

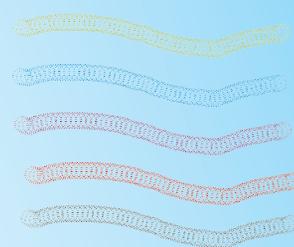


CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Propuestas para el futuro
de Europa:
En camino hacia una Unión
Económica y Política



CEU | *Ediciones*

**Propuestas para el futuro de Europa:
En camino hacia una Unión
Económica y Política**

Propuestas para el futuro de Europa: En camino hacia una Unión Económica y Política

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita escanear algún fragmento de esta obra.

© 2013, Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU *Ediciones*
Julián Romea 18, 28003 Madrid
Teléfono: 91 514 05 73, fax: 91 514 04 30
Correo electrónico: ceuediciones@ceu.es
www.ceuediciones.es

Instituto Universitario de Estudios Europeos
Avda. del Valle 21, 28003 Madrid
www.idee.ceu.es

ISBN: 978-84-15949-25-1
Depósito legal: M-35598-2013

PRESIDENTE

MARCELINO OREJA AGUIRRE

DIRECTOR

JOSÉ MARÍA BENEYTO

REDACTORES ¹

BELÉN BECERRIL ATIENZA

JERÓNIMO MAÍLLO GONZÁLEZ-ORÚS

MIGUEL MOLTÓ

OTROS MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO

JUSTO CORTI

ALBERTO GIL

GIUSEPPE MARTINICO

MIEMBROS DEL GRUPO DE REFLEXIÓN

El Instituto Universitario de Estudios Europeos quisiera manifestar su especial agradecimiento a los miembros de su grupo de reflexión, cuyas valiosas aportaciones en los sucesivos encuentros mantenidos sobre este documento fueron esenciales para su redacción. No obstante, quisiéramos señalar que los miembros del grupo NO comparten necesariamente todas las opiniones que recoge este documento, cuya responsabilidad es exclusiva de sus autores y del Instituto Universitario de Estudios Europeos.

Los grupos se celebraron los días 30 de enero de 2013, 15 de abril de 2013, y 1 de julio de 2013; los asistentes fueron los siguientes²:

Anamaria Almasan, Raimundo Bassols, Jan de Bock, Ignacio Borrajo Iniesta, Josep Borrell, Edit Bucsi Szabó, José Ignacio Cases Comyn, Graça Costa Macedo, Manuel Delgado-Iribarren, Luis María Díez-Picazo Giménez, Concepción Escobar Hernández, Carlos R. Fernández Liesa, Francisco Fonseca Morillo, Justin Harman, Carlos Jiménez Piernas, Vicente López-Ibor Mayor, Rudolf Lennkh, José Martín y Pérez de Nanclares, Miguel Martínez Cuadrado, Ramón de Miguel Egea, Rubén Moreno Palanques, Alejandro Muñoz-Alonso, William Murray, Philippe O'Quin, Antonio Oyarzabal, Rogelio Pérez Bustamante, Anne Predour, Nika Prislán, Gregorio Robles Morchón, Federico Steinberg, Nicole Stoffel Vallotton, Ramón Tamames, Antonis Toumazis, Laura van der Linden Martínez.

¹ La responsabilidad última de este informe es de sus redactores: el profesor Miguel Moltó por la parte de “Propuestas en el ámbito económico”, y los profesores Belén Becerril y Jerónimo Maíllo por la parte “Propuestas en el ámbito político e institucional”.

² Se recogen los nombres de aquellos que confirmaron su asistencia.

Índice

1. Presentación	7
2. Diagnóstico. ¿Cómo hemos llegado hasta aquí? ¿Qué debilidades hemos de superar?	9
2.1. Las deficiencias de la unión económica y monetaria.....	9
2.2. Las deficiencias del sistema político institucional	10
3. Propuestas en el ámbito económico.....	11
3.1. A corto plazo	11
a) Avanzar en la unión bancaria.....	11
b) Combinar medidas de austeridad con estímulos al crecimiento	12
3.2. A medio-largo plazo	13
3.2.1. Los instrumentos.....	14
a) Adoptar la legislación pendiente para culminar la unión bancaria	14
b) Avanzar en la unión fiscal.....	14
c) Aumentar la capacidad presupuestaria de la Eurozona	15
d) Crear un instrumento de mutualización de la deuda pública	15
e) Ampliar el mandato del BCE	16
3.2.2. La estructura del gobierno económico.....	16
a) Un responsable de las finanzas europeas	16
b) Un Tesoro Europeo	16
c) Un Banco Central, el Banco Central Europeo	16
4. Propuestas en el ámbito político e institucional	17
4.1. A corto plazo	17
a) Reducir el número de miembros de la Comisión o reestructurar su organización.....	17
b) Elegir indirectamente al Presidente de la Comisión en las próximas elecciones europeas ..	18
c) ¿Fusionar la Presidencia de la Comisión y el Consejo Europeo?.....	19
d) Fortalecer el Parlamento Europeo y vincular más estrechamente a los Parlamentos nacionales.....	21
• Un programa político de la Comisión respaldado por una mayoría parlamentaria de partidos políticos paneuropeos y un control político reforzado sobre la Comisión.....	21
• Doble control de la nueva gobernanza económica: vía Comisión y vía Parlamentos nacionales	21
4.2. A medio-largo plazo	22
a) Fortalecer el poder ejecutivo: una politización intensa de la Comisión	23
b) Crear listas paneuropeas para acompañar la politización intensa de la Comisión.....	24
c) Reorganizar el poder legislativo: hacia un bicameralismo asimétrico a favor del Parlamento Europeo	25
d) Acotar el papel del Consejo Europeo.....	26
5. Informe ejecutivo	26

1. Presentación

Nos encontramos ante un momento clave en términos históricos, donde nos jugamos el ser o no ser de ese valioso proyecto de integración europea que surgió en los años cincuenta del pasado siglo, y que ha avanzado siguiendo el método que diseñara magistralmente Jean Monnet. Les debemos a esos hombres que pensaron a lo grande poner nuestro grano de arena para que esa gran idea no embarranque sepultada por incertidumbres, cortedad de miras y egoísmos de distinto signo.

En los últimos años se ha producido una pérdida de apoyo ciudadano al proceso de integración, un desencantamiento. Es probable que los valores y objetivos que impulsaron el proyecto en los años cincuenta, como la búsqueda de la paz y la reconciliación o la prosperidad compartida en torno a un mercado común, no movilicen hoy a los europeos. A inicios del s. XXI, consolidada ya una ampliación al Este que de algún modo recuperó temporalmente la vigencia de los ideales fundacionales, el apoyo ciudadano a la integración vive hoy sus peores momentos, incluso en los Estados tradicionalmente más europeístas, como es el caso de España. Adicionalmente, en los últimos años, la reacción de las instituciones ante la crisis económica y financiera ha causado decepción y ha deteriorado notablemente la imagen de una Unión habituada a legitimarse por sus resultados.

El proyecto de integración europea vive hoy un momento de crisis. No obstante, conviene recordar que Europa ha avanzado siempre a golpes de crisis, que han resultado también un estímulo para aunar liderazgos y voluntades políticas. Por eso merece la pena detenerse un momento para recordar las dificultades vividas en el pasado y situar la actual en su contexto histórico.

Las crisis sufridas por Europa durante su construcción y desarrollo obedecen a causas distintas, pero todas ellas tienen un denominador y un efecto final común. El denominador común es que suelen afectar seriamente a las Políticas comunes en construcción. Los Estados miembros, todavía no integrados en la Política común, carecen de un instrumento supranacional para combatirlos. Se produce un “sálvese quien pueda” y, en algunos casos, una ausencia de conducta disciplinada. Los Estados miembros han aprendido, a fuerza de contrariedades serias, que las crisis sólo se superan con un paso adelante, hacia la Europa unida, conducidas por una fuerte voluntad política y liderazgo. Así, el efecto final ha sido casi siempre la voluntad clara de “más Europa”. El “más Europa” ha sonado bien alto en épocas de fuerte liderazgo político, y algo más confuso cuando han faltado grandes líderes.

La primera gran crisis coincidió con una Europa devastada, tras la II Guerra Mundial. De aquel drama procede la decisión de crear un Mercado Común, como primer paso hacia el objetivo de una Europa

unida. Este gran proyecto fue apoyado por seis países, mientras otros renunciaban a integrarse por sus reticencias a la cesión de soberanía. En definitiva, la crisis sobre el futuro de Europa se resolvió en favor de “más Europa”, con seis países que se expresaron con un fuerte liderazgo y una firme voluntad política.

Recordemos otra crisis posterior, pero con una estructura interior parecida. En el Tratado de Roma se había previsto crear en doce años una Unión Aduanera, con un Mercado Común. Pero los Estados miembros jugaron otra partida, haciendo juegos malabares administrativos para no someterse a la competencia de los demás en un mercado común transparente. El planteamiento y la solución de esta importante crisis necesitó, en los años 80, de un golpe de autoridad del Presidente de la Comisión, Jacques Delors, de su Libro Blanco sobre la realización del Mercado Interior y de la firma del Acta Única Europea. No hubiera tenido solución sin un decidido impulso de liderazgo y voluntad política hacia “más Europa”.

La crisis financiera que el mundo y Europa padecen hoy tiene causas distintas de las anteriores, pero se repiten en ella rasgos parecidos a los que hemos descrito. En el Tratado de Maastricht, Europa puso en marcha la creación de una Unión Económica y Monetaria (UEM), en la que se establecían normas económicas y presupuestarias. Se perseguía que esta importante Política común llegase a unir a países de nivel y desarrollo económico heterogéneo, pero durante el proceso de construcción de la nueva Política común, la crisis financiera se abatió sobre el proyecto. La crisis no afectó a un Gobierno económico europeo unido, sino a unos Estados miembros que no lograron mantener por sí solos el nivel de los criterios que les habían permitido la entrada en la UEM. El naufragio de las economías nacionales contagió al conjunto de la Unión. Seguramente con una Unión Económica y Monetaria completa, con un Gobierno Económico supranacional, el buen proceder y la solidaridad comunitaria hubieran evitado el desastre en la Eurozona. Es difícil luchar contra una crisis que afecta a una Política común en construcción, desde las escasas fuerzas, recursos, y medidas políticas y económicas no siempre acertadas de los Estados miembros. Como en ocasiones anteriores la salida está en perfeccionar el mercado interior y completar la Unión Económica y Monetaria, es decir, en dar un paso hacia adelante. Esto exige liderazgo y voluntad política, exige “más Europa”. En definitiva, nada nuevo bajo el sol si recordamos las crisis anteriores.

Y así será, hasta que la unión política esté completa y la Unión Europea no sea un frágil y vulnerable edificio en construcción, expuesto a cualquier agresión exterior. Para obtener la resistencia que tienen los fuertes se creó la Unión. El camino hacia la definitiva unión política será complicado cualquiera que sea la naturaleza de las crisis que suframos, porque la debilidad procede de que las agresiones caen sobre un proceso de integración inacabado y a medio camino entre los Estados nacionales que lo integran y la disciplina y blindaje a que aspiran con la unidad. Avanzar a “petits pas” tiene la ventaja de la prudencia y la desventaja de la vulnerabilidad, hasta que los procesos de unidad se completan. Europa no está fracasando. Se está construyendo en un ambiente de tormentas. Pero el proceso necesita más que nunca, para sobrevivir y consolidarse, liderazgo y voluntad política. Sin ellas las soluciones técnicas parecen insuficientes.

Desde el Instituto Universitario de Estudios Europeos seguimos pues pensando que necesitamos más Europa. Para nosotros Europa es la solución y no el problema, la mejor alternativa para que los europeos podamos jugar un papel relevante en la escena global, proyectando nuestros principios y valores y defendiendo nuestros intereses. Pero para que ese planteamiento sea efectivo y no meramente declarativo debemos pasar de las buenas intenciones a los hechos. Por ello, queremos hacer nuestra contribución a un debate que se revela esencial tanto para el futuro de Europa como para el de nuestro país.

Esta contribución no quiere sólo centrarse en el ámbito económico, sino también en el político; en primer lugar, porque pensamos que la crisis que afronta la Unión Europea en nuestros días no es sólo una crisis económica y financiera, sino también una crisis política e institucional, y en segundo lugar, porque pensamos que no puede haber mayor integración económica (fiscal y bancaria) si no se avanza paralelamente en la integración política, hacia una mayor federalización tanto de competencias como de procedimientos.

No obstante, queremos señalar que no se abordan en este papel otras cuestiones importantes para el futuro de la Unión, como su representación en los organismos internacionales y su posible consolidación como actor global. Tampoco se debaten otras cuestiones técnicas de importancia, como los medios e instrumentos adecuados para alcanzar los objetivos que planteamos (uso de cooperaciones reforzadas y otros mecanismos de flexibilidad que faciliten los avances en el proceso de integración, sistema de reforma de los Tratados...).

Pues bien, con el ánimo de plantear propuestas que puedan permitir a Europa encontrar un futuro prometedor, presentamos este documento de reflexión.

2. Diagnóstico. ¿Cómo hemos llegado hasta aquí? ¿Qué debilidades hemos de superar?

2.1. Las deficiencias de la unión económica y monetaria

La UEM se diseñó de forma asimétrica, ya que mientras los países perdían dos instrumentos de política económica, como eran la política monetaria y de tipo de cambio, el resto de las políticas seguían siendo competencia de los Estados miembros. Es cierto que, para paliar de alguna forma esta situación, el Tratado de Maastricht estableció unos criterios de disciplina presupuestaria. Tales criterios, que se desarrollaron en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), no se aplicaron correctamente. Tampoco las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPEs), a las que los países debían atenerse, aunque su carácter no era vinculante, fueron cumplidas por todos los Estados miembros. Por su parte, los Programas Nacionales de Reforma (PNR), donde debían figurar las reformas necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa, tampoco fueron llevados a la práctica por todos los países.

En resumen, los instrumentos de gobernanza económica con los que contaba la UE antes de la crisis eran el PEC, las GOPE y los PNR. La crisis financiera de 2008 puso de manifiesto dos hechos: el primero, que los tres instrumentos de gobernanza económica existentes hasta ese momento eran insuficientes para hacer frente a la misma. El segundo, que la mala aplicación de los mismos favoreció los fuertes desequilibrios macroeconómicos que se produjeron en algunos de los países de la Unión y que se acentuaron con la llegada de la crisis.

La UE reaccionó adoptando nuevos instrumentos de gobernanza económica en el período 2010-2012. Tales instrumentos tenían varios objetivos: reforzar la supervisión macroeconómica y presupuestaria, establecer mecanismos de ayuda financiera y reformar el sistema financiero de la UE para hacerlo más eficiente. Para la mejor coordinación *ex ante* de las políticas económicas de los Estados miembros se implantó el semestre europeo.

Los nuevos instrumentos de gobernanza económica suponen un avance notable. Sin embargo, no se ha completado la unión bancaria (lo que afecta a la segmentación de los mercados financieros y a que, en la práctica, no podamos decir que en la actualidad funcione la unión monetaria en los países de la Eurozona). Tampoco se ha dado ningún avance notable en la armonización fiscal (lo que perjudica notablemente a la unión fiscal), y las medidas convencionales y no convencionales introducidas por el BCE hasta la fecha no han conseguido la transmisión de la política monetaria al sector real de la economía.

Las entidades financieras pueden obtener liquidez del BCE en condiciones favorables en cuanto a plazo y tipo de interés, pero esto no se traduce en que las empresas, y sobre todo las pequeñas y medianas, puedan acceder al crédito de las entidades financieras en condiciones asequibles. Los diferenciales de tipos de interés por los créditos que obtienen las empresas, sobre todo las pymes, son muy altos de unos

países a otros, e incluso dentro de un mismo país son notables entre lo que tienen que pagar las grandes empresas y las pymes. Todo parece indicar que los tipos de interés practicados por el BCE juegan un papel menos importante que la prima de riesgo de los diferentes países. Por ello, las empresas de los países donde la prima de riesgo es más alta se ven abocadas a pagar tipos de interés más alto para financiarse. La conclusión es que las decisiones de política monetaria que toma el BCE afectan de modo diferente a los países.

La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de que la Eurozona cuente con un Banco Central prestamista en última instancia, que permita reducir las primas de riesgo y contribuya a evitar el círculo perverso riesgo bancario-riesgo soberano.

La creación de algún instrumento de mutualización de la deuda pública, una vez se hayan producido los ajustes necesarios, permitiría crear un mercado de deuda pública amplio, profundo y transparente en la Eurozona, que afectaría positivamente al coste de financiación de la mayoría de los países.

Por otra parte, conviene señalar que el enfoque seguido por la UE para salir de la crisis en los países de la Eurozona ha sido la austeridad, la consolidación fiscal. Dicha consolidación se ha traducido en que en el período 2009-2012 la Eurozona ha sufrido dos recesiones con los consiguientes efectos negativos sobre el empleo. Se impone, por lo tanto, combinar medidas de estímulo al crecimiento con la continuación de los ajustes, pero a un ritmo más lento.

2.2. Las deficiencias del sistema político institucional

Como hemos señalado, la Eurozona ha afrontado la crisis con una clara limitación competencial. Pero las causas del problema no radican sólo en sus limitadas competencias en materia económica, pues cuando, forzada por los acontecimientos, la Unión ha encontrado las vías políticas y jurídicas para tomar decisiones importantes en materia económica, también entonces se han puesto de manifiesto sus limitaciones. Esta debilidad se encuentra, en nuestra opinión, ligada al diseño del sistema político e institucional.

En los últimos años, hemos presenciado una erosión del espíritu y el método comunitario impulsado por los padres fundadores. En particular, la Comisión Europea, cuya naturaleza supranacional debe situar en el centro del proceso la defensa del interés general europeo, ha sufrido una pérdida de liderazgo.

El progresivo fortalecimiento del Consejo Europeo, que la reforma de Lisboa elevó formalmente al rango de institución, ha tenido un impacto importante, acentuando las diferencias entre grandes y pequeños. Éstas se han escenificado a través de sus Jefes de Estado y de Gobierno, que han adquirido un papel, si cabe, mayor que en el pasado.

Otra de las reformas de Lisboa relativas al Consejo Europeo, el establecimiento de una presidencia de carácter estable, ha generado una creciente confusión entre el Presidente del Consejo Europeo y un Presidente la Comisión que hasta ahora constituía, con todas sus limitaciones, la voz de la Unión a los ojos de muchos ciudadanos.

Así, en los últimos años, se ha desdibujado el espíritu y el método comunitario. En un contexto de acentuado intergubernamentalismo, las diferencias entre los Estados y sus opiniones públicas se han extremado, las rivalidades se han exacerbado. En definitiva, la clave nacional ha predominado en una Unión cada vez más intergubernamental.

En este contexto, la Unión ha afrontado una crisis que es, por su naturaleza, transnacional, mediante la mera yuxtaposición de perspectivas nacionales. A falta de una aproximación común, el proceso político

europeo ha dependido excesivamente de las políticas nacionales, de sus prioridades y de sus calendarios, de unos líderes políticos que tan sólo responden ante unos electorados nacionales, que por su parte no han comprendido e incorporado las consecuencias de su profunda interdependencia.

Para que el gobierno económico europeo funcione, es preciso articular un espacio político común, capaz de incorporar y hacer jugar en un mismo tablero una pluralidad de intereses y actores no sólo nacionales. Ello sólo puede venir de la mano del fortalecimiento de las instituciones supranacionales, de una vuelta al método comunitario.

El Consejo juega y jugará siempre un papel esencial en el gobierno económico europeo, pero no puede hacerlo en solitario. Es necesario otorgar mayor visibilidad y legitimidad a la Comisión, la institución que representa el interés general europeo, por ejemplo, vinculando más estrechamente su nombramiento a las elecciones del Parlamento Europeo. Si la Comisión ha de jugar un papel más relevante en el gobierno económico, los ciudadanos han de comprender que esa Comisión procede de unas elecciones europeas. También hay otras fórmulas para su fortalecimiento que hacen referencia a su dimensión y organización interna. La imbricación con el Consejo Europeo y el Consejo es otra pieza esencial. También pueden realizarse mejoras en cuanto a la participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales.

De esta manera, al final, el gobierno económico europeo requiere el fortalecimiento de la democracia europea, así como avances decididos en la politización del sistema institucional y en el desarrollo de un verdadero espacio político europeo. La unión económica requiere mayor unión política.

3. Propuestas en el ámbito económico

A continuación se presentan propuestas para avanzar en el ámbito económico, en la unión bancaria, fiscal y económica. Se distinguirán aquellas que pueden emprenderse a corto plazo, y que en principio no requieren una reforma de los Tratados, de aquellas más ambiciosas que se enmarcan en un modelo de mayor integración, más cercano a un modelo federal.

3.1. A corto plazo

a) Avanzar en la unión bancaria

La unión bancaria tiene como objetivo contribuir a solucionar el problema hoy existente de la segmentación de los mercados financieros dentro de la Eurozona, lo cual impide que las decisiones de política monetaria adoptadas por el BCE se transmitan al sector real de la economía.

Una unión bancaria se compone de tres pilares básicos: un mecanismo único de supervisión, un mecanismo único de resolución y un fondo de garantía de depósitos. Además, es necesaria la existencia de un fondo de resolución bancaria (*fiscal backstop*) que pueda hacer frente a los rescates o liquidación de las entidades de crédito que se encuentren en dificultades.

En el momento presente ninguno de los pilares mencionados está operativo. Sin embargo, hay que señalar que distintos Consejos Europeos han ido adoptando decisiones para que la unión bancaria sea una realidad en esta legislatura.

En cuanto al mecanismo único de supervisión (MUS), la decisión tomada por el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2012 supone que tal supervisor será el BCE para los bancos de la Eurozona, así como para las entidades de crédito de los demás países de la UE que lo requieran. La fecha acordada para que el MUS sea operativo es el 1 de marzo de 2014. En todo caso hay que resaltar que la supervisión de la mayoría

de las entidades de crédito en el día a día será responsabilidad de las autoridades nacionales de supervisión (dado que el BCE sólo supervisará, principalmente, a las grandes entidades), aunque la responsabilidad última recaerá en el BCE. Las funciones de supervisión del BCE estarán claramente separadas de las correspondientes a su responsabilidad en la política monetaria de la Eurozona.

El Consejo Europeo celebrado en junio de 2013 dio un nuevo impulso a la unión bancaria al acordar que, para fin de año, debería estar adoptada la Directiva sobre el marco para el rescate y resolución bancaria, así como la correspondiente al sistema de garantía de depósitos. Por último, en cuanto al mecanismo único de resolución (MUR), necesario para que el MUS sea plenamente operativo, el objetivo señalado es que la Comisión presente su propuesta este mismo año y pueda aprobarse antes de que finalice esta legislatura.

En resumen, si se cumple todo lo indicado, la unión bancaria podría estar completada dentro de un año. Sin embargo cabe preguntarse si tal y como está diseñada esta unión bancaria contribuirá a solucionar la segmentación de los mercados financieros hoy existente.

El enfoque nacional aplicado (tesis alemana) en lugar de europeo, en lo que se refiere a los fondos de garantía de depósitos, puede llegar a plantear importantes problemas. Por ejemplo, tales fondos nacionales pueden ser insuficientes si los depósitos por debajo de los 100.000 euros, que están garantizados, representan un porcentaje alto del PIB de los países (en España en torno al 70%). Un fondo europeo de garantía de los depósitos hubiera resuelto este problema. Sin embargo, los fondos necesarios para ello –y, sobre todo, su procedencia– no contaron con el acuerdo de países como Alemania, que veían en esta medida un riesgo que podría afectar en última instancia a sus contribuyentes.

En cuanto al MUR, habrá que esperar la propuesta de la Comisión, pero todo parece indicar que no habrá una Autoridad Europea de Resolución sino que serán nacionales, al menos en una primera etapa (posición alemana), con la necesaria coordinación entre ellas. Según las autoridades alemanas, la creación de un MUR europeo implicaría la necesidad de modificar los Tratados (postura que no comparten ni la Comisión ni el BCE).

En realidad, lo que subyace detrás del pilar del rescate y resolución bancaria es, por un lado, determinar quién tiene la capacidad legal para hacerlo y, en segundo lugar, con qué fondos se cuenta para ello. La capacidad legal recaerá en los países. Con respecto a los fondos disponibles, lo conocido hasta ahora no permite ser muy optimistas, máxime en una situación en que hubiera que salir al rescate o resolución de bancos importantes. Las futuras pruebas de *stress* permitirán conocer la situación de los mismos y, por tanto, tener más información sobre la necesidad o no de disponer de más fondos de resolución bancaria.

Podemos concluir diciendo que las últimas decisiones sobre la unión bancaria suponen un avance en la misma. Sin embargo, tal y como está concebida, no parece ser la solución para resolver el círculo vicioso entre riesgo soberano - riesgo bancario en los países de la periferia, ni el fin de la segmentación de los mercados financieros de la Eurozona. Ante tal situación, el BCE queda como un soporte básico en el objetivo de mantener la estabilidad financiera de la Eurozona.

b) Combinar medidas de austeridad con estímulos al crecimiento

El enfoque de austeridad se ha traducido en dos recesiones en la Eurozona en el período 2009-2012. Hoy nos encontramos, cinco años después de la crisis, con unas perspectivas económicas para los próximos años poco esperanzadoras por lo que se refiere al aumento del nivel de actividad económica y creación de empleo. Las medidas de austeridad se han ido relajando (recordemos la ampliación del plazo en varios países para cumplir con el objetivo del 3% de déficit respecto a su PIB, el mayor número de años acordado para que ciertos países rescatados puedan devolver sus préstamos, etc.), aunque la Comisión pide

contrapartidas –en realidad nuevos ajustes–, lo cual no parece que vaya en la buena dirección. Es necesario combinar flexibilidad en el ritmo de los ajustes con medidas de estímulo económico si se quiere revertir la situación económica actual.

La reciente aprobación del marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020 no contempla tal tipo de medidas y las conclusiones del Consejo Europeo celebrado el 27 y 28 de junio de este año tampoco van en esa dirección.

Para hacer frente al paro juvenil (más del 50% en España y Grecia y el 23% en el conjunto de la Eurozona) la decisión tomada por el Consejo Europeo mencionado es la de adelantar a los años 2014-2015 la asignación de 6 mil millones de euros que contempla el MFP (que podrían llegar a 8 mil millones en ciertas circunstancias). En estos momentos, el paro juvenil en la UE alcanza los 6 millones de personas, por lo que la cantidad asignada para hacer frente al mismo es a todas luces insuficiente. Tampoco parece que la contribución del Banco Europeo de Inversiones, a través de su iniciativa “Trabajo para los jóvenes”, vaya a modificar de modo sustancial esta situación.

Las dificultades de financiación con que se encuentran las pequeñas y medianas empresas (pymes), que representan el 99% de las empresas, el 50% del valor añadido del sector empresarial y generan el 75% del empleo, fue un elemento contemplado en el Consejo Europeo citado. En su apartado de conclusiones denominado “Crecimiento, competitividad y empleo” se hace referencia a un nuevo plan de inversiones para Europa donde se menciona que el BEI debe hacer pleno uso del reciente aumento de capital de 10 mil millones de euros y lleve a cabo su plan de aumentar su actividad crediticia en la UE al menos un 40% entre 2013-2015 (lo cual, se estima, supondrá un incremento de 18 mil millones cada uno de esos años respecto a 2012). Además, el Consejo Europeo hizo mención al Pacto por el Crecimiento y el Empleo ya en vigor, donde los fondos disponibles eran de 120 mil millones de euros (aunque su procedencia no suponía recursos adicionales notables, sino una reestructuración de los ya existentes, principalmente de los fondos estructurales).

La implementación de todas estas medidas, sin embargo, no será suficiente para lograr un crecimiento notable de la actividad económica en la Unión, lo que contribuiría a reducir el nivel de paro actual cercano a los 27 millones de personas. Si realmente se quiere revertir la situación actual, es necesario establecer un verdadero Plan de Inversiones para Europa con los medios adecuados. En caso contrario, a los años de recesión le sucederá un débil crecimiento que no servirá para reducir la tasa de paro, principalmente en ciertos países periféricos, a niveles soportables por los ciudadanos. Esto puede traducirse en el estallido de una “burbuja social”, que se está alimentando con las decisiones tomadas hasta ahora, y que de producirse sus efectos podrían poner en grave riesgo el proyecto europeo.

3.2. A medio-largo plazo

El avance en la construcción europea depende de la cesión de soberanía por parte de los Estados miembros en ámbitos que hoy son de su competencia, principalmente la política presupuestaria y la fiscal. Sin más integración, la UEM estará expuesta a perturbaciones que no siempre podrán corregirse y, por ello, a la inestabilidad financiera de la Eurozona. En un futuro próximo (5 años), es preciso avanzar decididamente hacia una verdadera unión económica y monetaria, para lo cual, además de los instrumentos existentes, es necesario crear otros nuevos, y todo ello enmarcado en una estructura más cercana al modelo federal, aunque ello requiera una reforma de los Tratados.

Completar la unión bancaria y avanzar hacia la unión fiscal son dos ejes básicos a los que habría que añadir el aumento en la capacidad presupuestaria inicialmente en la Eurozona y la creación de un instrumento de mutualización de la deuda pública. Además, el BCE debería cumplir las funciones básicas de un Banco Central.

3.2.1. Los instrumentos

a) Adoptar la legislación pendiente para culminar la unión bancaria

Se trata de adoptar la legislación pendiente referida en el punto anterior y su puesta en funcionamiento, aunque tal y como está diseñada plantea interrogantes respecto a su efectividad.

b) Avanzar en la unión fiscal

Avanzar hacia la unión fiscal en la UE supone, por un lado, disponer de los instrumentos necesarios en el ámbito presupuestario; por otro, conseguir la necesaria armonización fiscal (que no homogeneización) entre los Estados miembros; y, por último, revisar cierta legislación comunitaria y aprobar nuevas directivas que permitan hacer frente a los nuevos retos actuales.

Desde 2010 se ha avanzado en la aprobación de nuevos instrumentos que afectan a la disciplina presupuestaria, y donde se establecen importantes sanciones a los países incumplidores. Podemos citar el nuevo PEC, los reglamentos referentes al reforzamiento de la coordinación y supervisión presupuestaria y el Tratado Intergubernamental sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TIECG) aprobado por 25 países (todos salvo Reino Unido y República Checa). La efectividad de estos instrumentos dependerá del cumplimiento de los mismos por parte de los Estados miembros, de la aplicación de las sanciones previstas por las instituciones comunitarias responsables y de que las salvedades previstas en la normativa comunitaria para la no aplicación de dichas sanciones sean una excepción y no se conviertan en la regla. Dicho de otro modo, que la aplicación de las sanciones sea lo más automática posible.

En cuanto a la armonización fiscal, conviene recordar que la política impositiva en la UE es competencia de los Estados miembros en cuanto a los impuestos directos, mientras que algo se ha avanzado en los impuestos indirectos, por ejemplo al establecer una base armonizada en el IVA. Esto se traduce en la necesidad de llevar a cabo una coordinación muy estrecha en el ámbito impositivo para eliminar obstáculos al mercado interior y evitar una competencia sobre los impuestos entre los Estados miembros. Dicha coordinación no existe en la actualidad y, por ello, la única manera de eliminar los obstáculos señalados es avanzar en la armonización fiscal en la UE estableciendo bases imponibles armonizadas en impuestos directos, por ejemplo, en el de sociedades, reducir exenciones, así como la proliferación de tipos impositivos en el IVA, etc.

Además de armonizar la política impositiva y establecer la disciplina fiscal, quedan otros elementos que requieren ser tenidos en cuenta para completar la unión fiscal. Entre ellos pueden citarse: la existencia de convenios bilaterales que permiten que un bien vendido en un país tribute en otro país donde pague menos impuestos –tales convenios deben revisarse–; la necesidad de legislar sobre las transacciones realizadas por internet; la regulación de las transacciones transfronterizas; la eliminación de exenciones y subvenciones a empresas que ocultan el verdadero tipo efectivo pagado en el impuesto sobre sociedades; hacer frente a los paraísos fiscales existentes en territorio comunitario; evitar la opacidad de las cuentas en entidades financieras de algunos países comunitarios; atacar de manera más vigorosa al fraude fiscal y a la evasión fiscal, etc.

El Consejo Europeo celebrado el 22 de mayo de 2013 abordó aspectos relacionados con lo dicho en el párrafo anterior e hizo un llamamiento a que la lucha contra el fraude fiscal, la evasión fiscal y el blanqueo de capitales sea realizada a nivel mundial para que sea más efectiva.

Podemos concluir diciendo que la unión fiscal es otro instrumento que, junto a la unión bancaria, permitiría un gran avance en el proyecto de integración europeo. Alcanzar la unión fiscal requerirá más tiempo, pues supone ceder soberanía por parte de los Estados miembros en ámbitos que hoy son de su

competencia, y muy sensibles a nivel nacional. Hay que recordar, sin embargo, que los países de la UEM ya han cedido su moneda, su política monetaria y su tipo de cambio, tres características consideradas claves de la soberanía de un país. La cesión de soberanía en el ámbito presupuestario y fiscal supondría un avance en la gobernanza económica de la UE y un paso fundamental en su mayor integración política.

c) Aumentar la capacidad presupuestaria de la Eurozona

Una unión monetaria necesita una capacidad presupuestaria para hacer frente tanto a shocks que puedan sufrir los Estados participantes en la misma, como para servir, llegado el caso, de apoyo (*backstop*) del mecanismo de resolución bancaria. En un Estado federal, la capacidad presupuestaria reside en su presupuesto. En la UE este no es el caso, pues el presupuesto comunitario siempre ha estado en torno al 1% del PIB comunitario.

Ante tal situación, la opción que les queda a los países de la Eurozona es dotarse de un presupuesto adicional que les permita llevar a cabo la función estabilizadora señalada anteriormente, y que existe en las demás uniones monetarias.

Si bien para crear un presupuesto específico entendemos que no haría falta la modificación de los Tratados, para autorizar el endeudamiento de la Unión sí que sería necesaria. La Comisión, en su Blueprint de 28 de noviembre 2012, propone la dotación de un presupuesto para la Eurozona (sin especificar) en un plazo superior a 5 años. Para la Comisión, el instrumento común se utilizaría para hacer frente a shocks coyunturales y a corto plazo, con el objetivo de evitar que haya transferencias permanentes a un país a lo largo del ciclo. Además, tal proceder evitaría el riesgo moral. En nuestra opinión, un plazo de 5 años para fijar un presupuesto adicional de la Eurozona es demasiado largo.

En una perspectiva federal de futuro, la UE, en su conjunto, debería contar con un presupuesto comunitario lo suficientemente potente para hacer frente a sus obligaciones.

d) Crear un instrumento de mutualización de la deuda pública

Como se ha explicado, una de las consecuencias de la crisis de 2008 ha sido el mal funcionamiento de la unión monetaria y una fragmentación de los mercados. La inexistencia de un prestamista en última instancia en la Eurozona agrava este problema.

Una forma de hacer frente a esta situación sería la emisión de deuda pública conjuntamente por parte de los Estados de la Eurozona con la garantía de los mismos, o bien con la garantía del presupuesto comunitario, si tuviera la capacidad suficiente. Entre las ventajas de tal propuesta encontramos que, al emitir toda (o parte) de la deuda pública de la Eurozona de forma conjunta se crearía un mercado de bonos europeo amplio, profundo y transparente, que competiría con otros mercados de bonos, como podría ser el americano. Además, el tipo de interés que, en promedio, debería pagarse por los eurobonos sería inferior al actual en bastantes países de la Eurozona.

Entre los inconvenientes, encontramos la necesidad de modificar el artículo 125 del TFUE, algo difícil si tenemos en cuenta que ciertos países como Alemania o Finlandia deberían pagar un tipo de interés superior al que están pagando en la actualidad. Sin embargo, el principal escollo es que probablemente la emisión de eurobonos podría suponer un relajamiento en la disciplina fiscal de los Estados con mayores problemas.

De entre las diferentes propuestas hasta ahora formuladas (los bonos azules y rojos del *think tank* Bruegel, la propuesta de los Eurobills de Philippon y Hellwig, o la de emitir los Bonos del Tesoro Europeo formulada por la Comisión), la de la Comisión parece ser la más razonable para el corto plazo.

La Comisión ha abogado por la creación, a medio plazo (18 meses a 5 años), de un nuevo instrumento de deuda soberana para la Zona Euro a corto plazo (1-2 años), que permitiría crear un gran mercado de dichos títulos, garantizando la liquidez necesaria a todos los Estados miembros que la necesitaran. Estos bonos, si bien contarían con la garantía solidaria de los Estados participantes, serían controlados y gestionados por un “Tesoro” de la Unión dependiente de la Comisión. Esta sería para nosotros la opción más conveniente.

e) Ampliar el mandato del BCE

El BCE no tiene en su mandato ser prestamista en última instancia de los gobiernos de la Eurozona, lo cual les sitúa en inferioridad de condiciones respecto a los demás países cuyos bancos centrales cumplen esta función. Además, hay que recordar que los países de la Zona Euro emiten deuda pública en una moneda, el euro, que no controlan, lo que tampoco sucede en los demás países. Esto se traduce en que los Estados pertenecientes a la Eurozona tienen mayor riesgo de *default*.

Urge, por lo tanto, ampliar las competencias del BCE a través de una modificación del art. 127 del TFUE y del Protocolo 4 (Estatutos del BCE) para otorgarle la competencia de ser prestamista en última instancia. Además, debería incluirse entre sus objetivos la contribución al crecimiento y al empleo.

Las medidas descritas suponen avanzar hacia una estructura federal de gobierno económico. Sin embargo, el acuerdo político necesario para alcanzar la necesaria reforma de los Tratados que algunas de ellas implican, no será posible sin una profundización de la integración política y la legitimidad democrática.

3.2.2. La estructura del gobierno económico

Para que todos los instrumentos indicados tanto a corto como a más largo plazo tengan plena efectividad se requiere el establecimiento de un gobierno económico como ha sido propuesto por algunos países como Alemania. De una manera sintética entendemos que la estructura del mismo estaría compuesta por:

a) Un responsable de las finanzas europeas

Tal responsable podría ser el Vicepresidente económico de la Comisión, y sus competencias serían la supervisión macroeconómica y presupuestaria así como la armonización fiscal con plenos poderes en tales ámbitos. Además, dicho responsable podría intervenir en otras políticas hoy de competencia nacional tales como el empleo, las prestaciones sociales, etc.

El avance hacia una estructura federal de la UE implicaría que los fondos presupuestarios disponibles deberían ser muy superiores a los actuales (1% del PIB comunitario). El origen de los fondos provendría de los impuestos recaudados de los contribuyentes europeos (sin que ello supusiera un aumento en los mismos) y deberían poder hacer frente a shocks que pudieran sufrir los Estados miembros así como a respaldar la deuda pública emitida conjuntamente.

b) Un Tesoro Europeo

Sus competencias serían similares a las de un Tesoro nacional, incluida la emisión de eurobonos.

c) Un Banco Central, el Banco Central Europeo

Un Banco Central (el BCE) realizaría las funciones actuales (política monetaria) y las previstas a partir del próximo año (mecanismo único de supervisión) pero, además, ampliaría su mandato en los términos señalados anteriormente (prestamista en última instancia y contribuir al crecimiento y al empleo).

Sin la aprobación de los nuevos instrumentos reseñados y la creación de un verdadero gobierno económico en la Unión, difícilmente se consolidará la UEM y se avanzará en el proyecto de integración europeo. La alternativa será la configuración de una UE diferente a la actual, donde el protagonismo probablemente lo adquieran las cooperaciones reforzadas.

Las medidas descritas para el medio y largo plazo suponen avanzar hacia una estructura federal de gobierno económico. Sin embargo, el acuerdo político necesario para alcanzar la necesaria reforma de los Tratados que algunas de esas medidas implican, no será posible sin una profundización de la integración política y la legitimidad democrática.

4. Propuestas en el ámbito político e institucional

Como se ha expuesto anteriormente, se propone una vuelta a la esencia del modelo comunitario y un fortalecimiento de las instituciones supranacionales para avanzar hacia la articulación de un espacio político europeo.

Para ello, se requiere fortalecer la legitimidad, la eficacia y la visibilidad de la Comisión Europea, un Parlamento Europeo como centro de gravedad del procedimiento legislativo y nuevos mecanismos de legitimidad democrática.

La Comisión debe recuperar la capacidad de establecer prioridades y de impulsar la acción de gobierno europeo. Es esencial un mandato democrático más directo que incremente su legitimidad y su papel como actor político, sin renunciar a su papel de árbitro e impulsor de consensos y mayorías a través de mayor imbricación con el trabajo del Consejo-Consejo Europeo.

Proponemos una mayor *politización* de la Comisión Europea como clave dinamizadora de ese espacio político transnacional y una mayor vinculación de su elección con el ciudadano a través de las elecciones al Parlamento Europeo. El nuevo perfil y legitimidad del Presidente (y en su caso de los miembros de la Comisión) facilitará un papel político más relevante y mayor visibilidad. A este respecto, el grado de intensidad del cambio, de esa mayor politización, marca dos modelos u opciones posibles.

Centramos nuestras propuestas en las reformas de los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión Europea sin que ello conlleve menospreciar el importantísimo papel que el Tribunal de Justicia ha jugado y está llamado a seguir jugando en los avances del proceso de integración europea.

A continuación se propondrán –ahora en el ámbito político e institucional– medidas susceptibles de ser adoptadas sin mayor dilación y también se apuntará, a más largo plazo, el camino hacia un diseño más integrado de corte federal.

4.1. A corto plazo

a) Reducir el número de miembros de la Comisión o reestructurar su organización

Una Comisión con menos miembros ganaría en agilidad y fuerza ejecutiva a la vez que reduciría su imagen de cuerpo colegiado, aumentando la visibilidad y peso político de su Presidente.

Existen, sin embargo, dos posibilidades. La primera sería una Comisión con menos Comisarios que Estados miembros, elegidos según un turno rotatorio igualitario. Es el modelo por el que pareció optar el Tratado de Lisboa para el período posterior a 2014, al establecer en el artículo 17.5 TUE que estará compuesta por un número de miembros correspondientes a los 2/3 del número de Estados miembros, “a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número”.

El segundo modelo es una Comisión con un miembro por Estado, es decir, el modelo hoy vigente, aunque en principio con carácter transitorio (artículo 17.4 TUE). Sin embargo, este régimen transitorio se podría extender más allá de 2014 con una decisión por unanimidad del Consejo Europeo, sobre la que se alcanzó ya un compromiso político en el Consejo Europeo de diciembre de 2008 para facilitar la aprobación del segundo referéndum de ratificación del Tratado de Lisboa en Irlanda en 2009.

Proponemos el primer modelo por ser el que mejor se ajusta al carácter supranacional de la Comisión, por permitir una mayor agilidad en la toma de decisiones, así como por facilitar una más estrecha coordinación y coherencia de su acción y, por ende, promover una mayor visibilidad de la Comisión y de sus miembros como un todo. Los defensores del segundo modelo suelen invocar la necesidad de contar con un Comisario por Estado, para que estén presentes todas las sensibilidades nacionales. Sin embargo, creemos que esas sensibilidades se pueden captar de otros modos sin perjudicar la eficacia de la Comisión. Debe garantizarse que los grandes bloques de intereses de la Unión estén siempre presentes, pero eso se puede conseguir con un buen diseño del turno igualitario. Deberíamos, pues, tender a ese primer modelo, y de ser políticamente factible –lo que no parece el escenario actual– establecerlo como modelo definitivo. Conviene notar que ello no requeriría reforma alguna de los Tratados.

Subsidiariamente, habría que adoptar fórmulas para que el Presidente reestructure la organización interna de la Comisión Europea, el modo de trabajo y la toma de decisiones formando sub-equipos más reducidos y eficaces (por ej. el Presidente con sus vicepresidentes, los vicepresidentes con varios de los Comisarios que trabajan en temas afines). No es lo ideal pero puede solucionar –o al menos paliar– muchos de los inconvenientes de la situación actual.

b) Elegir indirectamente al Presidente de la Comisión en las próximas elecciones europeas

Apoyamos la propuesta de que el Presidente de la Comisión sea elegido por sufragio universal indirecto en las próximas elecciones de 2014. El procedimiento se iniciaría con una propuesta por parte de los partidos políticos europeos de un candidato a Presidente de la Comisión en las próximas elecciones. El partido y el candidato presentarían un programa político que expondrían y defenderían ante los ciudadanos. Habría debates entre los candidatos de los principales partidos con representación parlamentaria europea. El candidato del partido ganador de las elecciones (el que obtenga un respaldo mayoritario en el Parlamento Europeo tras las elecciones) sería nombrado Presidente de la Comisión. De esta manera, se crearía un vínculo directo (o cuasi-directo) entre el voto ciudadano y el nombramiento del Presidente. Este paso sería, en sí mismo, bien articulado y desarrollado, un salto cualitativo con enorme potencial para generar una nueva dinámica y un gran reforzamiento de las elecciones al Parlamento Europeo y del espacio político europeo. Obligaría a los candidatos y a los partidos a articular un proyecto y programa desde una perspectiva europea, y a defender un mismo discurso ante los medios y la ciudadanía de todos los Estados miembros.

Sería positivo además que los candidatos a Presidente de la Comisión se presentaran en las listas como parlamentarios europeos, de modo que hubiera una continuidad en los debates posteriores en sede parlamentaria europea durante toda la legislatura entre el ya Presidente de la Comisión y los que fueron candidatos. No es imprescindible (y quizás podría tener por efecto que algunos buenos candidatos se autodescartasen), pero potenciaría y revitalizaría el papel del Parlamento Europeo y su visibilidad ante los medios y los ciudadanos.

Por el contrario, no cambiaría sustancialmente el sistema ni la práctica habitual para el nombramiento del resto de los miembros de la Comisión. Presumiblemente, los gobiernos propondrán nombres del mismo color político que el Gobierno nacional y el Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, los aceptaría tras la oportuna negociación. Es posible que el Presidente electo, por la legitimidad adicional

obtenida, tenga más peso en esa negociación y pueda condicionar en mayor medida el perfil de los otros miembros del Colegio. Como consecuencia de ello, la Comisión no tendría normalmente un solo color político (habría un buen número de miembros de otros partidos distintos al que ha presentado como candidato al Presidente; incluso hipotéticamente podría haber una mayoría de miembros de otro color político).

En cualquier caso, el Presidente debe disponer de un amplio margen para organizar las vicepresidencias y el trabajo de su equipo. Los Estados deben estar dispuestos a no obstaculizar dicho ejercicio, pues de no hacerlo se correría el riesgo de que la nueva legitimidad quedase vacía de contenido efectivo. Es también especialmente importante en este primer modelo que la Comisión mantenga sus poderes y, en particular, el monopolio de la iniciativa legislativa.

Entre las *ventajas*, podemos reincidir en que la elección por sufragio universal indirecto del Presidente de la Comisión es en sí misma, si se articula y desarrolla convenientemente, un salto cualitativo con enorme potencial para generar una nueva dinámica y un gran reforzamiento de las elecciones al Parlamento Europeo y del espacio político europeo. Conviene también insistir en que esta propuesta no requiere reforma del Derecho originario, dado que el actual 17.7 TUE ya apunta en esta dirección al establecer que el Consejo Europeo debe hacer su propuesta “teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo”. Se trata pues de que los partidos políticos europeos tomen la iniciativa, y de que el Consejo Europeo respete las candidaturas y los resultados finales de las elecciones comprometiéndose a proponer (por mayoría cualificada) al candidato del partido que las haya ganado y que tenga un respaldo suficiente en el Parlamento Europeo (mayoría de los miembros que lo componen).

En cuanto a que la politización sea moderada, al limitarse principalmente a la figura del Presidente y no implicar un alineamiento de los Comisarios con el perfil político del Presidente, conlleva dos ventajas y dos desventajas. La primera ventaja es que facilita el nombramiento del resto de Comisarios, evitando el conflicto con los gobiernos nacionales de distinto color político. La segunda es que probablemente impulse una mejor imbricación y trabajo conjunto de la Comisión con el Consejo-Consejo Europeo.

Por el contrario, entre los *inconvenientes*, hay que mencionar dos posibles riesgos: por un lado, se puede resentir la coherencia del equipo y de las acciones políticas que éste promueva, para desarrollar el programa político con el que el partido y el candidato se presentaron a las elecciones (en cierto modo, se precondiciona y limita el tipo de programa e ideas políticas que se pueden presentar en las elecciones); por otro lado, se corre el riesgo de quedarse a medio camino, de que el cambio no tenga repercusión práctica importante y de que la ciudadanía lo perciba como un mero cambio cosmético. Por eso, para que este modelo pueda funcionar, es esencial acompañarlo de un claro incremento en el poder y la visibilidad del Presidente de la Comisión y de la institución que dirige.

c) ¿Fusionar la Presidencia de la Comisión y el Consejo Europeo?

Desde la entrada en vigor de la reforma de Lisboa, la nueva figura del Presidente estable del Consejo Europeo ha generado una gran confusión con el Presidente de la Comisión, debilitando su visibilidad y dificultando su protagonismo y capacidad de liderazgo. Aunque la presidencia estable es mejor que la rotatoria del pasado y debe mantenerse, el modelo de doble presidencia ha generado dudas y comporta ciertas desventajas. Además, la elección por sufragio universal indirecto del Presidente de la Comisión que apoyamos abriría un nuevo contexto político. Todo ello nos obliga a replantear el debate sobre la conveniencia de un modelo de doble presidencia y a valorar un modelo alternativo de presidencia única de acuerdo con el cual el Presidente de la Comisión presida también las reuniones del Consejo Europeo.

Las desventajas del modelo de doble presidencia se pueden centrar en tres puntos. En primer lugar, el fortalecimiento del Consejo Europeo y el diseño de su nueva presidencia han contribuido, en los últimos años, a inclinar la balanza comunitaria hacia lo intergubernamental y a debilitar el papel de la Comisión. En segundo lugar, se han concedido relevantes funciones y protagonismo a una figura que es depositaria de una legitimidad intergubernamental indirecta y cuya responsabilidad política es difusa o excesivamente dependiente de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros. Ello puede tener un impacto negativo en la capacidad de influencia y control del Parlamento Europeo. Por último, como era previsible, el Presidente del Consejo Europeo ha entrado en cierta competencia con el Presidente de la Comisión (e incluso con el Alto Representante en el ámbito exterior), restando protagonismo y liderazgo a estas dos figuras y los intereses que representan. Se ha generado una gran confusión que aleja a la Unión de sus ciudadanos.

Para superar estas desventajas, hace tiempo que se ha propuesto desde diversas instancias el establecimiento de una presidencia única, de manera que el Presidente de la Comisión presida también el Consejo Europeo.

La nueva presidencia única, con sede en Bruselas, tendría la estabilidad y visibilidad que se precisa, así como el apoyo técnico y *know-how* de la Comisión. El grave problema de confusión existente sería superado. Dado que ese Presidente saldría de las elecciones europeas y tendría el respaldo del Parlamento Europeo, ayudaría a conectar al ciudadano con la Unión. El nuevo rol del Presidente de la Comisión podría además constituir un estímulo fundamental a la hora de que el Consejo Europeo sea capaz de –más allá de la representación de los intereses nacionales– articular *también, en mayor medida*, perspectivas supranacionales e intereses comunes. De este modo, se podría contribuir a corregir la pérdida de peso de la Comisión y equilibrar la deriva intergubernamental que ha caracterizado los últimos años. Las ventajas, en términos de transparencia y de imbricación Comisión-Consejo Europeo que un modelo de presidencia única implicaría, son fáciles de prever.

Las reticencias de los Estados a este respecto son también evidentes. En este modelo, el Presidente, lejos de ser un mandatario de los Jefes de Estado y de Gobierno, tendría una legitimidad propia que se vería aún más reforzada si –como hemos propuesto– su nombramiento tuviese su origen en las elecciones europeas. Un Consejo Europeo presidido por el Presidente de una Comisión resultante de unas elecciones europeas, es decir, con una procedencia política clara, es sin duda una propuesta arriesgada. Este modelo garantizaría la imbricación con la Comisión y la buena preparación y seguimiento de los trabajos, pero las dificultades estarían en la relación de ese Presidente politizado con los Jefes de Estado y de Gobierno de distinto color político. En realidad, la apuesta a favor de la democratización y politización de la Unión exige, en todo caso, afrontar riesgos de esta naturaleza. En efecto, la politización de la Comisión que hemos propuesto en este documento tendría en todo caso un impacto en su relación con el Consejo Europeo y el Consejo.

A nuestro modo de ver, a pesar de las dificultades, el sistema de presidencia única podría ser viable. El Presidente de la Comisión podría presidir a los Jefes de Estado y de Gobierno, con la posibilidad de dar seguimiento a los trabajos, reforzar las sinergias con la Comisión y evitar la confusión de un sistema de doble presidencia. El Consejo Europeo seguiría siendo actor protagonista y necesario del gobierno europeo, pero su presidencia, a caballo con la Comisión, podría convertirse en un engranaje, una apuesta original pero posible, como el propio sistema de integración.

Conviene, por último, señalar que el Tratado no parece excluir esta posibilidad, al prever la incompatibilidad del cargo de Presidente del Consejo Europeo *solamente* con un mandato nacional. No obstante, es una cuestión controvertida pues algunos consideran que el art. 15.2. TUE requeriría una revisión.

d) Fortalecer el Parlamento Europeo y vincular más estrechamente a los Parlamentos nacionales

Ante el desafío de lograr un fortalecimiento de la legitimidad del gobierno económico europeo y potenciar su rendición de cuentas y control democrático, el papel del Parlamento Europeo (y también de los Parlamentos nacionales) resulta esencial. Es también importante mantener y fortalecer un diálogo social intenso tanto a nivel nacional como europeo.

En primer lugar, hay que tener presente que el Parlamento Europeo, única institución europea que es elegida a través del voto directo de los ciudadanos, debe constituir la base de cualquier intento de politización de las demás instituciones, así como el primer motor y foro para el desarrollo del nuevo espacio político europeo.

En segundo término, si bien con carácter general el Parlamento Europeo no ha dejado de ganar competencias y peso político en el proceso de integración europea, hay que señalar que los nuevos mecanismos de gobernanza económica establecidos desde que se inició la crisis le dan poco peso, quedando en cierta medida rezagado respecto al fortalecimiento del Consejo. Esta situación se debe corregir lo antes posible.

- **Un programa político de la Comisión respaldado por una mayoría parlamentaria de partidos políticos paneuropeos y un control político reforzado sobre la Comisión**

Nombrar Presidente de la Comisión a un candidato previamente propuesto y elegido en las elecciones europeas permite no solo reforzar la legitimidad democrática de la Comisión, sino también contribuir a potenciar los partidos políticos europeos y la presentación de programas políticos paneuropeos. A su vez, debiera dar mayor relieve y fortaleza al programa de gobierno de la nueva Comisión, y generar una mayor sintonía de programa político entre Comisión y Parlamento Europeo.

Sin embargo, es necesario que el Parlamento Europeo se mantenga vigilante en el cumplimiento del programa político propuesto por la Comisión elegida, y aproveche al máximo los mecanismos ya existentes de control democrático (examen de informes, preguntas, comisiones de investigación, dictámenes y, en caso extremo, moción de censura), para evitar problemas de sintonía entre las dos instituciones. Debates como el del “Estado de la Unión”, establecido en 2010, deberían ser una cita clave. Para ello, la retransmisión en tiempo real y con traducciones de calidad en todos los idiomas oficiales puede ayudar a realzar la importancia de dicho evento e interesar a la ciudadanía.

En definitiva, proponemos aumentar el control político sobre la Comisión, de forma que el programa político en el momento de investidura esté sometido a un seguimiento exhaustivo por parte del Parlamento Europeo, en particular en los debates sobre el “Estado de la Unión”. Al tiempo, puede fortalecer la posición de la Comisión al saberse respaldada por el Parlamento Europeo.

- **Doble control de la nueva gobernanza económica: vía Comisión y vía Parlamentos nacionales**

Si bien, como se ha señalado, el Parlamento Europeo no ha dejado de ganar competencia y peso político en la historia de la integración, los mecanismos de gobernanza económica establecidos desde el inicio de la crisis le dan poco peso. En efecto, actualmente la posición del Parlamento Europeo en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza es débil, mientras que en el *Six Pack* el Parlamento Europeo carece de poderes decisorios sustanciales (cabe destacar por ejemplo que ni siquiera se define el concepto de “diálogo económico”). Es necesario revertir esta tendencia usando al máximo los mecanismos existentes, con el fin de restablecer el control político sobre las decisiones de gobierno económico, especialmente las de naturaleza presupuestaria.

Hasta que una reforma de los Tratados que refuerce el papel del Parlamento Europeo se materialice, el Parlamento Europeo puede y debe participar en el control de la nueva gobernanza económica a través de dos vías: por un lado, utilizando los mecanismos existentes de control político de la Comisión y del Consejo; y por otro lado, buscando una colaboración con los Parlamentos nacionales.

Con respecto a la primera vía, la Comisión y el Parlamento debieran tratar de llegar a un acuerdo para mantener junto con el Consejo un diálogo político intenso en el ámbito del nuevo gobierno económico y utilizar todos los mecanismos existentes de información, rendición de cuentas y control político, en toda la medida de lo posible, incluyendo el ámbito del nuevo gobierno económico (ej. recomendaciones de política económica en el marco del semestre europeo).

Por lo que se refiere a la segunda vía, cabría considerar el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación del Parlamento Europeo con los Parlamentos nacionales. Mediante esta cooperación, podría articularse un *cleavage* político que contribuyese a vencer la inercia intergubernamental del actual contexto. No sería la primera vez: como ya ocurrió en la Convención para el Futuro de Europa, el Parlamento Europeo puede, a través de las familias políticas, impulsar grandes coaliciones e influir en los gobiernos nacionales que toman las decisiones en el Consejo.

La articulación de esta cooperación podría materializarse a través del procedimiento del Art. 13 del TCEG, que prevé “una conferencia de representantes de las comisiones pertinentes del Parlamento Europeo y de las de los Parlamentos nacionales, a fin de debatir políticas presupuestarias y otras cuestiones del ámbito del presente Tratado”. Si bien en principio quedarían fuera los representantes de los países no firmantes (Reino Unido y República Checa), se les podría admitir en los debates, con derecho a voz pero sin voto.

Entre las ventajas de estas propuestas podemos mencionar que el Parlamento Europeo se consolidaría como centro del debate político a nivel europeo y ganaría, como ya lo ha hecho en el pasado, la batalla de las ideas incluso cuando los Tratados no le conceden competencias suficientes.

El riesgo más evidente sería que dicha conferencia se convirtiese en una nueva –aunque especializada– COSAC, es decir, una formación que después de 24 años de existencia ha tenido un impacto político débil y de escaso reconocimiento, incluso entre las instituciones comunitarias.

Por lo tanto, proponemos que, en este ámbito de gobierno económico, el Parlamento Europeo, además de buscar un diálogo político con Comisión y Consejo y de utilizar al máximo sus mecanismos de control político directo, participe activamente en la construcción de un foro político a través de la conferencia de representantes de los Parlamentos nacionales prevista en el art. 13 del TCEG para así crear, en colaboración con los Parlamentos nacionales, *cleavages* políticos que puedan actuar simultáneamente en el control de los ejecutivos nacionales y de la Comisión Europea.

Este énfasis en el Parlamento Europeo no es óbice para un siempre deseable mayor debate y control por los Parlamentos nacionales de los posicionamientos de sus gobiernos en cuestiones europeas, así como para una creación e intensificación de las relaciones entre los Parlamentos nacionales.

4.2. A medio-largo plazo

Consideramos que las medidas que acabamos de proponer pueden ser implementadas en la actualidad y sin reforma de los Tratados. Ello contribuiría a un reforzamiento de las instituciones supranacionales, un retorno al método comunitario y también un paso adelante en la democratización y politización del sistema institucional.

A continuación, quisiéramos plantear también un escenario de mayor integración, más próximo a un modelo federal. Es evidente que este escenario requeriría de una voluntad política que no existe en la actualidad, y por supuesto de una profunda reforma de los Tratados. Sin embargo, como se ha señalado al inicio de este documento, desde el Instituto de Estudios Europeos seguimos pensando que Europa es la solución y no el problema, y que la profundización en la integración es la mejor alternativa para que los europeos podamos jugar un papel relevante en la escena global proyectando nuestros principios y valores y defendiendo nuestros intereses. Con este ánimo, presentamos a continuación unas claves para un modelo institucional más integrado.

a) Fortalecer el poder ejecutivo: una politización intensa de la Comisión

Nuestra propuesta para un modelo de politización intensa consistiría en que no solo el Presidente de la Comisión sea elegido por sufragio universal indirecto en las elecciones europeas, sino que además pueda formar un Colegio de su mismo color político (o de los colores políticos de la coalición que le respalde en el Parlamento).

Esta propuesta, que se superpone a la anterior de politización moderada, recoge en los mismos términos todo lo relativo a la elección del Presidente de la Comisión, pero a ello se añade ahora una mayor discreción de éste para elegir su equipo de gobierno mayoritaria o íntegramente entre miembros de su propio partido o coalición que le respalde (sin perjuicio de poder, si lo estima oportuno, incorporar a personalidades independientes). De este modo, el nuevo Presidente articularía su equipo del modo que habitualmente se forma un gobierno tras unas elecciones nacionales. Sería un equipo de su estrecha confianza, con una mayor afinidad ideológica de sus integrantes y más posibilidades de impulsar el programa de gobierno que el partido y el Presidente han defendido en la campaña electoral (o que la coalición que le respalda ha acordado tras las elecciones). Naturalmente, podría haber ciertos requisitos generales que limitasen su libertad de elección (no varios de la misma nacionalidad, cierto equilibrio entre grandes y pequeños, incluso turnos rotatorios, etc.) pero ya no requeriría el consenso de los Gobiernos nacionales respectivos. Sí parece conveniente, en cualquier caso, que el Colegio final y su programa contase con una aprobación formal de conjunto del Consejo Europeo y, desde luego, sería necesaria la aprobación por el Parlamento Europeo (mayoría de los miembros que lo componen).

En este segundo modelo, habría que valorar si sería necesario mantener totalmente el monopolio de iniciativa legislativa de la Comisión. Es indudable que debería seguir existiendo un poder de iniciativa legislativa residenciado en la Comisión, y que además debería seguir siendo la vía más común para las propuestas de nueva legislación europea. Ahora bien, es más discutible que, si llegamos a este modelo de nueva Comisión (compuesta y elegida como un gobierno nacional), se pueda o deba mantener plenamente el monopolio. En todos nuestros sistemas democráticos nacionales, cuando hay un gobierno monocolor con un respaldo mayoritario en sede parlamentaria nacional, las propuestas legislativas pueden proceder no solo del ejecutivo sino también de un determinado grupo o número de parlamentarios. Es un mecanismo que garantiza la posibilidad de que grupos en minoría pero con suficiente peso y representación puedan conseguir que sus propuestas sean al menos debatidas. Tal garantía no es indispensable hoy en día en la Unión Europea pues la Comisión nunca es monocolor, ni se elige como un gobierno nacional, pero podría convenir si cambiamos de modelo. Tal poder de iniciativa no se compartiría con los Estados y sus gobiernos sino con el Parlamento Europeo (con un grupo suficientemente amplio de parlamentarios europeos), y solo si la Comisión no atendiese una petición inicial de éstos para elaborar una propuesta. La Comisión mantendría siempre precedencia y, una vez realizada la propuesta, exclusividad. La posibilidad de propuestas por otros actores sería, pues, residual, y se concebiría más como un mecanismo de grupos de oposición muy representativos para presionar a la Comisión a presentar una propuesta a debate. En todo caso, se deberían articular adecuadamente las consultas y poderes de la Comisión en el marco de ese

procedimiento legislativo excepcional no iniciado a propuesta de la Comisión. Estaríamos más ante un monopolio matizado o atenuado que ante una ruptura del monopolio.

Entre las *ventajas*, no se puede negar que el sistema supondría un cambio revolucionario en el modelo institucional. Daría un salto definitivo hacia la creación de un verdadero espacio político europeo y acercaría el modelo de nombramiento de la Comisión y su perfil al de la mayor parte de los gobiernos estatales. Potenciaría la percepción del ciudadano de la importancia de su voto y su capacidad para influir en los líderes que gobiernan la UE y en la política que van a desarrollar.

Sus grandes *debilidades* son las principales ventajas del modelo anterior. En primer lugar, requeriría en la práctica una reforma del Derecho originario por doble unanimidad (aprobación de todos los gobiernos seguido de un proceso de ratificación que implique a los Parlamentos nacionales cuando no directamente a los ciudadanos a través de un referéndum). En efecto, es impensable que el artículo 17.7 del TUE dé cobertura adecuada a este modelo, dado que prevé que las propuestas de miembros de la Comisión sean presentadas por los Estados (en la práctica, los gobiernos) y sean seleccionados de común acuerdo entre el Presidente electo y el Consejo. Sin reforma del Tratado no es previsible que cada gobierno renuncie a ejercer ese poder de propuesta para cedérselo al Presidente de la Comisión. En segundo lugar, puede potenciar el conflicto entre la Comisión y el Consejo-Consejo Europeo y dificultar su trabajo conjunto (especialmente cuando Consejo y Comisión tengan mayorías ideológicas opuestas). Sería necesaria una especie de “cohabitación” entre contrarios que no siempre es fácil, aunque no imposible, como nos demuestra la experiencia nacional de algunos Estados. Por último, llevado a sus últimos extremos, un cambio de tal envergadura probablemente requeriría nuevos poderes para la Comisión (que pasaría a ejercer, junto con los Estados miembros, la práctica totalidad del poder ejecutivo), relegando al Consejo a una segunda cámara legislativa.

b) Crear listas paneuropeas para acompañar la politización intensa de la Comisión

La politización intensa de la Comisión debe ir acompañada de un nuevo sistema de elección de los miembros del Parlamento Europeo que reduzca la ‘nacionalización’ del debate electoral europeo. Hay que fomentar que se hable de Europa, se debata sobre el proyecto europeo y sus políticas y se vote en función de temas europeos. A diferencia del informe de la Comisión AFCO del Parlamento Europeo de 2011, cuyo ponente fue el eurodiputado Andrew Duff, entendemos que este sistema no se debe limitar a una circunscripción simbólica de sólo 25 diputados, sino extenderse a un porcentaje mucho más sustancial del total de parlamentarios europeos (50% al menos).

Una primera ventaja es que este nuevo sistema consolidaría de una vez por todas a los partidos europeos, hoy en día sólo familias con cierta afinidad ideológica pero profundamente atomizada por los intereses nacionales. Además, desde el punto de vista práctico, este mecanismo garantizaría que los candidatos de cada lista sean personalidades lo suficientemente conocidas fuera de sus fronteras, incluso con capacidades lingüísticas suficientes, como para difundir su mensaje a un electorado de 500 millones de europeos. Finalmente, los votos de las elecciones europeas se independizarían de los de las elecciones nacionales, eliminando o al menos mitigando el efecto premio/castigo enfocado exclusivamente sobre la política nacional, a la vez que se aumentaría el interés ciudadano por el Parlamento Europeo y por Europa.

Hay que evitar el riesgo de que países pequeños o de nuevo ingreso queden infra representados, así como que en los electores de los países pequeños y/o periféricos creciese el desinterés por Europa si los principales candidatos fuesen exclusivamente de ciertos países (grandes/centrales). Esto se puede remediar a través de un sistema de doble voto, como sigue el sistema electoral alemán para el *Bundestag*. De este modo, un 50% de la Eurocámara se elegiría a partir de circunscripciones nacionales, para lo cual habría que crear una o varias circunscripciones por cada Estado miembro. El otro 50% se elegiría siguiendo un

sistema proporcional con base en listas electorales cerradas con una sola circunscripción a nivel europeo. Entre las desventajas hay que apuntar que el sistema propuesto, si bien garantiza una representación nacional, incluso regional, respetando las minorías, puede resultar muy complejo para los ciudadanos. Sin embargo, creemos que con una campaña de información lo suficientemente sólida se podría superar esta dificultad.

En definitiva, proponemos establecer un sistema de listas paneuropeas con circunscripción única que elijan el 50% de los eurodiputados, y el resto con distritos electorales nacionales o infra-nacionales.

c) Reorganizar el poder legislativo: hacia un bicameralismo asimétrico a favor del Parlamento Europeo

Ante un escenario de unión política intensa, es preciso redefinir los roles de los legisladores tanto europeos como nacionales. Desde una perspectiva de Derecho comparado, podríamos plantearnos cuatro posibles modelos hacia los que podría evolucionar el poder legislativo europeo en el futuro.

Unicameralismo.- El Consejo se transformaría en una suerte de consejo asesor, y el Parlamento Europeo podría ser la única cámara legislativa. Si bien existen numerosos ejemplos de unicameralismo en el Derecho comparado (en el entorno europeo, los países nórdicos), esta solución llevaría a un resultado poco coherente con los modelos bicamerales mayoritarios en la UE, especialmente por la alta diversidad étnica, lingüística y jurídica. Además, es muy poco probable que los gobiernos nacionales se aparten tan marcadamente del proceso de toma de decisiones. Por estos motivos preferimos descartar esta opción.

Tricameralismo virtual o real.- La idea de un tricameralismo virtual parte del papel asignado a los Parlamentos nacionales en los protocolos sobre subsidiariedad y de proporcionalidad, y pretende otorgar a los Parlamentos nacionales un papel más activo. En concreto, se les confiere no solo poder de veto, sino también poder de iniciativa, siguiendo procedimientos similares a los que le permiten solicitar la retirada de un proyecto que viole el principio de subsidiaridad. El tricameralismo real implicaría la creación de una cámara de representantes de Parlamentos nacionales que se sumase al Parlamento Europeo y Consejo. Los defensores de este sistema enumeran entre sus ventajas que se mejoraría la legitimidad democrática de la Unión, ya que los ciudadanos se sienten más representados por los Parlamentos nacionales que por las instituciones europeas. Entre las desventajas, debemos mencionar que la idea conlleva el riesgo de aumentar la complejidad del sistema y, sobre todo, contaminarlo con la introducción de un órgano caracterizado por intereses y prioridades netamente nacionales (ya presentes en el Consejo). Este argumento es lo suficientemente sólido como para decantarnos por mantener a los Parlamentos nacionales en el papel de legisladores negativos con base en los protocolos de subsidiariedad y proporcionalidad actualmente vigentes. Ello no es óbice para abogar por un sano fortalecimiento de los debates y controles sobre cuestiones de política europea en los Parlamentos nacionales así como por una mayor interacción de los Parlamentos nacionales entre sí y de éstos con el Parlamento Europeo.

Bicameralismo paritario.- Parlamento Europeo y Consejo siguen siendo co-legisladores en igualdad de condiciones. La aprobación de una propuesta legislativa requiere siempre la aprobación mayoritaria de ambas cámaras. Un sistema así tiene la ventaja de mantener a los gobiernos nacionales en el centro del procedimiento legislativo, a la vez que da al Parlamento Europeo un poder importante en el sistema legislativo. De este modo, se añan las dos legitimidades –ciudadanos y Estados/pueblos–. El mayor riesgo reside en los bloqueos múltiples que puede generar.

Bicameralismo asimétrico (asimetría favorable al Parlamento Europeo).- El Parlamento Europeo sería una cámara de representación popular, con amplios poderes legislativos, actuando el Consejo como cámara de representación territorial. La asimetría a favor del Parlamento Europeo podría generarse a través de distintas técnicas:

- 1) Concediendo al Consejo solo poderes legislativos negativos, ejercidos esencialmente mediante el derecho de veto (al menos en algunos ámbitos). El Consejo tendría que reunir al menos una mayoría (a determinar en cada caso) para poder bloquear la posición del Parlamento Europeo (sistemas de mayorías inversas).
- 2) Tanto en el caso de mayorías como de mayorías inversas, el número de votos que se requeriría para adoptar la posición del Consejo podría graduarse (mayorías simples, cualificadas o supercualificadas). La unanimidad debería quedar eliminada (o si esto no fuese posible, preverse solo en casos muy extraordinarios).
- 3) Conceder al Consejo (al menos en algunas materias) solo un veto suspensivo que pueda desbloquearse con mayorías reforzadas en el Parlamento Europeo.
- 4) Limitar las posibilidades del Consejo de proponer enmiendas.

Entre las ventajas, encontramos que el sistema sería una evolución natural del marco actual, lo que facilitaría su adopción, a la vez que elevaría la posición del Parlamento Europeo como legislador principal de la Unión. Además, todas estas técnicas aportan una gran flexibilidad para ir evolucionando hacia un modelo más integrado (aunque ciertamente también pueden suponer un aumento de la complejidad).

Entre las desventajas, además de la reticencia que pueden tener los gobiernos de los Estados miembros a quedar en segundo plano en el proceso legislativo, entendemos que no sería sencillo delimitar qué técnicas utilizar en cada caso para encontrar un adecuado equilibrio entre legitimidad y eficacia (para tomar decisiones con agilidad y evitar enfrentamientos que puedan derivar en bloqueos).

En definitiva, en un contexto de politización intensa del proceso de decisión europeo, apostamos por un modelo bicameral en donde el Parlamento Europeo sea el legislador principal y el Consejo, a modo de cámara alta, tenga poderes más limitados.

d) Acotar el papel del Consejo Europeo

El Consejo Europeo deberá mantener el rol de liderazgo político al más alto nivel e impulsor de las iniciativas que hagan avanzar el proceso de integración. En este sentido la fusión de presidencias (Consejo Europeo y Comisión) puede ayudar a ganar coherencia y liderazgo.

Su papel sería el de una suerte de Jefatura colectiva de la Unión que no interfiera en la gestión del gobierno diario, pero que siga desempeñando funciones de impulso político, de consenso y desbloqueo de avances en un marco más integrado.

5. Informe ejecutivo

En los últimos años se ha producido una pérdida de apoyo ciudadano al proceso de integración, un desencantamiento. La reacción de las instituciones ante la crisis económica y financiera ha causado decepción, y ha deteriorado notablemente la imagen de una Unión habituada a legitimarse por sus resultados. Sin embargo, en estos momentos difíciles, conviene recordar que Europa ha avanzado siempre a golpe de crisis. Desde el Instituto Universitario de Estudios Europeos seguimos pensando que, una vez más, la solución a nuestros problemas está en construir *más Europa*, y que esta crisis puede resultar un estímulo para aunar liderazgos y voluntades políticas en ese camino.

Ante la llegada de la crisis, la Unión Europea reaccionó adoptando nuevos instrumentos de gobernanza económica con varios objetivos: reforzar la supervisión macroeconómica y presupuestaria, establecer mecanismos de ayuda financiera y reformar el sistema financiero para hacerlo más eficiente. Sin embargo,

no se ha completado la unión bancaria, ni se han dado avances notables ni en la armonización ni en la unión fiscal. Además, las medidas convencionales y no convencionales introducidas por el Banco Central Europeo no han conseguido la transmisión de la política monetaria al sector real de la economía.

En lo que respecta al sistema político e institucional, hemos presenciado en los últimos años una erosión del espíritu y el método comunitario. La Comisión Europea ha sufrido una pérdida de liderazgo, mientras que el fortalecimiento del Consejo Europeo ha acentuado la perspectiva interestatal. En este contexto, la Unión ha afrontado una crisis que es, por su naturaleza, transnacional, mediante la mera yuxtaposición de perspectivas nacionales, siempre a expensas de las prioridades y los calendarios de los Estados miembros. Para que el gobierno económico europeo funcione, es preciso articular un espacio político común, lo que sólo puede hacerse fortaleciendo las instituciones supranacionales. El gobierno económico europeo requiere el fortalecimiento de la democracia europea, y un avance decidido en la *politización* del sistema institucional. La unión económica requiere mayor unión política.

Propuestas en el ámbito económico

Proponemos, **a corto plazo**, varias medidas:

Avanzar en la Unión Bancaria. La unión bancaria se basa en tres pilares: Un Mecanismo Único de Supervisión, un Mecanismo Único de Resolución y un Mecanismo de Protección de Depósitos. Además, estos mecanismos deben ir acompañados de un Sistema Único de Regulación. El primer pilar ya ha sido creado, recaerá en el BCE y entrará en vigor en octubre de 2014. El segundo pilar ha sido regulado por una directiva que entrará en vigor en 2015. No está aprobada la Directiva sobre el Esquema de Protección de Depósitos. Por lo que se refiere al Sistema Único de Regulación, es la Autoridad Bancaria Europea la responsable de elaborarlo. Aún suponiendo un claro avance lo aprobado hasta la fecha, es preciso hacer dos observaciones. La primera, que la total aplicación de la unión bancaria diseñada llevará más tiempo del aconsejable. La segunda se refiere al enfoque nacional seguido, en lugar de un enfoque europeo, tanto para el Mecanismo Único de Resolución Bancaria (no habrá una Autoridad Europea de Resolución sino autoridades nacionales) como para el Esquema de Protección de Depósitos (no habrá un fondo europeo de garantía de depósitos, sino que cada Estado miembro dispondrá del suyo). El enfoque nacional no nos parece el más apropiado para la unión bancaria.

Combinar medidas de austeridad y de crecimiento tanto sobre la economía como sobre el empleo. La implementación de las medidas acordadas en el Consejo Europeo (asignación de fondos para combatir el paro juvenil, plan de inversiones para facilitar el crédito a las pymes) no será suficiente para lograr un crecimiento notable de la actividad económica en la Unión. Para revertir la situación actual, es necesario establecer un Plan de Inversiones para Europa con los medios adecuados. Es necesaria la flexibilidad en el ritmo de los ajustes y su alternancia con medidas de estímulo económico.

Dejando a un lado el corto plazo, y teniendo en cuenta que la UEM estará expuesta a perturbaciones que no siempre podrán corregirse y, por ello, a la inestabilidad financiera de la Eurozona, se debería avanzar hacia una verdadera unión económica, aunque ello requiera una reforma de los Tratados.

A medio plazo, en un marco más integrado, proponemos las siguientes medidas.

- En lo que respecta a los instrumentos:

Adoptar la legislación pendiente para culminar la unión bancaria. Se trataría de aprobar la legislación necesaria para superar el enfoque nacional que ha primado hasta ahora en la consecución de la unión bancaria.

Avanzar en la unión fiscal. Proponemos, por un lado, disponer de los instrumentos necesarios en el ámbito presupuestario; por otro, conseguir la necesaria armonización fiscal entre los Estados miembros; y, por último, revisar cierta legislación comunitaria y aprobar nuevas directivas que permitan hacer frente a los nuevos retos actuales. Además, quedan otros elementos que requieren ser tenidos en cuenta, como por ejemplo la revisión de convenios bilaterales que permiten que un bien vendido en un país tribute en otro donde pague menos impuestos.

Aumentar la capacidad presupuestaria de la Eurozona. Los países miembros deben dotarse de un presupuesto adicional que les permita llevar a cabo la función estabilizadora que existe en las demás uniones monetarias. La Comisión propone la dotación de un presupuesto para la Eurozona (sin especificar) en un plazo superior a 5 años. En nuestra opinión, un plazo de 5 años para fijar un presupuesto adicional de la Eurozona es demasiado largo.

Crear un instrumento de mutualización de la deuda pública. La idea de la Comisión de crear, a medio plazo, un nuevo instrumento de deuda soberana para la Zona Euro a 1-2 años crearía un gran mercado de dichos títulos, garantizando la liquidez necesaria a todos los Estados miembros que la necesitaran. Estos bonos, si bien contarían con la garantía solidaria de los Estados participantes, serían controlados y gestionados por un “Tesoro” de la Unión dependiente de la Comisión. Esta sería para nosotros la opción más conveniente.

Ampliar el mandato del BCE. Además de las funciones actuales en política monetaria y las previstas a partir del próximo año en lo referente al mecanismo único de supervisión, proponemos aumentar las competencias del BCE para que sea prestamista en última instancia. Además, debería incluirse entre sus objetivos la contribución al crecimiento y al empleo.

Para que todos los instrumentos indicados tanto a corto como a medio plazo tengan plena efectividad se requiere el establecimiento de un gobierno económico compuesto por:

- **Un responsable de las finanzas europeas.** Podría ser el Vicepresidente económico de la Comisión, y sus competencias serían la supervisión macroeconómica y presupuestaria, así como la armonización fiscal con plenos poderes en tales ámbitos. Además, podría intervenir en otras políticas, hoy de competencia nacional, como el empleo, las prestaciones sociales, etc.
- **Un Tesoro Europeo.** Sus competencias serían similares a las de un Tesoro nacional, incluida la emisión de eurobonos.
- **Un Banco Central, el Banco Central Europeo.** Tendría las competencias indicadas anteriormente.

Propuestas en el ámbito político e institucional

Para avanzar en la construcción de un espacio político europeo es preciso fortalecer las instituciones supranacionales. Proponemos reforzar la legitimidad, la eficacia y la visibilidad de la Comisión Europea, así como su vinculación con un Parlamento Europeo reforzado. Ello requiere dar un paso en la politización del sistema institucional.

En primer lugar, proponemos las siguientes medidas **a corto plazo**:

Reducir el número de miembros de la Comisión o reestructurar su organización. De este modo, ganaría en agilidad y fuerza ejecutiva a la vez que reduciría su imagen de cuerpo colegiado, aumentando la visibilidad y peso político de su Presidente. Se ajustaría mejor al carácter supranacional de la institución y no requeriría reforma de los Tratados. Subsidiariamente, mientras la reducción no tenga el necesario apoyo político, proponemos la adopción de fórmulas para que el Presidente reestructure la organización interna de la Comisión Europea formando sub-equipos más reducidos y eficaces.

Elegir indirectamente al Presidente de la Comisión en las próximas elecciones europeas. Apoyamos la propuesta de que sea elegido por sufragio universal indirecto en las elecciones de 2014. Este paso sería un salto cualitativo con enorme potencial para generar una nueva dinámica en la que candidatos y partidos articulen un proyecto y un programa desde una perspectiva europea. Sería positivo además que los candidatos a presidir la Comisión se presentaran en las listas como parlamentarios europeos. Todo ello sería un paso en la *politización* del sistema, pero de carácter moderado, ya que no cambiaría sustancialmente la práctica habitual para el nombramiento del resto de los miembros de la Comisión.

¿Fusionar la Presidencia de la Comisión y el Consejo Europeo? La nueva presidencia única tendría la estabilidad y visibilidad que se precisa, así como el apoyo técnico y *know-how* de la Comisión. El Consejo Europeo seguiría siendo actor protagonista y necesario del gobierno europeo, pero su presidencia, a caballo con la Comisión, podría convertirse en un engranaje, una apuesta original pero posible, como el propio sistema de integración.

Fortalecer el Parlamento Europeo y vincular más estrechamente a los Parlamentos nacionales. El Parlamento Europeo debe constituir la base de cualquier esfuerzo de politización de las demás instituciones. Los nuevos mecanismos de gobernanza económica establecidos desde que se inició la crisis le dan poco peso, quedando rezagado respecto al fortalecimiento del Consejo. Por ello, proponemos:

- ***Un programa político de la Comisión respaldado por una mayoría parlamentaria de partidos políticos paneuropeos y un control político reforzado sobre la Comisión.*** Sugerimos aumentar el control político sobre la Comisión por parte del Parlamento Europeo desde el momento de la investidura, aprovechando al máximo los mecanismos ya existentes de control democrático. Se deben potenciar los partidos políticos europeos y la presentación de programas políticos paneuropeos.
- ***Doble control político de la nueva gobernanza económica: vía Comisión y vía Parlamentos nacionales.*** Hay que impulsar el control parlamentario en el ámbito del gobierno económico. Por un lado, el Parlamento Europeo utilizaría los mecanismos existentes de control político de la Comisión y del Consejo; y, por otro lado, buscaría una mayor colaboración con los Parlamentos nacionales.

A medio plazo, en un marco más integrado, y tras una reforma de los Tratados, proponemos las siguientes medidas.

Fortalecer el poder ejecutivo: una politización intensa de la Comisión. El Presidente de la Comisión podría formar un colegio de su mismo color político, o de los colores políticos de la coalición que le respalde en el Parlamento. Ello de acuerdo con determinados criterios (sólo un miembro por nacionalidad, cierto equilibrio entre grandes y pequeños, incluso turnos rotatorios, etc.) pero ya sin la dependencia de las capitales que existe en la actualidad. Sí podría ser conveniente en todo caso que el Colegio final y su programa contasen con la aprobación formal del conjunto del Consejo Europeo y naturalmente con la aprobación del Parlamento Europeo.

Crear listas paneuropeas para acompañar la politización intensa de la Comisión. Proponemos establecer un sistema de listas paneuropeas con circunscripción única que permita la elección del 50% de los eurodiputados. El resto serían elegidos en circunscripciones electorales nacionales o infra-nacionales.

Reorganizar el poder legislativo: hacia un bicameralismo asimétrico a favor del Parlamento Europeo. Éste sería una cámara de representación popular, con amplios poderes legislativos, actuando el Consejo como cámara de representación territorial.

Acotar el papel del Consejo Europeo. Su papel sería el de una suerte de Jefatura colectiva de la Unión que no interfiriese en la gestión del gobierno diario, pero que siguiese desempeñando funciones de impulso político, de consenso y desbloqueo hacia un marco más integrado.

ISBN: 978-84-15949-25-1



9 788415 949251