

# **EL CUMPLIMIENTO DE LA COMISIÓN EUROPEA CON SUS CIUDADANOS**

## **UN BALANCE DE RESULTADOS DE LA VIII LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO**

Mercedes Guinea Llorente

José Díaz Lafuente

Informe del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

Presentación de Francisco Aldecoa Luzárraga

Presidente del CFEME

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2019

## ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN .....	11
<i>Francisco Aldecoa Luzárraga</i>	
NOTA BIOGRÁFICA DE LOS AUTORES.....	21
<i>Mercedes Guinea Llorente</i>	
<i>José Díaz Lafuente</i>	
RESUMEN EJECUTIVO .....	23
INTRODUCCIÓN: HACIENDO BALANCE .....	31

### PRIMERA PARTE

#### CONTEXTO Y DINÁMICAS POLÍTICAS DE LA VIII LEGISLATURA

1. EL CONTEXTO DE LA VIII LEGISLATURA: ¿UNA UNIÓN EUROPEA EN POLI-CRISIS?.....	35
2. DINÁMICAS POLÍTICAS EN LA VIII LEGISLATURA: UNA COMISIÓN POLÍTICA SOSTENIDA POR LA GRAN COALICIÓN .....	42

### SEGUNDA PARTE

#### RESULTADOS POLÍTICOS DE LA LEGISLATURA 2014-2019: UNA EVALUACIÓN DE LOS DIEZ PUNTOS DE JUNCKER

1. EMPLEO, CRECIMIENTO E INVERSIÓN.....	51
<i>Contribución de Eugenio Nasarre .....</i>	
<i>57</i>	
2. EL MERCADO ÚNICO DIGITAL.....	60
<i>Contribución de Isidro Barqueros Sánchez.....</i>	
<i>64</i>	

## ÍNDICE

	Pág.
3. UNIÓN DE LA ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO .....	68
<i>Contribución de Enrique Barón Crespo</i> .....	74
4. UN MERCADO ÚNICO REFORZADO .....	77
<i>Contribución de Domènec Ruiz Devesa</i> .....	82
5. UNA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA MÁS PROFUNDA Y MÁS JUSTA .....	85
<i>Contribución de Román Escolano Olivares</i> .....	92
6. UNA POLÍTICA COMERCIAL EQUILIBRADA PARA ENCAUZAR LA GLOBALI- ZACIÓN .....	95
<i>Contribución de Luis Norberto González Alonso</i> .....	102
7. JUSTICIA Y DERECHOS FUNDAMENTALES .....	107
<i>Contribución de Mónica Guzmán Zapater</i> .....	114
8. POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO .....	119
<i>Contribución de Lucas Andrés Pérez Martín</i> .....	128
9. EUROPA COMO INTERLOCUTOR DE MAYOR PESO EN EL ESCENARIO MUNDIAL .....	132
<i>Contribución de Ricardo Cortés Lastra</i> .....	138
<i>Contribución de Victoria Rodríguez Prieto</i> .....	140
<i>Contribución de Paula Pérez Cava</i> .....	143
10. DESARROLLO DEMOCRÁTICO .....	148
<i>Contribución de José María Gil-Robles Gil-Delgado</i> .....	156

### TERCERA PARTE

#### OTRAS CUESTIONES QUE AFECTAN AL MODELO Y AL FUTURO DE LA UNIÓN

1. EL <i>BREXIT</i> .....	161
2. EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	167
CONCLUSIONES: LA UE PARA SUS CIUDADANOS .....	175

#### COMENTARIOS DE OTROS MIEMBROS DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL CFEME RELATIVOS A ASPECTOS POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA

¿UN PROBLEMA DE COMUNICACIÓN? .....	181
<i>Miguel Ángel Aguilar</i>	

## ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN PRIORITARIAS PARA LA PRÓXIMA LEGISLATURA. AGENDA .....	183
<i>Manuel Núñez Encabo</i>	
EL NECESARIO DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS NACIONALIDADES Y REGIONES CONSTITUCIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA .....	185
<i>José María González Zorrilla</i>	
VALORACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA VIII LEGISLATURA DESDE LA ÓPTICA SINDICAL .....	187
<i>Valérie Parra y José Domingo Roselló</i>	
BALANCE POLÍTICO DE LA LEGISLATURA. LO QUE QUEDA POR DELANTE .....	191
<i>Fernando Maura Barandiarán</i>	
REFLEXIÓN SOBRE EL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN EN HIPOTÉTICOS FUTUROS <i>BREXIT</i> .....	193
<i>Rafael Ripoll Navarro</i>	
BIBLIOGRAFÍA .....	197
ANEXO. UN NUEVO COMIENZO PARA EUROPA.....	203
<i>Jean-Claude Juncker</i>	

## PRESENTACIÓN

*Francisco Aldecoa Luzárraga\**

Me corresponde como presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME) presentar el informe que hemos encargado a dos expertos, Mercedes Guinea y José Díaz Lafuente, en el mes de septiembre, sobre los resultados de la VIII legislatura del Parlamento Europeo. Durante este periodo, hemos debatido con ellos en el seno de la Comisión Ejecutiva, y el día 9 de enero de 2019 dimos el visto bueno a la versión definitiva, que es la publicación que ahora presentamos y que se está debatiendo en las distintas secciones del CFEME con objeto de preparar las propuestas de cara a las próximas elecciones europeas de mayo. En cada capítulo hemos incluido los comentarios de cada uno de los miembros de la Comisión Ejecutiva que se incluyen en esta publicación.

---

\* Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, pertenece al mismo desde los años setenta. Fue anteriormente secretario general del Consejo Vasco del Movimiento Europeo 1994-2002, catedrático Jean Monnet de la Unión Europea, catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid (UCM) desde el año 2000 y anteriormente en la UPV-EU desde 1990 en la que fue vicerrector y rector en funciones. En la UCM ha sido decano de la facultad de Ciencias Políticas y Sociología desde 2002 a 2010 y ha sido también presidente de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales (2006-2010). Ha sido director del Centro de Gestión de la UCM (2011-2015).

Quiero agradecer a los autores del informe Mercedes Guinea y José Díaz su importante trabajo de evaluación. También a los miembros de la comisión ejecutiva y especialmente los que han contribuido con sus aportaciones. Como se podrá ver son relevantes personajes de la vida política española y europea: presidentes del Parlamento Europeo, parlamentarios europeos, miembros de la asamblea parlamentaria del Consejo de Europa, ministros, diputados del Congreso, catedráticos de universidad, periodistas de primera fila y otros más jóvenes pertenecientes a las nuevas generaciones europeístas ya que el Movimiento Europeo continua vivo. Y por último, quiero agradecer a Jan Pomés López por su intenso trabajo en la maquetación, ordenación y edición de esta obra.

### 1. ¿POR QUÉ ESTE INFORME?

El Consejo Federal Español del Movimiento Europeo quiere aportar con este informe su visión al debate que se está generando en torno al futuro de Europa, comenzando por una evaluación rigurosa de la VIII legislatura europea 2014-2019 de cara a las relevantes elecciones de mayo de 2019 con las que se iniciará la IX legislatura. Esta reflexión colectiva es consecuencia de una visión común, sobre el proceso político eu-

ropeo en el que estamos y al que vamos. Si bien, no todos los autores tienen exactamente el mismo punto de vista y por ello, analizarán capítulo a capítulo desde su perspectiva el informe que hacemos colectivo.

Este proyecto está tomando forma a través de un proceso que tiene cinco fases: *a)* la primera ha sido de evaluación por parte de los expertos; *b)* la segunda una reflexión en el seno de la Comisión Ejecutiva del CFEME; *c)* la tercera, que es en la que estamos, se ha abierto el debate y la posibilidad de hacer propuestas al conjunto de la organización a través de los Consejos Federales y de los miembros individuales; *d)* la cuarta es su presentación a los medios de comunicación y la opinión pública, la academia, los actores de la sociedad civil, y especialmente los partidos políticos, a los que de alguna manera les dirigimos este informe, y *e)* por último, una quinta fase en la que el CFEME hará un conjunto de propuestas dirigidas a todos los ciudadanos como a los partidos políticos para que, si tienen a bien, los tengan en cuenta a la hora de presentar sus programas electorales a las elecciones de mayo de 2019, con las que se inicia la IX legislatura.

El presente análisis realizado por los profesores citados se ha hecho a través de la evaluación y el grado de cumplimiento de las «Diez prioridades para Europa» presentadas por el presidente Junker ante el Parlamento Europeo al inicio de la legislatura que tiene como subtítulo «Un nuevo comienzo para Europa: Agenda de la Unión Europea en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático». Este documento se incorpora como anexo en esta publicación.

## **2. ¿QUIÉNES SOMOS EL CONSEJO FEDERAL ESPAÑOL DEL MOVIMIENTO EUROPEO (CFEME)?**

Es una asociación que se crea, hace ahora precisamente setenta años, el 8 de febrero

de 1949, en la sede del Gobierno Vasco en París, con la participación de las fuerzas democráticas en el exilio. Su objetivo era «contribuir a la creación de una Europa unida y federal fundada en los principios de la paz, la democracia, la libertad, la solidaridad y el respeto de los derechos humanos básicos». Su primer presidente fue Salvador de Madariaga y desde entonces sus presidentes han sido: Rodolfo Llopis, Manuel de Irujo —hasta este último en el exilio y posteriormente—, Miquel Coll i Alentor, Fernando Álvarez de Miranda, Carlos María Bru, José María Gil-Robles, Isabel Tocino y Eugenio Nasarre. Además José María Gil-Robles y Enrique Barón han sido presidentes del Movimiento Europeo Internacional y actualmente, junto a Carlos María Bru, son presidentes de honor del CFEME.

Este nace como la rama española del Movimiento Europeo Internacional, fundado como consecuencia del Congreso de Europa en La Haya de mayo de 1948, tres meses después de ese mismo año. En el Congreso de La Haya, evento de la sociedad civil europea que pone en marcha el proceso de la integración europea, ya estuvieron españoles pertenecientes a partidos políticos democráticos en el exilio, entre otros el propio Madariaga presidiendo una de las comisiones, Indalecio Prieto y José Antonio Aguirre, representando las tres familias, liberales, socialistas y democristianos.

El impulso del Congreso de La Haya cristaliza con la Declaración Schuman de 1950, que da inicio al proceso político de integración europea, lanzando la propuesta de la CECA que será, en palabras de Robert Schuman, la «primera etapa» de Federación Europea. Al día de hoy, constatamos los enormes desarrollos que se han dado a esa idea fundacional hasta nuestros días, aunque hoy a la Federación la denominemos también Unión Política o, por su forma más precisa, federalismo intergubernamental. Algunos

creen que los vientos no son favorables para llamar a las cosas por su nombre.

En 1954 se crea la Asociación Española de Cooperación Europea (AECE) que funcionará en el interior de España y con una relación estrecha con el CFEME en París. Entre los dos preparan el «Contubernio de Múnich» en 1962, siendo la primera vez que se reúnen las dos oposiciones democráticas al régimen de Franco, la interior y la exterior. Desde entonces van a tener los dos una relación estable, trabajando por la integración de España en las Comunidades Europeas, cuestión que se vinculaba a la democratización.

Aprobada la Constitución Española en 1978, el CFEME se traslada a Madrid y desaparece la AECE. El CFEME va a continuar desarrollando una actividad de impulso del proyecto europeo, de alcance federal, al igual que sus hermanos de los demás Estados europeos. Así, el art. 2 de los Estatutos señala que su fin es colaborar «activamente a la constitución de una comunidad de tipo federal, la Unión Europea». Nuestro movimiento nace de la sociedad civil y hay que recordar que la construcción europea es consecuencia de la iniciativa de la sociedad civil, donde el Movimiento Europeo Internacional y español va a jugar un papel central.

Teniendo en cuenta la relevante historia de nuestro Movimiento y el papel central que ha jugado en la construcción europea y en la consecución de la democracia en España, la Comisión Ejecutiva de este CFEME ha entendido que, el actual momento que vivimos en Europa, nos exigía pronunciarnos y aportar públicamente, a partir de nuestra concepción sobre la UE en que estamos, una valoración de la VIII legislatura. Con objeto de realizar, posteriormente, una serie de propuestas de cara a la próxima legislatura. Para ello, estamos iniciando esta reflexión colectiva a través de este trabajo.

### **3. LA PARLAMENTARIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN, UN NUEVO HITO EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA DURANTE LA VIII LEGISLATURA**

En esta publicación, el CFEME presenta un balance de esta VIII legislatura (2014-2019), que es especialmente relevante y que está pasando desapercibida. Balance positivo, sobre todo si se evalúa desde la perspectiva de los setenta años del proceso de construcción europea. A lo largo de estos cuarenta años, en los que el Parlamento Europeo es elegido por sufragio universal, se han producido importantes hitos. A título de ejemplo en la primera legislatura, el proyecto de tratado de la Unión Europea; en la segunda, el Acta Única Europea; en la tercera, el Mercado Interior y el tratado de Maastricht que implementa la noción de la ciudadanía europea y la cohesión económica y social; en la cuarta, el nacimiento del proyecto federal del Euro; en la quinta la Convección Europea... y así sucesivamente.

¿Cuál es el hito fundamental, desde esta perspectiva, que se produce a lo largo de esta legislatura? En esta legislatura se ha producido uno de los hitos más relevantes de la construcción europea también vinculado al Parlamento Europeo, ya que es la vez primera en que el presidente de la Comisión es elegido teniendo en cuenta los resultados de las elecciones europeas y, como consecuencia, la Comisión se parlamentariza, se politiza y, cada vez más, la Comisión Europea tiende a parecerse a un gobierno. Quizá la dificultad fundamental es que tiene tantos comisarios como Estados miembros.

A su vez, se produce una profundización y una democratización, a través de la incorporación a la integración europea de la dimensión social. Se dará también un avance importante en la puesta en marcha del principio de autonomía estratégica con el

desarrollo de la política exterior y especialmente de la política de seguridad y defensa, concretamente a través de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO). Asimismo importantes avances del desarrollo de la Unión Económica y Monetaria aunque sin terminar de aplicar las propuestas establecidas en las prioridades de Juncker.

#### **4. EL BREXIT COMO OPORTUNIDAD PARA EUROPA**

No hay duda que uno de los factores que ha permitido estos avances en términos de modelo político ha sido el referéndum del *Brexit* celebrado el 23 de junio de 2016. En ese momento se entendía que la UE estaba en una «crisis existencial» como afirmó el presidente Juncker en el discurso sobre el Estado de la Unión de septiembre de 2016. Sin embargo, visto con los ojos de hoy, ha supuesto una gran oportunidad para que se produzca una cohesión entre los Estados como no se había producido en más de tres lustros, entre estos y las instituciones europeas y con los ciudadanos. A partir de estas fechas va a cambiar, de forma progresiva, la percepción que los ciudadanos tienen sobre la pertenencia a la UE, la necesidad de profundización, su imagen y su futuro, mostrando los últimos Eurobarómetros un cambio profundo en los últimos tres años.

La retirada del Reino Unido, prevista para el 29 de marzo, sigue siendo una incógnita. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, creemos que desde hace dos años y medio que se anunció la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, como consecuencia del referéndum citado, ha sido una oportunidad para que el proceso de integración europea avance. Como señalamos en el informe, comentado anteriormente, se ha progresado de forma importante en el desarrollo del pilar social, en la política de defensa e incluso en el desarrollo de la unión

económica y monetaria que como es sabido, estas tres cuestiones estaban vetadas por el Reino Unido. Con lo que se confirma el «relanzamiento europeo».

Quizá lo más importante sea que se ha conseguido superar el veto que tenía el Reino Unido al desarrollo de la «vocación federal» donde se vuelve a plantear importantes iniciativas tanto por parte de la Comisión Europea y especialmente del Parlamento Europeo —a través del «Informe Verhofstadt» de 2017 y del recientísimo «Informe Jáuregui» de 2019 ambos sobre el futuro de Europa— e incluso entre los Estados miembros.

Por ello, debemos saludar muy positivamente la intervención del presidente del Gobierno español Pedro Sánchez ante el pleno del Parlamento Europeo en Estrasburgo el día 15 de enero, donde defendió con claridad la necesidad de avanzar en el proyecto federal europeo, resaltando que se tiene que «apostar por una nueva soberanía: la soberanía europea». Hay que recordar que Verhofstadt, citado anteriormente, líder del grupo liberal y uno de los más claros federalistas del Parlamento Europeo e impulsor del manifiesto Spinelli presentado en octubre de 2018, felicitó al presidente por este decidido apoyo a la causa federal europea.

#### **5. ALGUNAS APORTACIONES FUNDAMENTALES DE LA LEGISLATURA**

A lo largo de la legislatura, como ocurre siempre, se han producido contratiempos. Sin embargo, debemos destacar y hacer nuestra la valoración que realizan los autores de este trabajo al señalar que «en su conjunto se ha dado un paso importante en esta legislatura». A continuación citaré algunas aportaciones de esta legislatura que a mi juicio conviene poner en valor y se pueden resumir en al menos seis:



## PRESENTACIÓN

a) El aumento de la legitimidad democrática del proceso político comunitario: es la primera vez que la Comisión se constituye como consecuencia de la aplicación del art. 17.7 del Tratado de la Unión Europea. Se nombró presidente de la Comisión a Jean-Claude Juncker por ser el cabeza de lista del Partido Popular Europeo que fue el más votado. En el Parlamento Europeo, Juncker encabezando «la gran coalición» formada por populares, socialistas y liberales, obtuvo 422 votos a favor, 250 en contra y 47 abstenciones.

b) La parlamentarización y politización de la VIII legislatura: ha habido un cambio cualitativo respecto a las anteriores legislaturas. La Comisión, como se ha dicho, consiguió el apoyo de casi el 60 por 100 de los parlamentarios de la Cámara que representaban a 150 millones de ciudadanos. Cifra importantísima que no tiene detrás ningún gobierno de un Estado democrático del mundo salvo posiblemente India. El Parlamento Europeo ha hecho una importantísima labor de apoyo político a las iniciativas de la Comisión, las ha enriquecido como legislador, además de cumplir con su papel de control político.

c) La eficiencia y la eficacia: durante esta legislatura se ha conseguido reforzar el objetivo del art. 3 del TUE, que establece, como objetivo, la consecución de la Economía Social de Mercado como modelo de la Unión. Esto se ha logrado en la medida en que se relanza con el Plan Juncker y la iniciativa social, alcanzándose un mejor equilibrio entre mercado, sociedad y Estado, fundamento de la sociedad del bienestar que se había deteriorado durante la crisis. Además, se ha iniciado una reflexión de gran importancia sobre la financiación propia de la UE dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

d) Equidad y solidaridad: son valores característicos del modelo europeo junto con la igualdad. Durante este periodo, se ha desarrollado el modelo social a través del Pi-

lar Europeo de Derechos Sociales, que va a exigir la reforma de los Tratados para que tenga plena efectividad dadas las limitadas competencias que tiene la Unión en esta materia. Por otro lado, se han tomado medidas en los ámbitos de migración, igualdad entre mujeres y hombres, inclusión social, cambio climático y la cohesión económica y social que persigue el Plan Juncker y distintas aportaciones de la acción exterior especialmente en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

e) El avance hacia un actor global más influyente: el refuerzo de la presencia europea en el mundo no va a ser solo debido al desarrollo de la política común de seguridad y defensa sino por el refuerzo del multilateralismo eficaz y por los diferentes factores, relativos a la aplicación de la política comercial de cooperación para el desarrollo y culturales e incluso de la política de competencia. La política de defensa garantizará esa presencia en el mundo, siendo un paso más en la protección de la integridad territorial de la UE. Hay que subrayar la relevancia de la PESCO en cuanto que está consiguiendo la integración de política de defensa y, sobre todo, que los países europeos pasan de ser clientes a ser socios, si bien queda pendiente el desarrollo legislativo de la cláusula de defensa mutua.

f) Democracia y derechos humanos: a pesar de diferentes dificultades en la aplicación y desarrollo de estos valores comunes se han producido notables avances en el caso de Hungría de la mano del Parlamento Europeo y en Polonia a través de la iniciativa de la Comisión. En este último caso, se ha conseguido que se vuelvan a reintegrar en sus puestos a los jueces depuestos, entre ellos a la presidenta del Tribunal Supremo. Sin embargo, para que la UE pueda tener una mayor eficacia en garantizar el respeto de los valores democráticos por parte de los Estados deben reformarse los Tratados, en este caso al menos el TFUE.

No nos queda la menor duda de que este «Gobierno» que es la Comisión Europea y esta gestión han tenido limitaciones relevantes, pero, sobre todo, hay que destacar el impulso colectivo al proyecto europeo y la apuesta respecto a la noción política de «soberanía europea» que habrá que rescatar en el futuro para fomentar nueva acción política en la próxima legislatura y avanzar la profundización de la UE en el futuro.

### **6. LOS AVANCES PARA EL CIUDADANO EUROPEO**

Desde la perspectiva de la sociedad civil, debemos reflejar especialmente los avances que se están consiguiendo para el ciudadano europeo, que no siempre se visualizan con claridad, por no decir que a veces los medios de comunicación los ignoran o los gobiernos cuando aplican las directivas comunitarias no reconocen que esa legislación es obligatoria debido a decisiones europeas. A continuación, citaré diez ejemplos de los muchos que podría citar:

El aumento de la importancia del voto ciudadano porque nombra al presidente de la Comisión; la UE protege más tanto en el ámbito de la seguridad tanto interior como exterior; la UE desarrolla más medidas sociales que hasta ahora no tenía, como la Agencia Laboral Europea para asegurar los derechos de los trabajadores de otros Estados miembros; la mejora de la Iniciativa Legislativa Europea, a pesar de sus limitaciones; la mejora de los derechos del consumidor en el Mercado Digital y la reforma de las normas de telecomunicaciones, que, por ejemplo, han puesto fin a la práctica del *roaming*; el reforzamiento de las normas de protección de datos de los ciudadanos; la mejora de los datos de empleo; el impulso de las políticas contra el cambio climático, por ejemplo, aumentando el compromiso con las renovables, que redundan en un medio

ambiente más limpio y favorable a la vida humana; el refuerzo en la política comercial de la protección de los estándares europeos; y en Justicia y derechos humanos, los avances en la cooperación judicial entre Estados miembros para proteger mejor al ciudadano.

También queremos resaltar que este progreso sí se ha percibido por parte de la ciudadanía, como lo demuestran las encuestas de opinión de los ciudadanos, cuyo cambio de actitud no es solo consecuencia de la mejora económica, sino que también se debe al entendimiento de que las medidas adoptadas desde la UE son progresivas para el bienestar común. Todo ello está, incluso, fomentando un cierto apoyo por parte de la ciudadanía al relanzamiento europeo en prácticamente todos los países incluso a los que se suelen considerar a los más lejanos al proyecto.

### **7. LA DIMENSIÓN MUNDIAL DE LA LEGISLATURA**

Estamos viviendo unos momentos muy difíciles en Europa y en el mundo a lo largo de esta Legislatura (2014-2019), especialmente como consecuencia de las amenazas que tenemos en nuestras fronteras, tales como la anexión de Crimea por parte de Rusia o el nacimiento del Daesh, reforzando el terrorismo yihadista a partir del 2014; y otras de carácter político como puede ser el referéndum británico sobre el *Brexit* y la solicitud de retirada de la Unión Europea, así como las implicaciones del nuevo presidente norteamericano Donald Trump, que está poniendo en cuestión nuestras relaciones transatlánticas en materia política, de seguridad y comercial, entre otras muchas.

Hoy, gracias al empuje colectivo, nos damos cuenta que se han conseguido logros notables tanto en el ámbito de la política exterior con la puesta en marcha de la Estrate-

gia Global impulsada por la comisaria Federica Mogherini como la política de defensa que, ha permitido convertir, en gran medida, su principio de autonomía estratégica en una hoja de ruta que se está aplicando a la política exterior, así como la incorporación paulatina de la concepción de potencia normativa, que es aquella que señala que la Unión Europea es capaz de transformar las normas internacionales. Como, por ejemplo, se consiguió en 2015 con la firma del Tratado de París sobre el cambio climático.

En esta legislatura, se ha emprendido una firme defensa del multilateralismo, limitando las pretensiones de las medidas proteccionistas del presidente Trump, al menos temporalmente, debido al ejercicio de la competencia propia por la Comisión y el apoyo político de todos los Estados, incluido el Reino Unido. La política exterior también se ha caracterizado por una mayor coherencia de instrumentos y estrategias y se ha desarrollado la autonomía estratégica.

Llama la atención que al final el Reino Unido está apostando por la Unión Europea en las relaciones transatlánticas. En el momento que se está negociando la retirada es cuando el Reino Unido está más cerca de la política exterior de la Unión Europea como ocurre con los programas PESCO, con el apoyo a la fuerza de intervención, con la creación del fondo para proteger a las empresas frente las sanciones de Estados Unidos con su relación comercial con Irán e incluso con el reciente caso de Venezuela.

## 8. EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Los programas políticos que aprueben los partidos para las próximas elecciones no solo deben contestar a la percepción de los medios de comunicación, sino también a la percepción objetiva que tienen los ciudada-

nos y que no siempre coincide con la de los medios. Estoy de acuerdo con el trabajo de Chatham House de 2017 que defiende que la ciudadanía está más cerca del proyecto europeo que los líderes políticos y los medios de comunicación.

¿Cuáles son los grandes desafíos a los que nos enfrentamos en la perspectiva de la próxima legislatura, sobre el futuro de Europa? ¿A qué políticas públicas habrá que dar máxima prioridad y suficiente presupuesto en el próximo futuro?

a) A la necesidad de profundizar en la vida democrática, en el desarrollo de los derechos de ciudadanía y la mejora de la garantía de la protección de los derechos fundamentales con objeto de que la Unión Europea perfeccione los instrumentos que permitan corregir las desviaciones al respeto del Estado de Derecho.

b) Al desarrollo de la Unión Social como instrumento para recuperar la sociedad del bienestar, deteriorada a lo largo de la crisis económica como consecuencia de la excesiva dureza de la política de austeridad y a las medidas de reversión de la desigualdad económica y social y la recuperación de políticas de inclusión.

c) Al avance en la convergencia económica y social a través del desarrollo de instrumentos de cohesión entre Estados y sociedades, como puede ser la ampliación de nuevos fondos estructurales que tengan en cuenta a los países con índices de paro muy superiores.

d) A la consolidación de la Unión Europea como actor global en la política mundial, liderando la regulación internacional y la lucha contra el cambio climático a través de políticas de sostenibilidad estableciendo un papel relevante como potencia normativa.

e) Al robustecimiento de la Política de Defensa, que ha tenido avances importantes con la puesta en marcha de la PESCO, aunque es necesario hacer más creíble la alian-

za defensiva a través de la incorporación de una fuerza de intervención que garantice la integridad territorial de los Estados.

f) Al desarrollo de la Unión Económica y Monetaria a través de la puesta en marcha de la Unión bancaria y de la armonización fiscal. Así mismo, habrá que ampliar las partidas presupuestarias del marco financiero plurianual a través del incremento de los recursos propios.

g) Haciendo frente a la cuestión de la inmigración. Se trata de adoptar una política migratoria común que sea capaz de regular la inmigración, teniendo en cuenta que se da la circunstancia de que la Unión Europea necesita para su desarrollo inmigrantes, aunque habrá que hacerlo de forma ordenada. Además, se deberán tomar las medidas comunes necesarias para solventar la tragedia en vidas humanas que se está produciendo en el mar Mediterráneo.

Tal y como se desprende del informe, una de nuestras conclusiones es que, en algunos ámbitos, para poder seguir adelante y seguir resolviendo los problemas de los ciudadanos, la profundización de estas políticas podrá hacerse a tratado constante, como se ha estado haciendo en esta segunda parte de esta legislatura, y en otras, exigirá reformas puntuales en los tratados que se pueden hacer a través del procedimiento simplificado.

Para proteger los derechos de los ciudadanos y su desarrollo, o la implementación de la Unión bancaria y la Unión fiscal o la ampliación de competencias en materia social, como puede ser recogiendo las propuestas de la Conferencia de Goteborg de 2017, entre otras. Los autores defienden esa reforma limitada, aunque desde el Movimiento Europeo Internacional entendemos que, si las circunstancias lo permiten, se debe dar un paso más, siguiendo, por ejemplo, las orientaciones del documento del Grupo Spinelli que está formado por cincuenta diputados europeos.

En este caso, se necesitará una revisión más profunda de los tratados a través de una tercera Convención Europea, como propone la resolución aprobada en el Parlamento Europeo en febrero de 2017 a raíz del «Informe Verhofstadt» y la que surge del «Informe Jáuregui», que se aprobará próximamente en el Pleno del Parlamento Europeo, ambas sobre el futuro de Europa, quien defiende «hacer mejor lo que solo podemos hacer juntos».

## 9. EL PARA QUÉ DE ESTE INFORME

Para poder tener una valoración objetiva a partir de este análisis y para que podamos hacer la Comisión Ejecutiva las aportaciones en forma de propuesta con objeto de poder avanzar en los desarrollos de la legislación anterior y al mismo tiempo proponer nuevas iniciativas. Con ello, se trata al mismo tiempo de conectar la sensibilidad de los ciudadanos que no siempre se ha tenido en cuenta por parte de la opinión publicada.

Como ya hemos dicho, no nos cabe la menor duda de que ahora existen problemas de comunicación y conexión con la ciudadanía y la sociedad civil debido a la innegable complejidad europea y a las especiales circunstancias en que nos encontramos en España donde hay otras prioridades que exigen atención. Este informe tiene la intención de ser un primer granito de arena en la resolución de esta difícil cuestión.

Esta nueva dinámica política que está viviendo el Parlamento Europeo, está siendo posible, en gran medida, gracias al cambio profundo en la percepción de los ciudadanos respecto al presente y el futuro de Europa, especialmente a partir de junio del 2016, tal y como podemos constatar en los sucesivos eurobarómetros y en otras consultas de opinión. Este cambio de percepción, no solo se debe a la atenuación o sa-

lida de la crisis económica, sino a razones políticas tal como lo demuestran las propias consultas.

Hay un cambio sustantivo en relación a las ventajas a la permanencia en la Unión Europea (no existiendo en ninguno de los países consultados el que haya más votos favorables a la salida que a la permanencia y además, con gran diferencia), a la necesidad de ampliar sus competencias en ámbitos tales como Unión Económica y Monetaria, Política Social, Exterior, de Defensa, de Migración, Lucha contra el Cambio Climático... También es llamativo constatar el cambio de percepción sobre el futuro de Europa.

## **10. LA UNIÓN EUROPEA AVANZA PERO TIENE TODAVÍA MUCHOS PASOS PENDIENTES PARA CONSEGUIR LA FEDERACIÓN EUROPEA**

Con este proceso que abrimos, queremos recordar, como ya se ha dicho, que el proceso de construcción europea fue iniciado desde la sociedad civil europea e impulsada por los ciudadanos en el Congreso de La Haya hace ahora setenta y un años. En mayo, se celebrará el cuarenta aniversario de la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo en que gracias a esta participación del ciudadano se ha conseguido profundizar de forma cualitativa en este proceso, transformándose una Unión de naturaleza económica en una Unión de naturaleza política, si bien aún incompleta. Estas elecciones son una oportunidad para dar un paso más en el avance de este proyecto federal.

¿No será el momento de recuperar la vocación «federal» abandonada en el Consejo Europeo de Maastricht en 1992, debido al veto británico? Se está recuperando esta

expresión de forma paulatina por un grupo de parlamentarios europeos pertenecientes al Grupo Spinelli y defendida por dicho grupo en su Declaración titulada «Manifiesto for the Future of Europe: A Shared Destiny» («Manifiesto para el Futuro de Europa: un destino compartido»), en el que se defiende una Unión federal basada en los valores, la democracia liberal, la solidaridad, el Estado de Derecho y la defensa de los derechos fundamentales.

Es la hora de la soberanía europea; tal y como han defendido el presidente Juncker, el presidente Macron y el presidente Sánchez, entre otros; que significa el desarrollo de la capacidad de desempeñar un papel en cuanto a Unión Europea en la escena internacional. Entendemos que se fundamenta en la soberanía nacional de los Estados miembros que, ante los enormes desafíos que se encuentra Europa en el mundo, esta debe reforzar el papel de interlocutor, incluso de soberano en las Relaciones Internacionales.

Hemos visto a lo largo de la VIII legislatura, que a pesar de que exista a veces una percepción diferente, se han conseguido alcanzar los objetivos que al principio de la misma señalaba el presidente Juncker ante el Parlamento Europeo al presentar sus diez prioridades para la legislatura objetivos que entonces parecían quiméricos para muchos. Esto ha sido posible a pesar de los años convulsos que estamos viviendo o quizá gracias a ello. Así, lo que se desprende de este año es un mensaje claro, solo se puede hacer frente a los desafíos relevantes, bien sea, Rusia, Daesh, *Brexit*, Trump, los populismos..., mediante decisiones que se tomen en común en el seno de las instituciones europeas.

En todo caso, lo que habrá que lograr reformar es el marco institucional para mejorar los procesos de toma de decisiones y para que estas sean más eficaces ante estos

## PRESENTACIÓN

grandes retos. De cara a los programas electorales próximos, habrá que argumentar y visualizar que solo se conseguirá atender a las demandas mayoritarias de los ciudadanos que solicitan una Europa que proteja de

las desigualdades, de la inseguridad interior y exterior, a través de una política fiscal, social, defensa, de protección de los consumidores..., siguiendo dando pasos a la consecución del modelo federal.

## NOTA BIOGRÁFICA DE LOS AUTORES

**Mercedes Guinea Llorente** es Licenciada en Derecho por la Universidad de Deusto y Doctora en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es Profesora de Relaciones Internacionales en esta última Universidad. Especialista en el estudio de la integración europea, sus principales líneas de investigación en el momento actual son el modelo político de la Unión Europea y la política exterior europea. En el marco del Programa de la Comisión Europea Jean Monnet obtuvo en el año 2014 un Módulo Europeo sobre «Crisis y cambio en la Unión Europea: de la gobernanza económica a la Unión Política». Entre sus principales publicaciones destacan «La Europa que viene: el Tratado de Lisboa» (con Francisco Aldecoa, 2010) y «La génesis del Tratado de Lisboa: la Convención Europea» (2011).

**José Díaz Lafuente** es Doctor en Derecho por la Universitat de València, Máster en Derecho de la Unión Europea (UNED) y Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Diplomáticos de la Unión Europea (Colegio de Europa). En la actualidad, es profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Sus líneas de investigación principales se centran en la protección jurídica de los derechos fundamentales, en la igualdad de género y en la política de cooperación al desarrollo de la UE. Entre sus principales publicaciones, destacan el libro publicado por el Congreso de los Diputados *Asilo y refugio por motivos de orientación sexual e identidad de género* (2016) y la obra *Montblanc: recursos educativos sobre la Unión Europea* (2013), resultante de un proyecto Jean Monnet de la Comisión Europea (2011). Ha trabajado como asesor político en el Parlamento Europeo y como cooperante internacional y evaluador de proyectos en India, Etiopía, Senegal, Argentina y Brasil.

## RESUMEN EJECUTIVO

En este informe, nos proponemos examinar los principales logros de la VIII legislatura del Parlamento Europeo (2009-2014), con la intención de rendir cuentas a la ciudadanía española y europea de la acción política de la Unión Europea (UE) y de promover el debate político en el contexto de la próxima cita electoral.

Esta legislatura ha sido completamente diferente a todas las demás, por haber sido elegido el presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker «teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas» a través del proceso de los «*Spitzenkandidaten*». Es la primera Comisión *parlamentarizada*, ya que se ha apoyado en un acuerdo de «gran coalición» con tres grupos parlamentarios. Esta cuestión ha afectado a la eficacia de la acción política, explicada por la general sintonía entre Parlamento y Comisión, revirtiendo, a su vez, en una Comisión mucho más politizada y menos tecnocrática, que ha presentado una agenda propia más independizada de los Estados miembros que las precedentes. La Comisión Europea va separándose cada vez más, no solo de los Estados miembros, sino de la naturaleza de una secretaría internacional, que pudo ser en el pasado, para ir adquiriendo progresivamente rasgos de un Gobierno parlamentario.

Esta legislatura ha sido especialmente convulsa, convergiendo numerosas crisis internas y externas que han coincidido en el

tiempo, que han actuado en algunos casos como paralizadores de la acción política, dividiendo a los Estados miembros, y, en otros, como catalizadores de nuevas empresas en común. Entre ellas, se pueden citar las consecuencias de la crisis económica y monetaria, especialmente sus graves repercusiones sociales que explican el auge de los partidos euroescépticos y nacionalistas, los conflictos y la inestabilidad en la vecindad, la crisis de refugiados y migratoria, el desafío de una Rusia crecientemente asertiva, el *Brexit*, y la elección de Trump como presidente de Estados Unidos y su cuestionamiento del orden jurídico internacional. Todos ellos son factores a tener en cuenta para explicar las luces y las sombras de las políticas europeas, los pasos adelante y las cuestiones pendientes. Además, dibujan un panorama tanto interno como internacional y unos desafíos en 2019 que poco tienen que ver con aquellos de 2014.

Tomando como referencia los objetivos del propio programa político de la Comisión Europea, aprobado por el Parlamento en julio de 2014, «Los diez puntos de Juncker», hemos analizado punto por punto su realización. Nos hemos basado, para ello, en el estudio de los documentos de las instituciones: Parlamento Europeo, Comisión Europea y Consejo Europeo, con el objeto de intentar hacer una «traducción» para que aquellas personas no expertas en la materia,



y la ciudadanía en su conjunto, sean capaces de entender el alcance, el contenido y la relevancia de las decisiones adoptadas.

La evaluación de la primera prioridad de la Comisión de Juncker en materia de empleo, crecimiento e inversión solo puede ser positiva. Se han puesto en marcha todas las medidas anunciadas inicialmente por la Comisión. La más llamativa de ellas es el Plan Juncker de inversiones, cuyo análisis muestra que está ya produciendo resultados en el corto plazo muy beneficiosos para la economía europea (un crecimiento de 0,6 por 100 del PIB en 2018 y en torno a 750.000 nuevos empleos). Esta acción está conduciendo, además, a una Unión más igualitaria ya que las diferencias entre Estados miembros no han hecho sino disminuir en la presente legislatura. Una circunstancia sobrevenida, como fue el *Brexit*, ha permitido la puesta en marcha del Pilar Europeo de Derechos Sociales, iniciativa muy relevante que añade a la integración europea una dimensión social, tradicionalmente bloqueada por los británicos.

La segunda de las prioridades establecidas por la Comisión ha perseguido el desarrollo del denominado Mercado Único Digital. A efectos de la valoración del cumplimiento de los objetivos propuestos, puede afirmarse que, tras una intensa actividad legislativa, y sin perjuicio de algunos retos pendientes, se han cumplido prácticamente la totalidad de los principales objetivos previstos tanto en materia de protección de datos, telecomunicaciones, derechos de autor y protección de los consumidores en relación con las compras en línea y digitales.

La tercera de las prioridades ha perseguido, por su parte, el desarrollo de una Unión de la Energía resistente con una política en materia de cambio climático que mire hacia el futuro. Los objetivos para la VIII legislatura en política energética y climática se han centrado principalmente en la diver-

sificación de las fuentes de energía de la UE y en la reducción de la elevada dependencia energética de varios Estados miembros. Para ello, se establecieron como objetivos principales el aumento del porcentaje de energías renovables consolidando el liderazgo internacional de la UE en este sector, el desarrollo de la eficiencia energética más allá de los objetivos de la Estrategia 2020, en particular en lo que se refiere a los edificios, y la lucha contra el calentamiento global en el marco de las Naciones Unidas. A pesar de los principales desafíos a los que ha hecho frente la UE, que radican en la falta de consenso entre los Estados miembros y en la limitada toma de conciencia de la relevancia de la excelencia ecológica para el desarrollo industrial y competitivo de nuestro mercado interior, a la luz de los datos que analizamos en el informe, podemos subrayar un elevado cumplimiento de los objetivos propuestos en este ámbito.

La cuarta de las prioridades se ha centrado en el desarrollo de un mercado interior más justo y más profundo, con una base industrial más fortalecida. El Mercado Único ha tenido que hacer frente a una necesaria adaptación, inconclusa en muchos aspectos, frente a un contexto socioeconómico dinámico y fuertemente marcado por las consecuencias de la crisis económica y financiera de 2008 y por las nuevas oportunidades generadas por el avance de la innovación y de las tecnologías digitales. Con todo ello, se han cumplido los objetivos previstos en áreas como el fomento de la inversión privada, la movilidad laboral o la lucha contra la evasión de impuestos y el fraude fiscal. Además, el objetivo de restauración del peso de la industria en el PIB de la UE se ha conseguido como demuestran los datos analizados.

En el quinto punto de Juncker, dedicado a reformar la Unión Económica y Monetaria para profundizarla y hacerla más justa,

y para prepararla para los posibles embates de futuras crisis, el balance no es tan positivo. Parlamento y Comisión han alentado una profunda revisión que se ha manifestado en la iniciativa política del Informe de los Cinco Presidentes, plan que luego ha desglosado la Comisión en diversas propuestas en cuestiones como el apoyo presupuestario a las reformas nacionales, la puesta en marcha de un Fondo Monetario Europeo, la formalización del control democrático o la representación exterior del euro. Los Estados miembros de la Eurozona, sin embargo, no han acompañado el afán reformador, y las profundas diferencias existentes entre las visiones de los Estados acreedores y deudores siguen impidiendo el consenso sobre los avances necesarios. Sí hay que loar, por el contrario, el cambio en la supervisión de la gobernanza económica por parte de la Comisión, que ya no atiende solo a la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales, sino que está dando cabida a objetivos como la promoción de la inversión nacional y la equidad social.

Evaluando la acción europea en materia de comercio internacional —sexto punto de Juncker—, la primera conclusión que puede destacarse es el cambio radical de la agenda política experimentado en este tiempo. Al comienzo de la legislatura, el objetivo era extender los acuerdos de libre comercio a nuevos Estados socios y conseguir que estos reflejasen los valores e intereses europeos. Al final de la misma, el principal objetivo ha sido la preservación del sistema multilateral de comercio ante la amenaza de Trump y de otros grandes Estados.

En el primer objetivo, vemos que se han alcanzado resultados, no solo en forma de relevantes acuerdos, sino también en el hecho de que los nuevos tratados recogen mejor la protección de los valores y estándares europeos. En el segundo objetivo, la UE está iniciando un nuevo camino de ne-

gociación de nuevos acuerdos multilaterales que refuercen la estructura normativa internacional sin su tradicional aliado, Estados Unidos, buscando nuevos socios que apoyen sus esfuerzos. Solo un orden internacional multilateral y regulado puede proteger los estándares europeos y poner límites a la globalización salvaje, por lo que resulta fundamental que la acción europea se empeñe en su consecución para tratar de maximizar su potencial positivo y controlar sus efectos negativos.

Por su parte, el fomento de la justicia y de los derechos fundamentales, que constituye la séptima prioridad, se ha visto altamente marcado por tres factores de un alto componente internacional: por la crisis política producida por los desplazamientos masivos de refugiados y migrantes a finales de 2015 y a lo largo de 2016; por los desafíos que la nueva globalización digital implica para la protección de los derechos fundamentales y para evitar la injerencia externa de otros países (con la aprobación de un nuevo Reglamento General de Protección de Datos); y por la amenaza terrorista yihadista.

A la luz del análisis de los resultados políticos y legislativos en este punto, puede afirmarse que los objetivos propuestos se han cumplido parcialmente, habiéndose avanzado de forma muy significativa en áreas tan importantes para el desarrollo del Espacio Europeo de Justicia como la protección de datos personales, la lucha contra la delincuencia transfronteriza y el terrorismo o en el ámbito de la cooperación judicial con la creación de la Fiscalía Europea. Sin embargo, aún quedan retos pendientes de calado para la defensa efectiva de los derechos fundamentales en cuestiones tan relevantes como, entre otras, la lucha contra la discriminación por motivos de género o el cumplimiento del objetivo de adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La octava prioridad se ha centrado en el impulso de una nueva política migratoria y de asilo de la UE. Conviene destacar que, en el momento de la presentación de la citada agenda, en la sesión plenaria del Parlamento Europeo en Estrasburgo el 15 de julio de 2014, aún no se había producido la comentada crisis migratoria de 2015, que analizamos en el segundo apartado del presente informe, y que no hizo más que evidenciar la naturaleza estructural de las principales deficiencias de las políticas migratoria y de asilo de la UE. En este ámbito, no se han satisfecho todos los objetivos previstos por la Comisión Juncker. En materia de asilo, en función de los diferentes factores analizados en el informe, no se ha conseguido la aplicación plena del Sistema Europeo Común de Asilo ni la eliminación de las divergencias existentes en la aplicación uniforme a nivel nacional, quedando aún pendiente la reforma de la normativa reguladora del reconocimiento del estatuto de refugiados (uno de los principales objetivos propuestos) así como la Directiva de procedimientos de asilo. Por otra parte, sí que conviene subrayar que se ha cumplido el objetivo de fortalecer las funciones de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

Por su parte, en materia migratoria, se ha conseguido el objetivo de impulsar una nueva política europea en materia de migración regular para corregir la escasez de calificaciones específicas y para atraer el talento necesario para afrontar mejor los retos demográficos de la Unión Europea. Del mismo modo, se ha avanzado en el fortalecimiento de las capacidades operativas de FRONTEX, creándose una nueva Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas con una mayor dotación de recursos humanos y materiales. Sin embargo, la gestión de la migración irregular, en especial a través de una mejor cooperación con terceros países, y prestando especial atención a las cuestiones de la integración social y del retorno, aún

queda como uno de los principales desafíos pendientes.

El noveno objetivo del Programa de Juncker se ha basado en el fortalecimiento de las capacidades de la acción exterior de la UE, que globalmente hay que decir que se ha resuelto positivamente. Su primer objetivo de reforzar la coherencia y eficacia de la acción exterior ha entrañado la reorganización de la Comisión para hacer converger toda decisión última en esta materia en la Alta Representante. En este capítulo, hay que subrayar la intensa e impresionante actividad europea para poner en marcha una política de defensa común que, ante los desafíos sumados del *Brexit* y la ruptura con los Estados Unidos de Trump, pretende asegurar la autonomía defensiva de los europeos. Quizá la revisión de la Política Europea de Vecindad para reforzar su potencial estabilizador en los países del Mediterráneo, sur y este de Europa, sea el aspecto menos conseguido, aunque la responsabilidad no recaiga en exclusiva en las instituciones comunes.

El décimo y último de los puntos se ha centrado en la cuestión del cambio democrático. El desarrollo democrático se presenta como una de las principales necesidades de la UE a corto, medio y largo plazo. En un contexto como el actual de «policrisis», de graves desacuerdos entre los Estados miembros, del consecuente inmovilismo en el seno del Consejo, del auge de partidos políticos nacionalistas, populistas y xenófobos, el imperio de la ley y el Estado de Derecho deben respetarse, y hacerse respetar, de forma unánime, efectiva y garantista si no queremos exponer el proyecto de integración europea ante un laberinto de difícil salida en el que pueda perderse la razón última que legitima su existencia: la promoción de la democracia y del respeto de los derechos humanos.

A la luz del análisis de los resultados realizado en el informe, la labor legislativa de la UE en este ámbito se ha quedado a me-

dio camino. Si bien se han adoptado instrumentos jurídicos para la simplificación y la transparencia de los procedimientos legislativos y de las relaciones interinstitucionales y se ha alcanzado un importante acuerdo sobre la reforma del régimen electoral de la UE (aunque no a la altura de los objetivos inicialmente previstos por la Comisión), dos proyectos legislativos clave para el desarrollo democrático se encuentran bloqueados por las negociaciones Consejo-Parlamento: la revisión de la normativa relativa al acceso a documentos públicos y la modificación de la normativa reguladora de la «comitología». Además, aún queda como reto pendiente de fundamental relevancia para el sistema democrático de la UE el establecimiento de una normativa reguladora del registro transparente de los grupos lobistas y de presión.

El estudio de todos estos datos nos conduce a un balance de importantes logros, no solo de normativa concreta aplicable —el detalle de la mejora de algunas políticas que tienen como destinatario a la ciudadanía— sino también de importante innovación política en el ámbito constitucional, abriéndose nuevos caminos en la construcción de la «Unión cada vez más estrecha».

En el análisis concreto del periodo legislativo, nos hemos encontrado dos temas transversales relativos al modelo de la UE, que han comenzado en esta legislatura, pero que van a cristalizar en la próxima. Tienen en común, y por eso se abordan por separado, el hecho de que afecten al modelo político y a la dirección futura de la UE: son el *Brexit* y el debate sobre el futuro de la UE.

El *Brexit*, proceso que sobreviene en el curso de la actual legislatura, no constituye solo el primer órdago a la idea federalista de la integración progresiva de Europa, sino que se ha revelado como un error político de primera magnitud, sumiendo al Reino Unido en una crisis política sin precedentes.

En las fechas en que cerramos este informe, aún no se sabe cuál puede ser su resultado, aunque quede poco más de dos meses para el 29 de marzo. Los 27 Estados miembros y las instituciones comunes han abordado todo el proceso de retirada con una encomiable unidad y dirección política, empeñados en proteger el modelo de la integración y en demostrar a su ciudadanía el valor añadido de la UE. Esto, sumado a la crisis británica, ya ha tenido como consecuencia que se descarte en el corto y medio plazo el efecto contagio a otros Estados miembros.

Aún en este momento de gran incertidumbre, las instituciones llaman a la calma y serenidad, afirmando estar preparadas para enfrentar cualquier escenario. Si se materializara efectivamente la salida de los británicos, la UE debería enfrentar los desafíos de la «reducción», es decir, las consecuencias de la pérdida del Reino Unido en términos de población, mercado, PIB, recursos financieros y recursos internacionales, y la necesidad imperiosa de adaptarse a través de nuevas iniciativas políticas. Si en el pasado decíamos que toda ampliación requiere de profundización, esto es doblemente cierto en el caso de la reducción. Y, en el momento actual, el *Brexit* ya ha funcionado como un federalizador interno desencadenando la unidad y cohesión entre Estados miembros, ciudadanos e instituciones en torno al objetivo común de salvaguardar y consolidar la Unión y ha permitido abrir nuevas áreas a la integración como la política social o la defensa.

El segundo elemento transversal es el «debate sobre el futuro de la UE», que pone en la agenda política la discusión sobre esa profundización necesaria. Lanzado por las instituciones el día después del referéndum británico, se ha estado desarrollando de manera subterránea para no interferir con el *Brexit*, pero va afianzando posiciones y debates. Todo ello resultará fundamental para

## RESUMEN EJECUTIVO

definir una agenda futura de reforma, que ya concernirá a la próxima legislatura. Este debate se diferencia de los anteriores en que gira en torno al compromiso federalista real de los Estados miembros, es decir, sobre quiénes están realmente comprometidos para seguir en el futuro con la «Unión cada vez más estrecha».

La UE en la VIII legislatura ha conseguido la mayor parte de sus objetivos polí-

ticos, en un balance globalmente positivo, teniendo en cuenta las competencias y recursos presupuestarios con los que cuenta. Constatamos, sin embargo, que el relato de unas instituciones europeas eficaces no es el que está presente en los medios de comunicación y el debate público, por lo que concluimos que la UE no tiene un problema de resultados, sino de comunicación con su ciudadanía, cuestión que debe ser abordada de forma prioritaria.

RESUMEN EJECUTIVO

LA AGENDA DE LA COMISIÓN JUNCKER

1. EMPLEO, CRECIMIENTO E INVERSIÓN	2. MERCADO ÚNICO DIGITAL	3. ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO	4. MERCADO ÚNICO REFORZADO	5. REFORMA DE LA UEM	6. POLÍTICA COMERCIAL	7. JUSTICIA Y DERECHOS FUNDAMENTALES	8. POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO	9. ACTOR INTERNACIONAL	10. DESARROLLO DEMOCRÁTICO
Paquete de empleo, crecimiento e inversión	Reforma de normativa de protección de datos	Diversificación de las fuentes de energía de la UE	Conclusión del mercado interior de bienes y servicios	Gobernanza que promueva la equidad social	Mejor integración de la economía europea en las cadenas de valor globales	Defensa del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales	Aplicación plena del Sistema Europeo Común de Asilo	Refuerzo de la acción común y coherencia entre instrumentos y políticas	Aumento de la transparencia en los contactos con los grupos lobistas y de presión
Flexibilidad en la gobernanza económica para inversión nacional	Reforma de la normativa vigentes sobre telecomunicaciones	Reducción de dependencia energética	Restauración del peso de la industria en el PIB de la UE	Revisión del marco de gobernanza económica	Mejor implementación de los acuerdos existentes	Adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos	Nueva política europea en materia de migración regular	Refuerzo de las capacidades europeas de seguridad y defensa	Mejora de la relación con los parlamentos nacionales
Simplificación de la legislación de la legislación PYMEs	Reforma de la normativa de derechos de autor a la luz de la revolución digital	Aumento del porcentaje de energías renovables	Eradicación de las dificultades del sector bancario e impulso de la inversión privada	Fomento de reformas estructurales con apoyo financiero	Política más transparente	Lucha contra la discriminación de los ciudadanos de la UE	Gestión de la migración irregular y retorno	Consolidación de la política de preadhesión	Diálogo político, no tecnocrático, entre Comisión y Parlamento.
	Simplificación de las normas de protección de los consumidores	Desarrollo de la eficiencia energética	Unión de los Capitales	Capacidad presupuestaria para la zona euro	Protección de los estándares europeos	Adopción de la normativa en materia de protección de datos	Reforzamiento de FRONTEx	Profundización de la Política Europea de Vecindad	
			Fomento de la movilidad laboral	Mejora de la representación exterior del euro		Lucha contra la delincuencia transfronteriza, terrorismo, trata, contrabando y delincuencia informática			
			Lucha contra evasión de impuestos y fraude fiscal			Refuerzo de la cooperación judicial			
<b>PRIORIDADES SOBREVENIDAS</b>									
Pilar Europeo de Derechos Sociales					Protección del sistema multilateral de comercio		Gestión de la crisis migratoria y de asilo 2015-2016		

LEYENDA. Verde: conseguido en su mayor parte. Naranja: conseguido a medias. Rojo: No conseguido.

## INTRODUCCIÓN

### HACIENDO BALANCE

La VIII legislatura del Parlamento Europeo ha abierto un nuevo camino en la política europea, no solo por la diferente naturaleza del ciclo político, sino también por los resultados alcanzados en un periodo muy complejo. En este informe, nos proponemos examinar y poner en valor los principales logros de la Unión Europea (UE) en este periodo, que se caracterizó por ser turbulento tanto en términos políticos como económicos. También insistiremos sobre aquellos temas que aún siguen abiertos, así como sobre aquellos procesos políticos de más largo alcance que constituyen una agenda preliminar para el próximo ciclo político, la IX legislatura, que se abrirá con las elecciones de mayo de 2019. Este trabajo tiene la intención de rendir cuentas a la ciudadanía española y europea y de promover el debate político en el contexto de la próxima cita electoral, por lo que huirá de la exhaustividad y de excesivos tecnicismos para centrarse en una lectura política de resultados y desafíos.

En una primera parte, analizaremos el contexto y las dinámicas políticas de la presente legislatura, dado que explican y condicionan los resultados alcanzados. Así, hay que tener en cuenta que este periodo ha estado caracterizado por numerosas crisis internas y externas que actúan en algunos casos como paralizadores de la acción política, dividiendo a los Estados miembros, y, en otros,

como catalizadores de nuevas empresas en común. Las consecuencias de la crisis económica y monetaria, los conflictos y la inestabilidad en la vecindad, la crisis migratoria, el desafío de una Rusia crecientemente asertiva, el *Brexit*, la elección de Trump como presidente de Estados Unidos y su cuestionamiento del orden jurídico internacional son factores a tener en cuenta para explicar las luces y las sombras de esta legislatura. Además, dibujan un panorama tanto interno como internacional y unos desafíos que poco tienen que ver con aquellos de 2014. Igualmente, es preciso también analizar el hecho de que esta legislatura (2014-2019) es la primera que se ha fundamentado en el nuevo modelo institucional del Tratado de Lisboa, que ha abierto la puerta a una *parlamentarización* de la Comisión, que por primera vez surge directamente de la voluntad mayoritaria de los votantes y que ha estado apoyada en una «gran coalición» parlamentaria, conformada por los tres Grupos Políticos mayoritarios del Parlamento Europeo. Es preciso considerar si estas dinámicas institucionales explican la acción de la Comisión que luego examinaremos.

La segunda parte del Informe se dedica a la evaluación del grado de éxito o fracaso de este ciclo político europeo a la luz del propio programa político de la Comisión, el conocido como los «Diez puntos de Juncker», ela-

## INTRODUCCIÓN

borado por su presidente. Presentaremos en cada uno de sus diez apartados los objetivos que se planteó inicialmente la Comisión Europea en materia de política interna e internacional, las principales realizaciones, sin ánimo de exhaustividad, las cuestiones aún pendientes y las razones por las que siguen siéndolo. Concluiremos cada punto con una evaluación y un listado de las cuestiones que no han recibido la respuesta requerida, con el objetivo de plantear una agenda para la próxima legislatura que permita el debate para la cita electoral de la primavera que viene.

En una tercera parte, trataremos dos grandes temas transversales relativos al modelo de la UE que han surgido de manera sobreenvenida a lo largo de la legislatura. El primero de ellos, el *Brexit*, en que examinaremos este proceso, sus consecuencias para la UE y evaluaremos las posibilidades de entrada en vigor del Tratado de Retirada y las perspectivas de la relación futura. El *Brexit* no constituye solo el primer órdago a la idea federalista de la integración progresiva de

Europa, sino que también plantea relevantes desafíos al futuro de la UE. Descartado en el corto y medio plazo el efecto contagio a otros Estados miembros, sí hay que tener en cuenta el debilitamiento que para la UE va a suponer la «reducción» en términos de población, mercado, PIB y recursos internacionales de acción y la necesidad de adaptarse a través de nuevas iniciativas políticas.

El segundo tema transversal es el debate sobre el futuro de Europa, lanzado formalmente por la Comisión en la primavera de 2017, que se ha desarrollado a lo largo de este año y medio de una manera poco conocida para la opinión pública pero que va afianzando posiciones y debates. Todo ello resultará fundamental para definir una agenda futura de reforma, que no tiene visos de institucionalizarse hasta la próxima legislatura.

Finalmente, en la cuarta parte dedicada a las conclusiones valoraremos la legislatura en su conjunto, a la luz del contexto político y las dinámicas institucionales, planteando una serie de reflexiones transversales.



PRIMERA PARTE

**CONTEXTO Y DINÁMICAS POLÍTICAS  
DE LA VIII LEGISLATURA**

En esta primera parte de carácter introductorio, presentaremos el análisis del periodo histórico que va de 2014 a 2019 y que se caracteriza por presentar una gran inestabilidad. La UE ha sufrido numerosas crisis, que se encadenan, que interactúan unas con otras y cuyo conocimiento es necesario tanto para entender los re-

sultados políticos de la presente legislatura, como los nuevos desafíos de la próxima. Igualmente, es necesario presentar y conocer a los actores políticos europeos que son los responsables de la acción política y las dinámicas que se han desarrollado entre ellos.

## 1. EL CONTEXTO DE LA VIII LEGISLATURA: ¿UNA UNIÓN EUROPEA EN POLICRISIS?

El presidente de la Comisión Juncker ha defendido en varias ocasiones que en estos años la UE ha estado sumida en una «policrisis», esto es, afectada por numerosas crisis internas e internacionales que plantean nuevos desafíos, dividen a los Estados miembros y han dificultado notablemente la acción política y la toma de decisiones<sup>1</sup>. Este discurso caracteriza bien el contexto de la legislatura, turbulento y difícil. No obstante, los pasos adelante decisivos de la integración política europea siempre han sido posibles debido a las crisis, a esos momentos de dificultad que han puesto a los Estados miembros en la tesitura de tomar conciencia que solo una puesta en común de soberanía les dotaría de los medios e instrumentos para enfrentarse mejor a esa delicada coyuntura. Crisis, por tanto, no tiene por qué ser entendida como sinónimo de parálisis. En numerosas ocasiones del pasado, las crisis han actuado como catalizadores de mayor integración, teniendo en cuenta que el avance en la soberanía compartida siempre resulta costoso en términos políticos, y no se logra si no se es capaz de visibilizar el beneficio futuro de ese paso adelante. Por ello, en contextos de crisis, cuanto menos se

piensa que se pierde, más se incrementan las posibilidades de avanzar en la integración.

Hay que subrayar, en cualquier caso, la especial gravedad de todas estas presiones que, acumuladas, han llevado a que Juncker hable de «crisis existencial»<sup>2</sup>. Este adjetivo se debe a que los Estados miembros en muchos casos ni comparten el diagnóstico, ni las soluciones y tampoco están dispuestos a unirse para ofrecer una respuesta única y coherente. Y esto no solo afecta a futuras reformas e iniciativas para una mayor integración, sino incluso al desarrollo y aplicación de disposiciones que ya están en los Tratados o a reformas de políticas que se han mostrado como insuficientes para enfrentar los nuevos desafíos.

Vamos a exponer ordenadamente los procesos políticos que han caracterizado este contexto político de la VIII legislatura, condicionando el margen de maniobra y de elección de los actores políticos. Como veremos luego, en el análisis de los resultados políticos, en unos casos han actuado como paralizadores de la acción común, pero en otros como catalizadores. Muchos de estos

---

<sup>1</sup> J.-C. JUNCKER, *Discurso en el acto de investidura como doctor «honoris causa» por la Universidad de Salamanca*, Salamanca, 9 de noviembre de 2017.

---

<sup>2</sup> J.-C. JUNCKER, «Estado de la Unión 2016. Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad», *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 14 de septiembre de 2016, p. 1.