



El Tribunal de Justicia celebra los veinte años de la adhesión de diez Estados a la Unión Europea: un nuevo momento constitucional para Europa

El 1 de mayo de 2004, diez nuevos Estados miembros se adhirieron a la Unión Europea: la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia. Fue la mayor ampliación jamás efectuada tanto en términos de población como de países. Además, esta adhesión aportó al espacio jurídico común de la Unión una gran variedad de historias nacionales, culturas jurídicas y tradiciones. Considerando el grado de integración que la Unión había alcanzado en 2004, por un lado, y la diversidad que representaban los diez nuevos Estados miembros, por otro, no cabe sino destacar la importancia del momento. Es acertado afirmar que, en sí misma, la ampliación de 2004 fue un momento constitucional —un cambio de paradigma— que unió a Europa Oriental y Occidental en un proyecto constitucional común. La Unión extendió sus valores y principios a zonas de Europa con historias especialmente complejas. Si bien los diez nuevos Estados miembros entraron en la Unión con una especial determinación y la esperanza de libertad, justicia y prosperidad, esa determinación se vería puesta a prueba por notables desafíos.

La Unión Europea se basa en la lealtad y la cooperación entre los Estados miembros y en la primacía del Derecho de la Unión. Asimismo, reconoce la contribución de la diversidad de las tradiciones nacionales al proyecto común. El sexto considerando del Tratado de la Unión Europea (TUE) expresa el deseo de «acrecer la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones».

Esta conferencia celebrará el 20.º aniversario de la ampliación de 2004, examinando la contribución de esta al avance del proyecto de integración de la Unión. ¿Ha influido en una mayor consolidación del Derecho de la Unión y en una regulación más detallada de ámbitos que son competencia de la Unión? O, por el contrario, ¿ha traído consigo nuevos obstáculos a la aplicación del Derecho de la Unión? Veinte años después, ¿cuáles son las lecciones aprendidas sobre la ampliación y profundización del proyecto de integración europea? La mayor de todas las ampliaciones, con sus éxitos y sus retos, ¿ha dado lugar a una Unión de ciudadanos europeos más fuerte?

A tal fin, esta conferencia explorará tres temas diferentes.

Primera sesión. *La historia de la mayor ampliación de la Unión Europea jamás efectuada*

Tras la caída del Muro de Berlín, soplaban nuevos vientos en Europa. Casi de inmediato, varios Estados del Este y del Sur, en particular los que se habían liberado de las garras del totalitarismo, expresaron su deseo de incorporarse al mercado interior común basado en las cuatro libertades económicas de la Comunidad Europea y en la competencia leal. En previsión de la ampliación de la Unión Europea (Comunidad por entonces), el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 estableció unos criterios (conocidos como criterios de Copenhague) que debían cumplir los Estados que aspiraban a devenir miembros, criterios que reforzó el Consejo Europeo de Madrid de 1995. Esto puso en marcha uno de los mayores procesos de reforma —una enorme obra de construcción— en Europa, en el que los Estados aspirantes se comprometían a lograr «(1) instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; (2) una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la competencia y las fuerzas del mercado dentro de la Unión; (3) la capacidad para asumir y cumplir de manera eficaz las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluidos los objetivos de la unión política, económica y monetaria.»

Aparte de la ingente labor legislativa e institucional llevada a cabo por los Estados aspirantes, ese proceso de reforma exigía también una transformación fundamental en las mentes y la cultura de los pueblos interesados. Veinte años después, en el asunto C-896/19, *Repubblika*,¹ el Tribunal de Justicia sentó el principio de que los Estados debían evitar cualquier regresión en cuanto a la defensa del valor del Estado de Derecho. Con una mirada retrospectiva a los últimos veinte años, esta sesión abordará las complejidades de la ampliación de 2004 y la contribución de los diez nuevos Estados miembros al desarrollo del Derecho de la Unión, lo que subraya la importancia de situar la protección de los valores comunes en el centro de cada etapa del proyecto de integración europea.

Segunda sesión. *Sobre los valores comunes europeos*

En segundo lugar, la conferencia examinará la contribución de la ampliación de 2004 al desarrollo de la Unión Europea como una «Unión de valores». Los valores recogidos en el artículo 2 TUE son compartidos y apreciados por todos los ciudadanos europeos, por cuanto forman parte de su

¹ Sentencia de 20 de abril de 2021, [Repubblika](#) (C-896/19, EU:C:2021:311), ap. 64.

patrimonio común. Definen «la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común». ² Dicha identidad no se ha construido simplemente incorporando a ese ordenamiento jurídico elementos tradicionales que forman parte de la identidad nacional, como la lengua, la historia y la tradición. Los europeos podemos hablar lenguas distintas, tener distintas creencias e ideas distintas sobre lo que significa la familia y, sin embargo, compartimos un sentimiento de pertenencia a una comunidad de valores. Es opinión compartida entre los europeos que la mayoría política del momento no puede discriminar a las minorías; que debemos tener un gobierno de leyes, no de hombres; y que debemos gozar de una esfera personal de autodeterminación libre de injerencias públicas, lo que hace que la Unión sea lo que es hoy en día.

El objetivo de la segunda sesión es, por lo tanto, examinar de cerca los valores recogidos en el artículo 2 abordando las siguientes cuestiones: ¿cuál es la naturaleza jurídica de esos valores? ¿Cuál es la relación entre esos valores y los principios estructurales del Derecho de la Unión, tales como los principios de primacía, confianza mutua, eficacia y cooperación leal? ¿Cuál es el cometido de los Tribunales de la Unión Europea y el de los tribunales nacionales en la aplicación de dichos valores? ¿Tiene cabida la diversidad nacional en esos valores? ¿Cómo interactúan entre sí los valores de la Unión y la obligación de respetar la identidad nacional de los Estados miembros?

Tercera sesión. *Normativa económica de la Unión Europea*

En tercer lugar, como subrayaban los criterios de Copenhague, la integración económica representaba tanto un objetivo como un reto para los nuevos Estados miembros. Garantizar la convergencia entre las economías de los nuevos Estados miembros y el resto de la Unión Europea y el cumplimiento de la normativa económica de la Unión era, en efecto, de capital importancia para avanzar en la integración política y exigía reformas considerables.

Los beneficios económicos y financieros derivados de la adhesión fueron la fuerza motriz de muchas de esas reformas, tanto desde el punto de vista sustantivo como institucional. Por un lado, los fondos de la Unión desempeñaron un papel fundamental en relación con esas reformas y, para garantizar que los Estados miembros respetaran las «reglas del juego» y se atuvieran al Estado de Derecho, se les sometió a mecanismos de condicionalidad en distintos ámbitos jurídicos. Por otro lado, los nuevos Estados miembros tuvieron que aplicar la normativa sobre competencia y la legislación sectorial (especialmente en las industrias de red y la banca), a menudo de una forma

² Sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21, EU:C:2022:97), ap. 232.

descentralizada de nuevo diseño —como, por ejemplo, se establece en el Reglamento 1/2003 para la normativa sobre competencia— que implicaba la atribución de facultades a nuevas autoridades nacionales de competencia o reguladoras.

En este contexto, el objetivo de la tercera sesión, que se articula en torno a tres temas principales, es explorar cómo durante los últimos veinte años, bajo la supervisión de los Tribunales de la Unión Europea, el Derecho de la Unión ha garantizado la coherencia y la convergencia de las economías nacionales en la Unión y, en particular, las de los nuevos Estados miembros, para lo que se abordarán las siguientes cuestiones:

- En relación con los fondos de la Unión, ¿cómo han contribuido las condiciones impuestas a la concesión de fondos estructurales a lograr la convergencia y la solidaridad entre los nuevos y los antiguos Estados miembros? ¿Cómo han ejecutado los nuevos Estados miembros su obligación de luchar contra el fraude y la corrupción?
- En lo referente a la normativa económica de la Unión, ¿qué repercusión tuvo la normativa sobre competencia y sobre ayudas de Estado a efectos de encaminar las economías de los nuevos Estados miembros hacia la modernización y la consecución de la igualdad de condiciones en el mercado interior? ¿Qué medidas hubo que adoptar para crear autoridades nacionales de competencia o reguladoras independientes y dotadas de recursos? Tras veinte años de práctica, ¿cómo se desarrolla la cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales y cuáles son los retos actuales? ¿Cuál es el alcance del control judicial por los Tribunales de la Unión Europea sobre el funcionamiento y las decisiones de las autoridades nacionales de competencia o reguladoras?
- Desde una perspectiva horizontal, ¿cuál ha sido el cometido de los Tribunales de la Unión Europea, a través de cuestiones prejudiciales o recursos directos (en asuntos sobre financiación, competencia y normativa económica), a efectos de garantizar que la Comisión, los tribunales nacionales y las autoridades reguladoras nacionales colaboren de manera eficaz y sin invadir sus respectivas competencias?