

Citation: MARTÍN RODRÍGUEZ, P. , “Apuntes críticos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa de 2022, su seguimiento y efectos”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 11, 2023.

APUNTES CRÍTICOS DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA DE 2022, SU SEGUIMIENTO Y EFECTOS

Pablo MARTÍN RODRÍGUEZ¹

RESUMEN: A pesar de las dificultades generadas por la pandemia y la agresión a Ucrania, la Conferencia sobre el Futuro de Europa lanzada en 2021 terminó sus trabajos presentando el 9 de mayo de 2022 un Informe final, al que las instituciones se comprometieron a dar seguimiento. La presente editorial reflexiona sobre las razones que se encuentran tras este seguimiento de la Conferencia, pero también sobre los ángulos muertos que esta ha dejado y las incógnitas futuras que abre la forma en que Parlamento, Comisión y Consejo están cumpliendo su mandato.

PALABRAS CLAVE: Conferencia sobre el Futuro de Europa, democracia participativa y deliberativa, democracia representativa, paneles de ciudadanos europeos.

SOME CRITICAL REMARKS ON THE CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE IN 2022, ITS FOLLOW-UP AND EFFECTS

ABSTRACT: Despite the coronavirus pandemic and the unlawful aggression against Ukraine, the Conference on the future of Europe was launched in 2021 and delivered its final report on May 9th 2022. The European Parliament, the Commission and the Council committed themselves to follow up the recommendations contained in that report. This editorial comment discusses the reasons behind this commitment, but also on the blind spots it has left, and the uncertainties raised by how the European institutions are fulfilling its mandate.

KEYWORDS: Conference on the Future of Europe, participatory and deliberative democracy, representative democracy, European citizens' panels.

¹ Profesor Titular (Associate Professor), acreditado como Catedrático de Universidad (accredited as University Full Professor) de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Granada. El presente Editorial se corresponde, en su núcleo central, con la intervención realizada en el marco de la Jornada de la Junta de Andalucía *La posición de Andalucía en la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, celebrada el 15 de Diciembre de 2022 en el Palacio de San Telmo (Sevilla): <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/presidenciainteriordialogosocialysimplificacionadministrativa/areas/accion-exterior/andalucia-futuro-europa/paginas/jornada-posicion-andalucia-en-europa.html>.

Se puede decir que la Unión Europea lleva atravesando, desde hace varios años, una suerte de crisis de la mediana edad sin tener claro si es ella la que envejece o es el mundo quien la arrincona. Como toda crisis de mediana edad que se precie, resulta imposible no hacer balance de lo recorrido y, tras el pertinente informe de daños, preguntarse por el camino a seguir. La Conferencia sobre el Futuro de Europa pretendía abordar este último interrogante utilizando un mecanismo *bottom-up* en el que, al menos en teoría, la opinión y el sentir de los ciudadanos europeos alimentase, guiase e, incluso, determinase los temas a tratar.

Este ambicioso objetivo no se ha visto truncado, pero, desde luego, sí condicionado por dos grandes acontecimientos: la pandemia de la covid-19 y la invasión de Ucrania; acontecimientos calificables como *crisis genuinas* en el (siempre proclive al término) argot europeo. Si la pandemia acortó su duración y forzó un funcionamiento híbrido entre lo *poco presencial* y lo *mucho virtual*, la agresión rusa ha revolucionado los tradicionales parámetros geopolíticos en los que se desenvolvía la acción de la Unión en el mundo: desde el ámbito de la defensa a la seguridad energética y sus implicaciones medioambientales.

Aun así, la Conferencia sobre el Futuro de Europa logró terminar sus trabajos y presentar el 9 de mayo de 2022 pasado un extenso informe con 49 propuestas y 326 medidas. Seis meses después, parece apropiado comenzar a reflexionar, en lo que no puede ser sino un acercamiento preliminarísimo, sobre el seguimiento que se está haciendo de ella. Esta reflexión viene facilitada, además, por las propias instituciones europeas que, comprometidas con el proceso, han dado una suerte de primera rendición de cuentas ante ciudadanos participantes en paneles nacionales y europeos en la sede del Parlamento Europeo el pasado 2 de diciembre de 2022.

El primer aspecto sobre el que interesa reflexionar es, a mi juicio, el mismo hecho del seguimiento, pues en buena medida este era imperativo. Es difícil concebir que a un ejercicio de participación ciudadana buscado de tal magnitud no siguiese actuación alguna de la Unión. En este sentido, lo que antecedía a la Conferencia sobre el Futuro de Europa era un *mandato de seguimiento* que conviene mirar de cerca (I). Pero, y acaso este es un aspecto por el que debemos continuar la reflexión, es posible que este seguimiento padezca de ángulos muertos. Me refiero a conclusiones que la Conferencia también puede haber arrojado o a lecturas de ella que se pueden hacer y que, sin embargo,

es improbable que sean objeto de seguimiento. Algo así como los silencios o los *no seguimientos* de la Conferencia (II). Una vez que hayamos recorrido ese trayecto, podemos adentrarnos con alguna solidez en el seguimiento que las principales instituciones están haciendo de los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Actuaciones que, si es cierto el mandato asumido previamente, eran más bien *seguimientos esperables* y lo que importa discutir entonces es si hay alguna disonancia de interés entre ellos (III), y plantear las incógnitas de futuro principales (I).

I. EL MANDATO DE SEGUIMIENTO DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

La existencia de un mandato de seguimiento antecedió al propio desarrollo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CFE). La *Declaración conjunta* que la ponía en marcha, firmada por los presidentes de las tres instituciones el 10 de marzo de 2021, concluía diciendo:

El resultado final de la Conferencia se presentará en un informe dirigido a la presidencia conjunta. Las tres instituciones examinarán con prontitud la forma de dar un seguimiento eficaz a dicho informe, cada una dentro de su ámbito de competencia y de conformidad con los Tratados².

Esta obligación de «seguimiento eficaz» asumida desde el principio por Parlamento, Comisión y Consejo recibía un respaldo al más alto nivel apenas finalizada la CFE. El Consejo Europeo de 23 y 24 de junio de 2022, en sus Conclusiones, confirmaba el valor político de la empresa acometida y la obligación de las instituciones de garantizar una «actuación consecutiva eficaz [...] cada una dentro de sus competencias y del respeto de los Tratados»³.

La derivación de este mandato a partir de los *principios* que sustentan la Unión Europea y sus Estados miembros dejaba poco margen de duda, pero subyace a él también un objetivo de corte utilitarista o, si se quiere, desde el plano de los *intereses*.

En efecto, de un lado, la Unión y sus Estados miembros son organizaciones políticas basadas en *principios democráticos*, como reconoce expresamente el artículo 2 TUE al calificar la democracia como un valor común. Pero,

² Accesible en el portal de la CFE (<https://futureu.europa.eu/es/pages/about>, último acceso 4.1.2023)

³ Conclusiones del Consejo Europeo, Bruselas, 24 de junio de 2022, EUCO 24/22, para. 28.

por lo que respecta a la Unión, los artículos 10 y 11 TUE proclaman un funcionamiento soportado sobre los principios de democracia representativa y participativa, respectivamente. En este sentido, un ejercicio de democracia participativa de tamañas dimensiones requería, como mínimo, de un *seguimiento eficaz*; calificación que, si se observa bien, mantiene una calculada ambigüedad sobre la Conferencia que elude tanto el reconocimiento de un, en extremo problemático, imperativo democrático directo como su rebaja, no menos inconveniente políticamente, a mera instancia de consulta. Sin embargo, por oportuna o incluso correcta que resulte esta ambigüedad textual, la forma en la que se ha manifestado materialmente este seguimiento eficaz parece inclinarse por el primero, hasta el punto de suscitar legítimamente, a mi juicio, lecturas críticas.

De otro lado, si se observa el planteamiento del que partía la CFE, emergen los motivos de corte utilitarista que se hallan detrás de ella, motivos que *convierten el seguimiento en su objetivo* y no tanto en la consecuencia neutra de un mandato democrático. El diálogo abierto con la ciudadanía versaba sobre qué Unión Europea se deseaba para el futuro, dentro de 30 años. Se aprecia, así, que el planteamiento está enderezado a obtener un *input* directo de profundización en la redefinición del proyecto, más aún si se tiene en cuenta el énfasis puesto en la participación de menores de 25 años. No parece preciso acudir a disciplinas sociales o psicosociales ni a sesudas demostraciones para percibir lo improbable de una respuesta regresiva o negativa generalizada a este planteamiento. Por esta razón – y alguna declaración institucional lo ha expresado así más o menos abiertamente –, creo que en el origen de la CFE se encontraba el objetivo de generar un impulso político para abrir el procedimiento de reforma de los Tratados lo suficientemente poderoso para poder revertir un panorama político en los Estados miembros poco propicio para ello, si es que no abiertamente hostil.

En este sentido, la CFE ha sido el sustituto de los intentos previos que habían fracasado, porque su corte tecnocrático o dirigista (acaso personificado mejor que nada por el *Informe de los cinco Presidentes* y sus aledaños), o bien su carácter desestructurado y carente de potencial simbólico (como los *diálogos ciudadanos* entablados por la Comisión Juncker), les privaba de una verdadera y sólida pretensión democrática. Al mismo tiempo, la CFE evitaba la opción pragmática *one-time-only* que ha permitido vadear las sucesivas crisis (refugiados,

económica, de credibilidad, pandémica y ahora geopolítica) que ha atravesado la Unión bajo el acuerdo de no constituir precedente. La CFE se manifestaba, de esta manera, como la espita que permite convertir semejantes avances en funcionamiento cotidiano de la Unión (la respuesta a la crisis sanitaria sería un buen exponente). Si hay algo de acertado en esta percepción, quizá el primer punto que habrá que destacar del seguimiento de la CFE es si se logra finalmente su objetivo último: abrir la redefinición del modelo.

II. LOS NO SEGUIMIENTOS DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

La CFE proyecta también imágenes menos positivas que, decretado su éxito, nadie mostrará demasiado interés en extraer y, en consecuencia, difícilmente tendrán seguimiento. Habrá probablemente muchas de estas imágenes, pero hay tres lecturas, a mi juicio, que poseen una enorme relevancia y que deben distinguirse aunque estén interconectadas: la lectura competencial, la lectura del extrañamiento y la lectura de la deslegitimación.

En primer lugar, la CFE puede interpretarse en el sentido de que la Unión está tocando o se está acercando a su *techo en ámbitos competenciales* y, posiblemente, también *en intensidades competenciales*. Ciertamente, las 49 propuestas con más de 300 medidas pueden leerse de muchas formas, pero no dejar de ser extraordinariamente significativa la cantidad tan mayoritaria de ellas que se pueden realizar *à traité constant*, es decir, sin modificar los Tratados y las que ni siquiera requieren un acto legislativo. Los informes de seguimiento de las tres instituciones son inapelables al respecto (todas sitúan el porcentaje por encima del 90%). Si esto es así, se convendrá en que, en una medida abrumadora, lo que los ciudadanos demandan de la Unión Europea del futuro lo puede hacer ya la Unión del presente y de una forma más o menos clara, el techo competencial se está divisando. Adicionalmente, llama la atención igualmente el porcentaje de medidas incluidas en las propuestas que no requieren armonización legislativa, sino que son realizables con una competencia complementaria o de apoyo. Si también ha llegado la hora de la «Unión de las competencias complementarias» es una lectura que difícilmente tendrá seguimiento. Y, sin embargo, no atender a esta doble lectura competencial es, a mi juicio, un profundo error para el propio proyecto europeo por más que desmienta o suponga el fin de la que, sin atisbo de duda, ha sido la narrativa oficial que postulaba que la solución a todo es «más Europa».

Estrechamente ligada a la anterior, en segundo lugar, se presenta la *lectura del extrañamiento o alejamiento de la Unión*. No son pocos los casos en los que la CFE ha solicitado medidas que la UE ya había adoptado o estaban justo en curso (aquí de nuevo los informes de seguimiento de las instituciones son transparentes). Pero si, más allá del informe final, recorremos la periferia de la CFE (por ejemplo, las ideas en la plataforma multilingüe), el diagnóstico es, si cabe, menos rebatible: la CFE ha mostrado, una vez más sin conmisericación, el enorme alejamiento de la ciudadanía que desconoce lo que hace la Unión o, por ser más claros, ha probado que la Unión tiene un *problema monumental de comunicación con la ciudadanía*. No es una novedad, pero conviene reiterarlo porque el hecho de que se trate de un problema *di lunga data* no hace que pierda relevancia. El problema, que se entremezcla siempre y de forma poco nítida con el crónico déficit democrático, parece resistirse a su solución. La CFE no cambia las cosas. Las medidas contempladas en la propuesta 36 y, sobre todo, en la propuesta 37 que parece versar sobre esta cuestión más específicamente, no ofrecen, en mi opinión, un enfoque verdaderamente nuevo para contrarrestar la situación, acaso más allá de los frutos esperados de las nuevas herramientas tecnológicas y de las externalidades que, en este terreno, tenga el tótem de la democracia participativa.

Hay una tercera *lectura* que se puede hacer de la CFE que resulta, a mi modo de ver, de extrema peligrosidad, pues apuntaría a la *deslegitimación del sistema*. Convergamos, como punto de partida, en que un ejercicio de participación ciudadana de dimensiones tan colosales como la CFE implícitamente conlleva el reconocimiento, si no de la falta –no es preciso cargar las tintas– sí, cuando menos, de la insuficiencia de legitimación de la Unión. Pero bastante más preocupante es que, aunque no fuera diseñada así, lo cierto es que la CFE se ha terminado erigiendo o adquiriendo tintes de contraria al sistema en general y envolviéndose de una retórica adanista de encarnación de la democracia pura que ha recibido, en mi opinión, una acogida institucional complaciente en exceso.

Se puede llamar la atención sobre la conclusión o propuesta que el panel de ciudadanos encargado de *Democracia europea* consideró, aunque no adoptase y que postulaba la creación de un organismo de representación de los ciudadanos (unos 100 procedentes de todos los Estados miembros paritariamente) destinado a debatir y contribuir a la toma de decisión de forma

significativa. Si la propuesta impacta por el desdoro del Parlamento Europeo, cuando no de la propia lógica democrática representativa, a favor de una lógica de representación internacional, la justificación ofrecida no dudaba en apelar a los problemas de *corrupción* en los órganos de representación permanente o en caracterizar como *injusto* un proceso de toma de decisiones en un organismo donde no hubiera representación igualitaria de todos los países. Que las piedras no tienen corazón lo prueba que los muros de la *Badia fiesolana* no se vinieron abajo al considerar esta propuesta.

Sin embargo, sería un error pensar que esto solo ha sido un gazapo de un panel europeo de ciudadanos que se atajó en el último momento y que en el resultado final no se ha deslizado, en alguna medida, esa deslegitimación de la democracia representativa por la participativa. La propia Propuesta 36(7) aspira a articular de forma jurídicamente vinculante el mecanismo de paneles de ciudadanos *elegidos aleatoriamente* (con una notable confusión entre la imparcialidad de la técnica de elección y la neutralidad del resultado como fuente de legitimidad) sobre la base de *criterios de representatividad* (concepto extraordinariamente enigmático en este contexto), generando la obligación de las instituciones de motivar por qué no siguen sus recomendaciones (en un refuerzo que, si se replica el experimento CFE, se está interpretando casi en términos de mandato imperativo con rendición de cuentas) y afirmando que esta participación es «una base importante para las decisiones políticas que deben tomar los *representantes electos*» (con un nuevo nutriente de la relación entre elector y su representante que precisa, aparentemente, de una nueva ingesta democrática procedente de la opinión de otros electores distintos del primero y designados por vía insaculatoria).

Ciertamente, el Informe final no ha cuestionado que el sistema se fundamente en la *democracia representativa*, pero hasta en la propuesta 38 sobre democracia y elecciones que propone un completo replanteamiento del sistema de elección de eurodiputados y cambios importantes en las prerrogativas del Parlamento, se cuelan componentes de democracia participativa, como los referendos europeos, cuya iniciativa se atribuye al propio Parlamento en un enredo de trazos psicoanalíticos.

El descrédito del Parlamento y, por ende, de los órganos representativos permanentes (panel de ciudadanos europeo *considerat*) solo precisaba un escándalo de las dimensiones del, de todo punto lamentable, *Qatar/Morocco-*

Gate que acaba de estallar. Los daños institucionales de este *momento Santer* que está atravesando la Eurocámara son aún difíciles de adivinar con exactitud. No serán menores en ningún caso.

Pero sí interesa adelantar, aunque volveremos sobre ello, que la Comisión, en lo que parecería un seguimiento natural de la CFE, ha proclamado su creencia inquebrantable en el modelo de paneles ciudadanos, como lo ha hecho la Presidenta von der Leyen el pasado 14 de septiembre en su carta a los Presidentes del Parlamento y del Consejo; de manera que es ahora *en el marco de la Comisión* y el trabajo legislativo previo donde se canaliza la genuina participación ciudadana, léase la *democracia participativa y deliberativa*.

No es por eso de extrañar que los descontentos con el sistema representativo existente se unan a este nuevo credo participativo a la espera de poder recoger algún fruto (así ha ocurrido con el Comité de las Regiones en palabras de su presidente Cordeiro y vicepresidente Tzitzikostas⁴), mientras que otras instancias participativas, más bien destronadas (por ejemplo, el Comité Económico y Social Europeo) guardan elocuentes silencios.

III. LOS SEGUIMIENTOS ESPERABLES DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: LAS ACTITUDES DE PARLAMENTO, CONSEJO Y COMISIÓN

El comportamiento de las instituciones que ha sucedido a la celebración de la CFE no ha generado demasiada sorpresa. No solo era esperable que las instituciones se aplicarían *dentro de sus competencias y el respeto de los Tratados* para dar un *seguimiento eficaz* a las conclusiones y medidas incluidas en el Informe final. El tipo de seguimiento también lo era. Al menos a mi juicio, resultaban bastante anticipables la posición maximalista del Parlamento, la respuesta conservadora del Consejo y el acercamiento táctico de la Comisión.

Ciertamente, el hecho de que las instituciones se comprometiesen, para otoño de ese mismo año, a dar cuentas a los ciudadanos por el seguimiento realizado (lo que ha ocurrido el 2 de diciembre pasado), ha permitido que dispongamos de dos tandas de documentos de gran interés, los últimos de

⁴ Que llegan a calificar estos paneles de ciudadanos como inauguradores de una nueva etapa en la democracia europea (<https://cor.europa.eu/es/news/Pages/cofe-1-december.aspx>, último acceso, 4.1.2023). Véase la Resolución del Comité de las Regiones de 30 de junio de 2022 sobre «Resultado y seguimiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa», apdo. 13 (DO C 2022/375, p. 2).

fecha muy reciente, donde las principales instituciones de la Unión hacen profesión de fe y examen de conciencia en lo tocante a este seguimiento.

Que el **Parlamento Europeo** iría a la *opción maximalista* se podía vaticinar sin dificultad. De hecho, incluso antes de la presentación formal de los resultados de la CFE, ya reclamaba, en una resolución de 4 de mayo, la modificación de los Tratados y la convocatoria de una Convención activando la vía de reforma del artículo 48 TUE⁵. Tras la presentación del Informe final, dicha voluntad se ha materializado en la Resolución de 9 de junio de 2022, donde el Parlamento trasmitía al Consejo la solicitud de una inmediata apertura del proceso de reforma de los Tratados con la propuesta de dos modificaciones concretas: el paso a votación por mayoría cualificada tanto de la adopción de decisiones de sanciones en el Consejo del artículo 29 TUE, como del uso de las pasarelas en el Consejo Europeo recogidas en el artículo 48.7 TUE. Para el resto de temas sobre los que debiera versar la modificación de los Tratados (de la ampliación competencial al aumento de prerrogativas del Parlamento o la reforma del artículo 7 TUE) anunciaba encargar a la Comisión de Asuntos Constitucionales la elaboración de propuestas específicas. Este deseo de modificación ha sido acogido favorablemente por la Comisión (que tampoco parece haber mostrado un interés desmedido⁶) o el mismo Comité de las Regiones, pero no lo ha sido tanto (*how shocking!*) en el Consejo, que se ha escudado en el trabajo venidero de la Comisión de Asuntos Constitucionales para no darle curso aún a la petición de junio⁷.

Lo cierto es que instar la modificación de los Tratados es la única gran iniciativa que tiene a su disposición el Parlamento que, carente de iniciativa normativa, no posee margen alguno para activar o incoar él mismo la adopción

⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de mayo de 2022, sobre el seguimiento que se dará a las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, P9_TA(2022)0141, apdo. 11.

⁶ Afirma la Comisión que siempre se pondrá del lado de aquellos que «desean reformar la Unión Europea para que funcione mejor, lo que incluye modificar el Tratado cuando pueda resultar necesario» y, acogiendo con satisfacción que el Parlamento haga uso de esta facultad, se muestra presta a cumplir su papel institucional en el procedimiento del art. 48 TUE y emitir su dictamen (Comunicación de la Comisión sobre Conferencia sobre el Futuro de Europa – Transformar la visión en acciones concretas, Bruselas, 17 de junio de 2022, COM(2022) 404 final, p. 7). Desde luego, entusiasmo no parece desprenderse.

⁷ Tomando nota exclusivamente de la Resolución del Parlamento (Véase la Evaluación técnica preliminar actualizada de la Secretaría General del Consejo, Bruselas, 30 de noviembre de 2022, doc. 10033/1/22 REV 1, apdo. 25).

de las medidas concretas de seguimiento de la CFE⁸. Se trata de una dolorosa exteriorización de las peculiaridades del Legislativo europeo que adquieren, en este contexto, trazas de anomalía constitucional. No parece poco casual que el mismo día, el 9 de junio, el Parlamento adoptase una enérgica resolución reclamando este derecho⁹, como también ha hecho la CFE, por otra parte.

Reconocer, como hace en su *Briefing*, que alrededor del 92% de las 326 medidas dentro de las 49 propuestas se pueden realizar *à traité constant* mediante una iniciativa legislativa o no legislativa que escapa a sus prerrogativas no puede ser fácil. Quizá esta situación explica que en el Parlamento se haya tratado de reconducir todo el contenido de la CFE a unas dinámicas emanadas de la ciudadanía que pudieran imponerse a todas las instituciones (que reciben la denominación de hilos conductores en el *Briefing* y que carecen, a mi modo de ver, de consistencia), se haya sido más generoso en identificar modificaciones necesarias de los Tratados (veinticuatro, la mayoría vinculadas al tema de democracia europea) y que, sin abandonar el entusiasmo por el ejercicio de participación ciudadana, no se haya podido evitar algún comentario crítico¹⁰.

Que el **Consejo** tendría una *posición conservadora*, bastante más comedida que la del Parlamento, era relativamente fácil de pronosticar. El escrutinio realizado por su Secretaría General en junio de 2022 en una primera evaluación técnica y actualizado a 30 de noviembre para reflejar lo ya realizado en este medio año lo muestra¹¹. Para el Consejo, hay un número considerable de

⁸ Queda al margen la cuestión del sistema de elección de los parlamentarios europeos. Curiosamente, a pesar de los muchos elementos coincidentes con lo debatido por la CFE, el Parlamento no esperó a sus resultados ni la menciona, para presentar su propuesta de modificación (Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo por el que se deroga la Decisión (76/787/CECA, CEE, Euratom) del Consejo y el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a dicha Decisión, P9_TA(2022)0129).

⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre el derecho de iniciativa del Parlamento, P9_TA(2022)0242.

¹⁰ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, *Briefing*, Conferencia sobre el Futuro de Europa: Sinopsis de las propuestas finales, PE 738.214 – Noviembre de 2022.

¹¹ Evaluación Técnica preliminar, Consejo de la Unión, Bruselas, 30 de noviembre de 2022, doc. 10033/1/22 REV 1. Es especialmente ilustrativo la tabla contenida en la adenda del documento, donde el Consejo detalla con intensidad, bien lo realizado ya por las instituciones, bien las bases jurídicas que bastarían para llevarla a cabo y, en su caso, si está previsto hacerlo.

propuestas y medidas conexas que están siendo o ya han sido acometidas por las instituciones, especialmente en los ámbitos de *Transformación digital, Cambio climático y el medio ambiente y Salud*. Para una gran mayoría de las medidas y propuestas, el Consejo resalta que pueden abordarse en mayor profundidad por las instituciones de la UE en el marco del actual Tratado, haciendo uso de las competencias y flexibilidades otorgadas, aprovechando la amplitud de muchas de las propuestas para abarcar diversas medidas posibles.

La posición conservadora del Consejo, ya enunciada en su reunión del 21 de junio de 2022, ha encontrado coartada precisamente en su labor de seguimiento eficaz, en el entendido de otorgar prioridad a la puesta en práctica de la enorme mayoría (el 95% para el Consejo) de las propuestas que pueden aplicarse en el marco del Tratado actual, con el objetivo de dar respuesta a las preocupaciones de los ciudadanos en un plazo relativamente corto y tener un efecto positivo en su vida diaria con políticas concretas.

De esta manera, el Consejo no ha interpretado el mensaje de la CFE como una petición de reforma inmediata, enfatizando que solo un «número muy reducido» requerirían una reforma de los Tratados. Basta repasar las 18 medidas singularizadas por el Consejo para advertir que, junto a algunas de menor relieve, la mayoría son de un enorme calado y, entre ellas, no debe descartarse que se encuentren varias cuya compatibilidad con las líneas jurisprudenciales de tribunales constitucionales de algunos Estados miembros sea dudosa.

Como al Consejo en política exterior, de seguridad y defensa, a la **Comisión** le correspondía el trabajo mecánico del seguimiento de la CFE o, si se quiere, burocrático. Por eso, en su comunicación de 17 de junio de 2022 la Comisión distribuía en cuatro grupos las medidas propuestas contenidas en el Informe final para cada uno de los temas a tratar: (a) las ya adoptadas o (b) en curso; (c) aquellas cuya presentación ya estaba previsto hacer; y (d) las total o parcialmente nuevas, categoría esta última que, sin género de duda, era cuantitativamente muy inferior al resto¹². De hecho, el documento de junio más que una evaluación de los resultados de la CFE, parece una intimación al legislador europeo para que se apreste a adoptar sus propuestas, lo que ya adelanta esa aproximación táctica.

La Comisión, en lugar de interpretar tales números como prueba de que su funcionamiento ordinario le permite estar bien informada de cuáles son las

¹² Véase el Anexo de la Comunicación de la Comisión sobre *Conferencia sobre el Futuro de Europa – Transformar la visión en acciones concretas*, Bruselas, 17 de junio de 2022, COM(2022) 404 final ANNEX.

demandas de los ciudadanos y responder oportunamente a ellas, ha optado por apoderarse de este nuevo mecanismo de participación –los paneles de ciudadanos– y proclamarse como la gran defensora de su necesidad y virtud democráticas.

Tras esta férrea adhesión se encontrarán naturalmente nobles motivos de principios, pero, a mi modo de ver, hay una clara concepción de que este cauce puede ser un *game changer* en la eterna batalla por el equilibrio institucional que la Comisión viene perdiendo sistemáticamente desde el Acta Única Europea. En efecto, contar con el *input* directo de la participación ciudadana permite a la Comisión envolver su actuación en un manto democrático (participativo) y legitimador, con el que encarar mejor y reequilibrar su relación con el legislador europeo, desterrando la acusación de ser una instancia tecnocrática falta de legitimidad democrática.

El programa de trabajo para 2023 es una muestra de este movimiento táctico¹³. La CFE aparece mencionada en 18 ocasiones, de las que diez van destinadas a hacer profesión, tras el éxito de la CFE, de la nueva fe en los paneles europeos de ciudadanos: «now part of the Commission's policymaking in certain key areas» y de anunciar la primera generación de estos paneles post-CFE en relación con el desperdicio alimentario, la movilidad educativa y los mundos virtuales. Las restantes ocho alusiones contenidas en el programa de trabajo actúan a modo de mayor abundamiento y refuerzo de una propuesta (se supone que ya testada democráticamente) para que el legislador europeo tome nota de ello, cuando vaya debatirla. Aunque su peso parece ser importante en las nuevas iniciativas del programa de trabajo de este año y menos en las REFIT, es más dudoso que la CFE haya sido capaz de generar verdaderamente una agenda política y legislativa de medio o largo plazo.

IV. INCÓGNITAS DE FUTURO

El seguimiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa está ofreciendo, como lo hizo la propia Conferencia, numerosos temas de análisis. Es cierto que el gran volumen de ese seguimiento (ese reiterado porcentaje superior al 90) pasará probablemente desapercibido, engullido y procesado por la maquinaria de la Unión de manera rutinaria, casi anodina.

¹³ Comunicación de la Comisión sobre el *Programa de trabajo para 2023, Una Unión que permanece firme y unida*, Estrasburgo, 18 de octubre de 2022, COM(2022) 548 final.

Sin embargo, la Conferencia ha abierto dos incógnitas cuyo seguimiento sí será interesante observar de cerca. La primera de ellas, absolutamente nueva o pionera, es qué efectos tendrá sobre el funcionamiento del modelo europeo la incorporación de los paneles de ciudadanos europeos. Si estos quedarán diluidos en la fase preparatoria de los trabajos de la Comisión abocados a engrosar un considerando de algunas de sus propuestas normativas o si, por el contrario, la Comisión los convertirá en instrumentos claves de legitimación democrática, oponible a otras legitimidades, desde donde afrontar mejor pertrechada la batalla legislativa concreta y, más en general, las luchas por el equilibrio institucional. En función del campo sobre el que se incline el fiel de la balanza, será más o menos relevante adentrarse críticamente en la forma en que se materializa y se inserta en el modelo europeo este cauce de democracia participativa y deliberativa que se comienza a vislumbrar. En cualquier caso, conviene ir corriendo la voz de que los paneles de ciudadanos europeos elegidos aleatoriamente no son *per se* el grifo de donde emana y se saborea la democracia pura.

La segunda incógnita es más conocida pero no menos incierta: qué ocurrirá con la modificación de los Tratados y si la reclamación de la Conferencia será finalmente percibida como irresistible por las instancias políticas intergubernamentales reacias a ella. Aquí las opciones aún están muy abiertas. Desde luego están en la baraja las cartas menos ambiciosas, como dejar que languidezca el vigor de la solicitud en esta novena legislatura parlamentaria de próxima terminación o acometer una modificación comedida y poco controvertida, más bien cosmética pero que permitiera entender cubierto el expediente democrático. Entre lo solicitado por la Conferencia hay algunas que podrían cumplir esos requisitos, incluso dentro del siempre delicado *volet* institucional. Sin embargo, las reformas institucionales de calado, es decir, aquellas que tocan prerrogativas importantes de las instituciones o alteran sus procedimientos de decisión, difícilmente pueden realizarse sin un replanteamiento general de todo el modelo. Como, recuérdese, Ámsterdam, Niza y Roma dejaron claro de forma no indolora. Si, a diferencia de ello y a pesar de lo poco propenso que parece el panorama, la Unión y sus Estados miembros son capaces de abordar de nuevo una reflexión de conjunto que, en la redefinición del proyecto europeo, necesariamente excederá del *petitum* de

la Conferencia, será una muestra de que las crisis de la mediana edad pueden tener efectos catárticos y que, parafraseando el tango, setenta años son nada.