

La unión política como tratamiento de legitimación de la nueva Unión Europea

Reflexiones sobre el diagnóstico, la dosis adecuada y los posibles efectos secundarios

IGNACIO MOLINA*

RESUMEN

La crisis ha erosionado de manera acelerada la legitimidad democrática que tradicionalmente había disfrutado el proceso de integración europea. El intento actual de reforzar la vinculación política entre los ciudadanos y la toma de decisiones en la Unión Europea resulta no solo complicado, sino también arriesgado. Dadas las dificultades para una solución federalizante de refuerzo de las instituciones comunes, se puede optar por hacer descansar más la rendición de cuentas en los parlamentos nacionales, pero eso puede producir importantes desigualdades políticas en perjuicio de los Estados considerados deudores, entre los que se encuentra España.

1. INTRODUCCIÓN

Parece imposible seguir ignorando que la calidad democrática de la Unión Europea (UE) se ha deteriorado en los últimos tres años por efecto de la crisis. Por primera vez de manera generalizada en todos los Estados miembros, y afectando no solo a aquellos casos de países con importantes movimientos euroescépticos, los ciuda-

danos empiezan a pensar que europeizar más ámbitos institucionales y de políticas públicas no amplía, sino que reduce su capacidad de decidir (Torreblanca, 2013). Curiosamente, dado que el origen de la respectiva percepción es antagónico en los países acreedores (del norte) y en los deudores (del sur), hay un común sentimiento de malestar democrático de los ciudadanos hacia la integración. Más Europa parece significar en ambos casos una gestión de la crisis decidida por tecnócratas o por grandes coaliciones con una agenda alejada de la demanda mayoritaria en cada contexto (y que se expresa en forma de menos austeridad o recortes en el sur y de menos solidaridad o rescates en el norte).

Lo cierto es que en los dos grupos “geopolíticos” en los que parecen haberse clasificado los países miembros de la eurozona (con Francia y Bélgica a medio camino entre ambos) y, por añadidura, también en los Estados miembros que no forman parte de la moneda común, se ha reavivado el viejo debate sobre el déficit democrático. Un debate que había sido relativamente intenso durante la Convención que intentó proporcionar un Tratado Constitucional para la UE, pero que, tras los fracasos de aquel proyecto en los referendos francés y neerlandés, parecía haber quedado dormido por mucho tiempo. Dormido y ahora, por efecto de la crisis, vuelto a despertar –pero en ningún caso muerto– porque el problema de la legitimidad política de la integración europea

* Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid; investigador principal para Europa del Real Instituto Elcano (imolina@rielcano.org).

no quedará definitivamente resuelto hasta que no se aclare cuál es la finalidad política última de la UE (Janning, 2012). ¿Y cuál es esa "finalidad"? ¿una organización intergubernamental controlada por Estados-nación?, ¿un superestado federal en elaboración?, ¿un sistema complejo de gobernanza multinivel?, ¿un híbrido?, ¿un experimento único? No lo sabemos. Nadie lo sabe aún y, mientras tanto, el "déficit democrático" será una consecuencia inevitable de esa naturaleza ambigua de la UE y, por supuesto, de la ausencia por el momento de un *demos* europeo.

Pero, en efecto, este problema crónico del déficit democrático se ha agudizado con la crisis que ha evidenciado, en primer lugar, una obvia pérdida de soberanía en los países deudores (evidenciada, sobre todo, en las condiciones impuestas a los países rescatados, pero también en los casos de España, con la larga serie de ajustes fiscales o el episodio de la reforma constitucional, y de Italia, con la conformación de un gobierno tecnocrático en 2011). También se asiste, en segundo lugar, a una pérdida de soberanía –menos dolorosa por sus efectos, pero también muy relevante desde el punto de vista político– en los países acreedores, cuyas poblaciones han visto sin ningún entusiasmo cómo se han aprobado rescates a ciertos países del sur y se ha avanzado en la unión bancaria o en el activismo del Banco Central Europeo. Y, en tercer lugar, este estado de malestar ha retroalimentado los viejos prejuicios críticos respecto de la calidad democrática de la UE en el Reino Unido y otros países que no forman parte del euro. La cuestión es, por tanto, hasta qué punto puede la integración europea sobrevivir en este clima de escasa legitimidad y de percepción social de que el sistema político supranacional europeo no sirve para satisfacer la búsqueda de los deseos políticos de las mayorías.

La UE y sus Estados miembros, ante el peligro que corre la moneda común, y con ella todo el proyecto de integración, han reaccionado impulsando una serie de reformas para reforzar al euro y, de camino, devolver la legitimidad al proceso. Una devolución de la legitimidad que no vendría solo de la mano de los resultados u *outputs* (la salida de la crisis en sí y la supervivencia del euro), sino también del fortalecimiento de los procedimientos o *inputs* democráticos en pos de una auténtica unión política; es decir, "revisitando" el funcionamiento institucional de la Unión apenas dos años y medio después de que

entrara en vigor el Tratado de Lisboa. No obstante, un rápido análisis de las distintas versiones del *Informe sobre la futura Unión Económica y Monetaria* (coordinado por el presidente del Consejo Europeo –Herman van Rompuy– y en el que también están trabajando los presidentes de la Comisión, del Banco Central Europeo y del Eurogrupo desde junio de 2012) muestra que el pilar referente a la llamada unión política se va perfilando con mucha vaguedad.

La crisis, que ha puesto en evidencia las limitaciones del marco actual de la UE y de la Unión Económica y Monetaria (UEM), ha forzado ya a realizar importantes avances no previstos en los ámbitos de la integración financiera o presupuestaria y en la coordinación de las reformas estructurales. Pero, frente a los otros tres pilares –o *building blocks*– que sí gozan de amplio contenido sustantivo (uniones bancaria, fiscal y, en menor medida, la económica), la unión política aparece desdibujada e incluso ha perdido ese nombre de forma oficial¹.

Incluso, como señalan algunos autores (Dullien y Torreblanca, 2012), se corre el riesgo de diseñar una supuesta unión política "apolítica" que, pese al nombre, esconda el agravamiento, paradójicamente, de la crisis de legitimidad del proyecto. Y ello porque en la definición de la unión política existe, para empezar, una tensión entre reglas y políticas. Esto es: ¿queremos solo una unión de reglas, que enfoque todo el juego institucional hacia la elaboración y el cumplimiento de reglas, sobre todo fiscales? Porque en este caso, estaríamos diseñando un sistema de superagencia independiente, encargada de vigilar, pero no de hacer política, y por tanto en absoluto sería un gobierno europeo. Al fin y al cabo, un gobierno tiene que tener capacidad de hacer políticas, de cambiarlas y de financiarlas vía impuestos. Una unión de reglas puede ser algo parecido a la visión que ciertos países (en particular, Alemania) e ideologías (la liberal) quieren imponer, mientras que una unión de políticas,

¹ Formalmente se habla solo de legitimidad democrática y rendición de cuentas en vez de unión política. Es verdad, no obstante, que las otras tres "uniones" también reciben nombres alternativos como son: marco financiero integrado (en vez de unión bancaria), marco presupuestario integrado (en vez de unión fiscal), y marco de política económica (en vez de unión económica). Tanto el primer informe borrador presentado en junio de 2012, como los sucesivos informes provisionales coincidiendo con la celebración de los siguientes Consejos Europeos se denominan *Towards a genuine Economic and Monetary Union*. Véase, por ejemplo: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

con más discrecionalidad, es lo que otros países e ideologías (seguramente la socialdemocracia) preferirían. En la unión de reglas, se cumplen objetivos como el 0,5 por ciento de déficit, lo que en teoría permite a cada Estado estar saneado y llevar a cabo las políticas que quiera. Pero en una unión de políticas a escala europea, el objetivo puede tener un contenido programático propio y colectivo. En el primer caso, estamos ante lo que he denominado “una unión apolítica”, en el segundo ante una unión politizada (Dullien y Torreblanca, 2012).

Pero es que, junto a ese dilema sobre el contenido más o menos ambicioso de la unión política, hay otra dimensión que es a la que este texto prestará especial atención y que se refiere a la manera político-institucional de legitimar esa unión política europea. ¿Indirectamente, es decir, reforzando el papel de los Estados miembros y, por tanto, de los parlamentos nacionales como vigilantes democráticos del proceso decisorio y puntos de veto potenciales de lo que sus gobiernos respectivos hacen en el Consejo Europeo? ¿O bien directamente, dando más poder al Parlamento y a la Comisión Europea para que se conviertan en un gobierno y un parlamento de verdad, cosa que hoy por hoy no son? En el momento actual, no hay una opción clara por reforzar la vía indirecta o la directa, y la idea dominante –genérica– parece limitarse a promover mayor participación y control del Parlamento Europeo (PE) y de los parlamentos nacionales en la nueva toma de decisiones que se perfila para “la UE postcrisis” a partir del principio general –razonable, aunque, como luego se verá, potencialmente peligroso si se malinterpreta– de que el fortalecimiento de la actividad democrática se lleve a cabo al nivel en que se toman las decisiones. Además, el acento se pone claramente sobre el proceso (*input-oriented democracy*), y apenas sobre el resultado (*output-oriented democracy*)². Desde luego, un proceso decisonal

² En clara conexión con la clásica definición de Abraham Lincoln sobre la democracia como *government of the people, by the people, for the people*, el célebre politólogo alemán Fritz Scharpf (1999) distingue dos dimensiones igualmente importantes de la legitimidad democrática: en el lado del *input* (el gobierno *por* el pueblo), la democracia requiere mecanismos o procedimientos para vincular las decisiones con las preferencias de los ciudadanos y eso se consigue a través de la representación, la rendición de cuentas y las elecciones. Pero también está el lado del *output* (el gobierno *para* el pueblo), ya que la democracia corre el riesgo de convertirse en un ritual vacío si el proceso anterior no es capaz de producir resultados efectivos para lograr las prioridades colectivas de los ciudadanos.

más transparente y controlado supone atender a dimensiones centrales de la legitimidad democrática, como son la participación estrecha de los ciudadanos y la rendición de cuentas ante estos (*accountability*). El problema viene cuando ese énfasis es tal que subordina a otras dimensiones igualmente centrales de la legitimidad democrática, como son la igualdad efectiva de los ciudadanos y la capacidad de obtener el resultado que responde a sus deseos mayoritarios (*responsiveness*).

La solución pasa entonces por avanzar con determinación hacia una mejora global de la gobernanza europea en un sentido federalizante, como la que ya se está abriendo camino en textos más o menos oficiales como el de la reflexión sobre el *Futuro de Europa* presentada en Varsovia en septiembre de 2012 por once ministros de Exteriores, incluyendo al español³. Se empieza, pues, a abrir un debate político y académico sobre los elementos político-institucionales de la futura gobernanza europea⁴.

Este texto se organiza en torno a seis reflexiones. Las dos primeras son más generales y desarrollan de manera relativamente amplia los peligros de un reforzamiento democrático que pueda suponer desigualdades políticas entre los europeos, o una complejidad en la toma de decisiones y su implementación que dificulte la consecución del resultado que realmente desea la mayoría de los ciudadanos. A partir de esas premisas, en las siguientes dos reflexiones se plantea de forma breve que el nuevo modelo de gober-

³ El informe final de los once ministros de Exteriores que componían el *Grupo sobre el Futuro de Europa* (grupo originalmente promovido por el ministro alemán Westerwelle) está disponible en: www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171842/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf

⁴ Además de los informes oficiales coordinados por Herman Van Rompuy y del antes mencionado informe de los once ministros de Exteriores, se han publicado, al menos, otros dos documentos relevantes sobre la futura gobernanza de la UE y de la UEM (Janning, 2012). En primer lugar, el tutelado por Jacques Delors y Helmut Schmidt, bautizado en honor de Tommaso Padoa-Schioppa, que fue presentado en junio pasado y titulado *Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe*. Pese a las credenciales de sus impulsores, es un texto que más bien aboga por limitar la europeización: www.eng.notre-europe.eu/media/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012_01.pdf

En segundo lugar, y presentada también en junio pasado, ha de mencionarse la declaración marcadamente federalista *Only a European federal union can solve the crisis – Federal Union or disintegration*, promovida por el llamado *Grupo Spinelli*: www.spinelligroup.eu/wp-content/uploads/2012/06/SpinelliGroupConclusions28062012.pdf

nanza democrática europea solo puede ser integral (*input-output* y *accountability-responsiveness*), lo que obliga a desarrollarlo de forma mucho más preferente en el nivel de las instituciones comunes que en el de los parlamentos nacionales. Eso no significa ignorar las limitaciones actuales de la comunidad política europea –es decir, la evidente identificación primigenia de los ciudadanos con los Estados–, por lo que el modelo a construir debe combinar de modo audaz y realista el federalismo con el intergubernamentalismo: promover liderazgos, procesos legislativos y programas de gobierno europeos, pero reconociendo a la vez el papel protagonista que seguirán jugando los líderes, los gobiernos y los partidos a escala nacional. Una combinación que conduce necesariamente a un modelo democrático consensual basado en una doble mayoría: la territorial (tomando en consideración los diversos intereses estatales) e ideológica (sobre la base del consenso entre el centro-derecha y el centro-izquierda, aunque con lógicas inclinaciones hacia un lado u otro). La quinta reflexión consiste en una preocupación genérica sobre el alejamiento de los europeos respecto del proceso de integración y sobre cómo abordar este distanciamiento al margen del rediseño institucional. Y, finalmente, a modo de conclusión, se realizan unas reflexiones de recapitulación.

2. UNA ASIMETRÍA DE PODER INESPERADA E INADMISIBLE: DE CÓMO LA FRACTURA ENTRE ESTADOS ACREEDORES Y DEUDORES PODRÍA TRASLADARSE A LA POLÍTICA

Al margen de las discrepancias sobre la gestión de la crisis del euro, existe un amplio consenso en toda Europa de que la respuesta de la UE –la que hasta ahora se está dando o cualquier otra orientada a salvar la moneda común– lleva a un reforzamiento de los poderes de algunas instituciones europeas (singularmente el Consejo Europeo, el Eurogrupo, el Banco Central Europeo y, de forma parcial, la Comisión) que supera las previsiones originales de los Tratados. Ese fortalecimiento extraordinario y sobrevenido provoca lógicos interrogantes relativos a la legitimidad y la rendición de cuentas. Ya sabemos lo difícil que es construir una democracia supranacional por la complejidad inherente al diseño institucional de una organización como la UE y, sobre todo, por-

que no se beneficia de un *demos* que permita a los ciudadanos identificarse de forma directa con ella. La relación política entre los ciudadanos y la Unión está aún claramente mediada por los Estados miembros, y esa tendencia se refuerza si hay crisis, cuando no se percibe tanto la eficacia instrumental del nivel europeo e incluso se reacciona contra él con desconfianza e incluso hostilidad. Hasta ahí, problemático pero nada novedoso. Pero lo que la crisis de la deuda en la eurozona ha provocado es una nueva dimensión inesperada e inadmisibles de esa tendencia reactiva.

En efecto, los Estados miembros pueden decidir que esa expansión excepcional de las funciones ejercidas por Bruselas o Frankfurt debe ser controlada democráticamente. Y, en ausencia de un control efectivo a nivel europeo (ya sea por fallos de diseño en la rendición de cuentas de las instituciones europeas o porque la atribución competencial expresamente lo impide), pueden decidir reforzar los mecanismos nacionales en la línea defendida, por ejemplo, desde el Tribunal Constitucional alemán en Karlsruhe en los últimos años. Ciertamente, la UE no puede vaciar a las democracias nacionales, pero el problema es que solo unas pocas de ellas (las que están en posición acreedora y, singularmente, Alemania) están en condiciones de establecer esos controles nacionales y conseguir que sus parlamentos se conviertan en nuevos *policy-makers* que supervisan, condicionan o vetan los avances de la integración. En el caso de los deudores (sobre todo, si se trata de países rescatados), sus parlamentos deben aceptar sumisamente un poco digno papel de meros *policy-takers*.

Esta creciente asimetría de poder entre los Estados miembros –trasladado desde el ámbito económico al puramente político– es la gran trampa de las recetas que confían en más participación de los parlamentos nacionales como fórmula para ganar legitimidad. Muy al contrario, un protagonismo mayor del *Bundestag* alemán o del *Eduskunta* finlandés en decisiones que afectan muy directamente a las vidas de los italianos o los irlandeses solo puede generar mayor deslegitimación de la UE (incluso entre los países acreedores⁵) y una evidencia clara de la imposibi-

⁵ Esto es así porque, si la población considera que el sistema político nacional del país acreedor tiene poder para condicionar decisivamente e incluso vetar una decisión europea, se impide la dinámica del *blame shifting* (es decir, desviar hacia las instituciones comunes la responsabilidad de la gestión de los asuntos europeos), y se introducen tensiones en el debate interno, que, de otro modo, no se producirían, en claro beneficio de las corrientes antieuropeas y populistas.

lidad de que el ciudadano de los Estados periféricos pueda moldear decisiones o pedir cuentas a un poder que no controla ni elige. Aun cuando la argumentación del Informe Van Rompuy está muy matizada y, lógicamente, postula una visión europea, lo cierto es que presta tanta o incluso más atención a los parlamentos nacionales que a las instituciones comunes y solo alude de pasada a la inadecuación de los primeros para conformar la unión política (véase, más adelante, nota 7), sin mencionar el problema de la asimetría de poder aquí comentado. Pero es solo en las instituciones europeas donde todos los ciudadanos de la UE tienen a *priori* un poder similar o, al menos, no tan lastrado por la posición deudora del Estado al que pertenecen a la hora de tomar colectivamente las decisiones cruciales. Si el principio general propuesto por el presidente del Consejo Europeo consiste en que el control democrático y la rendición de cuentas se han de llevar a cabo al nivel en que se toman las decisiones, hay que advertir que unos Estados miembros tienen tal vez cierta capacidad efectiva de tomarlas en el nivel nacional, pero otros, con una soberanía muy limitada por su debilidad financiera, no.

3. EVITAR LOS VETOS: LA DEMOCRACIA NO ES SOLO UN SISTEMA DE *INPUTS* SINO TAMBIÉN, Y SOBRE TODO, UN SISTEMA PARA CONSEGUIR EL *OUTPUT* MAYORITARIO

Como se acaba de apuntar, el clásico debate sobre el déficit democrático europeo se agudiza en momentos de crisis, porque Bruselas o Frankfurt asumen más poder y toman decisiones críticas justo cuando el ciudadano se muestra más susceptible, cuando percibe menos la legitimidad de ejercicio (*effectiveness*) de la UE, que, como además sabemos, apenas disfruta de legitimidad de origen (*legitimacy*). Por eso, aumenta la tentación en el seno de los Estados miembros de compensar esa erosión con nuevos controles democráticos: parlamentos, jefes de Estado y tribunales constitucionales –animados por diversos partidos más o menos euroescépticos y por importantes corrientes de opinión pública– se creen en el deber de defender a escala nacional los intereses de los distintos *demoi* originarios y propugnan la necesidad de vigilar más estre-

chamente el proceso. Se trata de una tendencia que alcanza también a los países deudores (singularmente, Grecia, donde ha sido muy viva la apelación a consultar a los griegos, incluso por medio de referéndum, para comprobar su grado de apoyo a la gestión de la crisis), pero que, sin duda, es más fuerte en los acreedores, en línea con la reflexión apuntada más arriba. Con relativa frecuencia en los últimos años, el resto de Europa ha visto cómo diversos avances en la integración fiscal, o el diseño del fondo de rescate o la activación de los mecanismos de emergencia quedaban en la práctica supeditados a pronunciamientos parlamentarios o judiciales que venían de Alemania, los Países Bajos, Finlandia, o incluso Eslovaquia.

Como ya se ha sugerido en el epígrafe anterior, tras esta pauta de reforzamiento del protagonismo de los parlamentos nacionales durante el proceso de toma de decisiones vinculadas a la gestión de la crisis hay una doble idea de fondo muy razonable. Por un lado, la soberanía reside en los pueblos de los Estados miembros, y la UE es una organización que actúa a partir de la atribución expresa de competencias. De ese modo, si los Estados han querido voluntariamente que, en unos ámbitos, no se otorgue poder a las instituciones europeas (por ejemplo, en la norma del *no bail-out* o en la política de pensiones), eso, en principio, significa que el poder sobre dichos ámbitos sigue residiendo en los Estados y que la decisión democrática debe llevarse a cabo en el nivel nacional. Por otro lado, incluso para aquellos ámbitos en los que la UE tiene atribuidos poderes, se argumenta que la participación de los parlamentos nacionales debe ser mayor para: (i) evitar una violación de la subsidiariedad o la proporcionalidad en el ejercicio de las competencias compartidas, (ii) instruir y supervisar mejor al gobierno nacional que representa los intereses del Estado a través del Eurogrupo, del Consejo y del Consejo Europeo, e incluso (iii) compensar las debilidades que aún tiene el PE para ejercer el control democrático de la UE.

Pero el problema es que ese *input* mayor de los parlamentos nacionales durante el proceso de adopción o de implementación de decisiones europeas puede suponer en la práctica la aparición de inesperados puntos de veto que dificulten o frustren la consecución de un *output* democráticamente deseado y que sí forma parte esencial de una política cuyo desarrollo corresponde al nivel europeo. Si las instituciones comu-

nes con sede en Bruselas o Frankfurt determinan que la supervivencia del euro (ámbito sobre el que obviamente tienen competencia) exige acciones extraordinarias que *a priori* no estaban contempladas, resulta muy problemático que su adopción o implementación se condicione al visto bueno de instancias puramente nacionales como son el parlamento, el tribunal constitucional o directamente el cuerpo electoral. Es decir, es muy discutible que un Estado miembro pueda apelar a la democracia nacional y al reparto competencial del Tratado para vetar una medida que, ya sea en términos de solidaridad (por ejemplo, crear un mecanismo de rescate o un fondo de garantía de depósitos no previstos) o en términos de responsabilidad (una política fiscal que puede suponer aumentos de impuestos o recortes del gasto social tampoco previstos), se considere imprescindible para salvar la UEM. Y es muy discutible desde el punto de vista democrático porque esa misma democracia nacional decidió en su día crear una moneda común y, mientras no opte por abandonarla, cabe suponer que desea que sobreviva.

Un Estado miembro puede abandonar el euro (en principio, dejando la UE), pero no puede condicionar mientras tanto de forma individual, y en cierto modo ventajista, la gestión colectiva de la UEM, apelando a la democracia nacional. De hecho, esta es la idea que subyacía en la fuerte crítica realizada por los demás Estados miembros, y señaladamente Alemania, a la pretensión de Yorgos Papandreu de someter a referéndum la austeridad fiscal negociada con sus socios a cambio del rescate en 2011. Y, de forma paralela, explica la marginación del Reino Unido –también promovida por Alemania– en la elaboración del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), que por vez primera rompe con la idea de unanimidad para la reforma de los Tratados. En consecuencia, si un Estado en posición deudora no puede frustrar la gestión del euro acordada por el conjunto de los miembros y las instituciones comunes, y si un Estado con *output* sobre la moneda no puede bloquear los avances que se estimen necesarios para que sobreviva, de igual modo debe concluirse que un Estado acreedor –que, además, desea preservar la eurozona– no puede apelar a ningún *veto point* democrático particular. De lo contrario, no solo estaría también subordinando de modo peligroso la *responsiveness* a una *accountability* fragmentada, sino que además –en la medida en que no toleraría esa actitud en el país deudor– estaría aprove-

chándose de la antes comentada asimetría de poder que no casa precisamente bien con la idea de democracia.

Por supuesto, que ni los países deudores ni los acreedores puedan ignorar el *output* mayoritariamente deseado cuando formulan su *input* particular no significa despolitizar y desdemocratizar la gestión de la crisis del euro a partir de la retórica TINA (*there is no alternative*). No hay ninguna predeterminación que suponga que la supervivencia de la moneda única deba llevar a que, por ejemplo, la periferia recorte acelerada o irracionalmente en sanidad o en inversión en capital humano, y que el centro tenga que impulsar insensatas medidas que mutualicen todas las deudas o fomenten riesgos morales. Pero sí significa que esa gestión más democrática de la crisis difícilmente se puede hacer en el nivel fragmentado nacional pues, de hecho, eso supone un proceso menos democrático y, además, menos eficaz⁶. Y así, del mismo modo que los parlamentos nacionales aplican el test de subsidiariedad para que la UE no expanda abusivamente su poder y solo se ocupe de aquellas cuestiones en las que aporte valor añadido, debe operar una suerte de principio inverso que impida a esos parlamentos nacionales usar abusivamente sus competencias para frustrar el curso de una política que solo puede elaborarse de modo común⁷.

De ese modo, y volviendo al principio general propuesto por Van Rompuy, si el control democrático y la rendición de cuentas se han de llevar a cabo al nivel en que se toman efectivamente las decisiones, entonces la solución en el caso de la UEM –y todas sus acciones conexas en las llamadas uniones fiscal, bancaria o económica– debe pasar prioritariamente por reforzar las instituciones comunes (y, en especial, el PE), porque es efectivamente en el nivel europeo donde esas decisiones se toman y deben tomarse. Por su parte, las democracias nacionales seguirán realizando importantes funciones euro-

⁶ La rápida consolidación fiscal de los Estados deudores es contraproducente desde la lógica de la UEM (pues complica aún más los desequilibrios fiscales de esos países), pero parece constituir una exigencia de la opinión pública alemana para avanzar democráticamente en la aprobación de mecanismos de solidaridad.

⁷ De hecho, esta idea se contiene en el Informe Van Rompuy del 5 de diciembre, cuando se señala que “las provisiones de legitimidad democrática y rendición de cuentas deberían asegurar que el interés común de la Unión se tenga debidamente en cuenta; sin embargo, los parlamentos nacionales no se encuentran en la mejor posición para tomarlas plenamente en cuenta.

peas que vehicularán normalmente a través de los respectivos parlamentos, entre ellas: (i) elegir y controlar a los líderes que representan a los Estados en el Consejo Europeo (o cumbres del euro); (ii) orientar y controlar la conducta de sus gobiernos nacionales en el Consejo (o Eurogrupo); (iii) conectarse con la actividad del PE –ascendente y descendente– a través del vínculo de los partidos políticos o de órganos interparlamentarios en red; (iv) recibir más información de la actividad de la Comisión o del Banco Central Europeo, e (v) incluso supervisar que la UE no legisle si no está justificado hacerlo. En ese sentido, son bienvenidas las iniciativas encaminadas a conectar a los parlamentos nacionales –y regionales– entre sí y con el PE: fortalecer la cooperación interparlamentaria en la Conferencia de las comisiones parlamentarias de Asuntos Europeos o Comunitarios de los Estados miembros (COSAC) (donde abunda una orientación europeísta que puede ayudar a socializar a los diputados nacionales en los asuntos y valores de la UE), o la prevista en el art. 13 del TCEG para asuntos de gobernanza económica, impulsar otros foros de encuentro sin carácter decisorio, y promover intercambios de miembros en los grandes debates respectivos. Por el contrario, deben rechazarse las que supongan mayor protagonismo individual de los parlamentos nacionales en decisiones cruciales que afectan a toda la UE. No es admisible democráticamente que pueda obstacilizarse desde posiciones nacionales una gobernanza propiamente europea.

Por supuesto, esa gobernanza europea debe ser mejor y más democrática. Solo la UE como tal puede gestionar la UEM, aunque, eso sí, forjando amplios equilibrios interterritoriales (y no imposiciones desde el centro o meros arreglos franco-alemanes como los contemplados hasta primavera de 2012) y amplios equilibrios ideológicos (y no la aplicación sesgada de unas determinadas recetas ordoliberales). Un doble consenso que, por un lado, determine un esfuerzo solidario por los países acreedores que no suponga transferencias injustas, ni provoque inflación excesiva, ni desincentive reformas estructurales; y, por el otro lado, que conlleve un esfuerzo responsable por los países deudores que no rompa su cohesión social, ni erosione su capacidad de innovar o ahogue la financiación. Un equilibrio así no se puede conseguir sumando diecisiete o veintiocho procesos; antes bien, solo se puede alcanzar con un procedimiento a escala europea, con mayor implicación del PE y un sistema institu-

cional más eficaz en su conjunto que asegure el doble *input* mayoritario (territorial e ideológico) realmente necesario para no poner en peligro el *output* también mayoritario del euro.

4. UN MODELO DE UNIÓN POLÍTICA EUROPEA INTEGRAL Y COHERENTE: EL FEDERALISMO INTERGUBERNAMENTAL

Las anteriores premisas suponen que el mayor control democrático del proceso debe vehicularse, en primer lugar, a través de un PE más fuerte (una institución que canaliza predominantemente el *input* ideológico, aunque de forma secundaria incorpora cierta dimensión territorial por la extracción de sus miembros), a través de mayores funciones legislativas, presupuestarias y de control político que requerirían reformas de los Tratados aunque estas no fueran especialmente revolucionarias. El actual procedimiento legislativo ordinario no debería cambiar en lo sustancial, pero tal vez habría que determinar en qué ámbitos los grupos parlamentarios podrían realizar proposiciones de ley. El PE debería tener más capacidad fiscal y poder gestionar, junto al Consejo, tributos europeos propios, como, por ejemplo, el impuesto sobre transacciones financieras. Entre sus funciones de control, debería tener una relación de investidura y rendición de cuentas sobre el presidente de la Comisión y el Colegio de Comisarios homologable a la de cualquier cámara baja de un federalismo parlamentario y cuyos equilibrios ideológicos o territoriales los marcasen los grandes grupos parlamentarios surgidos de las elecciones, no los Estados. Esta evolución se podría acelerar con la introducción de listas paneuropeas o con la convergencia hacia un sistema electoral uniforme.

La Comisión, por su parte, debe ser un auténtico poder ejecutivo, más operativo y con muchas menos carteras que las veintisiete actuales⁸. Seguiría con sus funciones clásicas de implementación y de iniciativa legislativa (si bien no necesariamente en monopolio; es decir, diseñaría los proyectos de ley pero el Parlamento podría

⁸ Lo que puede hacerse vía reforma de los Tratados, para rectificar el compromiso alcanzado con Irlanda en 2009, o a través de fórmulas imaginativas que simplemente distinguan a diez o doce comisarios *senior* de una quincena de comisarios *junior*.

realizar proposiciones). Preservaría sus funciones de representación exterior, aunque canalizadas muy preferentemente a través del servicio diplomático del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Y, como se señala en el epígrafe siguiente, reforzaría su carácter democrático porque su composición dependería más de los resultados en las elecciones al PE sin perjuicio de que seguiría siendo una Comisión de consenso con miembros de las familias políticas más importantes y de todas las sensibilidades territoriales.

Además de esos cambios democratizantes en el PE y la Comisión, y de forma coherente con la necesidad de alcanzar dobles consensos (el *input* al servicio del *output*), el nuevo modelo de gobernanza europea debería seguir descansando en paralelo sobre el Consejo –o en su caso el Eurogrupo– que canaliza el interés territorial en la toma de decisiones, incorporando también cierta dimensión ideológica por el color político de sus componentes. Su composición no requiere reforma de los Tratados, pues es más conveniente a la gobernanza europea que sus integrantes sigan siendo, como hasta ahora, miembros de los gobiernos nacionales, y no representantes directamente elegidos por los electorados o los parlamentos nacionales para esta función. El Consejo (de Ministros) debe consolidarse y perfeccionarse como órgano de representación democrática territorial⁹. Debe hacerlo en primer lugar en sus funciones colegisladoras –con sesiones públicas– a modo de cámara alta de un modelo federal (quizá con una posición de equilibrio o de ligera preponderancia sobre la cámara baja, tal y como ocurre por ejemplo con el Senado de EE.UU. en relación con la Cámara de Representantes). Ade-

⁹ Este Consejo perfeccionado haría innecesaria (por disfuncional e indeseable) la creación de una segunda cámara del PE compuesta por representantes de los parlamentos nacionales, así como también órganos decisivos mixtos que reúnan a miembros del PE y de los parlamentos nacionales. No obstante, mientras no se redefina bien la atribución de competencias y mientras no coincidan los miembros de la UE y de la UEM, la solución de democratizar el proceso por la vía exclusiva de un modelo federal bicameral Parlamento Europeo-Consejo presenta limitaciones. Piénsese, por ejemplo, en la necesidad de legitimar el mecanismo del Semestre Europeo o una posible capacidad fiscal solo para la UEM. Por eso, se pueden admitir conferencias mixtas que incluyan a miembros del PE y de los parlamentos nacionales de la UEM, como la que prevé el art. 13 TCEG. Mucho más discutible resulta que esos nuevos órganos interparlamentarios spongian la preeminencia de los parlamentos nacionales sobre el PE, pues eso llevaría a la antes comentada asimetría entre Estados, y más bien limitaría nuevas transferencias de soberanía, tal y como sugiere el Informe Padoa-Schioppa (citado arriba en la nota 4) para la emisión de deuda pública europea.

más de sus funciones legislativas, el Consejo debe seguir cumpliendo tareas más puramente políticas, interinstitucionales y de coordinación, a través, sobre todo, del Consejo de Asuntos Generales (CAG), el Ecofin¹⁰ y el Consejo de Asuntos Exteriores. Una mayor capacidad coordinadora del conjunto de formaciones del Consejo y una mejor conexión con el Consejo Europeo ayudaría a reducir el problema consistente en la brecha o la tardanza excesiva entre la toma de decisiones y su ejecución¹¹. Este es un grave problema que también provoca erosión democrática (mala *responsiveness*), aun cuando a veces se revista de fortalecimiento democrático (una supuesta mejor *accountability* realizada por parlamentos o tribunales nacionales).

Pero el Consejo no es la única institución intergubernamental en el modelo de gobernanza europea más democrática que aquí se postula. Seguirá resultando imprescindible el Consejo Europeo –o, en su caso, la celebración periódica de cumbres del euro– para ejercer el liderazgo político colegial, sin perjuicio de que pueda estar encabezado por un presidente de la Comisión con dos sombreros. En cualquier caso, la función del Consejo Europeo es fundamental en la medida en que no existe un *demos* europeo, sino veintisiete *demoi* y, por tanto, es imposible que el liderazgo democrático recaiga en alguien sustancialmente distinto del que ostentan de forma compartida los diferentes jefes de Estado o de gobierno que sí disfrutan de esa vinculación política primigenia con sus ciudadanos. No es una institución legislativa y, a diferencia del Consejo, no existe tanta necesidad de que sus sesiones sean públicas. No obstante, debe hacer un esfuerzo por la transparencia o la comunicación y evitar la sensación de que sus decisiones vienen prefiguradas por ejes privilegiados.

Es interesante señalar que este modelo de gobernanza europea aquí apuntado –que sustancialmente ya es el que existe– responde, en gran medida, al del federalismo alemán por lo que se refiere al proceso legislativo y presupuestario

¹⁰ En el seno del Ecofin o del CAG (pero conectado a la Comisión y al PE o los parlamentos nacionales) debería insertarse el desarrollo del artículo 11 del TCEG sobre coordinación de las reformas estructurales para la mejora de la competitividad de la UE en su conjunto, una vez demostradas las limitaciones del método abierto de coordinación.

¹¹ De hecho, el Informe Van Rompuy reconoce que “la crisis ha mostrado la necesidad de reforzar no solo el marco de supervisión de la UEM, sino también su capacidad de adoptar decisiones ejecutivas rápidas”.

(el PE sería el *Bundestag* o cámara baja, el Consejo sería el *Bundesrat* o cámara territorial, y la Comisión sería la *Bundesregierung* o gobierno federal, que se ocupa de iniciar las políticas públicas, así como de vigilar su correcta implementación¹²). Sin embargo, por lo que se refiere al liderazgo, este modelo no se asemeja al alemán, sino mucho más al francés, toda vez que el Consejo Europeo actuaría a modo de *President* (una suerte de jefe de Estado con gran capacidad política) y el presidente de la Comisión como *Premier Ministre* (coordinador de un órgano colegiado que ejerce el poder ejecutivo y se relaciona con el legislativo, pero que comparte con el Consejo Europeo el *indirizzo* político). Es una buena combinación institucional para Europa, no tanto o no solo porque suponga una síntesis franco-alemana¹³, sino

¹² Merece la pena señalar que, pese a ese parecido entre la UE y el federalismo alemán, el sistema de votación en las cámaras baja y alta de cada modelo es muy diferente:

a) Por lo que respecta a las cámaras bajas (elegidas directamente por la totalidad de los ciudadanos de la comunidad política), el *Bundestag* representa a todos los alemanes por igual (a partir de una distribución en distritos y de una fórmula electoral que se acerca a la proporcionalidad pura), mientras que el reparto de escaños en el PE entre los veintisiete Estados miembros aplica una "proporcionalidad regresiva" que otorga mucha más influencia a los ciudadanos de los Estados pequeños que de los grandes (a Malta le corresponde un eurodiputado por cada 70.000 habitantes, mientras a Alemania le corresponde uno por cada 900.000).

b) En cambio, por lo que respecta a las cámaras altas (territoriales), el *Bundesrat* representa a los *Laender* a partir de una "proporcionalidad regresiva", que otorga mucho más poder al territorio que a la población (Bremen tiene solo 220.000 habitantes por cada voto, mientras Renania del Norte-Westfalia tiene tres millones de habitantes) y, en cambio, el Consejo ha introducido en el Tratado de Lisboa un sistema de doble votación con mayoría cualificada que, si bien atiende también a los equilibrios territoriales, en el fondo le acerca mucho al principio democrático por excelencia (un hombre = un voto).

Es decir, mientras el sistema de voto alemán es puramente democrático en la cámara baja (*Bundestag*) y netamente territorial en la cámara alta (*Bundesrat*), el modelo europeo es mixto en ambos casos, aunque curiosamente más bien territorial en el PE y más bien democrático en el Consejo. En la medida en que el bicameralismo de la UE seguirá otorgando cierta preeminencia al Consejo sobre el PE, el sistema actual parece adecuado desde la lógica de la legitimidad democrática y no requeriría cambios.

¹³ Se suele mencionar frecuentemente en el debate de la gobernanza económica de la UE que Alemania defiende la independencia del BCE como un trasunto de su *Bundesbank*, pero no se repara tanto en que Berlín es igualmente propensa a fortalecer el Parlamento, el Consejo y la Comisión (así como el Tribunal de Justicia de Luxemburgo). Lo hace efectivamente porque son afines al modelo de la Ley Fundamental de 1949, aunque también, claro está, porque, en los dos primeros, su posición está reconocida en el peso de sus votos, en tanto que los dos últimos sirven para reforzar la vigilancia centralizada que reclama Alemania para el resto de miembros si estos quieren aspirar a más solidaridad. Por

por contener sólidos elementos supranacionales propios del método comunitario, y, a la vez, contempla las limitaciones de la UE en el terreno de la legitimidad democrática, que necesita ser complementada con un liderazgo compartido, entre los líderes de las veintisiete comunidades políticas o *demos* que la conforman. Este modelo puede denominarse como "federalismo intergubernamental"¹⁴.

5. EL LIDERAZGO: LOS PRESIDENTES DE LA COMISIÓN/CONSEJO/ CONSEJO EUROPEO

Ya se ha dicho antes que la elección de la Comisión, como poder ejecutivo, se debería democratizar. El presidente de la Comisión sería elegido a partir de los resultados en las elecciones al PE y una vez los grandes partidos paneuropeos (en principio, el Partido Popular Europeo [PPE] o el Partido Socialista Europeo [PSE]) hubieran identificado candidatos al puesto. Sin embargo, con independencia de que la presidencia recaiga efectivamente en un político de centro-derecha o de centro-izquierda que haya obtenido el respaldo popular mayoritario, y con independencia de la libertad que este tenga para conformar su equipo sin más limitaciones que las que le imponga el propio PE¹⁵, la composición del Colegio de Comisarios debería reflejar el pluralismo ideológico y territorial propio de la UE. Del mismo modo que Suiza o Bélgica no admiten gobiernos monocolors en lo ideológico o lo territorial, y tienen incluso fórmulas fijas para asegurar esa composición plural, la UE solo puede sobrevivir

su parte, Francia postula un Consejo Europeo (o eurocumbres) fuerte y lo hace, efectivamente, porque es acorde con el modelo semipresidencial de la V República de 1958, aunque también, claro está, porque en su seno el presidente francés se equipara al canciller federal alemán, y porque las decisiones se toman por consenso, siendo más fácil evitar un control supranacional de su política económica. Además, un Consejo Europeo fuerte (o cumbre de la eurozona) puede servir de contrapoder político al BCE independiente y ayudar a alcanzar ese *gouvernement économique* que tanto gusta a Francia.

¹⁴ Término acuñado hace quince años por los franceses Croizat y Quermonne (1996).

¹⁵ Limitar la capacidad de los Estados miembros para condicionar la composición del Colegio de Comisarios con nombres concretos supondría una reforma de los Tratados o, algo que es poco plausible, la aceptación política por parte de los Estados de confiar más en el presidente electo de la Comisión y respaldar la selección de personas que este hiciera.

con un ejercicio consensual del poder legislativo y del ejecutivo¹⁶.

Por eso mismo, no es conveniente plantear la elección por sufragio universal directo del presidente de la Comisión. No solo por resultar ajeno a la cultura política europea (incluso a la francesa, que elige directamente a su presidente, pero no a su jefe de gobierno), sino por inapropiado para el funcionamiento institucional equilibrado que aquí se defiende. Un presidente de la Comisión que resultara de una elección directa podría verse tentado de desatender los necesarios equilibrios de moderación ideológica y territorial que requiere Europa. Solo uno elegido a partir de un proceso parlamentario conformado por los grandes partidos políticos europeos podría compaginar la rendición de cuentas y la necesidad de alternativas de poder teniendo en cuenta las preferencias ciudadanas, con la garantía de una Comisión consensual. Solo así, además, podría ser aceptado sin apenas problemas por el Consejo Europeo –cuyos miembros son también altos responsables del PPE o del PSE– haciendo posible que el presidente de la Comisión también lo presidiera¹⁷. De lo contrario, y por seguir con el símil francés, una elección directa del Presidente de la Comisión podría provocar una complejísima cohabitación entre liderazgos: el personal desde la Comisión y el colectivo desde el Consejo Europeo, ambos apelando a legitimidades democráticas distintas: el primero a la del *demos* europeo (general, aunque frágil), y el segundo a la de los *demos* europeos (fragmentados, aunque sólidos). Por supuesto, a partir de esa fusión de los dos sombreros en una misma persona y actuando el presidente en el Consejo Europeo más como *chair* que como *leader* –es decir, al modo de Van Rompuy–, su liderazgo y visibilidad podrían ir creciendo de modo natural.

En relación con el resto de liderazgos, la estabilización en Bruselas de la presidencia del Eurogrupo y, si se reforman los Tratados, la fusión de esa figura con el Comisario de Asuntos Económicos y Financieros, parece tener sentido. Sería una fórmula natural cuando la práctica totali-

¹⁶ Véase la caracterización que hace el politólogo holandés Lijphart (1999) de la UE como sistema claramente consensual o consociativo.

¹⁷ Una posibilidad que, además, ayudaría a mejorar la rápida implementación de las grandes decisiones adoptadas. Hay que añadir que ese doble presidente debería ser preferentemente de un Estado miembro con moneda común para que pudiera presidir las cumbres del euro, en tanto no coincidan los Estados que conforman la UE y la UEM.

dad de los Estados miembros adopte el euro como moneda¹⁸. Esta especie de ministro europeo de asuntos económicos y monetarios (vicepresidente de la Comisión y presidente estable del Ecofin) sería, además, el representante exterior del euro en las reuniones internacionales de alto nivel. Como se acaba de sugerir, la fórmula institucional a adoptar sería la misma que la ya aplicada en la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores y la Vicepresidencia de la Comisión con responsabilidades para asuntos exteriores que ejerce desde 2009 Catherine Ashton. De este modo, las presidencias rotatorias semestrales del Consejo irían reduciendo sus funciones aún más.

6. REENGANCHAR A LOS EUROPEOS CON EL PROYECTO

Al margen del debate puramente institucional, la unión política debería también considerar iniciativas para acercar a los ciudadanos y a la sociedad civil europea al proceso de integración. Es claro que la *austeridad autoritaria* es percibida como una imposición por gran parte de la ciudadanía de los países periféricos, y también que las tímidas respuestas en forma de solidaridad son percibidas como una injusticia moral por gran parte de la ciudadanía de los países centrales. No se entienden como unas políticas necesarias para la estabilidad y supervivencia de la Unión y, en este sentido, la UE ha fracasado en su comunicación.

En ese contexto, es muy importante atender a tres fenómenos políticos preocupantes, que en general son una amenaza para la conformación de un *demos* supranacional:

- a) La desafección de los sindicatos, que debe llevar a un marco de gobernanza en el cual, como señala Van Rompuy,

¹⁸ Estas reflexiones tienen en cuenta la no coincidencia actual entre los veintiocho miembros de la UE y los diecisiete de la UEM, pero presumen que esos números irán convergiendo. No parece plausible, sin embargo, que esa convergencia incluya al Reino Unido. Su encaje en la futura UE resulta un gran desafío que, además, por otra parte, afecta de lleno a la aquí comentada reconfiguración de las instituciones europeas que deben canalizar el fortalecimiento democrático. En este sentido, el Eurogrupo es una solución provisional en el caso del Consejo, pero es imposible fragmentar el PE (lo que evoca la *West Lothian Question*, bien conocida por los británicos) y, además, es poco deseable, como ya se ha dicho, crear nuevos foros decisivos de legitimación parlamentaria.

se dé un diálogo social abierto y activo, que convierta la cohesión social en un objetivo económico tan prioritario como la competitividad o la estabilidad.

- b) El crecimiento del populismo y la erosión de los grandes partidos europeístas (los vinculados al PPE democristiano, PSE socialdemócrata o, en menor medida, el PELDR liberal), que constituye una amenaza especialmente grave.
- c) La aparición de movimientos independentistas en algunos Estados miembros, que emplean discursos particularistas y apelan a las supuestas ventajas económicas de una secesión de la UE¹⁹.

Como subraya el Informe Van Rompuy, hay que trabajar más para conseguir “entre los Estados miembros un sentido de propósito compartido” (*shared sense of purpose amongst Member States*). Incluso es posible animar la aparición de una identidad política supranacional. La experiencia de la transformación de la identidad nacional alemana en el siglo XIX, desde una unión aduanera a un Estado-nación puede ofrecer algunas lecciones²⁰. Sin embargo, también son conocidas las limitaciones que en este sentido tiene la UE, con veincuatro idiomas oficiales y en el contexto postmoderno del siglo XXI que tan difícil lo pone a un proceso de *nation-building* que, además, no

¹⁹ La futura unión política también puede ayudar a acomodar la singularidad política de algunos territorios donde existe un fuerte sentimiento nacional propio. Aunque ese encaje recaerá, sobre todo, en los arreglos institucionales y simbólicos que se alcancen en el seno de los propios Estados miembros con identidades plurales, la UE puede ser flexible al repensar el papel del Comité de las Regiones, incluir a determinados parlamentos regionales en los foros interparlamentarios arriba mencionados o incorporar nuevas lenguas oficiales como, por ejemplo, el catalán.

²⁰ Hay, por cierto, otro símil histórico relativo a la unificación alemana de 1864-1871, consistente en que la RFA o los demás países “AAA” vendrían a actuar como el robusto actor luterano (es decir, Prusia), mientras la actual Francia o los países deudores se asemejarían al decadente contrapeso católico (Baviera). Por su crudeza resulta una analogía poco presentable en público, pero también se escucha en el debate de Bruselas, aludiendo a un supuesto dominio alemán a partir de la convergencia de todos los miembros de la eurozona en torno a los valores económicos, culturales y políticos conectados a la estabilidad monetaria y al control fiscal (y, en ese relato, el actual Reino Unido sería la Austria de los Habsburgo, tan incompatible con Berlín que quedaría excluida del Reich con la esperanza –más tarde demostrada errónea– de seguir siendo una potencia por sí misma).

puede hacerse en contra de los Estados-nación que la componen y controlan (Beck, 2012).

7. CONCLUSIONES

Los anteriores epígrafes llevan a concluir que el modelo de unión política que más conviene a Europa –porque consigue el mejor equilibrio entre *inputs* y *outputs* democráticos– es el de un federalismo intergubernamental con los siguientes elementos:

- a) Dos cámaras: un Consejo que represente a los Estados, mientras el PE representa a los ciudadanos, junto con una Comisión Europea que sea el auténtico poder ejecutivo de la Unión.
- b) Un Consejo Europeo fuerte que siga representando el liderazgo político y que vea sus decisiones rápidamente implementadas por una Comisión más operativa y un CAG fortalecido.
- c) Una dirección más clara y visible por parte del presidente de la Comisión, elegido por los grandes partidos políticos europeos en el PE, y bien conectado con el Consejo Europeo, que podría incluso presidir.
- d) Un fortalecimiento de la dirección política de los asuntos económicos y monetarios, en concordancia con la anterior propuesta; esto es, con la fusión de la presidencia del Eurogrupo (o Ecofin en su caso) y el Comisario de Asuntos Económicos.
- e) Unos parlamentos nacionales informados y activos (que cooperen entre ellos en red o que debatan con el PE en puntos de encuentro), pero no protagonistas ni con capacidad de vetar las decisiones tomadas por la estructura institucional antes expuesta.

Se trata de un escenario de futuro sin duda ambicioso y muy difícil de conseguir, pese a que probablemente semejante paso politizador de la integración es inaplazable. Porque, lo que admite escasa discusión es que, en el contexto de la crisis actual en la eurozona, el *statu quo* de la legítimi-

dad democrática de la UE resulta insostenible. Al mismo tiempo, pensar en una reforma de los Tratados para abordar ese problema (reforma que debería hacerse por unanimidad, en un clima contrario a ceder más competencias a las instituciones comunes y cuando la credibilidad del proceso de integración se sitúa en sus cotas más bajas entre los ciudadanos) parece en estos momentos imposible. Así, es difícil que se defina ahora el proyecto final de la UE con una integración política genuina y con total rendición de cuentas en las instituciones europeas. La incrementalidad resulta una perspectiva más probable. El intento de refuerzo de la legitimidad de la toma de decisiones europeas (denominado de forma ciertamente exagerada como unión política) se librará en un juego tenso entre instituciones europeas y nacionales, donde los parlamentos nacionales intentarán reivindicarse. Una dosis excesiva en el refuerzo de estos últimos podría añadir peligrosas desigualdades políticas entre unos Estados miembros y otros. Los parlamentos del sur en general, y las Cortes españolas, en particular, adolecen de debilidades estructurales (tanto en el nivel interno como en el externo) que hacen muy difícil su influencia efectiva en la UE. La única manera de conseguir conectar mejor a los ciudadanos del sur con la toma de decisiones europea pasa por un refuerzo efectivo de las instituciones comunes: la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Un refuerzo que, en estos momentos, resulta, en el mejor de los casos, bastante incierto.

DULLIEN, S. y J. I. TORREBLANCA (2012), *What is Political Union?*, European Council on Foreign Relations (http://ecfr.eu/page/-/ECFR70_POLITICAL_UNION_BRIEF_AW.pdf).

JANNING, J. (2012), *Political Union: Europe's defining moment*, European Policy Centre (http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2838_political_union.pdf).

LIJPHART, A. (1999), *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press.

LÓPEZ, J. F. (2013), *La UE: suicidio o rescate*, Valencia, Tirant lo Blanch.

RAUNIO, T. (2010), "Destined for irrelevance? subsidiarity control by national parliaments", *Real Instituto Elcano, Working Paper 36*.

SCHARPF, F. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.

TORREBLANCA, J. I. (2013), "Unión Europea: del 'superávit democrático' al 'déficit democrático'", en: ESTEFANÍA, J., *Informe sobre la democracia en España 2013*, Madrid, Fundación Alternativas.

BIBLIOGRAFÍA

BECK, U. (2012), *German Europe*, Cambridge, Polity Press.

CLOSA, C. (2013), "El intergubernamentalismo como paso previo al método comunitario", en: LÓPEZ GARRIDO, D. (dir.), *El estado de la Unión Europea: El fracaso de la austeridad*, Madrid, Fundación Alternativas.

CROIZAT, M. y J. QUERMONNE (1996), *L'Europe et le fédéralisme. Contributions à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris, Montchrestien.

DIRKSEN, U.; HACKER, B.; RODRIGUES, M. J. y W. VEIT (Scenario Team Eurozone 2020), (2013), "Future Scenarios for the Eurozone. 15 Perspectives on the Euro Crisis", *International Policy Analysis*, Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung.