

## **Comparecencia ante la Comisión de Reconstrucción Económica y Social del Congreso de los Diputados, Grupo de Trabajo sobre la Unión Europea**

José M. de Areilza Carvajal, profesor ordinario de ESADE  
y titular de la Cátedra Jean Monnet-ESADE, Universidad Ramón Llull  
jose.areilza@esade.edu

12 de junio, 2020

Señor Presidente,

Agradezco la invitación a comparecer ante esta Comisión y contribuir a su importante labor. Desde hace 25 años trabajo como Profesor de Derecho de la Unión Europea y estudio e investigo sobre las instituciones europeas y su toma de decisiones. Me gustaría poner mi conocimiento y mi experiencia a su disposición y sumarme a sus esfuerzos diarios por servir al bien común desde el Congreso de los Diputados.

La triple crisis sanitaria, económica y social que atravesamos requiere una respuesta de gran alcance desde la Unión, con la misma inspiración en la idea de Europa de la que partió la Declaración Schuman. El pasado mes de mayo se cumplieron setenta años de las palabras con las que Schuman estrenó la integración europea. Ha sido el período más largo de paz, prosperidad compartida y libertad que ha conocido nuestro continente. En medio de la ruina económica y el miedo al futuro, en 1950 su Declaración mostraba a los europeos un camino para reconstruir un continente devastado, hacer imposible las guerras fratricidas y acabar con los excesos del nacionalismo. El método elegido fue una combinación de pequeños pasos, encomendados a instituciones con poder sustantivo, sometidas al imperio de la ley. Las instituciones y políticas que la generación de Jean Monnet ayudó a crear no eran una construcción tecnocrática. Como argumentó el propio Schuman, la Europa organizada se fundaba en los elementos imprescindibles de una civilización compartida.

Me ceñiré en mi exposición a las materias que mejor conozco, incluidas en el Bloque 1 (Medidas para superar la crisis socio-económica) y en el Bloque 3 (La expresión exterior de los valores de la Unión), sin ánimo de ser exhaustivo. Haré primero una introducción sobre la respuesta de la UE y ofreceré a continuación cuatro reflexiones basadas en los siguientes puntos:

- 1.-la necesidad de intercambiar desde España solidaridad por credibilidad, a través de consensos y reformas
- 2.-fomentar que nuestro país actúe como constructor de consensos en el plano europeo, tejiendo un relato común de la respuesta a la crisis
- 3.-formular propuestas para mejorar la legitimidad democrática de la Unión
- 4.-trabajar para obtener un dividendo del Brexit

El shock que sufrimos estos meses puede llevarse por delante el mercado interior y la moneda común y hacernos retroceder un siglo.

Es necesario articular una defensa de todo lo conseguido, inspirada en la visión ética con la que comenzó la integración. Estamos ante una tarea tan necesaria como difícil: este virus ha encontrado una Unión Europea en horas bajas, con profundas divisiones entre grupos de Estados, una comunidad política supranacional que no ha superado del todo las crisis del euro y de las migraciones descontroladas y las consecuencias del Brexit. A estos elementos hay que sumar el auge de partidos anti-europeos en muchos Estados miembros, que polarizan el entorno político, distintas amenazas globales externas y la desaceleración económica previa a la llegada de la pandemia.

La expansión de la pandemia como sabemos fue rápida y especialmente devastadora en algunos países europeos. Las primeras reacciones en el conjunto de la Unión consistieron en un sálvese quien pueda. Parecía que algunos se equivocaban de crisis. Sin embargo, en poco tiempo, ante la experiencia de vivir la misma amenaza, ha empezado a prevalecer la idea de Europa.

La buena noticia es que el idealismo pragmático ha permitido a la UE seguir siendo un espacio comparativamente original, creador, imaginativo en el paisaje internacional. Un territorio jurídico, pacífico y normativo, una potencia global pero también un espacio de dignidad, porque la dignidad es imponer la ley del más débil y no otra cosa es en el fondo la solidaridad europea.

De este modo, con el fin de ralentizar los contagios y salvar vidas, en especial las de los más vulnerables, la economía de la UE entró hace tres meses en un estado de coma inducido. La crisis de oferta resultante requería un aumento descomunal de gasto público para sostener a los trabajadores y las empresas durante un tiempo difícil de determinar, con el fin de mantener cuanta más capacidad productiva intacta en la reanimación.

En muy poco tiempo para sus ritmos habituales de toma de decisiones, la Unión ha tomado medidas excepcionales de política monetaria y fiscal, una movilización de recursos equivalente a varios Planes Marshall. El Consejo Europeo, la Comisión, el Eurogrupo y el BEI supieron reaccionar tras los primeros compases de una crisis de proporciones y características desconocidas. La decidida y rápida acción del BCE, la institución que más capacidad ejecutiva tiene en el plano comunitario, ha sido esencial y lo sigue siendo hoy, tanto para fortalecer el sector financiero como para garantizar la liquidez a gobiernos, trabajadores y empresas.

Una vez movilizado el BCE, cobra enorme importancia política la propuesta del plan de recuperación europeo presentado el 27 de mayo pasado por la Comisión Europea. Puede ser una gran noticia para España y para el conjunto de la Unión. Si llega a buen puerto, se trataría de un paso valiente y necesario en una dirección netamente federal.

Esta propuesta no hubiera tenido lugar sin el impulso político de Francia y Alemania.

Me gustaría detenerme un minuto en el papel de Alemania, el país clave a la hora de fijar el rumbo de la Unión en este envite existencial. La canciller Angela Merkel, de despedida tras su largo paso por la política alemana y europea, ha recuperado apoyos internos y ha reclamado ante su parlamento pensar en Europa y actuar de modo conjunto. Frente a los hombres fuertes con discursos populistas, desbordados por la situación, como vemos en Estados Unidos o en el Reino Unido, la canciller ejerce un liderazgo reflexivo, propio de una científica que se eleva por encima de peleas ideológicas intempestivas y es capaz de defender la dignidad humana en momentos difíciles. Es cierto que debe aún convencer a sus muchos de sus conciudadanos. Tiene a su favor que la sociedad y la política alemana, como ha explicado Caroline de Gruyter, habían comenzado a cambiar antes del coronavirus, a favor de más integración financiera y económica en el continente. Hay un nuevo consenso pro-europeo entre los principales economistas y políticos del país. Los que se sitúan en contra de dar los pasos necesarios para proporcionar estabilidad a la moneda común y completar su rediseño son una minoría.

No obstante, es preocupante que el Tribunal constitucional alemán, hasta ahora el alto tribunal más admirado de Europa, haya cuestionado en el momento más delicado al Banco Central Europeo y al Tribunal de Luxemburgo. La sentencia de 5 de mayo de 2020 en el caso Weiss sobre el programa de compra de deuda del BCE en la anterior crisis desafía abiertamente la legalidad comunitaria, el principio de primacía y la competencia para decidir los límites competenciales materiales de la UE del alto tribunal europeo.

La iniciativa española también merece crédito y reconocimiento. Desde nuestro gobierno y nuestra diplomacia se ha hecho un diagnóstico adecuado de la crisis europea en el primer minuto. La propuesta española de un primer fondo específico de recuperación allanó el terreno al plan de la Comisión y ayudó a cambiar la conversación, al principio estancada en los esquemas de choque entre países acreedores y deudores de la crisis del euro. Cabe recordar 2008 vivimos el principio de un enfrentamiento entre Estados miembros que retrasó varios años el diagnóstico adecuado para el rediseño del euro y añadió sufrimiento y polarización a nuestras sociedades.

Por fortuna, el diagnóstico que ha prevalecido casi desde el principio de esta crisis es que no estamos ante una situación que afecta de forma negativa solo a algunos Estados. Francia y Alemania y el conjunto de las instituciones políticas europeas, más el BCE se han convencido en pocas semanas que el impacto de esta crisis pone en juego la misma supervivencia del mercado interior y de la moneda común.

Por ello, como es bien sabido, la Comisión ha propuesto crear un nuevo instrumento de recuperación, Next Generation UE, en forma de un presupuesto a largo plazo dotado con 750 mil millones de euros, que se financiaría con una emisión de deuda sin precedentes por parte de la propia

institución y se sumaría aun refuerzo del presupuesto UE para 2021-2027, también en negociación.

De este presupuesto especial España podría recibir hasta 77.324 millones de euros en transferencias y 63.122 en préstamos, un total de 140.446 millones, el 11% del PIB nacional. Sería el segundo montante más alto tras los 172.745 millones disponibles para Italia. Teniendo en cuenta las aportaciones y contribuciones que deberá hacer a los diferentes mecanismos, España obtendría un saldo neto aproximado de 34.000 millones.

A estos 750.000 millones hay que sumar los 540.000 millones de la triple red de seguridad ya aprobada por el Eurogrupo y el Consejo Europeo, y que contemplan hasta 100.000 millones en créditos para el reaseguro del desempleo (programa SURE); 200.000 millones en préstamos a través del Banco Europeo de Inversiones; y hasta 240.000 millones a través del Mede, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, para gasto sanitario directo e indirecto a un tipo de interés del 0,115%.

Queda mucho por hacer antes de que el Fondo de Recuperación, a mi entender la pieza clave de la respuesta europea junto con la acción del BCE, se convierta en una realidad, miles de páginas de letra pequeña por negociar.

Hay que vencer en primer lugar la resistencia de los llamados Estados miembros frugales. El Consejo Europeo de julio, dentro de unos días, ofrecerá la ocasión de plantear abiertamente las discrepancias y tratar de resolverlas. Estos países prefieren que en el plan propuesto por la Comisión todo o casi todo sea en préstamos, con una fuerte condicionalidad y, por otra parte, defienden mantener el presupuesto 2021-27 en cifras de mínimos.

El reto de la UE en los próximos meses es seguir pensando con una visión de conjunto para reactivar el crecimiento económico, atender a las consecuencias sociales de la pandemia y evitar una crisis de deuda pública masiva en países como Italia y España.

En este sentido, como he mencionado al principio de mi intervención, me gustaría compartir algunas reflexiones para fortalecer la posición de España y al mismo tiempo a toda la Unión, a partir de una visión europeísta renovada.

1.La necesidad de intercambiar desde España solidaridad por credibilidad, a través de consensos y reformas

Una vez más, siguiendo la famosa cavilación de Ortega y Gasset, Europa es la solución para España: si nuestro país no fuese un Estado miembro de la Unión Europea no dispondría de los recursos necesarios para reactivar la economía y hacer frente a la crisis social.

La pandemia ha encontrado a España en mala situación fiscal, pues antes de que llegase era el único país con déficit primario y con tendencia a aumentarlo, y con una deuda pública cercana al 100% del PIB. Pero el reclamo de solidaridad solo es posible con una oferta de credibilidad. No basta con refugiarse en el paraguas providencial de ser un Estado miembro y felicitarse por ser gobernados en buena medida desde Bruselas. Es imperativo restablecer la confianza. La solidaridad de los acreedores no se incrementará sin una mayor credibilidad de los deudores. La recuperación no podrá avanzar sin un compromiso por parte de los gobiernos periféricos con las reformas domésticas.

Desde el principio de la crisis el gobierno español ha apoyado que la UE supere el miedo a mutualizar riesgos, algo totalmente necesario. Un punto clave es obtener además de los préstamos en marcha, subvenciones y ayudas de que no aumenten la deuda. El Fondo de Recuperación propuesto por la Comisión consigue este objetivo a través del presupuesto de la UE, el aumento de los recursos propios y la emisión de deuda de la propia Comisión.

A cambio, ninguna política comunitaria se hace sin condicionalidad. Habrá una condicionalidad específica, como ya existe en la PAC o la política de cohesión económica y social, que ha establecido los fondos estructurales y el fondo de cohesión. Están por negociar sus reglas, pero no tiene por qué ser mayor que lo que hemos conocido hasta ahora en las políticas comunes de la Unión. Sabemos que conforme a la propuesta del pasado 27 de mayo, las ayudas para la inversión en las regiones y sectores más afectados estarán ligadas al Semestre Europeo, el periodo de seis meses que en la UE que incluye la presentación del borrador presupuestario, la formulación de programas nacionales de estabilidad y las recomendaciones específicas de la Comisión a cada país. Es decir, la Comisión pedirá a cada país un plan nacional de reformas, con propuestas de inversión y mejoras de su economía, vinculado a las recomendaciones específicas que el ejecutivo comunitario remite a los países.

Pero además de la solidez de los programas presentados y la eficiencia en la ejecución y la rendición de cuentas sobre los mismos, hay otros factores más generales que aportan o detraen esta credibilidad imprescindible que necesitan ofrecer los Estados miembros en momentos tan delicados de la integración europea. Un factor esencial para proyectar confianza en la UE es el conjunto de medidas que tomen para ayudar a que nuestras empresas salgan de la crisis y sean competitivas en el mercado interior.

Otros factores decisivos son la fiabilidad y la calidad democrática de nuestras instituciones, la seguridad jurídica, los consensos en temas de Estado. Todos estos elementos forman parte del capital político de cualquier gobierno cuando negocia en Bruselas y más aún en situaciones de crisis. El poder solo se puede ejercer si antes se hace visible: a través de acuerdos y consensos mejoraremos la percepción de la situación de nuestro país, en términos tanto políticos como económicos.

Como ha explicado el profesor Miguel Poiars Maduro, antiguo Abogado General de la UE, el sistema político comunitario añade un cierto “superávit

democrático” a cada Estado miembro. Aporta transparencia en sus decisiones y la posibilidad de debatirlas y revisarlas en el nivel europeo de gobierno. La integración aumenta las posibilidades de deliberación, y añade pesos y contrapesos y controles políticos. Vivimos en una realidad política y jurídica a la que Francisco Rubio Llorente se refería como «los Estados Integrados de Europa». Desde un punto de vista constitucional España ya no es solo un Estado nación sino un Estado miembro. Su capacidad de legislar y autogobernarse está condicionada de forma permanente por su pertenencia a la Unión Europea. Es decir, los Estados de la UE han sido transformados por su pertenencia a una comunidad política más amplia, que es al mismo tiempo una federación jurídica y una confederación política.<sup>1</sup>

Una iniciativa concreta para mejorar la interacción entre los dos niveles de gobernanza, española y europea, una vez terminen los trabajos de esta Comisión para la Recuperación Económica y Social, sería intensificar y reforzar los trabajos de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE, en la que se faciliten y hagan visibles los consensos básicos alcanzados en temas europeos. Nuestras instituciones nacionales deben aportar más al día a día del proyecto europeo. Asimismo, en un momento en el que las diferencias entre Estados miembros son muy patentes en cuanto a su capacidad negociadora, nuestra Administración necesitaría invertir más en el desarrollo de capacidades europeas en cada uno de los ministerios y organismos en contacto con la Unión, con mejor prospectiva, coordinación y análisis detallado de nuestros intereses.

2 La segunda reflexión que me gustaría compartir es España como constructor de consensos en el plano europeo, tejiendo un relato común de la respuesta a la crisis

Después del Brexit, España tiene la oportunidad de actuar como el tercer Estado miembro de la UE en peso político, mediando y colaborando con Alemania y Francia y también liderando iniciativas con otros grupos de países.

El propio proyecto de democracia española ha ido de la mano del proceso de europeización. Europa ha proporcionado a España un ancla a la prosperidad, la modernidad y la democracia, completando el proceso de normalización del país adaptándolo a las realidades propias de su entorno. Los valores europeos son los valores propios de la España moderna y la identidad española es claramente complementaria con la europea. Desde la transición, la integración nacional y la europea han formado parte del mismo proyecto. Las instituciones europeas han inspirado la modernización de nuestras políticas públicas y estructuras administrativas.

Tras la crisis del euro, los españoles siguen siendo pro-europeos tanto por los beneficios que consideran asociados a la pertenencia a la UE como en el plano de los valores, pero también se muestran menos dispuestos a aceptar sacrificios que en el pasado. La opinión pública hacia la UE es progresivamente más

---

<sup>1</sup> Cfr. José M. de Areilza Carvajal, “Poder y Derecho en la Unión Europea”, Civitas 2014

utilitarista. Los efectos de los obligados ajustes y las dificultades para visibilizar en algunas ocasiones la solidaridad europea han hecho mella.

España es candidata a ser un constructor de consensos con el tándem franco-alemán y también más allá de esta alianza. También por su experiencia en materias especialmente relevantes hoy como la gestión de crisis migratorias, labores antiterroristas, relaciones con el vecindario meridional o su compromiso con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Mientras Polonia o Hungría sufren una regresión autoritaria que erosiona su Estado de Derecho, en otros Estados, como Países Bajos o Austria, ante el auge del populismo antieuropeo, los partidos tradicionales ven limitada su capacidad de compromiso. Por su parte en Italia, la consolidación de la Liga y el Movimiento Cinco Estrellas como los principales partidos políticos restringe el papel italiano.

La concepción positiva generalizada del proyecto europeo en España facilita que nuestro país desempeñe un papel más relevante en la Unión. No sólo hay demanda de España en Europa sino que también es necesaria la oferta de ésta. El gobierno español está llamado a fortalecer su capacidad de plantear iniciativas europeas en un contexto en el que la construcción europea necesita “coaliciones de países comprometidos” que apoyen la institucionalidad europea y el método comunitario, con todas sus garantías democráticas y judiciales.

Es el momento de dejar atrás el llamado al “método de Unión”, un término improvisado por Angela Merkel en la crisis la moneda común para justificar los acuerdos intergubernamentales inspirados por los países acreedores. Sus ventajas consistían en su rápida adopción, debido a la situación de emergencia, y que permitían ir más allá de las competencias transferidas a través de los Tratados UE. Pero el método de Unión debilita el constitucionalismo europeo y el sistema de pesos y contrapesos de las instituciones comunitarias, así como su transparencia y capacidad de rendición de cuentas. Es el principio de la desintegración.

De este modo, culminar el rediseño de la UEM sería el primer empeño en esta tarea de construir consensos europeos a iniciativa española. Si se acuerda la futura emisión de deuda comunitaria para financiar los programas anti crisis del presupuesto común se estará cortando el nudo gordiano de la discusión sobre el significado de la Unión Fiscal anunciada en 2012 y todavía sin completar.

La arquitectura institucional de la UEM sigue siendo frágil y a nivel nacional persisten numerosos desequilibrios.<sup>2</sup> Durante la crisis de 2008 la Eurozona se dotó de un fondo permanente de rescate (MEDE) e incrementó la supervisión presupuestaria nacional. También se puso en marcha la unión bancaria, impulsando instrumentos comunes de supervisión y de resolución bancaria. El BCE ha sido la institución que más ha incrementado su poder durante la crisis,

---

<sup>2</sup> Cfr. José M. de Areilza y Alvaro Imbernón, “Un guión español para la UE” Working Paper 01/2017 Cátedra Jean Monnet-ESADE, <https://www.esade.edu/itemsweb/research/ipdp/unguionespanolparlaue.pdf>

implementando políticas impensables antes de ésta, actuando como una verdadera institución federal.

Aun así, la Eurozona está lejos de ser una área monetaria óptima y la divergencia de prioridades entre los Estados miembro todavía es muy amplia. Todo pacto de desarrollo ha de combinar medidas para mutualizar riesgos pero también la reducción de éstos mediante programas de reformas económicas para convencer tanto a acreedores como deudores.

El Informe de los Cinco Presidentes, de diciembre de 2012, actualizado desde entonces, contiene una valiosa hoja de ruta para avanzar hacia el rediseño completo de la UEM. En primer lugar, existe ya un cierto consenso acerca de completar la unión bancaria con el fin, entre otros, de reducir el bucle diabólico entre el riesgo de la deuda pública y el riesgo bancario. Las contribuciones españolas a los ejercicios de reflexión institucional sobre el futuro de la UEM han apostado por un fondo de garantía de depósitos común y un fondo común ligado al mecanismo de resolución de entidades financieras.

En última instancia, la arquitectura institucional del euro debería completarse con una verdadera Unión Fiscal, que alumbrase un instrumento permanente de mutualización de deuda. Sería imprescindible ponerla en marcha a través de una gobernanza más ágil y creíble en la que deje atrás la unanimidad y supere enfoque meramente intergubernamental.

Para evitar el riesgo moral se debe aumentar la exigencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y promover reformas nacionales a través de incentivos.

Convendría pensar también en elevar en una futura reforma de los Tratados al Eurogrupo a rango de institución Europea o por lo menos de «órgano decisorio», visto las decisiones que puede tomar, con el fin de poder remediar la falta de recurso jurisdiccional a disposición de los ciudadanos europeos.

3-Facilitar la estructura de gobernanza a largo plazo de la UE reforzando su legitimidad democrática

Esta crisis hace necesaria la transferencia de nuevas competencias a la UE, al igual que las dos crisis anteriores, en torno a la moneda y a los refugiados. Pero este apoderamiento solo se justifica por una mejora de su sistema de gobierno en términos democráticos y por la aceptación de un nuevo contrato social entre los europeos que resuelva las tensiones y los desequilibrios políticos y económicos. Se trataría de intercambiar nuevas cesiones de poderes, por un reforzamiento democrático y político de las instituciones comunitarias. Implicaría una extensión del uso del voto por mayoría cualificada para evitar la parálisis y también una mejor delimitación comunitaria (y no nacional y, por lo tanto, peligrosamente unilateral) de los límites materiales a la acción europea.

La Conferencia sobre el Futuro de la UE servirá para plantear dichas reformas institucionales con las que afrontar el déficit político actual en la Unión. Las instituciones de Bruselas tienen que conseguir hacer política de forma más



visible y explícita, y no solo formular políticas públicas. Se trata de mejorar la calidad del debate democrático europeo, con más transparencia, inteligibilidad, rendición de cuentas y, progresivamente, competencia entre distintas visiones europeas del bien común.

Permítanme referirme a dos posibles propuestas concretas en este sentido.

La Unión Europea de nuestros días no ha sabido justificar todo el poder que se ejerce desde Bruselas y la ausencia de límites claros a su expansión continuada. Este reto es todavía mayor que el de poner remedio a sus omisiones en ámbitos tan importantes como la unión económica y monetaria o la política exterior, de seguridad y defensa. Los problemas de legitimidad y de eficacia del sistema institucional europeo hacen más preocupante el hecho de que se dejen de tomar decisiones en los Estados miembros para convertirlas en políticas europeas. La Unión y antes las Comunidades Europeas han ido expandiendo progresivamente su ámbito competencial desde el principio de la integración hasta nuestros días, primero con más cautelas y luego con más velocidad, pero siempre en la dirección de lo que de forma coloquial se ha llamado “más Europa”.

El problema de fondo reside en que las consecuencias constitucionales y democráticas de la expansión competencial de la Unión no han sido debatidas de modo suficiente desde una perspectiva netamente europea. En la mayor parte de las ocasiones, la expansión de poderes ha dependido de decisiones del proceso político caso por caso, en las que la discusión se centraba en el contenido sustantivo de una hipotética actuación europea.

La limitación material del poder europeo, a través de mecanismos comunitarios, es una exigencia democrática. No hay que ser un furibundo euroescéptico alemán o británico para afirmar que el objetivo de la integración no es ni puede ser crear un super-Estado europeo que vacíe de contenido el ejercicio de la democracia dentro de los Estados miembros. El respeto al nivel nacional de toma de decisiones y a los valores constitucionales esenciales que lo guían es igualmente básico para el éxito de la integración. La UE parte de una realidad social muy diversa y fragmentada, bien distinta a la que sostendría un hipotético Estado unitario europeo. La integración política y económica no debe ser la prioridad absoluta de las diversas sociedades que enriquecen la identidad europea, plural y compuesta. Por ello, la Unión debe ser capaz de modificar por sí misma su cultura institucional y de crear reglas constitucionales propias que establezcan una verdadera limitación material de sus poderes, hasta el punto de que se llegue a considerar incluso la renacionalización de algunos de ellos.

La sentencia del Tribunal constitucional alemán de 5 de mayo de 2020 en el caso Weiss, ha desafiado abiertamente la legalidad comunitaria, el principio de primacía y la competencia para decidir los límites competenciales materiales de la UE del alto tribunal europeo. Por fortuna, el test que el tribunal alemán exigiría al BCE no plantea problemas sustantivos. Fácilmente se podría demostrar que todas sus decisiones son plenamente conformes con el principio de proporcionalidad. El problema pendiente es fortalecer el imperio de la ley en el plano europeo después de esta ruptura por parte alemana.

Merece la pena estudiar la iniciativa de dos juristas españoles, mi maestro el catedrático Joseph Weiler y el profesor Daniel Sarmiento, en el seno de la Conferencia sobre el Futuro de la UE. Han propuesto una fórmula novedosa para fortalecer el diálogo entre el tribunal europeo y los altos tribunales nacionales en la cuestión central de cómo fijar con más claridad los límites materiales a las competencias europeas, algo que solo ha de ocurrir desde la propia UE. Un nuevo procedimiento de apelación a una Gran Sala del TJEU, de composición mixta jueces europeos-jueces nacionales, permitiría abordar con mayor legitimidad y eficacia los de disputas sobre límites competenciales materiales europeos.<sup>3</sup>

Por otro lado, el fin de fortalecer el contenido de la ciudadanía europea, una propuesta española en 1992 que no ha tenido suficiente desarrollo, se podría estudiar enriquecerla haciendo realidad la frase del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE que afirma: “Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados”. Sin embargo, los tratados por ahora no establecen verdaderos deberes. Habría que formular diversos modos para fortalecer su sentido de pertenencia.

Como ha recordado Joseph Weiler, en los últimos años hemos experimentado en la UE una pérdida del sentimiento de pertenencia a los distintos niveles de comunidad política, en parte por haber hecho un énfasis excesivo en un discurso de derechos, sin que aparezcan los deberes cívicos en el discurso público.<sup>4</sup>

Una iniciativa en este sentido podría ser el desarrollo del recién creado Cuerpo Europeo de Solidaridad para convertirlo en un verdadero sistema europeo de voluntariado, más allá de los pequeños pasos que se han dado hasta ahora.

Se trataría de crear en la conciencia de las nuevas generaciones europeas, que conciben las ventajas de pertenecer a la Unión como irrenunciables, del deber de dedicar algún tiempo de sus vidas al servicio de los demás en proyectos de dimensión europea. Con este fin, la Unión crearía un sistema para certificar y reconocer como “servicio europeo” a las diversas actividades de voluntariado ya en marcha en los Estados miembros. Para otorgar este reconocimiento, la Unión pediría que el voluntariado europeo se hiciera por equipos con nacionales de distintos países, que aprendiesen a trabajar juntos en el servicio a sus sociedades. La Unión también se volcaría en hacer que la actividad de voluntariado europeo adquiriese prestigio y tuviese una vertiente práctica en su aceptación, valoración y promoción por colegios, universidades y empleadores. El objetivo de llegar a 100.000 jóvenes europeos participantes en el Cuerpo en un plazo de cinco años sería un buen paso para hacer más palpable el significado de la ciudadanía europea. España tiene mucho que aportar. Ejemplo de ello es el liderazgo ininterrumpido desde 2001 en la recepción de estudiantes Erasmus.

---

<sup>3</sup> Cfr. Joseph Weiler & Daniel Sarmiento, “The New EU Judiciary after Weiss, 1 de junio 2020, EUlive.com <https://eulawlive.com/op-ed-the-eu-judiciary-after-weiss-proposing-a-new-mixed-chamber-of-the-court-of-justice-by-daniel-sarmiento-and-j-h-h-weiler/>

<sup>4</sup> Cfr. Joseph H. H. Weiler, “¿Qué te ha pasado Europa?, El País, 13 de julio, 2016

Señor presidente, señores Diputados,

Al llegar al apartado de temas sobre “España en la UE y la expresión exterior de los valores de la Unión”, me centraré en una reflexión sobre los retos aún pendientes del Brexit. Estoy a disposición de todos ustedes para contestar a las preguntas que puedan tener sobre otros temas de este Bloque 3, que por limitación de tiempo no puedo abordar.

#### 4.Trabajar para obtener un dividendo del Brexit

Como ha afirmado Timothy Garton Ash, el profesor de Oxford galardonado con el Premio Carlomagno, el mejor Brexit hubiese sido la ausencia de Brexit. En efecto, la salida británica de la UE es un error histórico con el que todos los europeos perdemos. Pero una vez consumada la ruptura, España tiene la oportunidad de contribuir a que se produzca para la UE lo que podríamos denominar el “dividendo del Brexit”, es decir, un conjunto de consecuencias lo más positivas posible tras la marcha de la segunda economía y la primera potencia militar de la Unión. Por ejemplo, hay materias en las que era difícil avanzar con la participación británica, como una mejor regulación de los servicios financieros o una Política Exterior y de Seguridad más eficaz.

Al mismo tiempo, debemos evitar la mentalidad punitiva con la que en ocasiones se piensa desde el continente sobre Brexit. Por el contrario, se trataría de mantener una asociación lo más estrecha posible con un gran país sin el cual no se entiende la identidad europea y con el que compartimos una gran interdependencia, que lógicamente disminuirá algo con la salida. En nuestra mano está no favorecer su tendencia política actual al espléndido aislamiento y trabajar con el Reino Unido a largo plazo como un socio estratégico permanente.

Esta relación cercana con el primer antiguo Estado miembro le interesa de forma especial a España, uno de los principales inversores en el Reino Unido. Contamos con un gran número de residentes británicos en nuestro país y viceversa y que nada menos que 18 millones de ciudadanos del Reino Unido nos visitan anualmente. Nuestros dos países comparten una proyección atlántica y global, a través de sus historias y sus lenguas. Cada año crecen los vínculos económicos, empresariales, educativos y culturales.

Respecto al contencioso de Gibraltar, España y el Reino Unido tienen pendiente antes de fin de año negociar un marco que defina la relación futura de este territorio por descolonizar con la Unión Europea de 27 Estados miembros. Hasta ahora, y siempre respetando el formato bilateral, el único aceptable, se ha negociado acuerdos temporales para garantizar los derechos de los ciudadanos respectivos, permitir que siga funcionando el aeropuerto y avanzar de forma pragmática en solucionar múltiples asuntos pendientes, sin prejuzgar el contencioso de fondo sobre la soberanía del Peñón. Se han llegado a pactos

sobre fiscalidad, normas medioambientales y pesqueras, cooperación policial y aduanera, y colaboración para hacer frente al contrabando de tabaco.

Está previsto que la asociación comercial y económica entre la UE y el Reino Unido se negocie antes de que termine el período transitorio a final de 2020. Para ello el acuerdo debería estar listo a final de octubre. Los británicos no han querido pedir una prórroga de las negociaciones, ni abordar aún las cuestiones de cooperación militar y en asuntos de seguridad, un capítulo importante para tejer esta relación futura.

El problema acuciante es avanzar en poco tiempo hacia un acuerdo de libre comercio en medio de la emergencia del coronavirus. Pero como se dice en inglés, para bailar un tango se necesitan dos. El tiempo corre y por ahora los negociadores británicos solo identifica los problemas y no ofrecen soluciones, aunque en un análisis coste-beneficio el gobierno conservador sin duda tiene el máximo interés en llegar a un acuerdo con la Unión. Aún así, el primer ministro Boris Johnson afirma que si Bruselas no le facilita las cosas está dispuesto a saltar al precipicio del «no acuerdo» y cortar por lo sano con el mercado europeo. Es en el fondo la confesión de una cierta impotencia: negociar desde fuera de la Unión, como estado tercero, con las instituciones de Bruselas es más difícil, y los británicos están empezando a experimentar que han recuperado soberanía, pero han perdido poder.

Por su parte, el equipo negociador europeo acierta al tomarse las cosas cierta impasibilidad (que se diría importada de Inglaterra) y exigir garantías de que no habrá competencia desleal una vez fuera de la Unión ni divergencias sobre lo pactado sobre la situación futura de Irlanda del Norte. Este territorio se mantendrá en la unión aduanera y, a cambio, habrá que establecer controles aduaneros en el Mar de Irlanda, un acuerdo del que ahora reniegan muchos conservadores en Londres. El mantenimiento de cuotas pesqueras es otra exigencia europea legítima. Esperemos que los británicos acaben adoptando una postura pragmática y se llegue a un acuerdo beneficioso para las dos partes. España puede contribuir a que se produzca este “dividendo del Brexit”, empezando por minimizar los daños de la ruptura.

Termino mi exposición volviendo a las cuatro reflexiones que he expuesto ante ustedes. La UE ha demostrado una gran resistencia a las crisis y, en especial, a la combinación de amenazas existenciales al proyecto de integración que se han sucedido en los últimos diez años. Europa tiene medios, talento y valores para defender y mejorar todo lo conseguido los últimos setenta años.

Si levantamos la vista, China y Estados Unidos salen de esta crisis acelerando su competencia por el liderazgo global pero en peores condiciones para obtenerlo. Ninguna de las dos superpotencias tiene capacidad de atracción y poder normativo suficientes, algo que con todos sus problemas y carencias sí ocurre con nuestro continente. La salida de esta crisis debe ser el momento de Europa. El punto de partida es entender el momento histórico en el que vivimos. Las crisis son tiempos de grandes oportunidades, en los que cabe hacer cambios de envergadura. La opinión pública los puede entender y

respaldar. Las cuatro reflexiones que les he ofrecido pueden servir para poner en marcha estas transformaciones, a partir de los siguientes puntos:

España tiene la oportunidad de intercambiar solidaridad por credibilidad, a través de consensos y reformas.

Debe actuar como constructor de consensos en el plano europeo, con nuevas iniciativas y tejiendo un relato común de la respuesta a la crisis.

La próxima Conferencia sobre el Futuro de Europa es la ocasión de hacer propuestas para mejorar la legitimidad democrática de la Unión, reforzando el ámbito de deberes europeos y con un nuevo mecanismo judicial para limitar las competencias materiales de la UE.

En los próximos meses, es el momento de obtener un dividendo europeo del Brexit.

La mejor respuesta para hacer frente una crisis que amenaza a toda la economía y al bienestar continental, es actuar como europeos, evitar las medidas en las que unos ganan y otros pierden y contribuir con credibilidad, consensos y reformas a las siguientes etapas de la integración. Este el espíritu de la Declaración Schuman y de nosotros depende continuar su impulso civilizador.