo de la adhesión del Estado solicitante (art. 49 TUE). En caso afirmativo, las condiciones de admisión, así como las adaptaciones legislativas para implementar y aplicar las normas vigentes de la UE, o el “acervo comunitario”, en las diferentes materias políticas, económicas y sociales que deba hacer el Estado para proceder con dicha admisión vendrán fijadas en un acuerdo a manos de los EEMM y el Estado solicitante que habrá de ser ratificado por los distintos Estados contratantes.

Como bien es sabido, la UE o, en su momento, la CECA, la CEE y la Euratom, nacieron por medio de la unión de seis países – Bélgica, Alemania, Francia, Italia,

---

<sup>56</sup> Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (Bruselas), *Conditions for membership*. [en línea], Web oficial de la UE, Comisión Europea, 22 de abril de 2022, <[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/conditions-membership\\_es](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/conditions-membership_es)> [consulta: 20 de mayo de 2022].

<sup>57</sup> Comisión Europea, Dirección General de Comunicación (Bruselas, Bélgica) *Adhesión a la UE* [en línea], Web oficial de la UE: <[https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/joining-eu\\_es#:~:text=Un%20pa%C3%ADs%20que%20quiera%20pertenece,aprobar%20un%20mandato%20de%20negociaci%C3%B3n.>](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/joining-eu_es#:~:text=Un%20pa%C3%ADs%20que%20quiera%20pertenece,aprobar%20un%20mandato%20de%20negociaci%C3%B3n.>) [consulta: 22 de Abril de 2022].

Luxemburgo y Países Bajos –; sin embargo, con el paso de los años han ido aconteciendo de manera sucesiva las ampliaciones de la organización europea con la entrada de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en 1973, Grecia en el 1981, España y Portugal en 1986, Austria Finlandia y Suecia en 1995, la gran ampliación de 2004 con Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia, así como Bulgaria y Rumanía en 2007 y, finalmente, Croacia en 2013. Además, en la actualidad existen una serie de países candidatos en proceso de incorporación o transposición del acervo comunitario o la legislación europea a su Derecho nacional, concretamente: Albania, Montenegro, la República de Macedonia del Norte, Serbia y Turquía. Por su parte, al no cumplir aún los requisitos para ingresar en la UE, como países candidatos es posible nombrar a Bosnia y Herzegovina y Kosovo<sup>58</sup>.

Visto esto, y de cara al objetivo de este trabajo, se ha de centrar la atención en dos ámbitos concretos que, quizá, han generado una mayor problemática en el seno de la UE: el caso de Turquía y la ampliación a los países de los Balcanes Occidentales.

#### **A) EL CASO TURCO:**

La adhesión de Turquía a la Unión Europea es, sin duda alguna, la que más se ha dilatado en el tiempo, puesto que su solicitud de adhesión a las Comunidades Europeas se remonta al 14 de abril de 1987, pero la aproximación la Unión Europea se inició de manera formal con el Acuerdo de asociación, también conocido como “*Acuerdo de Ankara*”, de 12 de septiembre de 1963, entre la CEE, sus Estados miembros y Turquía, acompañado de su

---

<sup>58</sup> La denominación de “Kosovo” se ha de entender sin perjuicio de las opiniones y posiciones respecto a su estatuto y acorde con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de la ONU, así como con la Opinión formulada por la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de dicho Estado.



Protocolo adicional de 1970<sup>59</sup>. Por vicisitudes internas en el gobierno turco, lo que había empezado de manera favorable a la adhesión se transformó en una continua actitud negativa o de rechazo por parte de la Comisión frente a la solicitud turca de adhesión. Sin embargo, esta negativa no era rotunda y daba margen al Estado solicitante para adaptar su ordenamiento jurídico estatal y sus políticas y cumplir, así, con los Criterios de Copenhague (1993) y demás exigencias contenidas en el art. 49 del TUE. Si bien es cierto que desde las instituciones europeas se habían elaborado diferentes informes periódicos sobre el avance de la situación con Turquía, es la Comunicación de la Comisión, de 4 de marzo de 1998, llamada “*Estrategia europea para Turquía*”, la que señalaba todos aquellos vicios políticos y problemas de índole económica, así como de incumplimiento del acervo comunitario que estaban bloqueando su adhesión, seguida del Informe sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión de noviembre del mismo año. En esa línea en el año 1999 la Comisión Europea reconoció el estatuto de candidato a Turquía, permitiendo al país beneficiarse de la estrategia de preadhesión destinada a promover, fomentar y apoyar sus reformas, así como dar inicio a las negociaciones oportunas para concluir con Turquía como Estado Miembro de la UE.

Los principales impedimentos al proceso de adhesión del país anatolio han derivado de tres ámbitos o fuentes: la imposibilidad de la Unión Europea para admitir nuevos Estados – principalmente tras la gran ampliación de 2004 –, el incumplimiento del Estado turco de los criterios y condiciones políticas, sociales y económicas exigidas para la adhesión a la UE y, lo más importante de todo, el rechazo por parte del resto de Estados Miembros hacia la idea de Turquía como uno de ellos.

---

<sup>59</sup> PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., "Turquía y la Unión Europea: la larga marcha, ¿hacia la adhesión?" *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, num 24, 2006: mayo-agosto, pp. 401-437; pág. 412.

En relación con el primero de los problemas, la capacidad y los límites de la Unión Europea en relación con las ampliaciones, siguiendo el pensamiento de Pérez-Prat Durbán (2008) *“si el objetivo de la ampliación va agotando etapas hasta diseñar unos límites europeos con muchas incertidumbres todavía, la incorporación de nuevos miembros añade heterogeneidad a las concepciones de la Unión Europea”*<sup>60</sup>, lo cual exige una adaptación previa de las instituciones europeas de cara a un número de Estados en crecimiento que no se está dando. Esto es lo que provoca el evidente y *“generalizado desacuerdo sobre el proceso de integración europea”* que tanto preocupa e influye en la situación europea actual. Además, como menciona la propia Comisión en su Comunicación al Consejo y al Parlamento sobre el avance de Turquía hacia la adhesión COM (2004) 656 final la *“capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también un factor importante a tener en cuenta en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos”*<sup>61</sup>.

Acerca del cumplimiento o, mejor dicho, incumplimiento por parte de Turquía de los criterios exigidos para la adhesión, una oleada de reformas normativas ha tenido lugar en el Estado turco. Para dichas reformas se ha seguido lo establecido en los diferentes informes de la Comisión sobre los progresos de Turquía para la adhesión puesto que, al inicio de su solicitud para ser miembro, Turquía no alcanzaba los mínimos políticos requeridos y se llevaban a cabo en su territorio prácticas contrarias a los valores garantizados y protegidos por la UE como la tortura, malos tratos, control civil del ejército y restricciones en la libertad de opinión. Pero Turquía también tenía cadencias en los ámbitos administrativos y jurídicos de cara a adoptar la normativa y las instituciones europeas. Finalmente, y tras la

---

<sup>60</sup> PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *op. cit.*, p. 405.

<sup>61</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Recomendación de la Comisión Europea sobre el avance de Turquía hacia la adhesión, COM/2004/0656 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeos de 6 de octubre de 2004 (656 final) que reconocía el cumplimiento de los requisitos necesarios para la adhesión y animaba, con cautelas, a proceder con las negociaciones oportunas, y la Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 2004 de la Comisión ya mencionado, el Consejo Europeo de Bruselas, de 16 y 17 de diciembre de 2004, autorizó la apertura de negociaciones para la adhesión de Turquía<sup>62</sup>.

Es importante destacar que en los documentos aportados por la Comisión y el Parlamento, se fijaba una estrategia basada en tres pilares: la consolidación del proceso de reforma de Turquía para cumplir los Criterios de Copenhague, la manera concreta de llevar a efecto las negociaciones de adhesión por medio del mecanismo de Conferencia Intergubernamental y, por último, el “*aumento del diálogo político y cultural entre los ciudadanos de los EEMM y de Turquía*” (COM (2004) 656 final). Además, entre las cautelas a las que se hace referencia, la Comisión preveía en el Informe la posibilidad de suspensión del proceso de adhesión en caso de incumplimiento o vulneración grave y persistente de los principios reconocidos en el artículo 2 del TUE como la libertad, democracia, respeto de los derechos humanos, etc.<sup>63</sup> Todo ello, eso sí, sin fecha prevista y con “*períodos transitorios prolongados*” según el Consejo Europeo (2004).

Finalmente, el último factor que ha venido impidiendo la entrada de Turquía en la UE consiste en el rechazo por parte de los demás Estados Miembros. Alemania, Austria o Francia son ejemplos de Estados que han manifestado su posición contraria a la adhesión de Turquía en la UE. Otros Estados abogaban por el temor a la posible pérdida de identidad

---

<sup>62</sup> PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *op. cit.*, p. 401-437.

<sup>63</sup> CHISLETT, W. "La Comisión Europea recomienda el comienzo de negociaciones de adhesión con Turquía, pero bajo ciertas condiciones", *Real Instituto Elcano*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004.

europea del proyecto de la Unión que se produciría con la incorporación de Turquía por sus características geográficas, sociales, demográficas e, incluso, religiosas, tal y como aparece enunciado en el Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados de 9 de febrero de 2006 titulado “El futuro de la Unión Europea” (DT 2/2006).

Además, en relación con esto y a lo largo de todo proceso de incorporación de Turquía a la UE, las malas relaciones de dicho Estado con Grecia por la invasión de Chipre a manos del país solicitante en 1974 y el no reconocimiento de la República de Chipre – Estado miembro de la UE desde el año 2004 – sobre la base de que “*Turquía se ha venido reafirmando en la idea de reconocer a Chipre sólo cuando se llegase a un acuerdo sobre la isla bajo el amparo de Naciones Unidas*” tal y como enuncia Pérez-Prat Durbán (2008, pág. 433) han dilatado en el tiempo la apertura de las negociaciones.

En definitiva, el proceso de adhesión de Turquía a la UE es, como se puede comprobar, una carrera llena de luces y sombras, en la que aún no se ha llegado a la meta. Lo cual pone en evidencia el carácter de exclusividad que parece existir dentro de la Unión Europea y los límites de la misma para expandirse y admitir nuevos Estados en su seno tanto a nivel funcional como a nivel del peso o influencia que ejercen las voluntades de unos Estados miembros respecto a los otros.

#### ***B) LOS BALCANES OCCIDENTALES:***

La región de los Balcanes Occidentales ha sido y está siendo objeto de una política de apoyo a la integración de manera progresiva en la UE de los siete Estados que la configuran: Croacia, Montenegro, Serbia, República de Macedonia del Norte, Albania, Bosnia y Herzegovina y Kosovo. Mientras que Croacia logró la adhesión a la UE el 1 de julio de 2013, Montenegro, Serbia, la República de Macedonia del Norte y Albania tienen la

condición de candidatos oficiales a ingresar en la Unión y Bosnia y Herzegovina y Kosovo son candidatos potenciales<sup>64</sup>.

Puesto que las ventajas de la incorporación de los Balcanes para la UE van desde la continuidad territorial que generaría hasta la estabilización política y social derivada de la integración en dichas zonas<sup>65</sup>, el inicio de la integración en la UE de los países balcánicos se remonta a la creación de un marco estratégico de aproximación entre ambos en 1999 basado en la asistencia financiera, las relaciones comerciales, el diálogo político, la cooperación regional y las relaciones contractuales bilaterales denominado Proceso de Estabilización y Asociación cuyos países participantes obtuvieron la calificación de candidatos potenciales para el ingreso en la Unión tras el Consejo Europeo de Salónica del año 2003<sup>66</sup>. Por su parte, en febrero de 2018, la Comisión Europea adoptó “*una perspectiva de ampliación creíble y mayor compromiso de la UE en los Balcanes Occidentales?*” (COM (2018) 65 final)<sup>67</sup> dando prioridad y reforzando las reformas profundas en estos Estados en relación con el Estado de Derecho, la gobernanza y los derechos fundamentales que, de manera concreta se ha llevado a efecto en los diferentes Estados o países candidatos a la integración en la UE en los siguientes términos, según De Munter (2021):

- A. Albania: con la solicitud de ingreso llevada a cabo en abril de 2009 y la calificación o el estatus de candidato en junio de 2014, ha llevado a cabo un proceso

---

<sup>64</sup> DE MUNTER, A., (Estrasburgo) *Las políticas de ampliación y vecindad: Los Balcanes Occidentales*. [en línea], Parlamento Europeo: Fichas técnicas sobre la Unión Europea, octubre de 2021, <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/168/los-balcanes-occidentales>>, [consulta: 22 de mayo de 2022]

<sup>65</sup> FUENTES, J. "Los Balcanes occidentales: ¿Sexta ampliación de la UE?", *Política Exterior*, 17, Noviembre - Diciembre de 2003, pp. 137-148; pág. 146.

<sup>66</sup> DE MUNTER, A., *op. cit.*

<sup>67</sup> COMISIÓN EUROPEA, “*una perspectiva de ampliación creíble y mayor compromiso de la UE en los Balcanes Occidentales?*” (COM (2018) 65 final), Estrasburgo, 6 de febrero de 2018.

progresivo de reformas y adaptación jurídica y política para cumplir con las exigencias de incorporación a la UE. Por todos esos progresos y tras varios intentos y propuestas de la Comisión, el Consejo abrió la fase de negociaciones en marzo de 2020; sin embargo, las negociaciones de adhesión aún no se han iniciado.

- B. La República de Macedonia del Norte: declarada como país candidato en diciembre del 2005 no pudo iniciar las negociaciones hasta que se solucionó la situación de conflicto sobre la denominación de “Macedonia” con Grecia y, ni tras venir solventado el problema, se iniciaron las negociaciones hasta marzo del 2020 por no cumplir la República de Macedonia del Norte con las condiciones necesarias para ello a los ojos del Consejo. Igual que sucede con Albania y debido a conflictos con Bulgaria, las negociaciones no se han iniciado de manera efectiva.
- C. Montenegro: que obtuvo el estatus de país candidato 4 años después de su independencia en el 2006 comenzó las negociaciones de adhesión en junio de 2012.
- D. Serbia: mucho más avanzada en las negociaciones iniciadas en enero del 2014, tras obtener su estatus de candidato en 2012, en las cuales se busca garantizar el Estado de Derecho y la normalización de las relaciones entre el país candidato y Kosovo.

Por su parte, la situación de Bosnia y Herzegovina y Kosovo como candidatos potenciales está supeditada al desarrollo de relaciones contractuales por medio del

mecanismo de los acuerdos de estabilización y asociación (AEA) en los ámbitos políticos y económicos como antecedentes a la integración efectiva en la UE<sup>68</sup>.

Sin embargo y, al igual que en el caso turco, el proceso de integración de estos Estados avanza lento y sin fecha prevista de conclusión no solo debido a la necesidad de reformas de los Estados candidatos a la integración, sino también a la necesidad de adaptación de la Unión Europea a nivel institucional y financiero para garantizar su capacidad de absorción de los nuevos integrantes cuando llegue el momento<sup>69</sup>.

#### 4.3.2. Salida de EEMM:

La posibilidad de salida de los Estados de la organización europea, de igual manera, se encuentra enunciada en las Disposiciones Finales del TUE, permitiendo la retirada de la Unión en conformidad con sus normas constitucionales (art. 50 TUE). Esto evidencia el carácter voluntario de la participación en la Unión Europea, pero, sin embargo, esta posibilidad no vino regulada de manera expresa hasta el Tratado de Lisboa (2009).

El procedimiento a seguir consiste en la notificación de la intención de retirarse al Consejo Europeo y, sobre la base de las orientaciones que este haga, la UE y el Estado que quiera salir de la organización negociarán y celebrarán un acuerdo en las líneas establecidas por el art. 218 del TFUE para fijar la forma de la retirada y el modo de proceder en el futuro

---

<sup>68</sup> DE MUNTER, A., *op. cit.*

<sup>69</sup> Comisión Europea (2018: Estrasburgo) *Estrategia para los Balcanes Occidentales: la UE plantea nuevas iniciativas emblemáticas y el apoyo a las reformas en la región*. [comunicado de prensa, en línea], web oficial de la UE, Comisión Europea, 6 de febrero de 2018, < [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_18\\_561](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_561)>, [consulta: 30 de Abril de 2022].

respecto a las relaciones entre ambos. Dicho acuerdo será celebrado, tras la previa aprobación en el Parlamento Europeo, por el Consejo en nombre de la Unión y por mayoría absoluta; con la entrada en vigor del acuerdo o, en un plazo de dos años desde la notificación, los Tratados de la UE dejan de aplicarse al país que ha solicitado la retirada (artículo 50 TUE).

En la práctica, esta posibilidad, hasta el conocido “BREXIT”, era contemplada con cierto carácter simbólico o teórico y no práctico; sin embargo, tras el referéndum celebrado en Reino Unido el 23 de junio de 2016 y la consiguiente notificación al Consejo Europeo el 29 de marzo de 2017, la cláusula de retirada contemplada en el artículo 50 del TUE se activó por primera vez en la historia de la Unión Europea. Dicha retirada se hizo efectiva con la salida del Reino Unido el 1 de febrero de 2020. Fecha en la que también entró en vigor el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (de ahora en adelante “el Acuerdo de Retirada”) que regulaba la salida ordenada de los británicos de la UE, pero mantenía la aplicación del acervo comunitario hasta terminar el año natural en el que se encontraban (31 de diciembre de 2020). Fecha en la cual, comenzaría a aplicarse lo establecido en el “Acuerdo de Comercio y Cooperación” entre Reino Unido y la Unión Europea.

Se pone de manifiesto a lo largo de todo el proceso las fases a la hora de efectuar una retirada de un EEMM de la UE: solicitud de retirada, negociaciones y celebración de un Acuerdo de Retirada, periodo transitorio de aplicación del acervo comunitario desde la salida efectiva, fin da la aplicación de los Tratados europeos para proceder a la aplicación de un acuerdo que regule las relaciones entre el estado ex miembro de la UE y la UE.

Las principales consecuencias de la salida de Reino Unido de la UE se han manifestado en la “esfera interna” de la relación, principalmente en el ex estado miembro,



en los ámbitos económico y político. Esto es porque, pese a haber acordado las partes el mantenimiento del libre comercio sin aplicar aranceles sobre los bienes objeto de comercio entre el territorio británico y el territorio de los EEMM de la UE, el devenir de los hechos y a llegada de la pandemia Covid-19 en el periodo de transición marcado para la salida efectiva de la UE ha generado más pérdidas económicas de las previstas en un primer momento, así como de un sobrecoste burocrático<sup>70</sup>. A nivel político el caótico, prolongado y arduo desarrollo del proceso del BREXIT ha deteriorado en gran medida la imagen del gobierno británico actual, así como la seriedad y el tesón históricamente asociados al país.

Por su parte, la repercusión de la salida de Gran Bretaña de la UE en la “esfera externa” o, dicho de otro modo, las consecuencias a las que ha llevado poner en práctica el mecanismo o proceso de retirada previsto en el artículo 50 del TUE en el marco de la Unión Europea y los Estados miembros, rondan en torno al argumento de que la cláusula de retirada del mencionado artículo fue negociada de manera efectiva, aunque no por vez primera, en la Convención destinada a la redacción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004) para cumplir con determinadas presiones políticas que ejercía en el momento Reino Unido, pero sin la intención real de que esta cláusula fuera utilizada nunca. Intención observable en las declaraciones hechas por uno de los redactores del artículo 50, Giuliano Amato (2016), al decir que su finalidad era proporcionar, con dicha cláusula, una válvula de seguridad que estuviera ahí, pero no llegase a ser usada. Es más, siguiendo el discurso del profesor Piernas López (2018) en su publicación “*El artículo 50 TUE: de su introducción a su aplicación. Ten cuidado con lo que deseas...*”<sup>71</sup> la negativa manifestada por parte de

---

<sup>70</sup> PEÑAS, E. (2018: Madrid), *Las consecuencias colaterales del BREXIT*, [en línea], *Ethic*, CORRIENTES CIRCULARES SL, 18 de octubre del 2021, <<https://ethic.es/2021/10/las-consecuencias-colaterales-del-brexite/>>, [consulta: junio de 2022].

<sup>71</sup> PIERNAS LÓPEZ, J., "El artículo 50 TUE: de su introducción a su aplicación. Ten cuidado con lo que deseas...", *Anuario Español de Derecho Internacional*, num. 34, 2018, pp. 833-852.

la UE para introducir en los Tratados originales una cláusula de retirada voluntaria se fundamentaba, probablemente, en la intención de disuadir a los EEMM – sobre todo a los sectores más euroescépticos – de salir de la UE. Sin embargo, la organización europea finalmente cedió ante la introducción de esta cláusula debido a las críticas de rigidez excesiva que caían sobre el carácter de la Unión Europea.

Es por esto por lo que, según Torrecuadrada García-Lozano & García Fuente (2017)<sup>72</sup>, la imagen de la UE no ha salido bien parada con el acaecer de los hechos y la salida de los británicos de la organización, ya que ha tenido que hacer frente a un nuevo reto que, pese a estar contemplado de manera previa, dicha previsión no se había realizado en grado suficiente como para resultar efectiva. Esto lleva a pensar en el carácter “cerrado” de la UE y en que la retirada de EEMM de la misma representa un fracaso evidente a la tarea integradora.

En suma, el comúnmente apodado “BREXIT” o la salida del Reino Unido de la Unión Europea por la vía prevista en el propio ordenamiento europeo, ha supuesto la vuelta a la individualidad y al localismo del exmiembro de la UE<sup>73</sup>. Sin embargo, hoy, habiendo transcurrido tan poco tiempo y con una pandemia que ha hecho mella a nivel mundial, aún no es posible valorar si la decisión británica ha sido acertada o no. Pero, en relación con el objeto de este trabajo, el BREXIT, que ha derivado en un resurgimiento de movimientos euroescépticos y nacionalistas, así como en un aumento de las cifras de rechazo hacia la organización europea, ha dejado una tarea muy importante para la UE de cara al resto de EEMM que consiste en salir reforzada de la crisis que se ha generado a raíz del mismo.

---

<sup>72</sup> TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., & GARCÍA FUENTE, P., "¿Qué es el Brexit? Origen y posibles consecuencias", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XVII, 2017, pp. 3-40.

<sup>73</sup> TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., & GARCÍA FUENTE, P., *op. cit.*, pp. 3-40.

Además, el modo de “*sobreponerse a esta crisis pasa necesariamente por la adopción de políticas que generen mayor proximidad ciudadana a la UE, en lugar del rechazo que ahora le amenaza*”<sup>74</sup>. Se podría decir, por lo tanto, que el principal desafío ante la salida de los EEMM de la UE ha venido propiciado por el BREXIT, el cual ha originado un efecto dominó sobre los demás países europeos donde los nacionalismos se han colado en sus urnas.

#### 4.4. DESAFÍO DEL EUROESCEPTICISMO.

El euroescepticismo, según la RAE, viene definido como la “*desconfianza hacia los proyectos políticos de la Unión Europea*”. En este sentido, los euroescépticos opinan que la UE debería centrarse exclusivamente en aspectos económicos de cohesión de los EEMM y no entrar en aspectos políticos, propios del ámbito de soberanía de cada uno de los países. Sin embargo, el euroescepticismo no nació a la par que la Unión Europea, ya que en sus comienzos la mayoría de la población y los gobiernos apoyaban el carácter integracionista del proyecto. En este sentido, se puede decir que el euroescepticismo se ha desarrollado de manera posterior, bastante recientemente, a raíz del ingreso de nuevos Estados miembros, así como de la extensión de las competencias comunitarias en diferentes ámbitos sobre los que los EEMM desplegaban su soberanía. El euroescepticismo es, por lo tanto, un fenómeno dinámico promovido por una variedad de actores sociales – ciudadanos, políticos, medios de comunicación... - y compatible con variedad de ideologías políticas, puesto que suscita la idea de incredulidad ante el proceso de integración europea y, por ello, representa la oposición al europeísmo y a la integración<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., & GARCÍA FUENTE, P., *op. cit.*, p. 37.

<sup>75</sup> ÁLVAREZ, M. V. "El euroescepticismo en una Unión Europea en crisis: ¿viejo fenómeno en nuevos odres?"

En la actualidad la invasión de empresas europeas que desplazan las empresas locales a un segundo plano denunciada por los polacos, la opresión y el paternalismo de la Unión que aprecian los checos o las regulaciones en materia migratoria y de refugiados que ha desarrollado la UE y que afectan a países como Italia, España o Grecia son argumentos compartidos entre los diferentes países para abogar, bien por la disolución de la UE, o bien por la salida de la misma de algunos de esos Estados. Sin embargo, el euroescepticismo emergió y se ha desarrollado en la opinión pública de los ciudadanos europeos y, por ello, en la vida política a nivel comunitario en todos aquellos ámbitos en los cuales los ciudadanos podían participar de forma directa: referendos o elecciones al Parlamento Europeo dejando atrás la época en la que las *“aisladas elites gobernantes negociaban grandes tratados a la sombra de un público desinteresado y generalmente indulgente”* tal y como expone Álvarez (2012). En este sentido, el movimiento euroescéptico y la *“eurofobia”* existentes en Europa han sido y son promovidos tanto por partidos radicales de izquierdas que miraban a la UE como un proyecto capitalista, así como por partidos radicales de derechas en la búsqueda de garantizar y proteger su soberanía nacional<sup>76</sup>. Y es de este hecho del que deriva la crisis actual de euroescepticismo que ha crecido exponencialmente en el seno de la UE desde la gran ampliación acaecida entre los años 2004 y 2007, por medio de la cual se produjo el ingreso de diez nuevos EEMM y frente a la que existía una clara oposición o rechazo público manifestados por medio de referendos en varios EEMM como Francia o Países Bajos. Ahora, prácticamente en todos los EEMM existe algún tipo partido político de índole euroescéptica en las elecciones a nivel nacional y/o europeo y, por lo general, se asocia este movimiento a los partidos populistas de extrema derecha<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> ÁLVAREZ, M. V., *op. cit.*, pp. 4-17.

El auge del euroescepticismo populista ha tenido lugar, en los últimos años, en países de Europa Central y Oriental, en estos partidos de extrema derecha como ha sucedido en Hungría – con el partido *Fidesz* – y en Polonia – con el partido de *Justicia y Libertad* –, y diferencia, por lo general, a la élite y al pueblo<sup>78</sup>; también en Francia con el *Front National* (FN) de Marine Le Pen se aboga por la defensa de los trabajadores franceses y por una desintegración de la UE – nacionalismo francés, en definitiva –, o el partido por la Libertad y la Democracia (*Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*, VVD) de Países Bajos, defendiendo todos ellos la homogeneidad nacional, el autoritarismo y el populismo. El claro reflejo de este crecimiento se ha podido observar en los resultados de las últimas elecciones al Parlamento Europeo de 2019<sup>79</sup> donde ganaron protagonismo partidos políticos de extrema derecha y euroescépticos como *Agrupación Nacional* a cargo de Marine Le Pen (Francia), la *Liga Italiana* de Matteo Salvini (Italia) y *Alternativa por Alemania*, repartidos en los grupos de *conservadores y reformistas europeos* (ECR), *Europa de las Naciones y la Libertad* (ENF) – sucedido por la alianza denominada *Identidad y Democracia* – y *Europa por la Libertad y Democracia Directa* (EFDD) alcanzado este último 73 de los 751 escaños en las últimas elecciones al Parlamento Europeo.

Como se puede observar, el principal problema del euroescepticismo es que cada vez cubre un espectro mayor dentro de la organización europea. Además, emerge fortalecido en épocas de crisis, puesto que el resurgir del populismo y el nacionalismo ha venido motivado por la creencia de que la Unión Europea no busca preservar o proteger las identidades

---

<sup>78</sup> BECERRIL ATIENZA, B. *op. cit.*, p. 128.

<sup>79</sup> PARLAMENTO EUROPEO, (Estrasburgo), *Resultados de las elecciones europeas de 2019*, [en línea], web oficial de la UE, Parlamento Europeo, 02 de julio de 2019, <<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/escanos-partidos-politicos-nacionales-grupo-politico/2019-2024/>> [consulta: abril de 2022].

nacionales, sino que su objetivo final es el máximo desarrollo económico y seguridad de sus ciudadanos. Esto ha generado problemas de desconfianza e incertidumbre en la sociedad de cara a la UE que han provocado el auge de movimientos populistas, xenófobos o nacionalistas con carácter excluyente y que reivindican la soberanía de cada uno de los EEMM por medio de la “marcha atrás” en el proceso de integración europeo<sup>80</sup>.

Todo ello se pone en evidencia con las palabras de Marine Le Pen que recoge Rengel (2019) en su artículo *Los ideales del Grupo Europea de las Naciones y de las Libertades* (HUFFPOST): “*A todos los que expresan su enojo, les pido el voto. Nosotros les prometemos liberar a las naciones de una UE que asfixia, que quita soberanía y daña gravemente la democracia*”.

Analizando lo ya expuesto, las principales propuestas de los partidos euroescépticos van desde la renacionalización de determinadas competencias cedidas a la UE por medio del ya visto principio de atribución de los artículos 4 y 5 del TUE y una tendencia a la reducción del proyecto europeo hasta el abandono total de la UE y del Mercado Único, dejando el euro atrás y volviendo a sus respectivas divisas nacionales previas a la adhesión. Además, el euroescepticismo en los últimos años ha cobrado un especial protagonismo en relación con la crisis de los refugiados de 2015, siendo utilizada esta como un medio de presión hacia la Unión Europea. Dicha crisis migratoria ha puesto en evidencia la falta de coordinación interior de la UE sobre un ámbito en el que la misma no tiene competencia exclusiva, sino compartida con los EEMM como es la política migratoria y de asilo. A mayores se ha podido contemplar el fraccionamiento entre los EEMM y las tendencias nacionalistas y xenófobas

---

<sup>80</sup> LÓPEZ RODRÍGUEZ, S., "El auge del euroescepticismo en Europa: ¿el fin de un proyecto o una crisis coyuntural?" *Revista de Historia*, núm 5, 2018, pp. 89-105.

países como Hungría, Rumania, Eslovaquia o República Checa al negarse a aceptar las cuotas migratorias exigidas por la UE<sup>81</sup>.

En conclusión, el crecimiento del euroescepticismo dentro de la UE representa uno de los desafíos a los que debe hacer frente la misma de manera inminente puesto que el protagonismo cada vez mayor que están ganando los partidos euroescépticos puede terminar en el fin del proceso integrador y la disolución de la Unión Europea. Además, y sin llegar a consecuencias tan graves, la eurofobia y el euroescepticismo son fenómenos que ralentizan el proceso de integración europeo y no permiten el desarrollo o la evolución de una organización que, como ya se ha visto, depende en buena medida de la voluntad de los Estados que la componen y no goza de autonomía y fuerza suficiente para hacer acatar lo dispuesto por ella.

#### **4.5. DESAFÍO A LA FALTA DE UNA IDENTIDAD EUROPEA:**

Si bien es cierto que no faltan argumentos que permitan comprobar la ventaja que supone pertenecer a la UE para cualquiera de los EEMM y sus ciudadanos— regulación comunitaria que facilita la cooperación entre Estados, ayudas e impulso del desarrollo, ventajas económicas en el ámbito del comercio y la industria, entre otras — la falta de identidad europea supone una de las principales amenazas de cara al futuro de la Unión<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> MURATORE, F. (España) *Instrumentalización de refugiados como medio de presión hacia la Unión Europea*. Visión global, 17 de agosto de 2021, <<https://visionglobal.com/instrumentalizacion-refugiados-medio-presion-hacia-union-europea/>>, [consulta: 20 junio de 2022].

<sup>82</sup> Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, (Madrid), *La identidad europea, un reto para la Unión*. [en línea], Web oficial del Real Instituto Elcano, 03 de abril de 2017, <<https://www.realinstitutoelcano.org/identidad-europea-reto-para-la-union/>> [consulta: 22 de mayo de 2022].

Históricamente la opinión pública miraba con buenos ojos a la UE y desde su creación hasta el año 2015 ser miembro de la Unión Europea estaba valorado, mayoritariamente, como algo positivo o, como poco, de manera neutra. La confianza en la organización alcanzó su máximo tras la gran ampliación de 2004, sin embargo, ha ido menguando desde entonces, principalmente tras el devenir de las diferentes crisis que ha sufrido Europa desde la Crisis de 2008, la Crisis migratoria y el BREXIT, con cifras que muestran una tendencia a la no confianza en la UE de más de la mitad de la población europea<sup>83</sup>.

El concepto de “identidad europea” puede interpretarse, según Prutsch (2017)<sup>84</sup> en su estudio *“Investigación para la Comisión CULT - Identidad europea”*, de dos maneras: bien entendiendo Europa como una comunidad cultural, de valores compartidos; o bien, entendiéndola como una comunidad política que comparte prácticas democráticas. Y, en base a ambas concepciones, la identidad europea y el fomento del sentimiento de pertenencia a la UE entre los ciudadanos es *conditio sine qua non* para el correcto funcionamiento de la Unión que necesita un grado de legitimidad y de apoyo público para subsistir y evolucionar puesto que *“la falta de una identidad europea fuerte limita el alcance del proceso de integración política”*.

En este sentido y en línea con un estudio del Parlamento Europeo titulado *“Major changes in European public opinion regarding the European Union”* de noviembre de 2016<sup>85</sup> el 39% de la población de la UE no se siente “europea” y un 47% considera que no tiene ningún tipo de vinculación con la Unión<sup>86</sup>. Por ello la creación de una unidad o construcción política

---

<sup>83</sup> NANCY, J. "Major changes in European public opinion regarding the European Union", Exploratory study Updated November 2016, (Bruselas) European Parliament Research Service.

<sup>84</sup> PRUTSCH, M. J., "Investigación para la Comisión CULT - Identidad europea", Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Parlamento Europeo, 2017, ISBN 978-92-846-2436-2.

<sup>85</sup> NANCY, J., B. *op. cit.*

<sup>86</sup> *Ibidem.*



en la UE con una identidad europea como base se antoja un verdadero reto al ser percibida la Unión por los ciudadanos como “*un entramado burocrático y complejo que se centra en la toma de decisiones económicas y que les genera desapego y desconfianza*”<sup>87</sup>.

Para poder reivindicar y cimentar una identidad supranacional europea sobre la base de la diversidad existente en la UE es necesario realizar un análisis de cuáles son los motivos por los que dicha identidad europea no termina de formarse, como son los siguientes:

- **Falta cultura europea:** La cuestión de configurar una identidad común, supranacional, se contempla con escepticismo entre la ciudadanía europea y encuentra su mayor obstáculo el predominio de las identidades nacionales y regionales siguen sobre la identidad europea en el continente. Pero, aunque entre la mayoría de los países integrantes de la UE se comparta un bagaje histórico y, sobre todo, unos valores comunes característicos de la civilización occidental, debido a la nacionalización y constitucionalización de los mismos en los diversos EEMM, hoy en día se contemplan dichos valores con origen europeo como valores constitucionales de ámbito nacional<sup>88</sup>.
- **Déficit democrático:** pese al avance europeo en la unificación política, es bien sabido que la UE no ha alcanzado el grado de democracia y representatividad de los sistemas de los EEMM que la configuran siendo percibidas las instituciones de la UE y sus procedimientos de decisión como inaccesibles para

---

<sup>87</sup> CORREAS SOSA, I. "La identidad europea, ¿en crisis? Reflexiones en torno a los valores comunes en un entorno de cambio", *Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales* (95), 2020, pp. 1-16, pág. 8

<sup>88</sup> GUERRA SESMA, D., "Las antinomias de la unión europea: los problemas de una integración definitiva", *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, 2020, pp. 39-61.

los ciudadanos ordinarios debido a su complejidad<sup>89</sup>. La confianza de los europeos en las instituciones, de acuerdo con lo contemplado en el estudio “*Major changes in European public opinion regarding the European Union*” hecho por el Parlamento Europeo en el año 2016<sup>90</sup>, cayó en picado desde el otoño del 2011 donde el porcentaje de personas que confiaban en las instituciones era menor al de aquellas que no lo hacían, tanto en el Parlamento, como en la Comisión y el Banco Central, sin ocurrir esto y con una tendencia más estable a la confianza en el TJUE, sin embargo<sup>91</sup>.

Por ello, la legitimidad democrática ha sido siempre cuestión de especial relevancia en las distintas fases de integración europea, abordada en las Conferencias Intergubernamentales destinadas a la reforma de los Tratados europeos al procurar aumentar la transparencia de las instituciones comunitarias confiriendo más poderes al Parlamento (artículo 14 TUE) y reconociendo competencias de control a los Parlamentos nacionales (artículo 12 TUE), haciendo públicas algunas sesiones del Consejo (artículo 15 TFUE) y creando la iniciativa ciudadana (prevista en los artículos 11 del TUE y 24 del TFUE)<sup>92</sup>.

- ***Desconocimiento de la regulación y las políticas europeas***: la falta de un discurso político a nivel nacional sobre el papel de la UE en la esfera interna de los EEMM, la problemática actual de la desinformación y las *fake news* o el propio desinterés de los europeos son algunos de los principales motivos que

---

<sup>89</sup> OFICINA DE PUBLICACIONES, *Déficit democrático*, [en línea], Unión Europea, 1998-2022, obtenido de Síntesis de la legislación de la UE, glosario de la síntesis, web oficial de la UE, EUR-lex <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ademocratic\\_deficit](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ademocratic_deficit)> [consulta: 21 de junio de 2022].

<sup>90</sup> NANCY, J., B. *op. cit.*

<sup>91</sup> *Ibidem.*

<sup>92</sup> OFICINA DE PUBLICACIONES, *op. cit.*

llevan a los ciudadanos europeos a no conocer la regulación y las políticas europeas, lo cual añade dificultad a la creación de la identidad europea a la que se viene haciendo referencia. En primer lugar, las actitudes de algunos Gobiernos de los EEMM más que favorecer entorpecen la confianza y el interés de los ciudadanos en la UE por medio de discursos poco claros o contundentes que defiendan a la misma y a sus valores o que ensalcen las políticas desarrolladas por la Unión<sup>93</sup>. En segundo lugar, la desinformación y las *fake news* que se despliegan sobre las medidas tomadas por la UE a través de plataformas sociales en línea, medios de difusión o impresión tradicional generan desconfianza en la misma, por ello es necesario luchar contra ellas con medidas legislativas, formativas y sociales que mitiguen sus efectos. Finalmente, el desinterés de los propios ciudadanos hacia la política en general encuentra su reflejo en la esfera de la UE, donde los ciudadanos, principalmente las generaciones más jóvenes, no se preocupan por conocer la labor de la Unión, lo cual se pone de manifiesto con la creación de la “Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027”<sup>94</sup>, así como con la iniciativa de la “Conferencia sobre el Futuro de Europa” (desarrollada en el epígrafe 5 de este trabajo).

---

<sup>93</sup> Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, (Madrid), *La identidad europea, un reto para la Unión*. [en línea], Web oficial del Real Instituto Elcano, 03 de abril de 2017, <<https://www.realinstitutoelcano.org/identidad-europea-reto-para-la-union/>> [consulta: 22 de mayo de 2022].

<sup>94</sup> Resolución del Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, sobre un marco para la cooperación europea en el ámbito de la juventud: la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027 (2018/C 456/01).

- ***Desconocimiento de los representantes en UE:*** El funcionamiento de la Unión, de acuerdo con el artículo 10 del TUE, se basa en la democracia representativa. De este modo, los ciudadanos estarán representados en el Parlamento Europeo; estando este integrado por un máximo de 751 representantes de los ciudadanos de la UE según lo establecido en el artículo 14 del TUE; dichos representantes, denominados “diputados”, serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto y su mandato durará cinco años.

Así, la UE busca garantizar que las decisiones serán tomadas de manera abierta y cercana o próxima a los ciudadanos (artículo 10. 3 TUE) y, si bien es cierto que el conocimiento sobre modo de elección de los diputados al Parlamento Europeo por medio de sufragio universal directo en todos los EEMM ha ido incrementándose con cada ronda de elecciones europeas, especialmente tras las elecciones de mayo de 2014, con un 71% de la población que conocía el mecanismo según el ya mencionado estudio “*Major changes in European public opinion regarding the European Union*”<sup>95</sup> hecho por el Parlamento Europeo en el año 2016, en las elecciones de dicho año la participación electoral de los ciudadanos europeos fue baja, con exclusivamente un 42,61%. Participación que creció de cara a las elecciones al Parlamento Europeo del año 2019, cuyo porcentaje ascendió a un 50,66%<sup>96</sup>. Este nivel de abstención pone de manifiesto

---

<sup>95</sup> NANCY, J., B. *op. cit.*

<sup>96</sup> PARLAMENTO EUROPEO, (Estrasburgo), *Resultados de las elecciones europeas de 2019*, [en línea], web oficial de la UE, Parlamento Europeo; 02 de julio de 2019, <<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/escanos-partidos-politicos-nacionales-grupo-politico/2019-2024/>> [consulta: abril de 2022]

la percepción de los ciudadanos europeos de la falta de necesidad de la UE tras haber logrado una época de paz – que ahora se da por sentada –<sup>97</sup>.

- ***Respuesta de la UE ante las crisis que perciben los ciudadanos europeos:*** ante la crisis financiera o ante la crisis de los refugiados o ante la gran crisis sanitaria causada por la COVID 19 la Unión Europea no ha desarrollado una respuesta común, rápida y efectiva, es más, en ocasiones las respuestas europeas no han sido claras y han llegado con retraso poniendo en entredicho los “valores europeos”, la “solidaridad dentro de la UE”, el papel de la Unión en a una escala global o la idea de la integración europea como “un proceso irreversible”<sup>98</sup>. Esto inevitablemente, genera un riesgo difícil de evitar hacia el repliegue nacional de los ciudadanos europeos que desconfían en la UE<sup>99</sup>. Las crisis son oportunidades de cambio, puesto que muestran las debilidades de aquello que se contempla como sólido, obligando a llevar a cabo una evaluación e implementar, tras ella, los cambios oportunos<sup>100</sup>, sin embargo, las múltiples crisis a las que se ha enfrentado en los últimos años Europa y la UE han planteado dudas sobre la capacidad de la misma para hacer frente a los problemas actuales, así como sobre su legitimidad política<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> BENEDICTO, I. (19 de mayo de 2019). *¿Por qué no votamos? El reto (y el drama) de la participación en las elecciones europeas*. [en línea], Público, DISPLAY CONNECTORS SL., 19 de mayo de 2019, <<https://www.publico.es/internacional/elecciones-europeas-no-votamos-reto-drama-participacion-elecciones-europeas.html/>>, [consulta: junio de 2022].

<sup>98</sup> PRUTSCH, M. J., *op. cit.*

<sup>99</sup> GUERRA SESMA, D., *op. cit.*, pp. 39-61.

<sup>100</sup> CORREAS SOSA, I., *op. cit.*, p. 11.

<sup>101</sup> PRUTSCH, M. J., *op. cit.*

Ante esta desafección evidente, la UE lucha y lleva a cabo políticas que “enganchen” a los ciudadanos europeos y que les hagan partícipes para poder, así, cambiar su percepción hacia la misma. Pero, es cierto que una de las principales soluciones reside en la labor de los Gobiernos nacionales de los EEMM quienes, por medio de la creación de un discurso claro en favor de los valores democráticos, la reducción de la pobreza y la exclusión social que promueve la UE, así como la orientación de las políticas nacionales en línea con las europeas, podrían incrementar ese sentimiento de pertenencia a la UE y el convencimiento de la población de la labor tan esencial del proyecto supranacional en el que participa su Estado nacional<sup>102</sup>.

En definitiva, la imagen actual de la UE consiste en un gran gigante burocrático, elitista, poco transparente, con centros de decisión difícilmente perceptibles por la ciudadanía; y, como señala Havel (2000)<sup>103</sup>, “*hasta ahora, la unificación europea y su significado dentro del contexto más amplio de civilización, ha quedado oculto detrás de cuestiones técnicas, económicas, financieras y administrativas*”, y esa desafección de los europeos genera una situación problemática que la Unión ha de afrontar indudablemente para asegurar su futuro.

#### **4.6. DESAFÍO Y PAPEL DE LA UE EN EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL:**

La Unión Europea, que abarca la mayor parte del continente europeo, acoge en su territorio al 6% de la población mundial, aproximadamente, ya que más de 446 millones de personas residen en el territorio de los veintisiete Estados que configuran la UE. Además, el impulso económico al que se ha hecho referencia de manera previa en este trabajo y que ha

---

<sup>102</sup> Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, (Madrid), *op. cit.*

<sup>103</sup> HAVEL, V., (Madrid), *¿Existe una identidad europea?* [en línea], *El País*, EDICIONES EL PAIS S.L., 02 de julio de 2000, <[https://elpais.com/diario/2000/07/02/opinion/962488806\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2000/07/02/opinion/962488806_850215.html)>, [consulta: 30 de mayo de 2022].

sido motor del proyecto integrador desde sus orígenes ha tenido, como fin último, configurar la Unión Europea como una gran potencia económica a nivel mundial. Gracias a su funcionamiento como un mercado único que reúne a veintisiete países, la UE en 2018 representaba el 15,6% de las exportaciones a nivel mundial y el 13,9% de las importaciones, liderando junto con China y Estados Unidos el ranking de comercio internacional<sup>104</sup>. El problema es que, en la actualidad, con la globalización existente y en crecimiento, la posición de la Unión Europea a nivel mundial se está quedando reducida frente a otras potencias emergentes que, debido al gran crecimiento económico que aquellas están viviendo, obligan a la misma a replantarse qué quiere ser.

A causa de la globalización, en los últimos cincuenta años el orden mundial político y económico ha cambiado radicalmente. Cuestiones que van desde la seguridad ante terrorismo y amenazas internacionales hasta la inmigración masiva y la Crisis de los refugiados, pasando por el ascenso económico de los países emergentes han trastocado el orden mundial en el que la Unión Europea de la Declaración de Laeken del año 2001 adoptada por el Consejo Europeo pretendía desempeñar un “*papel de actor global en el marco del contexto mundial*”, así como “*una función estabilizadora a nivel mundial*”<sup>105</sup>. Sin embargo, actualmente la UE, ha perdido un peso relativo en el escenario internacional que le ha llevado

---

<sup>104</sup> PARLAMENTO EUROPEO, (Estrasburgo). *La UE en el comercio internacional en cifras (infografía)*, [en línea], Noticias Parlamento Europeo, web oficial de la UE, Parlamento Europeo, creado el 21 de agosto del 2018, actualizado el 21 de junio del 2021, <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20180703STO07132/la-ue-en-el-comercio-internacional-en-cifras-infografia>> [consulta: junio de 2022]

<sup>105</sup> BARBÉ, E. "La UE frente a la emergencia de un mundo posoccidental: en busca del prestigio perdido". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2012, pp. 91-112.

a evidenciar una “burbuja de pesimismo” a su alrededor y en relación con su posición a nivel global<sup>106</sup>.

Las causas de dicho cambio, de acuerdo con lo expuesto por Barbé (2012) en su artículo “*La UE frente a la emergencia de un mundo posoccidental: en busca del prestigio perdido*”, se pueden enunciar de la siguiente manera:

1. La transición de poder en el sistema internacional: El concepto de orden mundial post-occidental define la situación en la que se encuentra estructurado el sistema internacional actualmente, donde las potencias occidentales han perdido el dominio y la posición preferente de la que gozaban antes. Ese desplazamiento de poderes se ha producido a raíz de la emergencia de nuevas potencias, principalmente en el ámbito económico. Los “mercados emergentes” o “BRICS” (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) se han abierto un hueco en los ámbitos centrales de gobernanza global como son el comercio, la energía o el cambio climático llegando a ser responsables del 45% del comercio mundial, por ejemplo. Esa posición adoptada por los países emergentes ha llevado a una redistribución del poder, transformando la estructura unipolar derivada de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, a una multipolar caracterizada por una fuerte interdependencia entre los diferentes actores del sistema internacional. A nivel normativo, el protagonismo alcanzado por los países emergentes se ha reflejado en la cooperación y en la solidaridad entre Estados tanto en un sentido positivo con la gestión conjunta de problemas globales por medio de valores

---

<sup>106</sup> STEINBERG, F. (2013: Madrid). *Europa y la globalización: de amenaza a oportunidad*, [en línea], Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, web oficial del Real Instituto Elcano, 14 de mayo de 2013, <<https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/europa-y-la-globalizacion-de-amenaza-a-oportunidad/>> [consulta: 12 de junio de 2022].



universalizados e instituciones que los garanticen, pero también en un sentido negativo por la reivindicación de soberanía de los nuevos actores en el panorama internacional bajo el principio de no injerencia.

2. La autorrepresentación de la UE y su identidad internacional: la UE en base a su política exterior ha tratado de diferenciarse, en el ámbito internacional, del resto de potencias, configurándose como una potencia civil por medio de una autorrepresentación como actor principal a nivel global cuya función consiste en “*hacer evolucionar las relaciones en el mundo*”, tal y como planteaba la Declaración o las Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Laeken del 14 y 15 de diciembre de 2001. En este sentido, la UE ha basado su política exterior en el multilateralismo, como multilateral es la propia Unión; sin embargo, una UE como la actual cuya identidad internacional carece de reconocimiento social a nivel global encaja con dificultades en el panorama internacional, hecho evidente en las numerosas ocasiones en las que los EEMM de la UE han tenido que actuar como Estados europeos individuales y no como UE en el marco de las Naciones Unidas<sup>107</sup>. La UE, por lo tanto, se encuentra con dificultades internas para configurar una única voz a proyectar en el marco internacional que reúna los intereses y opiniones de los diferentes EEMM, a las cuales se le añaden, cuando consigue esta actuar con cierta cohesión entre sus EEMM, dificultades externas derivadas del rechazo de los actores internacionales que la contemplan como “*neocolonial del mundo occidental*”.

Ante estos cambios la Unión Europea ha desplegado políticas en los diferentes ámbitos en busca del mantenimiento de esa posición de actor principal en el paradigma

---

<sup>107</sup> BARBÉ, E.; *op. cit.*; pp. 91-112.

mundial, como hace al adaptar su política comercial basada en el ya mencionado multilateralismo para llegar a acuerdos comerciales con países extracomunitarios o crear normativa que proteja a los productores europeos de cara al exterior<sup>108</sup>. También en el ámbito del empleo, perjudicado por la globalización con la pérdida de puestos de trabajo o reubicaciones, ante lo cual la UE creó en 2006 el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización por medio del Reglamento (CE) N° 1927/2006, de 20 de diciembre del 2006 por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

En definitiva, el problema de la globalización que afecta directamente a Europa es el cambio en las reglas del juego a nivel internacional<sup>109</sup> agravado por culpa de esa falta de cohesión interna que se viene mencionando a lo largo de este trabajo, por ese carácter de “*voluntary empire*” al que hace referencia Bonciu (2006) en su artículo “*European Union and the challenges of globalization*” por el cual los Estados que componen la Unión lo hacen por voluntad propia y no por obligación haciendo más compleja la tarea de coordinar la diversidad existente en su interior para proyectar una única voz hacia el exterior.

Por todo ello, el desafío de la posición en la que se encuentra la UE en el nuevo orden internacional, es de suma importancia. En un mundo tan interconectado como el que se está desarrollando en la actualidad, es necesario que los EEMM vean en la Unión Europea una ventaja o un “propulsor” de sus intereses nacionales en el marco internacional y no, por el contrario, suponga la UE un retraso en su desarrollo a nivel internacional. El proyecto europeo se fundamenta en las ventajas que supone la cooperación y la unión de los Estados

---

<sup>108</sup> NOTICIAS PARLAMENTO EUROPEO, (Estrasburgo). *Cómo gestionar la globalización: respuestas de la UE*, [en línea], Noticias Parlamento Europeo, Web oficial de la UE: Parlamento Europeo, 11 de septiembre de 2019, <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20190910STO60748/como-gestionar-la-globalizacion-respuestas-de-la-ue>> [consulta: 10 junio de 2022].

<sup>109</sup> BONCIU, F. "European union and the challenges of globalization", *Romanian Journal of European Affairs*, 2006, pp. 7-13.

frente al individualismo y, en definitiva, una Europa fragmentada supone cantidad de amenazas y riesgos ante otras grandes potencias<sup>110</sup>.

#### 4.7. DESAFÍO DE LA EUROPA A DIFERENTES VELOCIDADES:

Es evidente que la construcción europea no se ha producido de manera equilibrada en todos los países que hoy en día la configuran. Esto viene derivado de la sucesiva incorporación de los distintos EEMM y de los diferentes contextos en los que se han ido incorporando. Cada Estado miembro se encuentra en una coyuntura económica, social, política y cultural diferente al resto que, en ocasiones, lleva a contradicciones en relación con el ritmo integrador.

El proyecto europeo que hasta finales del siglo XX había avanzado a un ritmo unificado y homogéneo, al ampliarse hacia el Este e incorporar a la UE países del antiguo bloque oriental que aún debían redefinirse y organizarse como Estados, se encontró con el reto de seguir avanzando en la Unión y, a la par, salvaguardar aquellas diferencias que se producían entre los distintos Estados que la configuraban. ¿Cómo lograr consenso e integración de manera gradual entre Estados en posiciones diferentes o entre “distintas Europas”?<sup>111</sup>. La idea de una Europa a varias velocidades o una Europa a la carta consiste, en definitiva, en la posibilidad de que algunos de los EEMM de la UE opten por una integración mayor y a todos los niveles, mientras que los demás avanzan más despacio, principalmente manifestada en el ámbito económico. En este sentido, ya el ex presidente de la Comisión, Romano Prodi, ilustraba el problema de las distintas velocidades de Europa al decir en una entrevista a *La Repubblica* en 2004 que "*el tren de la Unión no puede siempre moverse a*

---

<sup>110</sup> LÓPEZ RODRÍGUEZ, S., *op. cit.* pp. 89-105.

<sup>111</sup> CORREAS SOSA, I., *op. cit.*, p. 11.

*la velocidad del vagón más lento. De hecho, tengo la impresión de que algunos de los vagones no quieren moverse o incluso quieren ir hacia atrás*". Un claro ejemplo de las "diferentes velocidades" a las que se mueven los EEMM es el Euro ya que no todos los Estados miembros comparten la moneda única a día de hoy.

La solución nuclear planteada en el marco de la UE para salvar estas diferencias y lograr un punto de encuentro entre los diferentes EEMM a partir del cual proseguir con el desarrollo de manera sostenible y equilibrada, pero, sobre todo, armónica, consistió en la creación de las **cooperaciones reforzadas**. Este mecanismo al que los EEMM podían recurrir bajo determinadas circunstancias consistía en colaboraciones más estrechas entre grupos reducidos de Estados. Debido a su naturaleza excepcional, para poner en marcha este mecanismo, hoy regulado de forma general en el Título IV del TUE y más desarrollado en los artículos 326 a 334 del TFUE, ha de cumplirse con una serie de requisitos y, en definitiva, solo se podrá acudir a las cooperaciones reforzadas para cumplir con aquellos objetivos que "*no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto*" (art. 20.2 TUE). Además, las cooperaciones reforzadas solo se podrán llevar a cabo en ámbitos de competencia compartida, complementaria o específica, pero jamás en relación con las competencias exclusivas de la Unión (art. 20.1 TUE y art. 329.1 TFUE).

Como podemos comprobar las cooperaciones reforzadas permiten a los Estados miembros avanzar a ritmos o con objetivos diferentes unos respecto a otros ya que se acude al mismo para superar los puntos muertos o el bloqueo de una determinada propuesta en la que uno o varios EEMM no quieren participar<sup>112</sup>, logrando dejar la puerta abierta a aquellos

---

<sup>112</sup> OFICINA DE PUBLICACIONES. *Cooperación reforzada*, [en línea], Oficina de publicaciones, web oficial de la UE, EUR-lex, Unión Europea 1998-2022, actualizado el 21 de junio del 2021, <<https://eur-lex.europa.eu/legal->

Estados Miembros más ambiciosos y que pretenden acelerar el proceso de construcción europea, pero sin cerrar la misma a los Estados que quieran unirse posteriormente. Supone un mecanismo que busca impulsar la armonización legislativa y política de los diferentes EEMM, permitiendo a aquellos que coinciden en opinión respecto a ciertas materias llevar a cabo un compromiso entre ellos para actuar conjuntamente, sin que la oposición del resto de EEMM pueda afectar a su trabajo. Un ejemplo exitoso del mecanismo de las cooperaciones reforzadas ha sido la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial (Reglamento (UE) N° 1259/2010).

También entra en juego en esta cuestión la idea de **integración diferenciada**, que *“debe perseguir fines comunes, basarse en criterios objetivos, y estar siempre abierta a quien quiera y pueda. Podría actuar con una vanguardia que acabe tirando de los demás, y servir para explorar nuevos ámbitos de integración”* según Ortega A.<sup>113</sup>.

Además, la configuración de esta “Europa a la carta” se pone de manifiesto también en el ámbito de seguridad y defensa de la Unión al prever en su ordenamiento jurídico las denominadas **“cooperaciones estructuradas en Defensa”** en los artículos 42.6 y 46 del TUE con desarrollo en el *“protocolo n.23 sobre la cooperación estructurada permanente”*. Este tipo de cooperaciones flexibilizan los mecanismos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) al permitir a aquellos Estados que *“cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia”* puedan realizar misiones más exigentes

---

content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:enhanced\_cooperation#:~:text=Una%20cooperaci%C3%B3n%20reforzada%20(ar t%C3%ADculo%2020,Uni%C3%B3n%20Europea%20(UE)%2C%20donde > [consulta: junio de 2022]

<sup>113</sup> ORTEGA, A., (2017: Madrid) *¿Varias velocidades? ¡No tan deprisa!* [en línea], Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, web oficial del Real Instituto Elcano, 11 de abril del 2017 <<https://www.realinstitutoelcano.org/varias-velocidades-no-tan-deprisa/>, 11 de abril de 2017> [consulta: 18 mayo de 2022].

fuera de la Unión “*que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas*” (art. 42 TUE), pero pueden llevar a que la Unión en su conjunto se involucre en determinados conflictos sobre la base de unos intereses que pertenecen, de manera exclusiva, al grupo de Estados que participan en la cooperación estructurada y no en general a todos los EEMM<sup>114</sup>.

El riesgo, sin embargo, de todas estas soluciones u opciones “de último recurso” para salvaguardar la heterogeneidad de los actores del proyecto integrador consiste en generar diferencias permanentes e insalvables dentro de la propia UE, acabando en una “geometría variable”, incompatible con la idea de una Europa federal y con base en los problemas de legitimidad que se han tratado de resolver hasta la fecha<sup>115</sup>.

En conclusión, el principal problema de la “Europa a dos o más velocidades” es la necesidad de la misma en determinadas circunstancias. Esto lleva a impedir el avance de manera homogénea a la Unión y, en consecuencia, a la posible división o fragmentación en la propia organización europea generando “*fricciones y asimetrías en la forma de enfocar y entender el proyecto comunitario*”<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> HERRERO DE LA FUENTE, A. A., "La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Lisboa". *Anuario de Derecho Europeo*(5), 2008, pp. 37-65.

<sup>115</sup> ORTEGA, A., *op. cit.*

<sup>116</sup> ESTEBAN RÍOS, J. "El ámbito de aplicación del mecanismo único de supervisión. La situación de los estados miembros de eurozona y de los estados miembros cuya moneda no es el euro: ¿hacia una Europa de dos velocidades?", *Revista de Estudios Europeos*, 2018, pp. 322-338.

#### 4.8. DESAFÍO DE LA “PESC” O POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN:

A continuación, se realizará un breve análisis sobre la acción exterior de la Unión Europea donde se encuentra la política exterior y de seguridad común, cuyo concepto, regulación y características se explicarán para poder entrar a estudiar cuales son los problemas asociados a la misma a lo que se enfrenta la UE en la actualidad.

##### *4.8.1. Evolución de la PESC:*

La política exterior y de seguridad común (de ahora en adelante “PESC”), tiene su origen en el Tratado de la UE (TUE) de 1993, recién acabada la Guerra Fría y ante un profundo cambio del escenario a nivel internacional para cumplir con los objetivos principales previstos en aquel entonces y que se mantienen hoy en día de: mantenimiento de la paz, refuerzo de la seguridad internacional, fomento de la cooperación internacional y desarrollo y consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos y libertades fundamentales, además de dotar a la UE de una mayor dimensión política. En su momento, con la creación de una estructura de pilares por medio del TUE, la PESC venía configurada dentro del pilar intergubernamental del Tratado de Maastricht (el segundo pilar), es decir, como una “forma de cooperación” y no propiamente como un proceso decisorio comunitario<sup>117</sup>. Posteriormente, tras el conflicto de Kosovo (1999) – colofón de la tragedia de los Balcanes – con la reforma del Tratado de Ámsterdam aparece un mecanismo de toma de decisiones más eficaz que pone en evidencia la voluntad de que sea la propia UE la que se encargue directamente de la dimensión de seguridad y defensa mediante el desarrollo en el futuro de una “defensa común”, por ello se precisa en

---

<sup>117</sup> ORTEGA TEROL, J. M., "Una panorámica sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE en la perspectiva de la Constitución Europea: a vueltas entre querer y (no) poder", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*(49), 2004, pp. 69-80.

las misiones de la que en su momento se llamaba la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) – predecesora de la PESC – y se crea la figura del Alto Representante de la PESC, un verdadero impulso para la “política de defensa común”. Con en el Tratado de Niza (2001) se reforma el proceso de toma de decisiones otorgando el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis al Comité Político y de Seguridad (CPS) hasta que, finalmente y una vez que se otorga personalidad jurídica a la UE por medio de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), se fija una estructura institucional para su acción exterior suprimiendo la estructura de pilares para la distribución de las competencias entre la UE y los gobiernos de los EEMM. Aparece entonces la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, propiamente dicha, así como el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y se actualiza la política común de seguridad y defensa (PCSD) como parte integral de la PESC<sup>118</sup>.

#### *4.8.2. Concepto de la PESC:*

La política exterior y de seguridad común es un instrumento con el que cuenta la Unión Europea para actuar y exteriorizar su posición en el marco internacional sobre la base de la diplomacia y el respeto de las normas internacionales. Entre sus objetivos, establecidos en el artículo 21 del TUE se encuentran el mantenimiento de la paz y refuerzo de la seguridad internacional, el fomento de la cooperación internacional con terceros Estados y el desarrollo y consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos y libertades fundamentales. Y es para lograrlos que la UE desarrolla diálogos políticos y establece

---

<sup>118</sup> MALOVEC, M., & PADURARIU, A. (Estrasburgo). *La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados*. [en línea], Parlamento Europeo: Fichas técnicas sobre la Unión Europea, octubre de 2021, <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/158/la-politica-exterior-objetivos-mecanismos-y-resultados>> [consulta: 23 de mayo de 2022]



relaciones con terceros países y organizaciones a nivel internacional, regional o mundial con base en la reciprocidad de beneficios e intereses con aquellos países u organismos que se relacione, todo ello por medio del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que actúa como servicio diplomático de la UE.

Además, la PESC viene integrada por la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que a través de su regulación en los artículos 42 a 46 del TUE persigue, de manera más concreta, el mantenimiento de la paz y el refuerzo de la seguridad internacional ante los retos mundiales que se planteen en dichos ámbitos.

En definitiva, la PESC está ideada para permitir a los EEMM actuar al unísono en la escena internacional y poder así abordar todos aquellos desafíos que, por sí solos, no podrían resolver con el fin de preservar y garantizar la seguridad y la prosperidad de los ciudadanos europeos<sup>119</sup>.

#### *4.8.3.Regulación y características:*

La Unión Europea, al ser una organización internacional con personalidad jurídica propia, tiene la capacidad de erigir relaciones con otros Estados u organizaciones internacionales y de estipular Tratados a nivel internacional y es el Título V del TUE el encargado de enunciar las disposiciones generales sobre la acción exterior de la Unión Europea y, más concretamente, cuestiones específicas sobre la PESC que, en base a las Declaraciones 13 y 14 anexas al Tratado, no afectan a la formulación y dirección de la política exterior propias de los EEMM; en definitiva, a lo largo del Título al que se hace referencia, viene enunciada la actuación exterior que puede realizar UE consistente en definir sus

---

<sup>119</sup> Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea (Bruselas, Bélgica), *Política exterior y de seguridad*. [en línea], Web oficial de la UE, Comisión Europea <[https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy\\_es](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_es)> [consulta: 18 de mayo de 2022].

orientaciones generales y adoptar decisiones sobre acciones, posiciones y modalidades de ejecución a nivel internacional, siempre fortaleciendo la cooperación sistemática entre los EEMM (art. 25 TUE). Además, entre su articulado se encuentran las facultades atribuidas a las diferentes instituciones europeas al asignar al Consejo Europeo la definición de los intereses estratégicos de la Unión y, por ende, los objetivos y orientaciones generales de la PESC, incluido todo lo que tenga que ver con la defensa (PCSD) (art. 26 TUE). Por su parte, el Consejo, sobre dicha base, elabora la PESC y adopta las decisiones necesarias para definirla y aplicarla (art. 26.2 TUE). El Parlamento Europeo, por su parte, ha de ser informado y consultado de manera periódica por el Alto Representante acerca de los aspectos principales y la evolución de la PESC (art. 36 TUE) y en relación con este último, el Alto Representante, se encarga de ejecutar la PESC junto con los EEMM (art. 26.3 TUE) y, además, hace propuestas sobre la misma al presidir el Consejo de Asuntos Exteriores. También actúa como representante de la UE frente a terceros, organizaciones y conferencias internacionales por medio de la diplomacia y del diálogo político y con ayuda del SEAE (art. 27 TUE).

Todas estas decisiones que sean adoptadas frente a una situación internacional que exija una acción operativa de la UE serán vinculantes para los EEMM en relación con las posiciones adoptadas y el desarrollo de la acción (art. 28 TUE); estando, además, los EEMM están obligados a consultar en el seno del Consejo Europeo y del Consejo todas aquellas acciones estatales que pretendan llevar a efecto en el ámbito internacional y que puedan afectar a los intereses de la UE. Esto está ideado para promover una actuación coordinada y común (art. 32 TUE) conforme al principio de solidaridad y otorgándose apoyo diplomático en el exterior, puesto que tienen el deber de coordinación y cooperación de sus acciones y posiciones con las de la UE en organizaciones y conferencias internacionales (artículos 34 y 35 TUE).

A través de esta configuración y por el modo de adopción de decisiones en la misma, se pone de manifiesto el carácter intergubernamental que ha mantenido la PESC a lo largo

de las diferentes reformas de los Tratados comunitarios. Por ejemplo, según el artículo 31 del TUE, las decisiones a las que se ha hecho referencia, se adoptarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo por unanimidad, salvo otra cosa dispuesta en los Tratados y sin contabilizar las abstenciones que llevarán al Estado que se abstenga a no estar obligado a aplicar la decisión adoptada, pero si admitir el carácter vinculante de la misma para el resto de los EEMM. Las excepciones a la unanimidad aparecen en el apartado 2º del mismo artículo 31 del TUE y hacen referencia a los supuestos de decisiones “*relativas a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión*”, aquellas procedentes de una “*propuesta presentada por el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad ante petición específica del Consejo Europeo*”, a las que lleven a aplicar decisiones sobre acciones o posiciones de la UE y a las “*relacionadas con la designación de un representante*”.

Esta rigidez se ha intentado paliar, hoy en día, con el Servicio Europeo de Acción Exterior que cuenta con mayor protagonismo a la hora de coordinar las respuestas y la diplomacia de la Unión Europea.

#### 4.8.4. Problemas:

Como ya se ha recalcado, la competencia en relación con la política y acción exterior de la Unión Europea recae, en definitiva, en los Estados Miembros que no cuentan con una única visión al respecto y sus intereses y amenazas en ocasiones no coinciden lo cual dificulta la creación de una política exterior verdaderamente comunitaria<sup>120</sup>. Esta falta de carácter comunitario o europeo en una materia tan importante como la acción exterior y la

---

<sup>120</sup> GIL IGLESIAS, D., *La Toma de Decisiones en la Acción Exterior de la UE*, [en línea], The political room, Yago Rodríguez Rodríguez <<https://thepoliticalroom.com/la-toma-de-decisiones-en-la-accion-exterior-de-la-ue/>> [consulta: junio de 2022].

credibilidad y papel que desarrolla la Unión Europea “de puertas hacia fuera” se pone de manifiesto en los siguientes argumentos:

- Rigidez procedimientos de votación: tal y como se ha expuesto a lo largo de este epígrafe, el artículo 24 del TUE exige que la definición y aplicación de la PESC estén a cargo del Consejo Europeo y el Consejo los cuales deberán pronunciarse por unanimidad, salvo que los Tratados dispongan otra cosa. Por lo tanto, las decisiones más importantes a adoptar en cuestiones de acción exterior de la UE se basan en el consenso de todos los miembros – Jefes de Estado o de Gobierno de todos los EEMM de la UE y ministros de cada país, en función del tema a tratar, respectivamente – para adoptar una decisión concreta, siendo imposible el acuerdo cuando exista discrepancia o disidencia en tan solo uno de los miembros y sin contabilizar las abstenciones. Esta necesidad de unanimidad según el presidente Jean-Claude Juncker en la 54ª Conferencia sobre seguridad celebrada el 17 de febrero de 2018 en Múnich “*impide actuar de manera creíble en la escena mundial*” al no poder alcanzar una posición unificada; por ello insta, como tantos otros, a flexibilizar y simplificar el sistema de toma de decisiones por medio del mecanismo de la mayoría cualificada principalmente de cara a las cuestiones relativas a la defensa y promoción de los Derechos Humanos a nivel internacional, el régimen de sanciones a imponer o la ejecución de misiones civiles en el extranjero<sup>121</sup>. Este cambio sustancial del proceso decisional en el ámbito de la acción exterior de la UE no ha de traer consigo necesariamente una

---

<sup>121</sup> OFICINA DE PUBLICACIONES, COMISIÓN EUROPEA, *Estado de la Unión 2018 : el voto por mayoría cualificada : un instrumento para hacer más eficaz la política exterior y de seguridad común de Europa*. Luxemburgo: Publications Office, 2018, ISBN 978-92-79-92017-2

reforma del Tratado de la Unión Europea puesto que se podría llevar a cabo por medio de la “cláusula pasarela” contenida en el artículo 31, apartado 3, que permite al Consejo Europeo decidir por unanimidad la ampliación de la votación por mayoría cualificada. Sin embargo, este paso no se acaba de dar, poniendo de manifiesto – de nuevo – esa falta de voluntad de una integración total, aferrándose los EEMM a proteger sus intereses individuales por encima de la unificación en esta materia.

- Bajo grado de integración de la defensa: debido a su carácter intergubernamental el principal obstáculo con el que constantemente se ha encontrado la PESC consiste en su propio funcionamiento que no permite la adopción del “método comunitario”, dejando a cada Estado miembro poder de veto sustancial por el modo de adoptar las decisiones que se acaba de exponer y, por lo tanto, sin una reducción significativa de la soberanía nacional en este ámbito concreto<sup>122</sup>.
- Fragmentación de la elaboración de políticas: existe, respecto a la gestión y ejecución de la PESC un excesivo reparto de las competencias puesto que las Instituciones involucradas son, realmente, las mismas que en el resto del modelo comunitario – Consejo, Comisión, Parlamento... -; sin embargo, el equilibrio de poderes es diferente. Un ejemplo de esto es el derecho de iniciativa con el que cuenta la Comisión que, en este ámbito no es exclusivo ya que las iniciativas pueden ser presentadas por el presidente del Consejo Europeo, un Estado miembro o por el Alto Representante<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> BILANCIA, P. "Posibles desarrollos futuros de la política exterior y de seguridad común después del Tratado de Lisboa", *ReDCE*(13), 2010, pp. 243-266.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

- Falta de capacidad militar: si bien es cierto que en 2016 se dio un impulso considerable en materia de seguridad exterior y defensa europeas con el Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y de la defensa sobre la base de la Estrategia Global de la UE que preveía revisiones anuales y coordinadas de la defensa a escala europea sobre gasto, inversiones nacionales y esfuerzo investigador al respecto, ponía en marcha una cooperación estructurada permanente para reforzar la seguridad y defensa de Europa, mejoraba las estructuras de gestión de crisis con la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución para reaccionar más rápida, eficaz y coherentemente, así como el refuerzo de los instrumentos de respuesta rápida de la UE tales como los grupos de combate creados en 2005 en el marco de la UE<sup>124</sup>; también hay que destacar que en la actualidad la UE no cuenta con un ejército propio puesto que los ya mencionados grupos de combate, máxima representación de la capacidad militar de la UE propiamente, son batallones de efectivos aportados y costeados por los EEMM, sin llegar a integrar todos los ejércitos de los Estados que componen la UE en uno como se pretende hacer de cara al 2025 por medio de la iniciativa “Brújula Estratégica” (“*Strategic compass*”) propuesta por el Alto Representante actual, Josep Borrell, a raíz del conflicto ruso-ucraniano al crear una fuerza de despliegue rápida de 5.000 efectivos ya que, como él mismo ha afirmado: “*Europe must learn to speak the language of power. Over the next decade, we will make a quantum leap*

---

<sup>124</sup> Secretaría General del Consejo Europeo (Bruselas, Bélgica), *Cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa*. [en línea], Web oficial de la UE: Consejo de la UE y Consejo Europeo, última actualización 15 mayo del 2022 <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/>> [consulta: 31 de mayo de 2022]

*to become a more assertive and decisive security provider, better prepared to tackle present and future threats and challenges"*<sup>125</sup>.

En definitiva, a lo largo de los años, la propia UE, por medio de la Estrategia Global de la UE ha tratado de solventar los recelos estatales existentes hacia la modulación de su propia soberanía en materia de política exterior, por medio de la introducción del término de “Autonomía estratégica” en el que se ha de basar la misma para fomentar las sinergias entre la política exterior de la UE y todas las de los distintos EEMM. El problema en relación con la Política Exterior y de Seguridad Común, sin embargo, se configura sobre el asiduo obstáculo al proyecto integrador que son los propios Estados miembros con recelos estatales a la cesión de un mayor grado de soberanía en los diferentes ámbitos políticos y principalmente en relación con la política exterior<sup>126</sup>.

#### **4.9. DESAFÍO DE LAS CRISIS ENCADENADAS:**

Como se ha mencionado de manera constante a lo largo de este trabajo por ser la opinión generalizada entre la doctrina: la Unión Europea está forjada a base de todas aquellas crisis a las que ha tenido que hacer frente a lo largo de su historia y progresa con y a pesar de las mismas; es más, el propio Jean Monnet, uno de los padres fundadores de Europa escribió

---

<sup>125</sup> Strategic Communications of European Union External Action (Bruselas). *A Strategic Compass for the EU*, [en línea], web oficial de la UE: European Union External Action, 21 de marzo de 2022 <[https://www.ecas.europa.eu/node/89047\\_es](https://www.ecas.europa.eu/node/89047_es)> [consulta: 25 de junio de 2022].

<sup>126</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N., "La Política Exterior de la UE", en *Política de la Unión europea. Crisis y continuidad*. Coordinadores C. Ares, & L. Bouza, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Madrid, 2019, pp. 377-398.

en sus memorias que “*Europa se forjará en las crisis y será la suma de las soluciones adoptadas para afrontar esas crisis*”.

Desde la crisis financiera del año 2008 hasta la invasión de Ucrania en el año 2022, la Unión se ha enfrentado a situaciones de verdadera tensión y desestabilidad que han hecho tambalear sus cimientos y han sacado a la luz problemas y vicios de fondo en la gran construcción europea. Pese a la existencia de mecanismos europeos de respuesta ante las crisis previstos como es el Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis (RPIC) adoptado por el Consejo el 25 de junio de 2013 y consistente en el marco de la UE para coordinar crisis intersectoriales a través de la labor de coordinación política de la Presidencia del Consejo y con la participación de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior para racionalizar la puesta en común de información, promover la cooperación y coordinar las respuestas a nivel político ante una crisis, todo ello por medio de mesas redondas, informes analíticos, una plataforma de internet y un punto de contacto permanente para garantizar la comunicación entre los principales actores de manera permanente<sup>127</sup>, la UE ha hecho frente como bien ha podido a las diferentes situaciones críticas que se le han presentado.

Comenzando por la crisis financiera que estalló en Estados Unidos en el año 2008 que expandió sus efectos por todo el mundo, afectando directamente a Europa y a la recién creada Unión Económica y Monetaria. Las principales consecuencias se observaron en la contracción del crédito, la caída del precio de las viviendas y el desplome de los mercados bursátiles. Por todo ello, el proyecto de unificación económica y monetaria tambaleó y sirvió para evidenciar los desequilibrios existentes entre los Estados de la zona euro del norte y del sur de Europa, así como las carencias institucionales de la propia Unidad Monetaria Europea

---

<sup>127</sup> Council of the European Union, General Secretariat of the Council, (2016). *The EU integrated political crisis response - IPCR - arrangements: in brief*, General Secretariat of the Council. <https://data.europa.eu/doi/10.2860/412159>



(UME) generando la necesidad de una actuación conjunta de las instituciones de la UE y de los EEMM para intentar contrarrestar el impacto y los daños económicos, políticos y sociales sufridos. En definitiva, la crisis puso en duda la política monetaria europea e hizo emerger los déficits de la misma basados, principalmente, en la contradicción existente entre una política monetaria, de competencia exclusiva de la Unión, y una política económica de carácter intergubernamental, basada en la coordinación de los EEMM sobre las orientaciones generales de la Unión Europea.

La principal línea de actuación para solucionar la grave situación en la que se encontraban los Estados europeos se configuró a través de la reforma del artículo 136 del TFUE. Esta se llevó a efecto por medio del procedimiento simplificado del artículo 48.6 del TUE para que el artículo reformado permitiera la introducción de mecanismos de estabilidad por parte de los Estados de la zona euro cuando fuera necesario que salvaguardase la estabilidad de la zona euro en su conjunto. Sin embargo, el principal problema de esta solución consistía en que el procedimiento de reforma simplificado no podía ser utilizado para aumentar el ámbito competencial de la Unión Europea. Por dicho motivo, el TJUE a través de la jurisprudencia remarcó que, con dicha reforma, no se alteraban las competencias de la UE, sino que esta posibilidad había de ser contemplada dentro de la política económica de los propios EEMM.

Entre las medidas adoptadas sobre la base de estas modificaciones y orientadas a la restauración de la disciplina y sostenibilidad presupuestaria, al saneamiento y fortalecimiento del sector financiero, gravemente afectado, a mejorar las políticas y la gobernanza económicas que impulsasen el crecimiento y a lograr una unión bancaria y mayor armonización fiscal<sup>128</sup>, se hizo uso de mecanismos como el Mecanismo Comunitario de

---

<sup>128</sup> TOMÉ MUGURUZA, B., "La respuesta de la Unión Europea a la crisis económica y el papel de las Instituciones de control externo", *Revista Española de Control Externo*, 15(43), 2013, pp. 73-101.

Ayuda Financiera a Medio Plazo, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEE) o el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). También se procedió a la creación de una red integrada de órganos o autoridades de supervisión financiera dentro de la Unión a nivel comunitario, así como a nivel estatal en cada uno de los EEMM. La cuestión es que, todos los Tratados por los que se daba forma a dichos mecanismos, pese a basar su aplicación en las instituciones y el ordenamiento europeos, no formaban parte del Derecho originario de la UE; de ahí su denominación por la doctrina como “tratados parásitos”<sup>129</sup>. A su vez, el desarrollo de dichos Tratados por medio del Derecho derivado producido por las instituciones europeas llevó, en su momento, a un repunte de la “*institucionalización tecnocrática de la Unión*”, tal y como expresa ALLUÉ (2017) en el manual “*Derecho Básico de la Unión Europea*”. Esto es porque en materia de deuda y déficit público, a las instituciones tradicionales europeas, se añaden otras “autoridades” especializadas y técnicas que se imponen su supervisión sobre los Estados en las políticas económicas<sup>130</sup>.

Cabe destacar que, en España, ante estas medidas, de manera casi inmediata se reformó el artículo 135 de la Constitución Española por medio del procedimiento del artículo 167 sin el referéndum potestativo o previsto por la norma como tal para subordinar a las decisiones europeas en materia de deuda y déficit todo lo relativo a las mismas a nivel nacional.

Dejando un lado el cuestionamiento del control democrático sobre estas organizaciones o autoridades, es cierto que, gracias a todas las acciones promovidas por la UE para sanear y mejorar la economía de los Estados miembros, la crisis económica del año 2008 demostró de nuevo que “*ante desafíos que sobrepasan con creces la capacidad de acción de un*

---

<sup>129</sup> ALLUÉ BUIZA, A., *op. cit.*; p. 60.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

*estado en solitario, la actuación coordinada a nivel de la UE es imprescindible*” tal y como enuncia Almunia en su artículo “*Crónica de la crisis y algunas conclusiones provisionales*” (2009).

Pero es que derivado de la crisis financiera determinados países de la eurozona experimentaron intervenciones o asistencia financiera por parte de la Unión en sus economías estatales. Y como ejemplo de ello se encuentran los casos de Portugal, España o Irlanda, siendo caso del rescate de Grecia un escollo importante para la economía de la Unión Europea y los EEMM en un momento de elevada inestabilidad y dificultad por la crisis financiera<sup>131</sup>.

Lo que sucedió en Grecia fue que, tras la entrada en la eurozona y con los beneficios derivados de la misma, la economía griega comenzó a sufrir un crecimiento de la inflación por encima del resto de los países vecinos que también pertenecían a la zona euro generando, con ello, una pérdida de competitividad respecto a los socios europeos y una fuerte dependencia del exterior por lo que el déficit público alcanzó el 13,6% del PIB y el Banco Nacional de Grecia declaró la incapacidad de sostenimiento el modelo económico vigente en el país<sup>132</sup>. Con Grecia a punto de entrar en bancarrota desde la UE se elaboraron una serie de “paquetes de rescate” desde el año 2010 hasta el 2018, concretamente tres. Estos paquetes para la asistencia financiera a países en situación de dificultades se basaban en el desarrollo de préstamos bilaterales en los que participase el Fondo Monetario Internacional (FMI) fijados por unanimidad de los miembros de la eurozona, así como en una serie de reformas

---

<sup>131</sup> MARTÍN CARRETERO, J. M., "La Europa intervenida: el ajuste de Grecia entre 2010 y 2016", *Política de la Unión Europea. Crisis y continuidad*, Coordinadores C. Ares, & L. Bouza, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2019, pp. 87-112.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

estructurales en materia fiscal, de competitividad, de condiciones y orientación de mercado en el país griego para recomponer los equilibrios básicos de las finanzas públicas. La intervención de la UE en la economía griega durante toda la década del 2010 a manos de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI supuso “*el escenario de cesión de soberanía nacional más agudo al que se ha visto sometido un país de la Unión Europea desde el inicio de su historia*” tal y como plantea Martín Carretero (2019) en su artículo “*La Europa intervenida: el ajuste de Grecia entre 2010 y 2016*”, lo cual llevó a la UE a dotarse de mecanismos de gestión y resolución de crisis económicas, así como de un fondo de rescate oficial, con procedimientos conocidos para profundizar en el funcionamiento, así como en la estructura de gobernanza de la moneda única y de la zona euro.

Pese al carácter económico evidente del proyecto de integración europeo, la UE encadenó estas crisis con la crisis migratoria generada como resultado del más de un millón de migrantes y refugiados políticos que llegaron a Europa en 2015 por el Mediterráneo desde Estados de Medio Oriente y África Subsahariana como Afganistán, Pakistán, Siria, Irak, Nigeria o Eritrea buscando escapar de situaciones de guerras civiles, vulneraciones constantes del Estado de derecho o inexistencia de oportunidades para sobrevivir y ante los cuales la UE no contaba con políticas europeas de asilo y migración verdaderamente eficaces y justas. Ante esta situación la Unión acudió al ya mencionado RPIC en las diferentes rutas migratorias existentes en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea a la par que se buscaba reformar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) sin lograr acuerdo entre los diferentes EEMM en el Parlamento y la Comisión europeas. Frente a las discrepancias sobre el modo de compartir la responsabilidad en materia de asilo o la integración de los refugiados se debatió en septiembre del 2020 el Nuevo Plan de Asilo y Migración dentro de la comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior en el Parlamento Europeo para implementar procedimientos más eficientes y rápidos, obligaciones de contribución en base al PIB y tamaño de población de los EEMM de la

Unión Europea, plan de acción global respecto a la integración e inclusión y un nuevo Reglamento sobre gestión del asilo y de la migración que reemplazaría el previo Reglamento de Dublín sobre dicha materia. Sin embargo, una vez más, la falta de cooperación y las políticas restrictivas, demagógicas y estandarizadas de determinados EEMM de la Unión han llevado a la crisis migratoria a suponer una cuestión relevante para la seguridad de toda Europa y no solo de los Estados receptores de migrantes en primera línea.

También la salida de las islas británicas de la Unión Europea generó una situación de crisis, tensión y duda acerca de la viabilidad y el futuro de Europa, puesto que, pese a estar prevista la posibilidad de salida de un Estado miembro de la organización de manera teórica en el Tratado de la Unión Europea, al poner Gran Bretaña en marcha el procedimiento de salida de la Unión con el BREXIT, se hizo más evidente la falta de fuerza en el proceso integrador que lleva desarrollándose desde la IIª Guerra Mundial, percibiendo como un fracaso la reducción del número de miembros de la UE.

Tras la inestabilidad generada con el BREXIT, en diciembre del 2019, con el primer brote registrado en Wuhan (China), el nuevo coronavirus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19 ha provocado en la Unión Europea y en sus EEMM una situación de peligro, riesgo y cambio constante con impacto global por los daños humanos, económicos y sociales generados. Contexto en el cual la necesidad imperante de solidaridad entre los EEMM tan ansiada y defendida dentro de la Unión se ha puesto en evidencia nuevamente al producir la situación de pandemia efectos de maneras muy diversas en los diferentes Estados de la UE. Con la activación del mecanismo de la Respuesta Política Integrada a las Crisis (RPIC) también se impusieron desde las más altas instancias europeas obligaciones a los ciudadanos europeos que limitaban directamente las libertades fundamentales sobre las que se fundamenta la Unión Europea, así como los derechos fundamentales de manera provisional con limitaciones de fronteras, restricciones a la libre circulación de trabajadores y de viajes no esenciales a la Unión, etc. En este sentido, la respuesta coordinada dada por la UE ante

la COVID-19 inició apoyada sobre los propios EEMM ante la incapacidad de la propia organización europea para establecer medidas oportunas en relación con política sanitaria o control de fronteras, por ejemplo, lo cual viene derivado del hecho que el principal factor de incertidumbre en esta crisis es la limitada posibilidad de actuación de la Unión en el ámbito de la salud pública, con competencias compartidas al respecto (artículo 4 TFUE) y un papel de apoyo y coordinación de las políticas estatales en la materia más que una verdadera competencia por parte de la UE (artículo 168 TFUE). Sin embargo, la cooperación y la solidaridad europeas en la limitación de la propagación del virus, el avance hacia una vacuna, el suministro de material médico de unos Estados a otros o en el apoyo a nivel europeo de cara al empleo, las empresas y la economía en general se ha puesto de manifiesto a lo largo de toda la pandemia; por ello, y de cara a solventar las situaciones de dificultad económica para los países más afectados por la pandemia, el instrumento excepcional de recuperación temporal son los denominados *Fondos Next Generation EU*. Dichos fondos en parte reembolsables o a devolver a la UE y en parte a fondo perdido, fueron creados en julio del 2020 por el Consejo Europeo. Ascendían a una cifra total de 750.000 millones de euros para que el conjunto de los EEMM pudiera hacer frente a las consecuencias económicas y sociales derivadas de la pandemia endeudándose, por primera vez las instituciones europeas en nombre propio y de cara a ayudar a los EEMM.

En este sentido, es importante destacar que en la gestión de esta crisis, las instituciones europeas han adoptado las decisiones en las que no era necesario el acuerdo político entre Estados miembros de manera ciertamente rápida, aprovechando el marco jurídico recogido en los Tratados y el derecho derivado, tomando una actitud dinámica en la gestión de la situación<sup>133</sup>; sin embargo, el principal problema ha recaído en aquellas decisiones

---

<sup>133</sup> GARCÍA-ANDRADE, X., "La Unión Europea ante la crisis del COVID-19", *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 2020, pp. 125-144.

que requerían de un consenso político entre los EEMM en un momento de plena crisis que se evidencian rígidos y oportunistas eliminando la agilidad en las respuestas conjuntas por falta de acuerdos.

De igual manera y con los estragos de la pandemia aún palpables en muchos de los Estados del continente europeo, en febrero de 2022 Rusia comenzó una invasión armada en Ucrania que ha desplegado sus efectos sobre la Unión Europea. En este caso, si bien es cierto que ni Ucrania, ni Rusia son Estados miembros de la Unión, la situación bélica afecta directamente a la UE a nivel económico, demográfico, político y energético. Es una crisis que la Unión ha asumido como suya y que, al contrario de lo que cualquiera podría haber previsto, está fortaleciéndola e impulsando la unificación política que tanto ansía la Unión Europea.

Como conclusión se puede decir que, en línea con el fenómeno de “crisis encadenadas” en Europa que ya muchos críticos han evidenciado, en los últimos tiempos parece que la UE no consigue salir de un problema y ya está entrando en otro. Y, aunque es cierto que la Unión Europea evoluciona y realiza ajustes y mejoras en su estructura y sus políticas con cada crisis, esta situación también genera un grado de incertidumbre demasiado elevado. El fenómeno de las “crisis encadenadas” puede llevar a los EEMM a replantearse la rentabilidad de participar en el proyecto de integración europeo. Son las dos caras de la misma moneda porque la integración y el trabajo conjunto como organización supranacional que es la Unión Europea proporcionan muchas ventajas y beneficios a los propios Estados, pero también por su pertenencia a la misma se ven envueltos en conflictos o crisis que, en el caso de actuar de manera independiente, no les afectaría. Por ello es un verdadero desafío esta “concatenación” de crisis en el seno de la Unión Europea.

#### 4.10. EL DESAFÍO DE LA AGENDA OCULTA:

Partiendo de la realidad de que la Unión Europea es una organización supranacional y agrupa, por ello, a una serie de países autónomos que se relacionan entre sí, así como con otros Estados fuera del entorno o la esfera europea o comunitaria, se puede comprobar como habitualmente diferentes intereses políticos, económicos o sociales y actuaciones llevadas a efecto de los gobiernos de los propios EEMM, de empresas multinacionales que despliegan su actividad económica en el continente europeo o de *lobbies* y grupos sociales influyen indirectamente en la UE como conjunto. Por ello, el décimo y último desafío al que se enfrenta la Unión es uno que no depende directamente de ella, que no reside en su configuración, estructura o funcionamiento y que, por ende, se escapa a su control.

Las alianzas, enemistades, la rentabilidad y obtención de beneficios o la defensa de valores culturales, pueden ser y, efectivamente, son obstáculos en el camino de la integración europea, ya que suponen un hándicap para llevar a cabo una política común y unificada al actuar los EEMM en favor de sus propios intereses y beneficios sin contar con la Unión<sup>134</sup>. Se torna muy difícil profundizar en el proceso de integración de la Unión Europea a causa del entorno político y económico en el que se desarrolla.

Los intereses a los que se hace referencia en este apartado van desde el ámbito político hasta el económico, pasando por cuestiones sociales y culturales. En este sentido, la UE, por ejemplo, ha debido hacer frente a partidos políticos que, a nivel nacional de algunos de sus Estados miembros, han emitido discursos en contra de la Unión y de la integración para lograr mejores resultados en las elecciones estatales, por cuestiones populistas, acrecentando la opinión pública desfavorable a la integración en lugar de promoverla. El rechazo a las políticas de asilo o reubicación de inmigrantes y refugiados promovidas por la

---

<sup>134</sup> TOVAR RUIZ, J., "La Política Exterior y de Seguridad de la UE: un desafío cada vez más existencial", *Cuadernos de Pensamiento Político*, 2016, pp. 191-196.



UE para solventar la crisis migratoria es uno de los muchos ejemplos que ponen de manifiesto como partidos de ultraderecha han animado a los ciudadanos a votar sus candidaturas, opuestas manifiestamente a la Unión Europea, haciendo uso de un nacionalismo exaltado o de términos como la “inseguridad cultural”<sup>135</sup>, como ha venido sucediendo con los partidos a la cabeza del gobierno húngaro, polaco o checo<sup>136</sup>. También los partidos de la izquierda o extrema izquierda han promovido la abolición de los acuerdos y tratados comunitarios sobre los que se sustenta el mercado único europeo o el espacio Schengen por ir en contra de sus ideologías como sucedió con la polémica enmienda introducida por los eurodiputados del grupo GUE-NGL en el debate sobre el futuro de la Unión Económica y Monetaria, donde se encuentran partidos de izquierdas o anticapitalistas, que instaron a anular los acuerdos y tratados que regulan la pertenencia a la UE y dan sentido a la organización, así como al mercado único europeo o el espacio Schengen<sup>137</sup>. Escándalos políticos a nivel nacional que han tenido repercusión en la UE o en los que ha tenido que entrar la misma, también se agrupan en este desafío como ha sucedido con los “pasaportes

---

<sup>135</sup> Entendida como un sentimiento de inseguridad de un grupo social enfrentado en su espacio cultural histórico a una presencia o influencia externa.

<sup>136</sup> Sentencia TJUE en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa; Tribunal de Justicia de la Unión Europea COMUNICADO DE PRENSA n.º 40/20 Luxemburgo, 2 de abril de 2020.

<sup>137</sup> SÁNCHEZ DE LA CRUZ, D.; *Podemos también pide anular los acuerdos y tratados de la UE*; [en línea], libremercado, Libertad digital, 13 de enero del 2016 <<https://www.libremercado.com/2016-01-13/podemos-tambien-pide-anular-los-acuerdos-y-tratados-de-la-ue-1276565460/>> [consulta: 3 de julio de 2022].

“dorados” vendidos, principalmente, en Chipre o Malta<sup>138</sup> o el escándalo español con el sistema de espionaje *Pegasus*<sup>139</sup>.

A nivel energético, tras la invasión de Ucrania, la UE se ha dado de bruces con el problema de la dependencia de los EEMM a las importaciones de combustibles fósiles provenientes de Rusia; de modo que, una materia en la que la Unión no tiene competencia exclusiva, como se puede observar en los artículos 194 y ss. del TFUE, y en la cual los Estados Miembros determinan sus propias elecciones de fuentes y abastecimiento de energía, la Unión Europea se ve gravemente influenciada por las políticas energéticas de los Estados que la configuran para sacar adelante sus políticas y objetivos en materia energética, así como en materia de política exterior, como sucede en la actualidad con el conflicto ruso-ucraniano.

Por su parte, también afectan a la Unión Europea las prácticas anticompetitivas de multinacionales como Microsoft, Google, Amazon o Apple<sup>140</sup>, entre otras empresas “*big tech*”, que despliegan su actividad en el continente europeo y evaden la normativa de la Unión Europea al respecto.

Finalmente, los *lobbies* existentes y sus políticas de persuasión afectan a la UE sin ser parte específica de esta. El activismo y la influencia en políticas y legislación afecta a la Unión

---

<sup>138</sup> LAGUNA, R.; *La UE abre procedimiento a Chipre y Malta por vender pasaportes a inversores de terceros países*; [en línea], Valenciaplaza, EDICIONES PLAZA SL, < <https://valenciaplaza.com/bruselas-no-permite-que-se-venda-la-ciudadania-europea-a-inversores-extranjeros>> [consulta: 3 de julio de 2022]

<sup>139</sup> DE MIGUEL, B.; *La UE busca neutralizar el sistema de espionaje Pegasus*, [en línea], El País, EDICIONES EL PAIS, S.L., Bruselas, 3 de mayo del 2022, <<https://elpais.com/espana/2022-05-03/la-ue-busca-neutralizar-el-sistema-de-espionaje-pegasus.html>> [consulta: 3 de julio de 2022]> [consulta: 3 de julio de 2022]

<sup>140</sup> PÉREZ, E.; *La Comisión Europea multando a Apple con hasta 23.000 millones de euros es el nuevo Unión Europea vs. Microsoft por Internet Explorer* [en línea], Xataka, 4 de mayo de 2021, < <https://www.xataka.com/empresas-y-economia/comision-europea-multando-a-apple-23-000-millones-euros-nuevo-union-europea-vs-microsoft-internet-explorer>> [consulta: 3 de julio de 2022]

de igual manera que sucede a escala nacional o estatal, lo cual es un problema añadido al que hacer frente por parte de la organización europea.

En definitiva, todos estos casos se escapan de la propia organización, pero tienen una gran influencia sobre ella y, la Unión Europea ha de actuar y evolucionar teniendo en cuenta a todos estos agentes externos.

## **5. HACIA DÓNDE VAMOS**

Vistos los desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea actual es sencillo enunciar como denominador común de todos ellos la falta de un último impulso integrador que anime a los Estados a ceder mayores parcelas de soberanía sin recelos, así como la pérdida de fuerza en la carrera de pequeños pasos que suponía el método funcionalista sobre el que se basaba el avance y desarrollo de la Unión. Sin duda la UE se encuentra en una encrucijada, en un cruce de caminos, en un punto de inflexión del que tiene que salir y las opciones de ruta son o bien hacia una mayor integración o bien hacia la disolución de la Unión Europea.

### **5.1. POSIBILIDADES DE FUTURO**

Desde la propia Unión Europea y sus Instituciones se han venido desarrollando propuestas de cara a su futuro por medio de Informes de Grupos de Reflexión al Consejo Europeo, Resoluciones del Parlamento Europeo, Libros Blancos sobre el futuro de Europa de la Comisión, entre otros tantos. También desde la doctrina, los Diputados del Parlamento Europeo, comisarios europeos o políticos se han hecho públicas opiniones acerca del camino

que debería tomar la Unión<sup>141</sup>. Las propuestas a las que se hace referencia se pueden agrupar en dos apartados: hacia más Europa o mayor integración y hacia menos Europa o desintegración.

### 5.1.1.MÁS EUROPA: LA VÍA DE LA INTEGRACIÓN:

En el punto actual en el que se encuentra la Unión Europea, la mayoría de las propuestas de cara a su futuro buscan, de igual manera que en los inicios del proyecto europeo, una mayor integración. Sin embargo, una mayor unión de los Estados que configuran la UE puede venir llevada a efecto por medio de mecanismos diversos: más integración política, económica, la creación de una Europa federal...

- INTEGRACIÓN POLÍTICA: Como ya se enunciaba en los primeros epígrafes de este trabajo, la organización europea que nació con un objetivo económico de construir un mercado interior único y eficiente entre los Estados del continente europeo logró este objetivo hace tiempo, sin embargo, el principal cabo suelto en el proceso de integración ha venido siempre representado por la falta de una unión política entre los Estados que configuran la UE. En este sentido, se puede analizar aquí la propuesta realizada por Martin Schulz<sup>142</sup>, un ex presidente del Parlamento europeo, en su libro “*Europa: la última oportunidad*”, cuya visión sobre el futuro que debía tomar la Unión Europea partía de una serie de reformas necesarias en el seno de la misma para poder avanzar llevando a cabo, por

---

<sup>141</sup> CALONGE VELÁZQUEZ, A., “Europa. La última oportunidad: dos visiones sobre el futuro de la Unión Europea. Una recensión a propósito de los libros de Martin Schulz, *Europa: La última oportunidad* y de Giscard D’Estaing, *Europa. La última oportunidad*”, *Revista de Derecho de la Unión europea*, núm. 32, enero-junio 2017, pp. 37-50.

<sup>142</sup> SCHULZ, M., *Europa: la última oportunidad*, RBA, Barcelona, 2013.

ejemplo, una redefinición de campos de actividad y estructuras burocráticas de la UE reduciendo del número de comisarios, así como reasignaciones de competencias o facultades para poder mermar el déficit democrático existente entre las instituciones europeas y los Gobiernos nacionales. La motivación para Schulz venía expuesta una cuestión esencial de cara al futuro de la UE: ¿para qué queremos Europa? La respuesta a esta pregunta tendría que venir claramente fijada y conocida. De esta manera, la UE debería configurarse cumpliendo con las siguientes características:

- a) Una UE democrática: el traslado de derechos de soberanía del plano nacional al comunitario debería ir de la mano con la instauración de un modelo de división y separación de poderes férreo para, así, evitar cualquier tipo de déficit democrático. Para ello serían necesarias, por un lado, una reestructuración de las Instituciones con la Comisión como Gobierno o poder ejecutivo de la Unión a cuya cabeza estaría un Jefe de Gobierno elegido por el Parlamento; el poder legislativo debería venir configurado por medio del Parlamento Europeo con iniciativa legislativa y una segunda cámara que sería el actual Consejo de la Unión con los Jefes de Estado y de Gobierno de los EEMM junto con el Consejo Europeo para que los intereses de todos los países miembros tuvieran representación. Y por el otro lado, una reforma de los Tratados, por medio de convención constitucional y referéndum de los ciudadanos sobre Europa para que, en todos aquellos Estados en los que los ciudadanos no quieran continuar en la Unión la abandonen de manera libre y pacífica.
- b) Una UE con poder y reconocimiento a nivel global: sería necesaria una “europeización” de la política exterior, creando una única Política Exterior y de Seguridad Común propia de la organización europea y de esa manera

eliminar el carácter intergubernamental de la misma que provoca su lentitud, rigidez e ineficacia.

- c) Una UE más social: que evoque la unidad dentro de la diversidad existente por medio de la fijación de estándares sociales mínimos y obligatorios en los diferentes EEMM al igual que han de cumplir con el respeto de los derechos fundamentales.
- d) Una UE con más papel de control y supervisión de los mercados y las entidades financieras.

En definitiva, el expresidente Schulz planteaba una vuelta al método comunitario que funcionó en su momento, acudir al pasado para construir el futuro.

- **INTEGRACIÓN ECONÓMICA:** Frente a la propuesta de Schulz, se encuentra la propuesta de Giscard D'Estaing<sup>143</sup>, ex presidente de la Convención sobre el Futuro de Europa, que, en la misma línea de profundización en la integración europea, planteaba una idea diferente limitada a los Estados de la zona euro. Según lo propuesto por D'Estaing sobre la base de la efectividad y con un carácter realista, una integración totalmente económica sí estaría al alcance de la Europa actual, mientras que una integración política sería – y es – un proyecto demasiado ambicioso. Una unión monetaria, presupuestaria y fiscal cerrada a los Estados de la zona euro durante un mínimo de años, negando la entrada de otros Estados para poder crear una situación homogénea basada en el federalismo que permitiese a la UE competir a nivel global. Como si de un trabajo por objetivos de tratara: desde las Instituciones y normativa europeas se fijarían las cifras a cumplir a nivel presupuestario y fiscal con un control a nivel europeo de las

---

<sup>143</sup> D'ESTAING, V. G., *Europa: la última oportunidad*, Confluencias, 2013.

políticas desarrolladas por los EEMM a ese respecto y con la creación de un Tesoro Público europeo y mecanismos de solidaridad entre los diversos Estados. Todo ello se basaría en un método unionista donde las decisiones fueran tomadas por los Gobiernos de los diferentes EEMM por sistemas de mayoría, sin un sistema institucional con división de poderes.

- **INTEGRACIÓN FEDERAL:** Es evidente que la Unión Europea, por su modo de funcionar y las competencias que tiene atribuidas no se configura como una organización internacional, por lo que la duda sobre la naturaleza jurídica de la UE reside en la dicotomía entre Confederación de Estados y Estado federal, sin ajustarse a una u otra definición. La Unión supera la idea de Confederación de Estados al ceder la soberanía en determinadas materias de los EEMM a la propia UE, pese a venir fundamentada en Tratados, pero no llega a cumplir con la forma de Estado Federal por la falta de una Constitución federal como fundamento<sup>144</sup>. La idea de integrar en un ente supranacional muchas de las parcelas que, por lo general, son de soberanía nacional para lograr un nivel de soberanía superior al de la suma de las partes ha sido la finalidad y el objetivo último de los integracionistas o “eurófilos” que han promovido, desde sus inicios, la creación de la Unión Europea. Pese a que, en la actualidad, lo intergubernamental domina sobre lo comunitario, el camino o el futuro de la UE podría orientarse a cumplir con la idea de una Europa federal, constituida como un conjunto de Estados dentro de un Estado mayor como sucede en los Estados Unidos de América. La construcción de este tipo de Estado-Federal, sin embargo, no podría sostenerse

---

<sup>144</sup> DE CARRERAS, F. (2012: Barcelona), *¿Estado confederal? Imposible*, [en línea], La Vanguardia.es, publicado el 23 de octubre del 2012, actualizado a 24 de octubre del 2012 <<https://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20121024/54353407233/estado-confederal-imposible-francesc-de-carreras.html>>

sobre la idea de eliminar los Estados que, hoy en día configuran la UE, así como su cultura y su identidad, sino que habría de proceder poniendo en común todos aquellos atributos de la soberanía nacional de cada uno de los Estados para lograr una soberanía común<sup>145</sup>, ya que en un Estado federal la soberanía no reside en aquellos territorios que lo integran, sino en el pueblo en su conjunto, en todos y cada uno de sus ciudadanos<sup>146</sup>. Además, el fundamento de esta forma de Estado habría de ser, necesariamente, una Constitución que actuase de norma suprema de todo el ordenamiento jurídico y que debería de venir creada por medio del método de la Convención siguiendo los presupuestos o momentos del Derecho Constitucional moderno, democrático y social: el momento de la libertad civil, el del pacto constitucional y el del acto constitucional<sup>147</sup>.

### 5.1.2.MENOS EUROPA: LA VÍA DE LA DESINTEGRACIÓN:

Desde una visión mucho más pesimista, se encuentran todos aquellos autores, pensadores, políticos o ciudadanos de a pie que consideran que el único camino posible para la Unión Europea es la desintegración. Las razones otorgadas para justificar esta solución van desde la globalización en la que Europa se está quedando atrás, a la pérdida de la identidad cultural, pasando por la falta de una verdadera integración a lo largo de todos los años de vida de la UE. La Unión Europea para algunos supone un obstáculo más que una

---

<sup>145</sup> WESTENDORP Y CABEZA, C., “El futuro de Europa”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1, 2º semestre 2001.

<sup>146</sup> DE CARRERAS, F. *op. cit.*

<sup>147</sup> FONDEVILA MARÓN, M., “El proceso de integración europea en relación con la descentralización de los Estados miembros”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2010, pp. 385-419



ventaja ya que opinan que los fines con los que se creó no tienen razón de ser en la actualidad; defienden que tampoco cumple la UE actual con su deber de garantizar todos los valores sobre los que se basa y que exige su ordenamiento puesto que en los Estados miembros se están observando de nuevo conductas racistas, homófobas, xenofóbicas, etc. que parecen escaparse del control de las instituciones de la Unión, incapaces de frenarlas; al igual que no cumple con su finalidad originaria de mantener la paz en el continente europeo, lo cual se ha puesto de manifiesto tras la invasión de Ucrania a manos de Rusia. La desintegración, sin embargo, también podría contemplarse en dos grados diferentes: bien con una desaparición total de la Unión Europea o bien con una reducción a un mero Tratado de libre comercio. Respecto de esta segunda, sería posible abandonar el objetivo que muchos consideran inalcanzable de una unión plenamente política y optar por mantener exclusivamente el mercado único existente en la Unión, con las libertades de circulación de mercancías, servicios, capitales y personas, pero retomando de manera plena las parcelas de soberanía nacional hubieran sido cedidas por los Estados a la Unión Europea en todas aquellas materias fuera de lo económico. Por su parte, la primera posibilidad, el hecho de una desaparición total de la Unión Europea, sin embargo, traería consigo unas consecuencias nefastas desde todas las perspectivas<sup>148</sup>. A nivel económico se desencadenaría una gran recesión caracterizada por un elevado nivel de desempleo y una fuerte bajada del consumo interno y externo; por su parte, el fin de la libre circulación se palparía no solo a la hora de viajar, sino a la hora de consumir, de comprar muchos productos que vienen de otros EEMM. Se procedería a una etapa incierta en la que sería necesario renegociar muchos de los Tratados y Acuerdos que hoy por hoy vienen dados por la mera pertenencia a la Unión, y muchos de

---

<sup>148</sup> BENGUA, A., (Madrid), *¿Qué pasaría si mañana la Unión Europea desaparece?*, [en línea], HUFFPOST, 19 de noviembre de 2018, <[https://www.huffingtonpost.es/2018/11/19/que-pasaria-si-manana-la-union-europea-desaparece\\_a\\_23572291/](https://www.huffingtonpost.es/2018/11/19/que-pasaria-si-manana-la-union-europea-desaparece_a_23572291/)> [consulta: 30 de junio de 2022].

los Estados europeos quedarían a merced de las grandes potencias que actualmente dominan la economía mundial como China o EE.UU. Más allá de la economía, la falta de seguridad en los Estados que pertenecían a la Unión sería una de las consecuencias más graves donde el terrorismo, el contrabando de armas, el narcotráfico o la trata de seres humanos serían amenazas directas y difícilmente soportables. Todo ello tendría graves efectos en los ciudadanos “ex – europeos” que no contarían con una carta de derechos reconocidos y exigidos en todos los Estados miembros, o que perderían todas las ayudas y subvenciones procedentes de Europa, incluso en el ámbito social se perdería el multiculturalismo y la diversidad que caracterizan a la población europea.

Por último, otra posibilidad para la Unión Europea sería continuar con ese *modus operandi* que le ha caracterizado hasta ahora consistente en “poner parches” a los problemas y vicios que encuentra en su seno. Los EEMM, a lo largo de la historia de la UE, han propuesto soluciones inmediatas y a corto plazo para muchos de los defectos que se han evidenciado en las Instituciones europeas y su funcionamiento para así mantener la unión y la cooperación; sin embargo, el problema de las soluciones cortoplacistas es que hacen emerger los mismos problemas una y otra vez al no venir totalmente neutralizados o arreglados la primera vez que se presentan. Una política de parches o tiritas, se le podría llamar. Pero, como bien es sabido, los parches no duran para siempre y, de aquí a unos años, la Unión Europea volvería a encontrarse en una situación crítica y de inflexión.

## **5.2. LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA**

A raíz del debate político acerca del futuro de la Unión Europea, así como por las diferentes crisis afrontadas por la UE en los últimos años a las que se ha hecho referencia de manera previa en este trabajo como el BREXIT, la COVID-19 o la Crisis migratoria y

económica, entre otras, se han puesto de manifiesto nuevamente las carencias del sistema europeo de gobernanza, lo cual ha derivado en la merma del apoyo público en el proyecto europeo. Conscientes de esta situación, las propias instituciones han convocado la Conferencia sobre el futuro de Europa que consiste en una iniciativa conjunta del Parlamento europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea cuyo fin es escuchar a los ciudadanos europeos y otorgarles la oportunidad de poder expresar sus opiniones sobre el futuro de la organización europea por medio de diálogos y debates dirigidos por los propios ciudadanos. Todo ello destinado, en definitiva, a renovar a Unión Europea y relanzar el proyecto de integración.

El proceso de creación de la Conferencia sobre el futuro de Europa (de ahora en adelante “la Conferencia”) comenzó el pasado año 2021 con la firma de la Declaración Conjunta de los representantes del Parlamento, Comisión y Consejo el 10 de marzo para comenzar con los trabajos sobre la Conferencia a finales del mismo mes a manos de un Comité ejecutivo encargado de supervisar el trabajo y la organización de la Conferencia. Tras activar la plataforma digital, el calendario de actos e inaugurar oficialmente la Conferencia a lo largo de mayo del 2021 se han desarrollado distintas sesiones y actos de los ciudadanos europeos agrupados en paneles de doscientos ciudadanos europeos elegidos de forma aleatoria de entre los ciudadanos de los distintos EEMM para asegurar la diversidad de la UE. En dichas agrupaciones los ciudadanos reflexionan de manera conjunta acerca de temas tan variados como la justicia social, una economía más fuerte, cultura, deporte, democracia, libertad de medios de comunicación y desinformación, etc. Dichos paneles han sido posteriormente estudiados y analizados en sesiones plenarias de la Conferencia configuradas por ciudadanos, diputados del Parlamento Europeo, miembros de parlamentos nacionales, representantes de medios de comunicación e interlocutores sociales y miembros del Consejo, Comisión y entes regionales y locales organizados en nueve grupos de trabajo para elaborar

propuestas finales en los diferentes temas tratados y recomendaciones de actuación. Finalmente, el pasado 9 de mayo de este año 2022 se llevó a cabo la clausura de la Conferencia sobre el Futuro de Europa por medio de un informe final con los resultados de la conferencia que incluye hasta un total de cuarenta y nueve propuestas de reforma de la UE<sup>149</sup>.

Los principales **elementos** de la Conferencia se pueden enumerar de la siguiente manera:

1. La plataforma digital multilingüe por medio de la cual los ciudadanos europeos comparten ideas y envían contribuciones:  
<https://futureu.europa.eu/?locale=es>
2. Los eventos descentralizados por toda Europa en formato online, así como presenciales.
3. Los paneles europeos de ciudadanos representativos de las diferentes regiones, sexos, edades, contextos socioeconómicos y niveles educativos al estar configurados por ciudadanos europeos provenientes de todos los EEMM en los que hubiera mínimo un representante de cada sexo por Estado miembro y un tercio del panel estuviera compuesto por jóvenes (de edades entre 16 y 25 años).
4. Los Plenos de la Conferencia para debatir las recomendaciones hechas por los paneles nacionales y europeos.

---

<sup>149</sup> Secretaría General del Consejo Europeo (Bruselas, Bélgica), *Conferencia sobre el Futuro de Europa*. [en línea], Web oficial de la UE: Consejo de la UE y Consejo Europeo, última actualización 15 junio del 2022 <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/conference-on-the-future-of-europe/#:~:text=La%20Conferencia%20sobre%20el%20Futuro,y%20debates%20dirigidos%20por%20los>> [consulta: 20 de junio de 2022]

5. Una presidencia conjunta del presidente del Consejo, el del Parlamento Europeo y la presidenta de la Comisión Europea.
6. El Comité Ejecutivo encargado de informar y apoyar de manera regular a la presidencia de la Conferencia por medio de la toma de decisiones en relación con la organización de la Conferencia, así como de la preparación y supervisión de las sesiones.

Como ya se ha mencionado, la Conferencia sobre el Futuro de Europa finalizó en la primavera del 2022, dejando cifras de participación que muestran el éxito rotundo que ha supuesto. Por ejemplo, el Informe Final (“*REPORT ON THE FINAL OUTCOME*”) presentado a los Presidentes de las tres instituciones europeas – Consejo, Comisión y Parlamento – en mayo del 2022 recoge que, en abril del 2022, alrededor de 5 millones de usuarios habían accedido a la Plataforma digital multilingüe, había más de 50.000 participantes activos, 17.000 ideas debatidas y se habían programado y realizado más 6.000 eventos<sup>150</sup>. De este modo, las proposiciones finales fijadas en la última sesión de la Conferencia de los días 29 y 30 de abril del 2022 a tratar en la sesión plenaria fueron organizadas en 8 líneas de trabajo para el Futuro de Europa: una Europa social basada en la solidaridad, justicia e igualdad, actuaciones para frenar el cambio climático, mayor democracia en la Unión, un incremento en la armonización en política exterior y de seguridad común, una UE con más autonomía y seguridad a nivel global, garantía del respeto de los valores europeos, mayor identidad europea de los ciudadanos y conocimiento sobre

---

<sup>150</sup> Conference on the Future of Europe, *Report on the final outcome*, [en línea], Web oficial de la Unión Europea, European Union, 2022; ISBN 978-92-824-8748-8, May 2022, < <https://futureu.europa.eu/pages/reporting>>

cuestiones de la UE y, finalmente, una mejora en la educación que empodere a los jóvenes ciudadanos europeos para participar en la esfera política.

En definitiva, con el foro de debate que representa la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la UE ha buscado dar a los ciudadanos europeos la oportunidad de participar en la configuración futura de la UE involucrándolos de manera directa en el proyecto integrador para mejorar la actitud de los mismos ante la Unión.

## **6. EL DESAFÍO INMINENTE: UCRANIA Y LA UNIÓN EUROPEA**

Hay quien opina que la reputación de la UE como garante de paz y democracia en el continente europeo se ha visto cuestionada por su incapacidad para evitar que la Rusia de Vladimir Putin haya iniciado una invasión en Ucrania el pasado mes de febrero del 2022.

Si bien es cierto que ni Ucrania ni Rusia pertenecen a día de hoy a la Unión Europea, debido a sus situaciones geográficas en el continente europeo y en parte del mismo, respectivamente, son Estados directa y constantemente relacionados con la Unión y los EEMM. Concretamente, las relaciones de la UE con Ucrania encajan dentro de la Política Europea de Vecindad (PEV) de la Unión Europea por medio de la cual esta ofrece a sus países vecinos una relación privilegiada, sobre la base del compromiso mutuo de respeto de unos valores comunes tales como la democracia, la buena gobernanza o los derechos humanos, entre otros; por ello, desde la firma del Acuerdo de Asociación (AA) en el año 2014 que entró en vigor en el año 2017 se implantó una asociación política entre Ucrania y la UE cuyo fin último era la integración progresiva de Ucrania en el mercado interior de la UE mediante la cooperación y convergencia de políticas, legislación y actuación en materias

como la libre circulación, la igualdad de derechos de los trabajadores, el acceso al banco europeo de inversiones, etc., todo ello encuadrado en la Zona de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo o DCFTA (en inglés), plenamente operativa desde 2016.

Por su parte, la relación entre la Unión Europea y Rusia ha sido una fuente de tensiones en los últimos años, principalmente desde la anexión ilegal de Crimea del año 2014 por esta última, pero también por los apoyos a grupos rebeldes dentro de Ucrania, por la promoción de campañas de desinformación y por las políticas desarrolladas en relación con los Estados vecinos al Estado ruso. Si bien es cierto que, hasta entonces, la UE y Rusia habían creado una estratégica relación en materias como el comercio, la energía, el cambio climático, la investigación, etc., desde 2014 la Unión Europea ha desarrollado una actitud de rechazo hacia Rusia con la imposición de restricciones a raíz de la actitud invasora sobre Ucrania excluyendo a Rusia del G8 o interrumpiendo procesos de adhesión del Estado ruso a diferentes organizaciones internacionales, entre otras sanciones.

Por todo ello, cuando el 24 de febrero del 2022 Rusia inició una invasión a gran escala contra Ucrania la UE tomó cartas en el asunto apoyando a esta última y a sus ciudadanos como respuesta a la agresión desarrollada por el ejército ruso que vino calificada como injustificada y no provocada. Entre las actuaciones que ha desarrollado la UE desde el estallido de la guerra ruso-ucraniana se encuentran la exigencia tanto a nivel europeo como de manera individual los EEMM de poner fin a las acciones militares rusas y retirar sus efectivos del territorio ucraniano, la prestación de apoyo humanitario, político, financiero y militar, así como la ampliación de las sanciones contra Rusia. Estas últimas se han configurado por medio de seis paquetes de sanciones cuyo objetivo es debilitar la base económica del Estado invasor para lograr que mantener la guerra sea insostenible para el Estado de Putin.

Pero, la verdadera relevancia de este hecho histórico en relación con el análisis planteado en este trabajo es que, a raíz de la invasión rusa al país ucraniano, se ha dado un

nuevo impulso a la integración europea, tal y como se mencionaba ya en los primeros epígrafes (véase epígrafe 3). Los EEMM se han unido aún más para prestar apoyo a un Estado que no forma parte de la UE como es Ucrania quizá por la sensación de *deja vu* de estar viviendo una situación de guerra como la vivida tras la IIª Guerra Mundial y querer garantizar el mantenimiento de la paz en el continente o quizá ante el miedo de una imparable Rusia que en el caso de lograr la anexión total del territorio ucraniano y aspirase a más. El asunto es que gracias a este impulso integrador muchas de las cuestiones que venían consideradas como desafíos a los que debe hacer frente la Unión Europea hoy en día (véase epígrafe 4) están empezando a desdibujarse, diluirse o a solucionarse. Concretamente respecto al historial de Polonia en relación con los ataques a los derechos fundamentales o al ordenamiento jurídico de la UE – a los que se hacía referencia en los primeros desafíos – el gobierno polaco parece estar redimiéndose ante Bruselas en la guerra ruso-ucraniana puesto que hasta el momento es el Estado que más ayuda ha proporcionado a Ucrania y en palabras de la Presidenta de la Comisión Úrsula Von der Leyen, al ayudar a Ucrania está ayudando a toda la Unión Europea. Polonia, desde que inició la invasión rusa el pasado febrero ha abierto sus puertas a grandes cifras de refugiados ucranianos, situándose como el segundo país en acogida de refugiados a nivel global según el *Financial Times*. Esto choca con las políticas anti-inmigración que estaba desarrollando hasta el momento el gobierno polaco del PiS en la frontera con Bielorrusia. Por su parte, el lobby del “grupo de Visegrado” o V4 al que se hacía mención previamente en este trabajo, en esta situación de guerra se ha resquebrajado, separando a Hungría, aliada de Moscú en la UE, y Polonia, que apoya férreamente al gobierno ucraniano.

Por su parte y respecto al desafío a la composición de la UE, concretamente en relación con la adhesión de nuevos Estados, el principal problema se ponía de manifiesto en la rigidez y lentitud del proceso recogido en el artículo 49 del TUE, sin embargo, ante la situación que está viviendo Ucrania en la actualidad y teniendo en cuenta que, en los últimos



años y por medio del Acuerdo de Asociación dicho Estado y la UE habían estado trabajando mano a mano para acercar al país ucraniano a la Unión reformando su economía, su legislación y sus políticas, el pasado 23 de junio del 2022, el Consejo Europeo concedió a Ucrania y a Moldavia el estatus o condición de país candidato a la adhesión a la UE y reconoció la posibilidad de concedérselo a Georgia en cuanto cumplieren con todo aquello especificado en el dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Georgia a la UE. En este sentido, es evidente como el Consejo ha optado por un proceso acelerado de ingreso de Ucrania a la UE empapado de matices políticos y de cara al exterior para demostrar el apoyo de toda la Unión al país que está siendo víctima de la invasión rusa. Fuera aparte de cuales hayan sido las motivaciones para valorar un proceso de ingreso acelerado no previsto en los Tratados, el mero hecho de plantearlo en el Consejo y que haya calado la idea entre los dirigentes de los EEMM ya es un paso adelante en el proyecto integrador que busca abrirse al mundo exterior y hacerse más fuerte.

Como se puede comprobar, el cambio en los diferentes desafíos está interrelacionado puesto que, de la mano de la solicitud de Ucrania a entrar en la Unión europea, el presidente ucraniano Volodymyr Zelenski ha manifestado en reiteradas ocasiones desde el inicio del conflicto la voluntad del país por entrar en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) donde, hasta el momento, solo cuenta con la condición de “*Socio de Oportunidad Mejorada*”. El hecho de pertenecer a la OTAN permitiría, según los artículos 4 y 5 del Convenio de Washington (1949), llevar a efecto la declaración de guerra de la Alianza hacia Rusia puesto que un ataque contra un país de la Alianza equivale a un ataque contra todos ellos. La cuestión del ingreso a la OTAN por parte de Ucrania está directamente relacionada en primer lugar, con el tema de la adhesión de Ucrania a la UE ya que, si lograrse ser miembro de esta última, todos los países europeos deberían apoyar su ingreso en la OTAN, así como, en segundo lugar, con el tema de la política exterior de la Unión Europea. La Unión que, a diferencia de la OTAN, no es una alianza militar ha reconsiderado el proyecto de una Europa

geopolítica, como una unidad continental en política exterior más fuerte y preparada ante los retos externos a raíz del conflicto en Ucrania. Es más, de ahí deriva la adopción de la ya mencionada “Brújula Estratégica” el pasado 21 de marzo del 2022 por el Consejo, consistente en un plan de acción que busca reforzar la política de seguridad y defensa de la Unión Europea a través de la promoción de la actuación de la Unión con la creación de una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE de hasta 5 000 militares o misiones civiles de la PCSD, así como la garantía de la seguridad a través del refuerzo de las estrategias de anticipación y de la inteligencia por medio de un incremento en la inversión en materia de defensa por los EEMM acompañado todo de un trabajo asociativo con socios estratégicos como la OTAN, la ONU u otros socios regionales.

De esta manera, desde la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad se ha incentivado a los diferentes Estados miembros a ceder un mayor grado de soberanía para lograr una actuación conjunta más fuerte y que, así, la UE pueda “*hablar el idioma del poder*” tal y como ha expresado el propio Alto Representante Josep Borrell; es más, el hecho de instaurar una Unión geopolítica llevaría consigo dejar las unanimidades para casos excepcionales y optar por el desarrollo del contenido de instrumentos de poder duro sobre medios económicos y militares frente al “*soft power*” sobre el que se construye la Política Exterior y de Seguridad de la UE actualmente, todo ello mediante las mayorías cualificadas tan ansiadas en el ámbito de la PESC (González-Barba, 2022).

De la mano es esta unión o “re-unión” de los EEMM en torno a un mismo objetivo como es el prestar apoyo a Ucrania se diluye también el euroescepticismo de los gobiernos más contrarios a la permanencia de determinados países en la UE. Con imágenes por ejemplo, de Matteo Salvini, representante del partido político de extrema derecha y euroescéptico italiano la Liga Norte, en la ciudad polaca de Przemysl enunciando un discurso a favor de la cooperación y de los refugiados ucranianos, se pone en evidencia como la

invasión rusa a Ucrania ha reorganizado la situación política en la Unión Europea puesto que, tal y como expresa Andrea Noferini, profesor del CEI International Affairs y director de la Preparación de la oposición de la Carrera Diplomática en una entrevista a la *newsletter ethic* “en emergencias como estas, incluso los más reacios cierran filas y se aglutinan alrededor de las posiciones clásicas occidentales que la UE defiende”<sup>151</sup>.

El carácter humano de la guerra y las imágenes que llegan por los medios de comunicación sobre la situación en Ucrania y de sus ciudadanos han provocado una toma de consciencia en la mentalidad de los ciudadanos europeos que a día de hoy apoyan en mayor medida el proyecto europeo para acabar con las agresiones rusas a Ucrania. La identidad europea tan cuestionada ha emergido a flote entre los ciudadanos europeos y la vinculación sentimental con un país del mismo continente ha despertado en los ciudadanos de los EEMM actitudes solidarias hacia los refugiados y de apoyo hacia la organización europea para que esta ayude, en última instancia, a Ucrania<sup>152</sup>.

Todos estos argumentos ponen de manifiesto el cambio que la guerra en Ucrania está suponiendo para Europa y para la Unión Europea. La guerra siempre es un hecho disruptivo, sin embargo, esta ruptura o alteración puede ser el impulso que necesitaba la Unión Europea de cara al futuro. Sin embargo, hay que tener cuidado, ya que este último impulso quizá está demasiado empapado de un carácter pro-OTAN y no tanto pro-Europa, lo cual, en lugar de acercar a los EEMM para lograr el proyecto de una Unión Europea plenamente integrada

---

<sup>151</sup> HDEZ. CERVANTES, M. (2022: Madrid), *¿Qué será de la Europa euroescéptica?*, [en línea], *Ethic*, CORRIENTES CIRCULARES SL, 25 de marzo del 2022, < <https://ethic.es/2022/03/que-sera-de-la-europa-euroesceptica-ucrania/>>, [consulta: junio de 2022].

<sup>152</sup> GONZÁLEZ-BARBA, J., *El impacto de la guerra de Ucrania sobre la UE*, [en línea], Política Exterior, ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR SL, 9 de mayo de 2022 <<https://www.politicaexterior.com/el-impacto-de-la-guerra-de-ucrania-sobre-la-ue/#entries-share-anchor>> , [consulta: 20 de junio de 2022].

económica y políticamente, los alejaría; esto pone nuevamente de manifiesto esa falta de integración a nivel de política exterior de la UE que necesita refugiarse en los Estados Unidos de América para ser eficaz y eficiente en el ámbito militar. Pero eso son conjeturas e hipótesis que, a día de hoy, aún no se pueden valorar plenamente.

## 7. CONCLUSIONES

*“Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie”* – Giuseppe Tomasi di Lampedusa<sup>153</sup>.

Efectivamente, a lo largo de este trabajo se ha puesto de manifiesto como la Unión Europea es un ente dinámico, casi orgánico o vivo, que a lo largo de su historia se ha ido adaptando en base a las necesidades de la sociedad en la que se desarrolla con la finalidad de servir a los Estados que la componen. El cambio siempre ha sido inminente, necesario y el momento actual no es una excepción, sino una confirmación a la regla.

Las características, el funcionamiento, los puntos fuertes y las debilidades de la Unión Europea, así como el excesivo papel protagonista de los Estados miembros son el principal impulso a la par que el principal obstáculo para el proyecto integrador europeo, lo cual se ha evidenciado en los diferentes argumentos analizados.

A lo largo de este trabajo se ha incidido en la idea de que la Unión Europea se encuentra al borde del colapso, de la desintegración; que a su alrededor las tensiones crecen ante la incapacidad de la organización para introducir las reformas políticas, jurídicas, económicas, militares o culturales necesarias. Con la amenaza de los nacionalismos que han emergido para dismantelar la UE desde dentro como piensan muchos o con la confirmación

---

<sup>153</sup> DI LAMPEDUSA, G. T.; *El gatopardo*; Giangiacomo Feltrinelli, 1958.

de que de la Unión Europea “hay salida” como ha demostrado el Reino Unido, además de la posición relegada de la Unión a nivel global, la disfuncionalidad de la zona euro, la falta de una política exterior común eficaz, la influencia de agentes extraños a la organización que se escapan de su control, el rechazo o la mera indiferencia de la opinión pública hacia el proyecto integrador europeo o la situación bélica a las puertas de la Unión Europea, se pone de manifiesto que la UE es un proyecto integrador inacabado que ha de enfrentarse de manera inminente a la decisión que tanto se ha pospuesto: ¿más integración o desintegración?

Es ahora cuando la Unión Europea debe aprender de dónde viene para enfrentarse a la cuestión de hacia dónde va. Pasado, presente y futuro interrelacionados para garantizar el éxito o asegurar el fracaso. El realismo y la objetividad como bandera para el cambio.

Las instituciones europeas, los gobiernos de los Estados miembros y los ciudadanos europeos han de lograr un acuerdo sobre el camino que va a tomar la organización ya que son elementos de una máquina que, para funcionar ha de estar perfectamente engrasada. Es la propia idiosincrasia de la Unión Europea lo que hace posible que yo esté aquí dando mi opinión porque la Unión no es simplemente un conjunto de Estados, sino un conjunto de ciudadanos de los que depende el éxito del camino de Europa. En relación con ello, y personalmente, este trabajo me ha permitido darme cuenta de que, en realidad, somos los ciudadanos europeos los que podemos y debemos generar el cambio, decidir hacia dónde va a ir la Unión Europea, defender la democracia sobre la que se sustenta. Por ello, espero haber cumplido mi objetivo principal con este trabajo de aportar mi granito de arena para animar a que todos los ciudadanos que dan vida a la Unión Europea se hagan conscientes de la situación que les rodea, puedan crear una opinión propia sobre la misma, valoren las diferentes posibilidades y luchen por avanzar hacia el futuro que quieran.

Para concluir, tal y como señaló el expresidente de la Comisión Europea Jacques Delors en los años 1985 a 1995 ya dijo en 1993 que “*Europa es como una bicicleta. Si no pedaleamos, nos caemos*”, a lo que la autora de este trabajo ha de añadir que a Europa aún le quedan fuerzas para pedalear, pero no puede rendirse a mitad de la subida.

## 8. BIBLIOGRAFÍA:

Acta Única Europea (AUE), firmada en Luxemburgo (Luxemburgo) el 17 de febrero de 1986 y en la Haya (Países Bajos) el 28 de febrero de 1986, versión codificada en el Diario de las Comunidades Europeas DO L 169 de 29.6.1987, p. 1/28 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT), disponible en <<http://data.europa.eu/eli/treaty/sea/sign>>

ÁLVAREZ, M. V. "El euroescepticismo en una Unión Europea en crisis: ¿viejo fenómeno en nuevos odres?" *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, num. 13, octubre-diciembre de 2012, pp. 4-17.

ALLUÉ BUIZA, A. "Evolución Histórica de la Unión Europea", *Derecho básico de la Unión Europea*, A. Calonge Velázquez, E. Martínez Pérez, A. Allué Buiza, A. López de los Mozos, & J. Matía Portilla / Comares, Granada, 2017, pp. 25-68.

ALMUNIA, J. "Crónica de la crisis y algunas conclusiones provisionales", *Política Exterior*, num. 23(127), 2009, pp. 45-52, 55-56.

BARBÉ, E. "La UE frente a la emergencia de un mundo posoccidental: en busca del prestigio perdido". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2012, pp. 91-112.

BECERRIL ATIENZA, B. "Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia", *Historia y Política* (44), 2020, pp. 113-144.

BENEDICTO, I. (19 de mayo de 2019). *¿Por qué no votamos? El reto (y el drama) de la participación en las elecciones europeas*. [en línea], Público, DISPLAY CONNECTORS SL., 19 de mayo de 2019, <<https://www.publico.es/internacional/elecciones-europeas-no-votamos-reto-drama-participacion-elecciones-europeas.html/>>, [consulta: junio de 2022].

BENGOA, A., (Madrid), *¿Qué pasaría si mañana la Unión Europea desaparece?*, [en línea], HUFFPOST, 19 de noviembre de 2018, <[https://www.huffingtonpost.es/2018/11/19/que-pasaria-si-manana-la-union-europea-desaparece\\_a\\_23572291/](https://www.huffingtonpost.es/2018/11/19/que-pasaria-si-manana-la-union-europea-desaparece_a_23572291/)> [consulta: 30 de junio de 2022].

BILANCIA, P. "Posibles desarrollos futuros de la política exterior y de seguridad común después del Tratado de Lisboa", *ReDCE*(13), 2010, pp. 243-266.

BONCIU, F. "European union and the challenges of globalization", *Romanian Journal of European Affairs*, 2006, pp. 7-13.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, firmada en Niza (Francia) el 7 de diciembre de 2000 y ligeramente modificada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo (Francia), Diario Oficial de

la Unión Europea, C 303, 14 de diciembre de 2007, disponible en <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A303%3ATOC>>

CALONGE VELÁZQUEZ, A., "Europa. La última oportunidad: dos visiones sobre el futuro de la Unión Europea. Una reseña a propósito de los libros de Martin Schulz, *Europa: La última oportunidad* y de Giscard D'Estaing, *Europa. La última oportunidad*", *Revista de Derecho de la Unión europea*, núm. 32, enero-junio 2017, pp. 37-50.

CHISLETT, W. "La Comisión Europea recomienda el comienzo de negociaciones de adhesión con Turquía, pero bajo ciertas condiciones", *Real Instituto Elcano*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004.

CLOSA, C., & MOLINA, I. (2018). "Informe Elcano: El futuro de la Unión Europea (nº 23)" *Real Instituto Elcano*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2004.

Comisión Europea (2018: Estrasburgo) *Estrategia para los Balcanes Occidentales: la UE plantea nuevas iniciativas emblemáticas y el apoyo a las reformas en la región*. [comunicado de prensa, en línea], web oficial de la UE, Comisión Europea, 6 de febrero de 2018, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_18\\_561](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_561)>, [consulta: 30 de Abril de 2022].

Comisión Europea, Dirección General de Comunicación (Bruselas, Bélgica) *Adhesión a la UE* [en línea], Web oficial de la UE: <[https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/joining-eu\\_es#:~:text=Un%20pa%C3%ADs%20que%20quiera%20pertenecer,aprobar%20un%20mandato%20de%20negociaci%C3%B3n.>](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/joining-eu_es#:~:text=Un%20pa%C3%ADs%20que%20quiera%20pertenecer,aprobar%20un%20mandato%20de%20negociaci%C3%B3n.>) [consulta: 22 de Abril de 2022].

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Recomendación de la Comisión Europea sobre el avance de Turquía hacia la adhesión, COM/2004/0656 final.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho, COM/2014/0158 final.

Conference on the Future of Europe, *Report on the final outcome*, [en línea], Web oficial de la Unión Europea, European Union, 2022; ISBN 978-92-824-8748-8, May 2022, <<https://futureu.europa.eu/pages/reporting>>

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311.

Convenio de 25 de marzo de 1957 sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas. DA [Internet]. 1 de junio de 1985;(206-207). Disponible en: <<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4894>>



Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Ratificado por España el 26 de septiembre de 1979. Boletín Oficial del Estado núm. 243/1979, de 10 de octubre, pp. 23564 a 23570.

CORREAS SOSA, I. "La identidad europea, ¿en crisis? Reflexiones en torno a los valores comunes en un entorno de cambio", *Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales* (95), 2020, pp. 1-16.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, (2016). *The EU integrated political crisis response - IPCR - arrangements : in brief*, General Secretariat of the Council. <<https://data.europa.eu/doi/10.2860/412159>> [consulta: 20 de junio de 2022]

DE CARRERAS, F. (2012: Barcelona), *¿Estado confederal? Imposible*, [en línea], La Vanguardia.es, publicado el 23 de octubre del 2012, actualizado a 24 de octubre del 2012 <<https://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20121024/54353407233/estado-confederal-imposible-francesc-de-carreras.html>>

Declaración de Robert Schuman de 9 de mayo de 1950, disponible en <[https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_es](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es)>

DE MIGUEL, B.; *La UE busca neutralizar el sistema de espionaje Pegasus*, [en línea], El País, EDICIONES EL PAÍS, S.L., Bruselas, 3 de mayo del 2022, <<https://elpais.com/espana/2022-05-03/la-ue-busca-neutralizar-el-sistema-de-espionaje-pegasus.html>> [consulta: 3 de julio de 2022]> [consulta: 3 de julio de 2022].

DE MUNTER, A., (Estrasburgo) *Las políticas de ampliación y vecindad: Los Balcanes Occidentales*. [en línea], Parlamento Europeo: Fichas técnicas sobre la Unión Europea, octubre de 2021, <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/168/los-balcanes-occidentales>>, [consulta: 22 de mayo de 2022]

D'ESTAING, V. G., *Europa: la última oportunidad*, Confluencias, 2013.

DIAZ CEBALLOS, A. S. "Crisis de la zona euro: fallas estructurales y políticas de austeridad", *ECONOMÍA UNAM*, 12(35), 2015, pp. 45-68.

DI LAMPEDUSA, G. T.; *El gatopardo*; Giangiacomo Feltrinelli, 1958.

- Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea (Bruselas, Bélgica), *Política exterior y de seguridad*. [en línea], Web oficial de la UE, Comisión Europea <[https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy\\_es](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_es)> [consulta: 18 de mayo de 2022]
- Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (Bruselas), *Conditions for membership*. [en línea], Web oficial de la UE, Comisión Europea, 22 de abril de 2022, <[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/conditions-membership\\_es](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/conditions-membership_es)> [consulta: 20 de mayo de 2022]
- Esteban Ríos, J. "El ámbito de aplicación del mecanismo único de supervisión. La situación de los estados miembros de eurozona y de los estados miembros cuya moneda no es el euro: ¿hacia una europa de dos velocidades?", *Revista de Estudios Europeos*, 2018, pp. 322-338.
- FERNÁNDEZ SOLA, N., "La Política Exterior de la UE", en *Política de la Unión europea. Crisis y continuidad*. Coordinadores C. Ares, & L. Bouza, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Madrid, 2019, pp. 377-398.
- FONDEVILA MARÓN, M., "El proceso de integración europea en relación con la descentralización de los Estados miembros", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2010, pp. 385-419
- FUENTES, J. "Los Balcanes occidentales: ¿Sexta ampliación de la UE?", *Política Exterior*, 17, Noviembre - Diciembre de 2003, pp. 137-148.
- Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, (Madrid), *La identidad europea, un reto para la Unión*. [en línea], Web oficial del Real Instituto Elcano, 03 de abril de 2017, <<https://www.realinstitutoelcano.org/identidad-europea-reto-para-la-union/>> [consulta: 22 de mayo de 2022].
- GALINDO, M., FERNANDEZ JURADO, Y., & BONILLA, M., *Política socioeconómica en la Unión Europea*. Delta, 2006.
- GARCÍA-ANDRADE, X., "La Unión Europea ante la crisis del COVID-19", *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 2020, pp. 125-144.
- GIL IGLESIAS, D., *La Toma de Decisiones en la Acción Exterior de la UE*, [en línea], The political room, Yago Rodríguez Rodríguez <<https://thepoliticalroom.com/la-toma-de-decisiones-en-la-accion-exterior-de-la-ue/>> [consulta: junio de 2022].
- GONZÁLEZ-BARBA, J., *El impacto de la guerra de Ucrania sobre la UE*, [en línea], Política Exterior, ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR SL, 9 de mayo de 2022 <<https://www.politicaexterior.com/el->

- impacto-de-la-guerra-de-ucrania-sobre-la-ue/#entries-share-anchor> , [consulta: 20 de junio de 2022].
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, A. (Barcelona), *Europa, Visegrado: el viento del Este que enfría*, [en línea], Público, DISPLAY CONNECTORS SL., 30 de abril de 2018, [consulta: 16 de abril de 2022].
- GUERRA SESMA, D., "Las antinomias de la unión europea: los problemas de una integración definitiva", *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, 2020, pp. 39-61.
- GUINEA LLORENTE, M.; *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004) la convención europea y el tratado-constitución*; [tesis], Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2007.
- HAVEL, V., (Madrid), *¿Existe una identidad europea?* [en línea], *El País*, EDICIONES EL PAIS S.L., 02 de julio de 2000, <[https://elpais.com/diario/2000/07/02/opinion/962488806\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2000/07/02/opinion/962488806_850215.html)>, [consulta: 30 de mayo de 2022].
- HDEZ. CERVANTES, M. (2022: Madrid), *¿Qué será de la Europa euroescéptica?*, [en línea], *Ethic*, CORRIENTES CIRCULARES SL, 25 de marzo del 2022, < <https://ethic.es/2022/03/que-sera-de-la-europa-euroescptica-ucrania/>>, [consulta: junio de 2022].
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A., "La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Lisboa". *Anuario de Derecho Europeo*(5), 2008, pp. 37-65.
- HUESCA, G., (Madrid), *La denuncia de los jueces a Europa pone en jaque el Fondo UE y renovar el CGPJ*, [en línea], La Información, 18 de abril de 2021 <<https://www.lainformacion.com/espana/auxilio-jueces-europa-fondos-reforma-cgpj/2835550/>> [consulta: 15 abril de 2022].
- Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996; «BOE» núm. 139, de 11 de junio de 2021, páginas 71274 a 71327 (54 págs.)
- Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente; «BOE» núm. 243, de 10 de octubre de 1979, páginas 23564 a 23570 (7 págs.).
- INTERNATIONAL VISEGRAD FUND, *Visegrad Group* [en línea], web oficial Visegrad group, 2006-2021, <<https://www.visegradgroup.eu/>> , [consulta: 18 de mayo de 2022]-
- LAGUNA, R.; La UE abre procedimiento a Chipre y Malta por vender pasaportes a inversores de terceros países; [en línea], Valenciaplaza, EDICIONES PLAZA SL, < <https://valenciaplaza.com/bruselas->

no-permite-que-se-venda-la-ciudadania-europea-a-inversores-extranjeros> [consulta: 3 de julio de 2022]

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; Boletín Oficial del Estado núm. 157, de 2 de julio,

LÓPEZ AGUILAR, J.F., "El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y dilema de Copenhague", *Teoría y Realidad Constitucional*, num. 38, 2016, pp. 101-142.

LÓPEZ DE LOS MOZOS, A., "Los actos jurídicos de la Unión Europea. Su sistema de fuentes", *Derecho básico de la Unión Europea*, A. Calonge Velázquez, E. Martínez Pérez, A. Allué Buiza, A. López de los Mozos, & J. Matía Portilla, Comares, Granada, 2017, pp. 25-68.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, S., "El auge del euroescepticismo en Europa: ¿el fin de un proyecto o una crisis coyuntural?" *Revista de Historia*, núm 5, 2018, pp. 89-105.

MALOVEC, M., & PADURARIU, A. (Estrasburgo). *La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados*. [en línea], Parlamento Europeo: Fichas técnicas sobre la Unión Europea, octubre de 2021, <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/158/la-politica-exterior-objetivos-mecanismos-y-resultados>> [consulta: 23 de mayo de 2022]

MARTÍN CARRETERO, J. M., "La Europa intervenida: el ajuste de Grecia entre 2010 y 2016", *Política de la Unión Europea. Crisis y continuidad*, Coordinadores C. Ares, & L. Bouza, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2019, pp. 87-112.

MURATORE, F. (España) *Instrumentalización de refugiados como medio de presión hacia la Unión Europea*. Visión global, 17 de agosto de 2021, <<https://visiongbl.com/instrumentalizacion-refugiados-medio-presion-hacia-union-europea/>>, [consulta: 20 junio de 2022]

NANCY, J. "Major changes in European public opinion regarding the European Union", Exploratory study Updated November 2016, (Bruselas) European Parliament Research Service.

OFICINA DE PUBLICACIONES, COMISIÓN EUROPEA, *Estado de la Unión 2018 : el voto por mayoría cualificada : un instrumento para hacer más eficaz la política exterior y de seguridad común de Europa*. Luxemburgo: Publications Office, 2018, ISBN 978-92-79-92017-2

OFICINA DE PUBLICACIONES, *Cooperación reforzada*, [en línea], Oficina de publicaciones, web oficial de la UE, EUR-lex, Unión Europea 1998-2022, actualizado el 21 de junio del 2021, <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:enhanced\\_cooperation#:~:text=Una%20cooperaci%C3%B3n](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:enhanced_cooperation#:~:text=Una%20cooperaci%C3%B3n)

%20reforzada%20(art%C3%ADculo%2020,Uni%C3%B3n%20Europea%20(UE)%2C%20donde >  
[consulta: junio de 2022]

OFICINA DE PUBLICACIONES, *Déficit democrático*, [en línea], Unión Europea, 1998-2022, obtenido de Síntesis de la legislación de la UE, glosario de la síntesis, web oficial de la UE, EUR-lex <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ademocratic\\_deficit](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ademocratic_deficit)> [consulta: 21 de junio de 2022].

ORTEGA TEROL, J. M., "Una panorámica sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE en la perspectiva de la Constitución Europea: a vueltas entre querer y (no) poder", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*(49), 2004, pp. 69-80.

ORTEGA, A., (2017: Madrid) *¿Varias velocidades? ¡No tan deprisa!* [en línea], Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, web oficial del Real Instituto Elcano, 11 de abril del 2017 <<https://www.realinstitutoelcano.org/varias-velocidades-no-tan-deprisa/>>, 11 de abril de 2017> [consulta: 18 mayo de 2022]

ORTEGA, M. M., "La Unión Europea como organización política", *Teoría y Realidad Constitucional*, 2013, pp. 205-223.

NOTICIAS PARLAMENTO EUROPEO, (Estrasburgo). *Cómo gestionar la globalización: respuestas de la UE*, [en línea], Noticias Parlamento Europeo, Web oficial de la UE: Parlamento Europeo, 11 de septiembre de 2019, <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20190910STO60748/como-gestionar-la-globalizacion-respuestas-de-la-ue>> [consulta: 10 junio de 2022]

PARLAMENTO EUROPEO, (Estrasburgo), *Resultados de las elecciones europeas de 2019*, [en línea], web oficial de la UE, Parlamento Europeo; 02 de julio de 2019, <<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/escanos-partidos-politicos-nacionales-grupo-politico/2019-2024/>> [consulta: abril de 2022]

PARLAMENTO EUROPEO, (Estrasburgo). *La UE en el comercio internacional en cifras (infografía)*, [en línea], Noticias Parlamento Europeo, web oficial de la UE, Parlamento Europeo, creado el 21 de agosto del 2018, actualizado el 21 de junio del 2021, <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20180703STO07132/la-ue-en-el-comercio-internacional-en-cifras-infografia>> [consulta: junio de 2022]

- PEÑAS, E. (2018: Madrid), *Las consecuencias colaterales del BREXIT*, [en línea], *Ethic*, CORRIENTES CIRCULARES SL, 18 de octubre del 2021, <<https://ethic.es/2021/10/las-consecuencias-colaterales-del-brexit/>>, [consulta: junio de 2022].
- PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., "Turquía y la Unión Europea: la larga marcha, ¿hacia la adhesión?" *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, num 24, 2006: mayo-agosto, pp. 401-437.
- PÉREZ, E.; *La Comisión Europea multando a Apple con hasta 23.000 millones de euros es el nuevo Unión Europea vs. Microsoft por Internet Explorer* [en línea], Xataka, 4 de mayo de 2021, <<https://www.xataka.com/empresas-y-economia/comision-europea-multando-a-apple-23-000-millones-euros-nuevo-union-europea-vs-microsoft-internet-explorer>> [consulta: 3 de julio de 2022]
- PIERNAS LÓPEZ, J., "El artículo 50 TUE: de su introducción a su aplicación. Ten cuidado con lo que deseas...", *Anuario Español de Derecho Internacional*, num. 34, 2018, pp. 833-852.
- PRUTSCH, M. J., "Investigación para la Comisión CULT - Identidad europea", Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Parlamento Europeo, 2017, ISBN 978-92-846-2436-2.
- RENGEL, C. (Madrid). *Los ideales del Grupo Europa de las Naciones y de las Libertades*, [en línea], HUFFPOST, 23 de mayo de 2019, <[https://www.huffingtonpost.es/entry/los-ideales-del-grupo-europa-de-las-naciones-y-de-las-libertades\\_es\\_5ce65ec3e4b0db9c29933558](https://www.huffingtonpost.es/entry/los-ideales-del-grupo-europa-de-las-naciones-y-de-las-libertades_es_5ce65ec3e4b0db9c29933558)> [consulta: 30 de mayo de 2022].
- SÁNCHEZ DE LA CRUZ, D.; *Podemos también pide anular los acuerdos y tratados de la UE*; [en línea], libremercado, Libertad digital, 13 de enero del 2016 <<https://www.libremercado.com/2016-01-13/podemos-tambien-pide-anular-los-acuerdos-y-tratados-de-la-ue-1276565460/>> [consulta: 3 de julio de 2022]
- SCHULZ, M., *Europa: la última oportunidad*, RBA, Barcelona, 2013.
- Secretaría General del Consejo Europeo (Bruselas, Bélgica), *Conferencia sobre el Futuro de Europa*. [en línea], Web oficial de la UE: Consejo de la UE y Consejo Europeo, última actualización 15 junio del 2022 <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/conference-on-the-future-of-europe/#:~:text=La%20Conferencia%20sobre%20el%20Futuro,y%20debates%20dirigidos%20por%20los>> [consulta: 20 de junio de 2022]
- Secretaría General del Consejo Europeo (Bruselas, Bélgica), *Cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa*. [en línea], Web oficial de la UE: Consejo de la UE y Consejo Europeo, última actualización 15 mayo del 2022 <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/>> [consulta: 31 de mayo de 2022]

Sentencia TJUE en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa; Tribunal de Justicia de la Unión Europea COMUNICADO DE PRENSA n.º 40/20 Luxemburgo, 2 de abril de 2020.

Sentencia del TJUE *Flaminio Costa c. ENEL*, de 15 de julio de 1964 (6/64)

Sentencia del TJUE *Simmenthal*, de 9 de marzo de 1978 (106/77).

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, Comisión Europea contra República de Polonia, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596

STEINBERG, F. (2013: Madrid). *Europa y la globalización: de amenaza a oportunidad*, [en línea], Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, web oficial del Real Instituto Elcano, 14 de mayo de 2013, <<https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/europa-y-la-globalizacion-de-amenaza-a-oportunidad/>> [consulta: 12 de junio de 2022].

Strategic Communications of European Union External Action (Bruselas). *A Strategic Compass for the EU*, [en línea], web oficial de la UE: European Union External Action, 21 de marzo de 2022 <[https://www.ecas.europa.eu/node/89047\\_es](https://www.ecas.europa.eu/node/89047_es)> [consulta: 25 de junio de 2022].

TOMÉ MUGURUZA, B., "La respuesta de la Unión Europea a la crisis económica y el papel de las Instituciones de control externo", *Revista Española de Control Externo*, 15(43), 2013, pp. 73-101.

TORREBLANCA, J. I., *La fragmentación del poder europeo*, Icaria editorial, s.a., Barcelona, 2011.

TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., & GARCÍA FUENTE, P., "¿Qué es el Brexit? Origen y posibles consecuencias", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XVII, 2017, pp. 3-40.

TOVAR RUIZ, J., "La Política Exterior y de Seguridad de la UE: un desafío cada vez más existencial", *Cuadernos de Pensamiento Político*, 2016, pp. 191-196.

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam (Países Bajos) el 2 de octubre de 1997, versión consolidada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas DO C 340 de 10.11.1997, p. 1/144 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT, FI, SV), disponible en <<http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>>

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), firmado en Roma (Italia) el 25 de marzo de 1957, versión codificada en el Diario de las Comunidades Europeas, DO C 224 de 31.8.1992, p. 6/79

(ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT), disponible en [http://data.europa.eu/eli/treaty/tec\\_1992/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/tec_1992/oj)

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA), firmado en París (Francia) el 18 de abril de 1951. Disponible en <http://data.europa.eu/eli/treaty/ceca/sign>

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA o Euratom), firmado en Roma (Italia) el 25 de marzo de 1957. Versión Consolidada en el Diario Oficial de la Unión Europea, DO C 327 de 26.10.2012, p. 1/107 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), disponible en <http://data.europa.eu/eli/treaty/euratom/sign>

Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, Tratado constitutivo de la Comunidad Europea/Tratado de fusión; firmado en Bruselas (Bélgica) el 8 de abril de 1965, *DO 152 de 13.7.1967, p. 2/17 (DE, FR, IT, NL)* disponible en <http://data.europa.eu/eli/treaty/fusion/sign>

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada en el Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 p. 0001 - 0390, *DO C 326 de 26.10.2012, p. 47/390 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), DO C 326 de 26.10.2012, p. 47/390 (GA)*, disponible en [http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2012/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj)

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, Diario Oficial de la Unión Europea DO C 306 de 17.12.2007, p. 1/271 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), disponible en <http://data.europa.eu/eli/treaty/lis/sign>

Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza (Francia) el 26 de febrero de 2001, Diario Oficial de las Comunidades Europeas DO C 80 de 10.3.2001, p. 1/87 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT, FI, SV), disponible en <http://data.europa.eu/eli/treaty/nice/sign>

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht (Países Bajos) el 7 de febrero de 1992, versión consolidada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas DO C 191 de 29.7.1992, p. 1/112 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT), disponible en <http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>



Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *DO C 326 de 26.10.2012, p. 47/390*  
(BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV)  
*DO C 326 de 26.10.2012, p. 47/390 (GA)*.

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - PROTOCOLOS - Protocolo (n° 1) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, Diario Oficial n° 115 de 09/05/2008 p. 0203 – 0205.

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - PROTOCOLOS - Protocolo (n° 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, Diario Oficial n° 115 de 09/05/2008 p. 0206 - 0209

WESTENDORP Y CABEZA, C., “El futuro de Europa”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1, 2º semestre 2001.