

LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: ¿CATALIZADOR DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA?

Potencial y limitaciones para reformar la arquitectura institucional de la Unión Europea.

Julia Fernández Arribas
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

La Unión Europea es “muy débil, muy lenta y muy ineficiente”, en palabras del presidente francés Emmanuel Macron. En este contexto surge la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que pretende diseñar un curso de acción en torno a las prioridades políticas de la Comisión Europea y del Consejo Europeo y revisar algunos aspectos institucionales de la Unión. Este trabajo estudiará las limitaciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa a la hora de enmendar las deficiencias institucionales de la Unión Europea y profundizar la integración europea. Lo hará revisando la evolución del debate sobre el futuro de Europa, las posturas de los distintos actores implicados y comparando la Conferencia con sus precedentes, como la Conferencia de Messina, el Acta Única Europea y la Convención sobre el Futuro de Europa.

Palabras clave: Conferencia sobre el Futuro de Europa, integración europea, futuro de Europa, reforma institucional

BIOGRAFÍA

Julia Fernández Arribas es estudiante del Doble Grado en Derecho, Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Madrid. Fundó y preside Equipo Europa, la organización de jóvenes europeístas de España. También colabora como analista sobre Europa en El Orden Mundial y es voluntaria en el Parlamento Europeo desde 2018.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Resumen	
1. Introducción	2
2. El debate sobre el futuro de Europa durante el proceso de integración europea	
2.1. La Conferencia de Messina	5
2.2. El Acta Única Europea	6
2.3. La Convención sobre el Futuro de Europa	7
2.4. El debate sobre el futuro de Europa en la era post-Brexit	7
3. La dimensión institucional del debate sobre el futuro de Europa	
3.1. La sustitución de la unanimidad por la mayoría cualificada	11
3.2. El equilibrio interinstitucional	12
3.3. El sistema <i>Spitzenkandidaten</i> y las listas transnacionales	13
3.4. La legitimidad democrática de la Unión	14
4. Limitaciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa	
4.1. Factores que promovieron la integración en los precedentes	15
4.2. La centralidad de la dimensión institucional en el debate	17
4.3. El interés de los actores implicados en la reforma de los Tratados	18
5. Conclusiones	21
6. Bibliografía	24

1. INTRODUCCIÓN

La UE es “muy débil, muy lenta y muy ineficiente”, en palabras del presidente francés Emmanuel Macron. Esto se debe a las limitaciones que presenta su arquitectura institucional: el reparto de competencias, el proceso de toma de decisiones y los poderes de ejecución, tal y como se regulan en el Tratado de Lisboa, dificultan la acción europea en algunas de las políticas más estratégicas. Esto se ha evidenciado con la pandemia: en marzo de 2020, mientras trataban de coordinarse a través del Consejo Europeo (EUCO, por sus siglas en inglés), los Estados miembros hicieron frente a la COVID-19 unilateralmente, reintroduciendo las fronteras internas e incluso bloqueando las exportaciones de material sanitario dentro de la propia Unión. La ausencia de competencias en materia sanitaria y las deficiencias del método intergubernamental — por el que los Estados miembros desempeñan un papel principal en la toma de decisiones, relegando al Parlamento y a la Comisión a un segundo plano— impidieron a la UE dar una respuesta efectiva en un primer momento.

Pero la crisis sanitaria no ha sido la única en poner de relieve las deficiencias institucionales de la UE. La primera en hacerlo fue la crisis económica de 2008, o la crisis de la Eurozona. Angela Merkel jugó un papel predominante en el diseño de las políticas de austeridad, que tuvieron un impacto asimétrico. Mientras que ciertos Estados se vieron beneficiados por ellas, como la propia Alemania, que salió reforzada de la crisis (Castells, 2017), otros cayeron en una profunda recesión a causa de las mismas. Esto generó un clivaje entre los Estados del norte y del sur de la Eurozona, que se mantiene a día de hoy, y profundizó la crisis de legitimidad de las instituciones europeas, motivando el surgimiento de movimientos euroescépticos en los países más afectados, como Italia (Fabbrini, 2020).

Con la crisis migratoria del verano de 2015, la brecha entre los Estados miembros se agravó. Los Estados del mediterráneo lidiaron casi en solitario con la llegada de más de un millón de solicitantes de asilo, debido a la Regulación de Dublín (2003), que impone a los Estados de llegada la obligación de tramitar las solicitudes de asilo. Ante esta situación, la Comisión propuso un sistema de cuotas de reparto, pero solo algunos de los Estados, como Alemania, lo aceptaron. Por el contrario, los

integrantes del Visegrado rechazaron el sistema de cuotas e incluso se enfrentaron a sanciones por incumplir la normativa de asilo ya vigente (Fernández, 2021). La ausencia de comunitarización en política migratoria y el papel preponderante del EUCO en la gestión de la crisis dio lugar a la aparición de un nuevo clivaje entre los Estados del este y el oeste de Europa y fomentó las críticas al espacio Schengen.

Al mismo tiempo, la separación de poderes, la libertad de prensa y las elecciones libres y justas comenzaron a verse amenazadas en algunos Estados miembros, como Hungría y Polonia (Fernández, 2021). El procedimiento de infracción recogido en el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE) no ha podido ser activado, ya que requiere la unanimidad para poder aprobar sanciones. Aunque se han adoptado otra serie de medidas, como el mecanismo que condiciona la recepción de los fondos europeos al respeto del Estado de derecho, estas no han sido suficientes. La carencia de poderes de ejecución ha impedido a la UE garantizar el cumplimiento del Derecho comunitario, lo que ha dado lugar a vulneraciones de los valores europeos y al desgaste de la calidad democrática de algunos Estados miembros.

La visibilidad de estas crisis ha contribuido a politizar el debate sobre la integración europea, desplazando el «disenso limitante» al tradicional «consenso permisivo» (Hooghe y Marks, 2009). Es decir, el debate acerca de la integración europea ha adquirido una relevancia pública y se ha polarizado, lo que, al mismo tiempo, ha obstaculizado los consensos. En este sentido, la polarización ha fomentado la aparición de fuerzas centrífugas en los Estados miembros, que buscan devolver el control sobre las políticas estratégicas al nivel nacional y reducir las competencias de la UE (Fabbrini, 2019). Las crisis —que seguirán apareciendo— y la creciente polarización pueden poner en riesgo el proceso de integración europea, especialmente en un contexto en el que los intereses de los Estados miembros están en conflicto.

La deficiente gestión de las crisis y sus consecuencias evidencian las limitaciones del método intergubernamental, instaurado por el Tratado de Maastricht (1992). Este Tratado estableció que las políticas estratégicas —vinculadas a los *core state powers*: intrínsecamente relacionadas con la soberanía de los Estados y celosamente controladas por estos (Fabbrini, 2019)— serían reguladas a través de un nuevo proceso de toma de decisiones basado en la coordinación de los gobiernos de los

Estados miembros. Las características de este método —como el desequilibrio institucional en favor del EUCO o la toma de decisiones en algunas de las materias más esenciales a través de la unanimidad— dificultan alcanzar consensos especialmente en tiempos de crisis, ya que los intereses de los Estados tienden a entrar en conflicto, lo que opera en detrimento de la propia eficiencia de la Unión. De este modo, el método intergubernamental, relacionado con las políticas más estratégicas, resulta ser el menos operativo, limitando la capacidad de acción de la UE precisamente cuando es más necesaria.

Por tanto, es necesario reformar el modelo de gobernanza de la UE, para lo que la rigidez institucional y los bloqueos deberán ser sustituidos por una mayor capacidad de actuación y un proceso de toma de decisiones más eficiente (Thöne y Kreuter, 2020). La Conferencia sobre el Futuro ofrece una oportunidad en este sentido, ya que permitirá a los Estados miembros, a las instituciones europeas, a la sociedad civil y a la ciudadanía reflexionar acerca del futuro de la UE y, en consecuencia, sobre la reforma de su arquitectura institucional.

1. EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA DURANTE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Podemos distinguir cinco fases del proceso de integración europea (Egenhofer, 2011)¹: la primera se extiende desde los orígenes de la Comunidad Económica Europea (CEE), a principios de 1950, hasta la caída del sistema de Bretton Woods, a principios de 1970. La segunda fase comprende el periodo transcurrido desde finales de 1960 —caracterizados por la «Eurosclerosis»²— hasta principios de 1990 —marcados por la revitalización que supuso el mercado interior europeo—. Esta fase fue sucedida por el periodo post-Maastricht, entre 1992-2000, concluyendo con la adopción del Tratado de Niza. La quinta fase comenzó con el fracaso de la Constitución Europea, pasando por la

¹ Egenhofer identifica las cuatro fases del proceso de integración europea hasta 2011. He añadido una quinta, que comprende el periodo posterior a la celebración del referéndum del Brexit en 2016.

² Tras la caída del sistema de Bretton Woods, Europa experimentó una crisis económica y un crecimiento muy reducido. Para hacer frente a esta situación, los Estados miembros recurrieron a medidas nacionales proteccionistas, que pusieron en peligro el mercado interior. Este periodo es conocido como la Eurosclerosis.

adopción del Tratado de Lisboa, y finalizó con el referéndum del Brexit en 2016. La última fase, posterior al referéndum británico, se extiende hasta la actualidad.

A efectos de analizar la evolución del debate sobre el futuro de Europa en las distintas fases de integración europea, he identificado tres hitos: la Conferencia de Messina —enmarcada en la primera fase—, el Acta Única Europea (AUE) —enmarcado en la segunda fase— y la Convención sobre el Futuro de Europa —enmarcada en la cuarta fase—. Analizaré en más profundidad la quinta y última fase, al estar la Conferencia sobre el Futuro de Europa enmarcada en ella. El objetivo en este apartado es, pues, observar la configuración del debate sobre el futuro de Europa a lo largo del tiempo y las posturas de los principales actores implicados.

1.1. La Conferencia de Messina

El proceso de integración europea comenzó en 1952 con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y de la Comunidad Política Europea (CPE), tan solo dos años después, los Estados fundadores de la CECA moderaron su ambición y se centraron en la integración económica, con el fin de garantizar la paz, el bienestar y la libertad en el continente (Fabbrini, 2019). A diferencia del ámbito militar o político, la esfera económica no requeriría la transferencia de soberanía nacional, lo que facilitaba la profundización de la integración europea.

En este contexto se convocó la Conferencia de Messina (1955), que dio lugar a los Tratados de la CEE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). En esta Conferencia, los ministros de Asuntos Exteriores de Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo abogaron por la integración económica horizontal; esto es, un modelo de integración que afectaría a toda la economía y que daría lugar, consecuentemente, a un mercado común. Frente a ellos, Jean Monnet defendió un modelo de integración económica vertical, que se diera solo en un sector determinado. Tras el apoyo de los gobiernos alemán e italiano, la Conferencia de Messina se focalizó en la integración económica horizontal, lo que, una vez constituida la CEE, demostró ser una decisión clave para la integración europea, dando lugar eventualmente a la Política Agrícola Común (PAC), al mercado único y a la unión monetaria.

La Conferencia de Messina estableció un comité intergubernamental, denominado Comité Spaak, encargado de estudiar la posibilidad de crear Euratom y el mercado común europeo. El informe elaborado por este comité fue bienvenido por los Ministros de Asuntos Exteriores, que convinieron una Conferencia Intergubernamental (IGC) para elaborar los Tratados de Roma, firmados finalmente en 1957. Podemos identificar así los dos elementos que contribuyeron a profundizar la integración europea a través de la Conferencia de Messina: por una parte, su innovadora estructura institucional, que incorporó a expertos y se caracterizó por su transparencia. Por otra parte, por la voluntad política de los Estados miembros, que pese a los fracasos de la CED y la CPE continuaron abogando por avanzar el proyecto europeo.

1.2. El Acta Única Europea

Tras la firma de los Tratados de Roma, la CEE se sumergió en un proceso gradual de institucionalización hasta 1980. La interacción entre la Comisión —gracias a su monopolio sobre la iniciativa legislativa—, el Parlamento —con un papel reforzado en la toma de decisiones— y el EUCO —cuyas cumbres empezaban a ganar relevancia—, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, contribuyeron a consolidar un orden supranacional, que allanó el camino al AUE (Fabbrini, 2019). Esta se gestó en un contexto de «europesimismo» (Moravcsik, 1991), tras las negociaciones del presupuesto y el escepticismo de algunos Estados miembros de continuar la profundización del proyecto europeo. En la cumbre de Fontainebleau (1984), los gobiernos acordaron establecer dos comités: el Comité Adonnino y el Comité Dooge. El mandato del segundo recaía sobre la reforma institucional, política y económica de la CEE. El informe elaborado por este Comité, así como el *White Paper* de Lord Cockfield (en aquel momento, Comisario de Mercado Interior), condujeron a la convocatoria de la IGC (1985), durante la que se redactó el AUE. Aprobado finalmente en 1986, el AUE dio lugar a la creación del mercado interior europeo, expandiendo las competencias comunitarias en materias como la política monetaria y la cohesión social, y reforzando el rol del Consejo de Ministros y del Parlamento Europeo.

1.3. La Convención sobre el Futuro de Europa

Desde este momento, el debate sobre el futuro de Europa comenzó a abandonar las modestas revisiones para centrarse en una reforma central (Aldecoa, 2002). El verdadero salto cualitativo se produjo en el 2000, cuando el Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fischer, abogó por dar un paso más en la integración europea³. Su propuesta dio lugar a una ola de declaraciones por parte de otros políticos e intelectuales, que apoyaron la necesidad de mantener un debate en profundidad sobre el futuro de Europa. Estas demandas se cristalizaron, primero, en la Declaración 23 (2000), anexada al Tratado de Niza, y más tarde en la Declaración de Laeken (2001), que formalmente estableció la Convención sobre el Futuro de Europa. Estas declaraciones pusieron el foco en reformas centrales para la UE, como la delimitación de las competencias entre la UE y los Estados miembros y la preservación de un equilibrio institucional. Aunque la Constitución Europea no llegó a ver la luz por la falta de ratificación en Francia y los Países Bajos, la sola celebración de la Convención sirvió para profundizar la reflexión acerca del modelo de gobernanza de la Unión, constituyendo una contribución esencial al debate sobre el futuro de Europa.

1.4. El debate sobre el futuro de Europa en la era post-Brexit

Tras el referéndum británico de 2016, los jefes de Estado y de gobierno de los 27 Estados miembros inauguraron una nueva fase del debate sobre el futuro de Europa. Tras la cumbre de Bratislava, en 2016, establecieron la *Leaders' Agenda*, en la que determinaron sus políticas prioritarias. De este modo, la agenda sirvió para operacionalizar el debate sobre el futuro de Europa por parte del EUCO. Ahora bien, es importante señalar que su objetivo no era reformar el sistema político, sino facilitar el consenso entre los jefes de Estado y de gobierno en torno a políticas selectivas (Anghel, 2018). Por tanto, el establecimiento de la *Leaders' Agenda* contribuyó a desplazar el foco del debate sobre el futuro de Europa del modelo de gobernanza de la UE hacia su régimen de políticas. La cumbre de Roma, unos meses después, consolidó esta nueva perspectiva.

³ En su discurso "From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration", pronunciado en la Universidad de Humboldt (Berlín, 2000).

El Parlamento, por su parte, se mantuvo en el lado institucional del debate. En febrero de 2017 aprobó tres resoluciones relativas a las posibles reformas institucionales de la UE⁴, a la mejora de su funcionamiento⁵ y a la capacidad presupuestaria de la Eurozona⁶. En octubre del mismo año publicó un documento recogiendo su visión sobre el futuro de Europa, abarcando tanto la configuración institucional como ciertas áreas políticas. Además, el Parlamento contribuyó a mantener el debate sobre el futuro de Europa en la agenda política organizando debates con los jefes de Estado y de gobierno, en los que estos pudieron compartir sus visiones acerca del futuro de la Unión e intercambiar impresiones con los eurodiputados.

Pero la contribución más significativa en esta fase del debate fue el *White Paper* publicado por la Comisión de Jean-Claude Juncker en marzo de 2017, que propuso cinco escenarios para el futuro de Europa. Estos escenarios se enmarcan en las posibles vías de integración o desintegración europea, implicando algunos de ellos una evolución uniforme —de todos los Estados miembros— y otros una evolución diferenciada —de solo algunos Estados—.

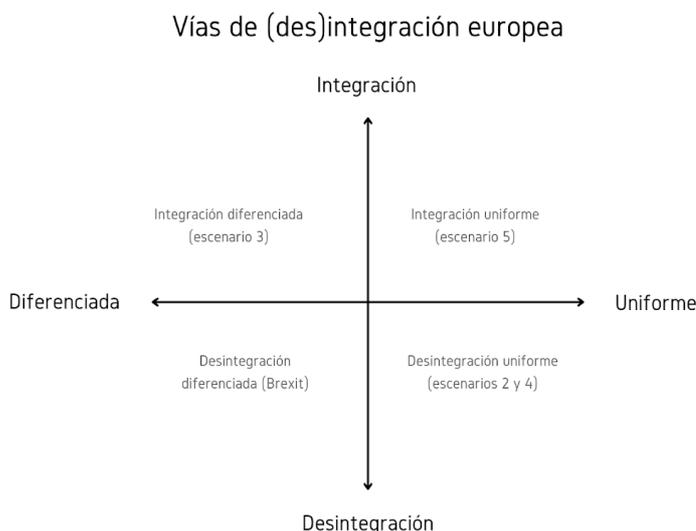


Gráfico 1. Las posibles vías de integración o desintegración europea (Schimmelfenning, 2018).

⁴ European Parliament resolution of 16 February 2017 on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union (2014/2248(INI))

⁵ European Parliament resolution of 16 February 2017 on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty (2014/2249(INI))

⁶ European Parliament resolution of 16 February 2017 on budgetary capacity for the euro area (2015/2344(INI))

El primer escenario plantea la posibilidad de «seguir igual», manteniendo el *status quo* del modelo de integración actual. Es decir, una configuración del clásico europeo de *muddling through*, descartando reformas significativas de los Tratados, de la asignación de competencias o del proceso de toma de decisiones, y diseñando soluciones comunes puntualmente para las crisis europeas —como la aprobación de *Next Generation EU* tras la crisis de la COVID-19, para paliar el efecto económico y social de la crisis en los Estados miembros—. El segundo escenario, por el contrario, que propone volver a una Unión basada en «solo el mercado único», supone un retorno al intergubernamentalismo y una desintegración del sistema político europeo actual. La integración europea en ciertas áreas, como la migración, la seguridad o la defensa, se revertiría, y los Estados miembros recuperarían competencias previamente cedidas al orden supranacional. En este escenario, los acuerdos bilaterales prevalecerían sobre los supranacionales, quedando relegada la cooperación europea exclusivamente al mercado único.

El tercer escenario, «los que deseen hacer más, hacen más», plantea la integración diferenciada. Esto es, que los Estados miembros dispuestos a profundizar la integración europea se constituyan como un núcleo súper-integrado, mientras que el resto, situados en la periferia de este núcleo, puedan integrarse selectivamente en aquellas áreas que les interesen. Ya existen precedentes de integración diferenciada en la UE, como la Eurozona o el espacio Schengen. En cuarto lugar, el libro blanco de Juncker plantea «hacer menos pero de forma más eficiente». Aunque, al igual que el segundo escenario, éste propone una suerte de desintegración uniforme, en este caso la cooperación europea se extendería más allá del mercado único y abarcaría también las áreas en las que la integración ha resultado ser eficiente —como el comercio o la innovación—. Sin embargo, dejaría atrás otras áreas como la salud o la política social. El quinto y último escenario consiste en «hacer mucho más conjuntamente». Se trata de una propuesta de integración uniforme, por la que todos los Estados miembros cooperarían para profundizar la integración en el nivel supranacional, frente a la deriva intergubernamentalista o las tendencias desintegradoras.

En mayo de 2019, tras el ciclo de Consultas Ciudadanas celebradas el año anterior, los líderes europeos, así como las instituciones europeas, celebraron la cumbre

de Sibiu. La reflexión mantenida hasta aquel momento acerca del futuro de Europa, tanto a nivel institucional —a través del *White Paper* y los debates del Parlamento con los jefes de Estado y de gobierno— como ciudadano —mediante las Consultas— apenas se vio materializada en la Declaración de Sibiu. En ella, los líderes manifestaron su intención de defender una sola Europa —abogando por la uniformidad—, pero sin establecer una vía específica de integración; lo que, inevitablemente, supuso continuar *muddling through the crises*.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa se enmarca, pues, en un contexto en el que el debate sobre el futuro de Europa no es particularmente ambicioso —por parte de los Estados miembros y de la nueva Comisión, que ha dejado atrás el *White Paper* de Juncker— ni parece haber un objetivo determinado, más allá de permanecer unidos. Además, desde la adopción de la *Leaders' Agenda* y la publicación de las Orientaciones Políticas de la Comisión de Von der Leyen, el debate ha dejado en un segundo plano la cuestión del modelo de gobernanza para centrarse en el régimen de políticas (García Lupato, 2020).

2. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Las experiencias previas de integración nos indican que para profundizar la integración europea es necesario revisar la configuración institucional de la UE, y no solo acordar la cooperación interestatal en determinadas áreas políticas (Fabbrini, 2019). Es por eso que, para poder contribuir al proceso de integración, la Conferencia sobre el Futuro de Europa debe abordar, además del régimen de políticas marcado por la Comisión y el EUCO, la reforma de la arquitectura institucional de la Unión.

Podemos identificar una serie de cuestiones a las que las instituciones y los Estados miembros han prestado especial atención —relacionadas con las deficiencias del método intergubernamental—: la sustitución de la unanimidad por la mayoría cualificada, la recuperación del equilibrio interinstitucional, la cesión de competencias,

el sistema *Spitzenkandidat*, la creación de listas transnacionales y la legitimidad democrática de la Unión.

2.1. La sustitución de la unanimidad por la mayoría cualificada

El Parlamento ha tenido un papel esencial situando la dimensión institucional en el centro del debate (Drachenberg, 2019). A través de su resolución de febrero de 2017, relativa al potencial del Tratado de Lisboa para mejorar el funcionamiento de la UE, el Parlamento puso sobre la mesa propuestas como sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada (QMV, por sus siglas en inglés) en el Consejo a través de las cláusulas pasarela. La prevalencia del método intergubernamental hace que un número reducido de materias están sujetas a la unanimidad en el Consejo, lo que implica que el veto de un solo Estado miembro puede impedir la adopción de decisiones relativas a ellas. Estas materias son particularmente sensibles o estratégicas para los Estados miembros —la Política Exterior y de Seguridad Común o el sistema tributario—, lo que, por un lado, dificulta los consensos —especialmente en un contexto de crisis, en el que los intereses nacionales pueden entrar en conflicto— y, por otro, hace que muchos de los Estados prefieran reservarse el poder de veto sobre estas materias (Fabbrini, 2019).

La ralentización y tendencia al bloqueo⁷ que caracterizan la unanimidad han llevado al Parlamento e incluso a algunos Estados miembros, como España, a reclamar su sustitución por la QMV a través de las cláusulas pasarela. Sin embargo, otros líderes europeos, como Mark Rutte y Nicos Anastasides, se oponen a ello. Los parlamentos nacionales, por su parte, apenas se han pronunciado sobre la cuestión institucional en el marco del debate sobre el futuro de Europa (Fossum, 2019), centrándose por el contrario en los regímenes de políticas relevantes para cada Estado (Góra, Thevenin, Zielińska *et al*, 2021). En cualquier caso, es fácil prever que aquellos parlamentos nacionales con una representación de fuerzas euroescépticas mayor, como Polonia y Hungría, podrían oponerse a las mismas. La Comisión de Juncker y la de Von der

⁷ Esta tendencia al bloqueo se ha visto exacerbada por el uso sistemático e injustificado del veto por parte de Hungría, lo que ha impedido al Consejo adoptar sanciones frente a Bielorrusia o pronunciarse frente a las vulneraciones de libertades fundamentales en China.

Leyen, apoyan la abolición de la unanimidad en algunas áreas⁸, aunque su voto favorable no es requerido para activar las cláusulas pasarela.

2.2. El equilibrio interinstitucional

Otra de las consecuencias del método intergubernamental, sobre la que el Parlamento se pronunció en su resolución de febrero de 2019, relativa al estado del debate sobre el futuro de Europa, es el equilibrio interinstitucional. Desde la instauración del método intergubernamental con el Tratado de Maastricht, los Estados miembros han adquirido una relevancia cada vez mayor en el proceso de toma de decisiones, produciéndose un desequilibrio interinstitucional en favor del EUCO y en detrimento del Parlamento, la Comisión e incluso el Consejo. Esto se debe a que durante las negociaciones del Tratado, los Estados miembros se resistieron a ceder competencias a la Comisión y otros órganos supranacionales, y optaron en su lugar por crear un orden intergubernamental en el que mantendrían el control sobre la toma de decisiones (Puetter, 2014), y que persiste en la actualidad.

Las crisis a las que se ha enfrentado la UE en las últimas décadas han acelerado este desequilibrio, reforzando el intergubernamentalismo (Fabbrini, 2015). Esto se ha visto reflejado en el papel adoptado por el EUCO respecto a la iniciativa legislativa, que, de acuerdo con los Tratados, corresponde en exclusiva a la Comisión, y sin embargo esta ha comenzado a supeditar su poder al EUCO, actuando solo tras obtener su respaldo político (Fabbrini, 2020). Del mismo modo, aunque es al Consejo a quien los Tratados atribuyen la competencia legislativa, el EUCO ha tomado por costumbre considerar y negociar acuerdos que posteriormente se adoptarían en el Consejo (Fabbrini, 2016). El papel del Parlamento en la configuración intergubernamental ha sido prácticamente inexistente, como se vio, por ejemplo, con la negociación de las medidas para hacer frente a la COVID-19.

Las posturas respecto a la recuperación del equilibrio interinstitucional divergen en los Estados miembros. El Bundestag ha debatido extensamente sobre reforzar los poderes del Parlamento Europeo (Góra, Thevenin, Zielińska *et al*, 2021), y el primer

⁸ En su discurso del Estado de la Unión (2020), Von der Leyen invitó a los jefes de Estado y de gobierno a abandonar el requisito de la unanimidad en la toma de decisiones relativas a la política exterior, al menos en lo que se refiere a los Derechos Humanos y a la adopción de sanciones.

ministro italiano, Giuseppe Conte, defendió la transferencia de poderes al Parlamento en su intervención frente al hemicycle en febrero de 2019. Ursula von der Leyen también abogó por dotar al Parlamento de mayores competencias en su Agenda para Europa. Sin embargo, el Primer Ministro polaco, Mateusz Morawiecki, defendió la necesidad de devolver ciertas competencias a los Estados miembros y de crear una «Unión de las Naciones 2.0», redefiniendo el equilibrio entre los Estados miembros y la cooperación en el nivel europeo (Drachenberg, 2019). En la misma línea, el presidente húngaro Viktor Orbán ha defendido un desmantelamiento del Parlamento Europeo, volviendo a su configuración previa a 1979 y dotando de más poder a los parlamentos nacionales.

2.3. El sistema *Spitzenkandidaten* y las listas transnacionales

En marzo de 2018, la Comisión publicó una comunicación en la que hacía una serie de propuestas institucionales, entre las que se encontraban el sistema *Spitzenkandidaten* y las listas transnacionales. El primero consiste en relacionar los resultados de las elecciones del Parlamento con la designación de la presidencia de la Comisión. El candidato que encabezara la lista del partido con más escaños sería el primero considerado por el EUCO para presidir la nueva Comisión (Tilindyte, 2019). Este sistema no está previsto por el Tratado de Lisboa, por lo que solo ha sido empleado en las elecciones de 2014, para la elección de Jean-Claude Juncker, y no en 2019, para la designación de Ursula von der Leyen. Ante la opaca designación de esta última y la inobservancia del sistema *Spitzenkandidaten*, muchos actores se comprometieron con su formalización. La propia Von der Leyen, en sus Orientaciones Políticas, defendió este sistema. También lo ha hecho el Parlamento Europeo en reiteradas ocasiones. En lo que respecta a los Estados miembros, Leo Varadkar, primer ministro irlandés, abogó por hacer permanente el sistema *Spitzenkandidaten* con el objetivo de democratizar la designación de los altos cargos europeos (Drachenberg, 2019). Otros, como Mark Rutte, no favorecen esta medida (Kaeding, Pollak, Schmidt, 2019).

La segunda propuesta implica crear una circunscripción paneuropea, de forma que algunos eurodiputados serían elegidos a través de listas transnacionales. Sus defensores alegan que este modelo podría reforzar el carácter europeo de las elecciones, al centrar los asuntos europeos en los debates electorales y dar lugar a una circunscripción representativa de todos los ciudadanos de la Unión. Este modelo ha sido

defendido también por Ursula von der Leyen, así como por el Parlamento. En este último caso, es preciso señalar que si bien la mayoría del hemicycle está a favor de las listas transnacionales, ciertos grupos políticos se oponen a las mismas —ECR, ID y GUE/NGL— (Verger, 2018). Algunos Estados miembros también se posicionan a favor de las listas transnacionales. Italia y Francia, en concreto, fueron unos de sus primeros defensores, abogando por su creación desde la Cumbre franco-italiana celebrada en 2017 en Lyon. Otros jefes de Estado y de gobierno, como Leo Varadkar y Xavier Bettel, primer ministro luxemburgués, se han sumado a su defensa con posterioridad (Drachenberg, 2019).

2.4. La legitimidad democrática de la Unión

Las deficiencias derivadas del método intergubernamental se han visto acentuadas y evidenciadas por las crisis de las últimas décadas. Estas han contribuido a la politización de la UE (Hutter, Grande, Kriesi, 2016) —que, además, ha sido una politización diferencial, al haber impactado las crisis de distintas formas en los Estados miembros (Hutter y Kriesi, 2019)—, acabando con el «consenso permisivo» y poniendo en cuestión la legitimidad democrática de la UE. Frente a esta crisis de legitimidad, los actores involucrados en el debate sobre el futuro de Europa han desarrollado distintas posiciones, que se pueden agrupar en dos bloques contrapuestos: los que optan por reforzar la legitimidad de *output* de la UE y los que se centran en reforzar su legitimidad de *input*.

El primer grupo está integrado por la mayor parte de los Estados miembros y la Comisión Europea. Identifica la legitimidad democrática de la UE con su legitimidad de *output*; esto es, la capacidad de la UE para desarrollar políticas con resultados tangibles para sus ciudadanos (Plotka, Müller, 2020). Es por esto que su enfoque a la hora de abordar el debate sobre el futuro de Europa —y la Conferencia sobre el Futuro de Europa— se centra en los regímenes de políticas, a través de las Orientaciones Políticas de la Comisión y la Agenda Estratégica del EUCO, y no en las cuestiones institucionales. Como señala Fabio García Lupato, el debate se aleja de la dicotomía «más o menos Europa», para centrarse en dónde aporta valor la UE. Esta lógica tiene una limitación (Plotka, Müller, 2020), y es que existe una brecha entre las competencias efectivas de la UE y las expectativas de sus ciudadanos (Hill, 1993), lo

que lleva a estos a formular demandas sobre las que la UE carece de competencias, y por tanto no puede atender.

En este sentido, el segundo grupo alega que no es suficiente con desarrollar políticas con un impacto positivo para la ciudadanía, sino que para corregir la falta de legitimidad democrática es necesario reformar la configuración institucional de la UE; es decir, reforzar su legitimidad de *input*. El Parlamento Europeo y los Estados del Sur de Europa —marcados por el impacto diferencial de las crisis y la desconfianza en sus propios sistemas políticos (De Vries, 2018)— pertenecen a este bloque. Al centrarse en las cuestiones institucionales, priorizan la discusión sobre la reforma institucional de la UE, situando cuestiones como la abolición de la unanimidad, la cesión de competencias o el equilibrio interinstitucional en el centro del debate.

3. LIMITACIONES DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

En este apartado estudiaré el potencial de la Conferencia sobre el Futuro de Europa para profundizar la integración europea, atendiendo al estado del debate sobre el futuro de Europa y a los precedentes históricos de la Conferencia. Al plantear esta pregunta no pretendo hacer una predicción de los resultados de la Conferencia, sino analizar en qué medida los elementos que garantizaron el éxito de sus precedentes están presentes en la actualidad. De este modo, teniendo en cuenta el planteamiento del debate sobre el futuro de Europa en la Conferencia y el interés de los distintos Estados implicados en la misma, podré valorar si esta tiene la capacidad para ser un catalizador de la integración europea.

3.1. Factores que promovieron la integración en los precedentes

Los precedentes históricos de la Conferencia, identificados en la segunda sección de este trabajo, lograron contribuir al proceso de integración europea (Fabbrini, 2020). Su éxito se debe a dos cuestiones principales. En primer lugar, podemos identificar un elemento común: en todos ellos el debate estaba centrado en la dimensión

institucional. A través de la Conferencia de Messina se planteó la integración económica horizontal y se logró la creación del mercado común europeo y de Euratom. El AUE vio la luz gracias a la creación del Comité Dooge en la Cumbre de Fontainebleau, cuyo objeto era la reforma institucional de la CEE, y el *White Paper* de Lord Cockfield, favorable a la convocatoria de la IGC. Del mismo modo, la Convención —que aunque no resultó en la Constitución, dio lugar al Tratado de Lisboa, que supuso un avance considerable respecto al Tratado de Niza— abordó la propia arquitectura constitucional de la UE (tratando temas como la reforma de la Comisión, la institucionalización del EUCO o la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE en la Constitución). Por tanto, vemos que en los tres casos la ubicación del debate en el plano institucional desde un inicio contribuyó a que estos tres procesos profundizaran la integración europea.

El segundo motivo de su éxito fue el interés de los actores implicados. Esto es, el interés de las instituciones europeas, los jefes de Estado y de gobierno y la sociedad civil por concluir los tres procesos con la creación o reforma de los Tratados. La Conferencia de Messina se dio en un contexto de gran *momentum*. El fracaso de la CED y la CPE no aminoró la ambición de los Estados, que reorientaron su objetivo hacia la integración económica para poder aprobar los Tratados de la CEE y Euratom. El AUE se previó precisamente con el objetivo de revisar los Tratados de Roma, así como la Convención del Futuro de Europa se convocó con el objetivo de redactar el proyecto de Constitución Europea. Por supuesto, en los tres casos existían tensiones entre los distintos actores, disintiendo en muchas ocasiones sobre las cuestiones de fondo — como el método de integración económica en Messina, la reforma del rol del Parlamento con el AUE o la modificación de la Comisión en la Convención—. Pero lo determinante fue que el interés de los distintos actores para ahondar la integración era mayoritario, y albergado precisamente por aquellos con un mayor peso en el proceso de integración, como son los Estados miembros y las instituciones europeas.

Así, podemos relacionar el éxito de Messina, el AUE y la Convención a la hora de profundizar la integración europea con la confluencia de dos elementos muy relacionados entre sí: la centralidad de la cuestión institucional en el debate y el interés de los actores implicados por reformar los Tratados.

3.2. La centralidad de la dimensión institucional en el debate

Para comprobar si el primero de los elementos está presente en la Conferencia, analizaré el enfoque de los distintos actores en cuanto al debate sobre el futuro de Europa en la actualidad y la configuración del mismo en la Declaración Conjunta de la Conferencia sobre el Futuro de Europa⁹. Como hemos visto en las dos secciones anteriores, la dimensión institucional del debate sobre el futuro de Europa ha quedado relegada a un segundo plano en la actualidad, y son varios los actores que se resisten a la implantación de reformas institucionales. Es el caso de los Estados miembros: su preferencia por los regímenes de políticas se ha visto reflejada en la postura del Consejo a la hora de negociar las temáticas que abordaría la Conferencia, con su «*policy first approach*» (Emmanouilidis y Greubel, 2021). Aunque en un principio parecía haber un consenso entre el Parlamento, la Comisión y algunos Estados miembros, como Francia y Alemania, sobre la necesidad de reflexionar acerca de una reforma institucional durante la Conferencia¹⁰ (Fabbrini, 2020), este se disipó durante las negociaciones de la Declaración Conjunta. La mayor parte de los Estados buscan reforzar la legitimidad de *output* de la UE a través de la Conferencia. Esto hace que prefieran centrar el debate en regímenes de políticas —los recogidos en la Agenda Estratégica— con el fin de elaborar políticas con un impacto tangible para la ciudadanía.

Por el contrario, el Parlamento —y parte de la sociedad civil¹¹, aunque esta no fue partícipe de las negociaciones— insistió desde el comienzo en discutir sobre las reformas institucionales, buscando reforzar la legitimidad de *input* de la Unión y profundizar la integración (Von Ondarza y Ålander, 2021). La Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento (AFCO) adoptó en diciembre de 2019 una opinión abogando por cubrir cuestiones como la iniciativa legislativa del Parlamento, la QMV o

⁹ La Declaración Conjunta es el documento elaborado por el Parlamento, la Comisión y el Consejo en el que se plasma el mandato de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

¹⁰ El Parlamento Europeo, en una resolución de abril de 2020, relativa a la coordinación de la acción europea para combatir la COVID-19 y sus consecuencias, subrayó la necesidad de comenzar una reflexión sobre cómo reforzar la efectividad y el carácter democrático de la UE. Emmanuel Macron, en una entrevista realizada en abril de 2020 para el Financial Times, alegó que la pandemia debería despejar toda sombra de duda sobre la necesidad de repensar en profundidad la UE. La canciller Angela Merkel, en un discurso en el Bundestag en abril de 2020, enfatizó la necesidad de permanecer abiertos a la reforma de los Tratados.

¹¹ En lo que respecta a la sociedad civil, European Movement International, una de las organizaciones invitadas al plenario de la Conferencia, también defendió la inclusión de la QMV y la reforma electoral en el debate de la Conferencia.

el sistema *Spitzenkandidaten*. En enero del 2020, el Parlamento aprobó su primera resolución posicionándose sobre la Conferencia, reiterando su intención por debatir acerca de aspectos democráticos e institucionales —y sobre regímenes de políticas—. En lo que respecta a la Comisión, esta estableció dos líneas de investigación de forma similar al Parlamento: una centrada en las políticas —las recogidas en sus Orientaciones Políticas— y otra en asuntos institucionales —la reforma electoral—.

La Declaración Conjunta, firmada por las tres instituciones el 10 de marzo de 2021 y que recoge los resultados de las negociaciones, centra el debate en los regímenes de políticas (una combinación entre la Agenda Estratégica y las Orientaciones Políticas) y da la opción a los ciudadanos de debatir sobre aquellos temas que les interesen. Estos últimos pueden participar a través de dos vías: los paneles ciudadanos europeos y nacionales y la plataforma digital multilingüe. En la plataforma, muchos ciudadanos ya han elaborado propuestas acerca de la reforma institucional, abarcando temas como el sistema *Spitzenkandidaten*¹², el derecho de iniciativa legislativa del Parlamento¹³ o la creación de listas transnacionales¹⁴. Sin embargo, pese a la existencia del mecanismo de *feedback*, que garantizará que las ideas expresadas por la ciudadanía se debatan en el plenario, no está claro el grado de atención que el comité ejecutivo —conformado por las tres instituciones— prestará a estas propuestas. Por tanto, pese al esfuerzo del Parlamento y los ciudadanos por centrar los asuntos institucionales en el debate, el peso de los regímenes de políticas es mayor.

3.3. El interés de los actores implicados en la reforma de los Tratados

El segundo factor que condujo a los precedentes de la Conferencia al éxito fue el interés de los actores implicados por reformar los Tratados. Esta cuestión ha sido una de las más controvertidas en las negociaciones de la Conferencia, y uno de los motivos del bloqueo de su inauguración (Greubel, 2020). La institución que defendió desde un

¹² Idea impulsada por Michal Rybacki, entre otros, en la plataforma digital multilingüe: “A more democratic European Commission: Lead candidates (Spitzenkandidaten)”. Disponible en: <https://futureu.europa.eu/processes/Democracy/f/6/proposals/193>

¹³ Idea de Thomas Lalaurie, entre otros, en la plataforma digital multilingüe: “Donner au Parlement Européen le droit d’initiative législative”. Disponible en: <https://futureu.europa.eu/processes/Democracy/f/6/proposals/45>

¹⁴ Idea impulsada por Leonie Martín, entre otros, en la plataforma digital multilingüe: “Truly European Elections: Transnational EU-wide electoral lists”. Disponible en: <https://futureu.europa.eu/processes/Democracy/f/6/proposals/55>

primer momento la reforma de los Tratados fue el Parlamento, que en sus resoluciones relativas a la Conferencia instó al Consejo a «mantenerse abierto a las propuestas legislativas que inicien cambios en los Tratados» (Parlamento Europeo, 2020). La Comisión, aunque en un principio también se mostró abierta a esta posibilidad¹⁵, no recogió la reforma de los Tratados en su Comunicación de enero de 2020, en la que se posicionó respecto a la Conferencia. El Consejo, por su parte, rechazó la reforma de los Tratados desde que hizo pública su primera postura respecto a la Conferencia, alegando que esta no se encuentra bajo el alcance del artículo 48 del TUE. Además, doce de los Estados miembros, entre los que se encuentran Austria, Países Bajos y República Checa, recalcaron a través de un documento conjunto que la Conferencia no podría dar lugar a una reforma de los Tratados, y que debería circunscribirse única y exclusivamente a las prioridades de la Agenda Estratégica del EUCO.

La Declaración Conjunta no prevé la reforma de los Tratados, habiéndose impuesto así la visión del Consejo y la Comisión sobre la del Parlamento Europeo. Esto me lleva a plantear tres preguntas subsidiarias: ¿pueden otros actores impulsar una reforma de los Tratados sin contar con el interés de los Estados? En caso negativo, ¿qué vías alternativas de integración existen? ¿Y puede la Conferencia dar lugar a ellas? Para responder a la primera pregunta, debemos tener en cuenta en primer lugar que la reforma de los Tratados se rige por el método intergubernamental, por lo que está sujeta al requisito de unanimidad. Por tanto, los Estados son necesarios en cualquier caso. Lo que me planteo es si su falta de interés por reformar los Tratados puede verse subvertida por la presión de otros actores, como el Parlamento y la sociedad civil, siguiendo la lógica supranacionalista. Para saberlo, procede revisar los precedentes históricos de integración.

La Conferencia de Messina ejemplifica la dominancia de los Estados miembros sobre el proceso de integración europea en sus primeras instancias (Moravcsik, 1998). La presión de otros actores, como los grupos de interés corporativos, no pareció ser determinante (Haas, 1958); radicando el éxito de la Conferencia en la voluntad política de los Estados miembros (Moravcsik, 1998). En el caso del AUE, algunos autores —defensores de la lógica supranacionalista— argumentan que la reforma institucional fue

¹⁵ Así lo expresó la presidenta Von der Leyen en sus Orientaciones Políticas para la Comisión Europea en 2019-2024.

resultado de una alianza entre la Comisión y los grupos de interés (Calingaert, 1988). Otros, como Moravcsik, siguiendo la lógica intergubernamentalista, descartan la relevancia de estos actores, y sitúan el éxito del AUE en los intereses nacionales. Respecto a la Convención sobre el Futuro de Europa, fueron precisamente dos Estados miembros —a través de los referéndums nacionales— los que impidieron la aprobación de la Constitución. Esto nos indica que los Estados han tenido, a lo largo de la historia de la integración europea, la última palabra en cuanto a la reforma de los Tratados —y un mayor peso en aquellas áreas sujetas al método intergubernamental—. Por tanto, no parece probable que el interés de otros actores, como el Parlamento o la sociedad civil, especialmente sin contar con el apoyo de la Comisión, pueda promover una reforma de los Tratados.

En consecuencia, hemos de preguntarnos qué vías alternativas de integración existen. Podemos identificar dos principales. En primer lugar, la integración diferenciada. Esto es, el modelo por el que solo algunos Estados avanzarían en el proceso de integración, consolidando un núcleo súper-integrado, mientras que el resto de Estados optarían por la integración solo en aquellas áreas que estimasen oportunas. La Conferencia sobre el Futuro de Europa podría concluir en un *Political Compass* (Fabbrini, 2020); esto es, un *inter-se agreement* entre los Estados dispuestos a profundizar la integración europea, sin requerir el voto favorable de aquellos inclinados por la continuidad o la desintegración. En segundo lugar, una forma de integración más modesta y limitada pasaría por recurrir a las cláusulas pasarela. Como hemos visto, esta herramienta permite modificar el proceso de toma de decisiones en el Consejo, sustituyendo la unanimidad por la QMV y un procedimiento legislativo especial por el procedimiento legislativo ordinario. De esta forma, las cláusulas pasarelas dan la opción de reestablecer el método comunitario, haciendo prevalecer el método de integración supranacional sobre el método intergubernamental (Kotanidis, 2020).

Teniendo en consideración estas dos vías alternativas, procede valorar en qué medida la Conferencia puede dar lugar a cualquiera de ellas. Aunque la Declaración Conjunta no excluye la celebración de un *inter-se agreement* o la aplicación de las cláusulas pasarela, el contexto no es favorable para ninguna de las dos opciones. La limitación de las cláusulas pasarela es clara, y es que deben ser aprobadas por el EUCO bajo el requisito de la unanimidad. Dada la resistencia de algunos Estados miembros a

esta medida (García Lupato, 2020), y la falta de interés en el EUCO por profundizar la integración europea, como hemos analizado en el tercer apartado, parece poco probable que la Conferencia pueda resultar en la aplicación de estas cláusulas. En lo que se refiere a la integración diferenciada sucede algo similar. Aunque este modelo de integración permite avanzar a distintas velocidades, lo cierto es que sigue siendo necesario el interés de al menos un grupo de Estados para llevarlo a cabo. Y en el contexto actual, la mayor parte de Estados rechazan profundizar la integración, prefiriendo el continuismo. Es más, dada la relevancia de las fuerzas desintegradoras, sería más probable que la Conferencia resultase en una desintegración diferenciada — decidiendo ciertos Estados recurrir a los *opt-outs*¹⁶ — que en un *Political Compass*.

Por tanto, vemos que el potencial de la Conferencia sobre el Futuro de Europa para ser un catalizador de la Unión Europea es muy limitado. Los dos factores de éxito de sus precedentes —la centralidad de la cuestión institucional en el debate y el interés de los actores implicados por reformar los Tratados— no se dan en la actualidad. Además, el contexto actual está marcado por una fuerte tendencia continuista, optando la mayor parte de los Estados por *muddle through* en lugar de profundizar la integración europea, lo que hace inviables otras vías de integración europea, como la integración diferenciada o las cláusulas pasarela. En definitiva, atendiendo a su regulación en la Declaración Conjunta y al contexto actual del debate sobre el futuro de Europa, la Conferencia podrá ser un espacio en el que debatir sobre acciones tangibles para los ciudadanos en áreas concretas, pero no contribuirá a profundizar la integración europea.

4. CONCLUSIONES

Las crisis que ha atravesado la UE en las últimas décadas han puesto de relieve las deficiencias de su arquitectura institucional y, en concreto, del método intergubernamental. La toma de decisiones mediante la coordinación de los Estados miembros, impuesta por este método, ha funcionado en detrimento de la propia eficacia de la Unión, al ser el consenso entre los Estados miembros más difícil de alcanzar en

¹⁶ Los Estados miembros tienen la posibilidad de hacer uso de los *opt-outs* (la cláusula de exclusión voluntaria) en aquellos ámbitos de la política en los que deseen quedarse al margen. Por ejemplo, Irlanda recurrió a esta cláusula para el Acuerdo de Schengen y Polonia para la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

tiempos de crisis. Las limitaciones institucionales en este sentido han evidenciado la necesidad de reforzar la capacidad de actuación de la UE y su proceso de toma de decisiones, para poder hacer frente a retos como la crisis migratoria, la crisis del Estado de Derecho o la COVID-19.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa surge como una ventana de oportunidad, y es que vuelve a poner en el centro de la agenda el debate sobre el futuro de Europa —y la posible reforma institucional de la UE—. Este se reavivó con el Brexit, que llevó a las distintas instituciones europeas y a los Estados miembros a posicionarse respecto al futuro de la Unión. Como hemos comprobado, el impacto diferencial de las crisis ha generado una divergencia de posturas entre los Estados miembros, siendo los del Sur de Europa más proclives a la integración europea, y los del Norte más reacios a la misma. Esto se ha visto reflejado en sus visiones respecto a la dimensión institucional del debate sobre el futuro de Europa. La mayor parte de Estados rechazan una reforma institucional de la UE —a través de medidas como la abolición de la unanimidad, la reinstauración del equilibrio institucional o la reforma electoral—. Prefieren, por el contrario, centrar el debate en los regímenes de políticas, con el fin de elaborar acciones con un impacto tangible en la vida de los ciudadanos —centrándose así en la legitimidad de *output* de la UE—.

Por su parte, la Comisión Europea, que durante la presidencia de Juncker logró contribuir al debate acerca del modelo de gobernanza de la UE, a través del *White Paper*, se focalizó también en los regímenes de políticas tras la designación de Ursula von der Leyen. Esto ha dejado al Parlamento Europeo y a los escasos Estados que apoyan la reforma institucional en minoría, centrándose el debate en áreas políticas concretas y quedando relegada la dimensión institucional del debate a un segundo plano.

El surgimiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa en este contexto supone una limitación a su potencial para profundizar la integración europea y reformar la arquitectura institucional de la UE. Como hemos visto al hacer una revisión de los precedentes históricos de la Conferencia —la Conferencia de Messina, el AUE y la Convención sobre el Futuro de Europa—, estos presentan dos elementos en común que permitieron a dichos ejercicios profundizar la integración europea: la centralidad de la

dimensión institucional en el debate y el interés de los actores implicados por reformar los Tratados. En el caso de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, no solo el debate está centrado en los regímenes de políticas, sino que además hay un rechazo explícito a reformar los Tratados por parte de algunos de los actores más relevantes. Al igual que en el caso anterior, el Parlamento Europeo defendió durante las negociaciones de la Conferencia la reforma de los Tratados como un posible resultado, mientras que los Estados miembros —y finalmente la Comisión— se opusieron a dicha reforma.

En este sentido, hemos visto cómo los Estados miembros han sido siempre actores esenciales en el proceso de integración europea, siguiendo la lógica intergubernamentalista, lo que dificultaría que la Conferencia diera lugar a una reforma de los Tratados sin compartir ellos el interés por hacerlo. En consecuencia, hemos valorado otras posibles vías de integración, como la integración diferenciada, a través de un *Political Compass*, o la aplicación de las cláusulas pasarela. Aunque la Declaración Conjunta de la Conferencia no las excluye, el análisis del contexto actual nos ha llevado a concluir que la falta de interés por parte de una mayoría de los Estados dificulta la consecución de estas vías alternativas. En definitiva, el rechazo de los Estados miembros a profundizar la integración europea en el contexto actual y, concretamente, a través de la Conferencia, sumado a la centralidad de los regímenes de políticas en el debate y el rechazo a la reforma de los Tratados, impiden que la Conferencia sobre el Futuro de Europa pueda ser un catalizador de la integración europea y, por tanto, enmendar sus deficiencias institucionales.

Tal y como está planteada, la Conferencia será un ejercicio de reflexión sobre el futuro de Europa, que permitirá con suerte identificar los retos a los que se enfrenta la UE y qué medidas se requieren para atajarlos. No logrará, sin embargo, implementar las reformas institucionales necesarias para llevar a cabo estas medidas de forma eficiente, ni construir una nueva arquitectura institucional que haga de la UE una organización resiliente, ágil y efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

Aldecoa, F. (2002). *The First Outcome of the Debate on the Future of Europe: Between Deepening and Revision (2000-2002)*. Real Instituto Elcano.

Alemanno, A., Nicolaidis, K. y Milanese, N. (2020). *The Conference on the Future of Europe: an Open Letter*. Verfassungsblog.

Anghel, S., Drachenberg, R. y Desmond, D. (2018). *From Rome to Sibiu: The European Council and the Future of Europe Debate*. European Parliamentary Research Service.

Archick, K. (2018). *European Union: Ongoing challenges and future prospects*. Congressional Research Service Report, R44249.

Atanassov, N. et al (2020). *Unlocking the potential of the EU Treaties. An article-by-article analysis of the scope of action*. European Parliamentary Research Service.

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

Bickerton, C., Hodson, D. y Puetter, U. (2015). *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*. Oxford University Press.

Bühler, A. (2021). *Conference on the Future of Europe: a real chance for reform, or just a guide for policy-making?* Heinrich Böll Stiftung.

Calingaert, M. (1988). *The 1992 Challenge From Europe*. National Planning Association.

Castells, M. (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Alianza Editorial, 73-82.

Closa, C. (2015). *Looking ahead: pathways for future constitutional evolution of the EU*. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

Comisión Europea (2017). *White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*.

Comisión Europea (2018). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Una Europa que responde: opciones institucionales para hacer más eficiente el trabajo de la Unión Europea*.

Comisión Europea (2019). *Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024*.

Comisión Europea (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*.

Consejo de la Unión Europea (2020). *Council's position on the Conference on the Future of Europe*.

Dehousse, R. (2011). *The Community Method: Obstinate or Obsolete?* New York: Palgrave Macmillan.

Del Río Villar, S. (2014). *Europe: Project and Process*. Peter Lang B.

De Vries, C. (2018). *Euroscepticism and the future of European Integration*. Oxford University Press.

De Wilde, P., Leupold, A. y Schmidtke, H. (2016). *Introduction: the differentiated politicisation of European governance*. *West European Politics*, 39:1, 3-22.

Drachenberg, R. y Kotanidis, S. (2019). *The Future of Europe debates in the European Parliament, 2018-19. A synthesis of the speeches by EU Heads of State or Government*. European Parliamentary Research Service.

Egenhofer, C., Kurpas, S., Kaczyński, P. y Van Schaik, L. (2011). *The Ever-Changing Union. An Introduction to the History, Institutions and Decision-making Processes of the European Union*. Centre for European Policy Studies (CEPS).

Emmanouilidis, J., Greubel, J. (2021). *Conference on the Future of Europe (CoFoE). Positions of EU Institutions – Comprehensive Summary of Key Elements*. European Policy Centre (EPC).

ETUC (2021). *ETUC resolution on the Roadmap for the ETUC work on the Conference on the Future of Europe*.

European Movement International (2021). *Policy position. The Conference on the Future of Europe*.

Fabbrini, F. (2020). *Possible Avenues for Further Political Integration in Europe*. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

Fabbrini, F. (2016). *The relation between the European Council and the Council*. European Public Law 489.

Fabbrini, S. (2015). *Which European Union?* Cambridge University Press.

Fabbrini, S. (2019). *Europe's Future: Decoupling and Reforming*. Cambridge University Press.

Fabbrini, S., Fossum, E., Góra, M. y Wolff, G. (2021). *Conference on the Future of Europe: Vehicle for reform or forum for reflection?* EU Differentiation Dominance and Democracy (EU3D).

Fernández, J. (2021). *Historia de la política europea de inmigración y asilo*. El Orden Mundial.

Fernández, J. (2021). *¿Servirá de algo la Conferencia sobre el Futuro de Europa? El Orden Mundial*.

Fossum, J. (2019). *Europe's Triangular Challenge: Differentiation, Dominance and Democracy*. SSRN Electronic Journal.

García Lupato, F. (2020). *El debate sobre el futuro de Europa: una visión comparada de las posiciones de los jefes de Estado y/o de Gobierno y las instituciones europeas*. *Revista de Estudios Políticos*, 190, 11-41.

Góra, M., Thevenin, E., Zielińska, K. et al (2021). *Differentiated (segmented) debate on future of Europe. The views from national parliaments*. EU Differentiation Dominance and Democracy (EU3D).

Greubel, J. (2020). *The Conference on the Future of Europe: 3 stumbling blocks to the Joint Declaration*. European Policy Centre.

Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe. Political, social, and economic forces 1950-1957*. University of Notre Dame Press.

Hagedorn, F. (2003). *The Community method vs. Intergovernmental method in the European Constitution*. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Hill, C. (1993). *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No.3, pp. 305–328.

Hooghe, L., Marks, G. (2009). *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1-23.

Hutter, S., Grande, E. y Kriesi, H. (eds.). (2016). *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*. Cambridge, pp. 240–276.

Hutter, S. y Kriesi, H. (2019). *Politicizing Europe in times of crisis*. Journal of European Public Policy, 26 (7), 966-1017.

Kaeding, M., Pollak, J. y Schmidt, P. (Eds.). (2019). *The future of Europe: views from the capitals*. Palgrave Macmillan.

Kotanidis, S. (2020). *Passerelle clauses in the EU Treaties. Opportunities for more flexible supranational decision-making*. European Parliamentary Research Service.

Kotanidis, S. (2021). *Conference on the Future of Europe*. European Parliamentary Research Service.

Le Saëc, O. (2020). *The Potential Outcome of the Conference on the Future of Europe in a COVID-19 World: Strengthening European Democracy*. Wilfried Martens Centre.

Macron, E. (2017). *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*.

Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press.

Moravcsik, A. (1991). *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*. International Organization, 45(1), 19-56.

Nguyen, T. (2021). *Time to be honest: The future will not be decided by the Conference on the Future of Europe*. Hertie School, Jacques Delors Centre.

Parlamento Europeo (2017). *Future of Europe: European Parliament sets out its vision*.

Parlamento Europeo (2019). *Opinión sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa*. Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo (AFCO).

Parlamento Europeo (2019). *European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe (2019/2990(RSP))*.

Parlamento Europeo (2020). *Resolución del Parlamento Europeo sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2020/2657(RSP))*.

Plotka, J. y Müller, M. (2020). *Enhancing the EU's democratic legitimacy. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level*. Friedrich Ebert Stiftung.

Puetter, U. (2014). *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford University Press.

Ruiz Devesa, D. (2021). *Working document on the Community method and Intergovernmentalism*. European Parliament Committee on Constitutional Affairs.

Sánchez Margalef, H. (2021). *The Conference on the Future of Europe has its wings clipped*. CIDOB.

Sarmiento, D. (2018). *El Derecho de la Unión Europea*. Marcial Pons.

Scharpf, F. (2003). *Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the EU*. MPIFG Working Paper, 03/01.

Schimmelfenning, F. (2018). *Brexit: differentiated disintegration in the European Union*. *Journal of European Public Policy*, 25(8), 1154-1173.

Stratulat, C. (2019). *It's time to discuss Europe's future – A first Draft Blueprint for the Conference on the Future of Europe*. European Policy Centre.

Stratulat, C. y Emmanouilidis, J. (2021). *The Conference on the Future of Europe: Mind the gaps!* European Policy Centre.

Thöne, M., Kreuter, H. (2020). *New Models for Europe's Future: Scoping of Tasks and Approaches*. Bertelsmann Stiftung.

Tilindyte, L. (2019). *Election of the President of the European Commission. Understanding the Spitzenkandidaten process*. European Parliamentary Research Service.

Toygür, I (2020). *Expectations, competences and power: understanding the dynamics of EU institutions in tackling the COVID-19 crisis and setting the tone for the Conference on the Future of Europe*. Real Instituto Elcano.

Toygür, I (2021). *'We finally have our Conference on the Future of Europe!': now, what do we do with it?* Real Instituto Elcano.

Verger, C. (2018). *Transnational lists: a political opportunity for Europe with obstacles to overcome*. Institut Jacques Delors.

Von der Leyen, U. (2020). *State of the Union Address*.

Von Ondarza, N. y Ålander, M. (2021). *The Conference on the Future of Europe. Obstacles and Opportunities to a European Reform Initiative That Goes beyond Crisis Management*. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).