

REFORMAR EL PROCESO DECISIONAL EUROPEO: LEGITIMIDAD, EFICACIA, LEGIBILIDAD*

THIERRY CHOPIN

*Director de estudios de la Fundación Robert Schuman
Visiting Professor en el Colegio de Europa (Brujas)*

JEAN-FRANÇOIS JAMET

Catedrático de Sciences-Po. Paris

FRANÇOIS-XAVIER PRIOLLAUD

Administrador de la Asamblea Nacional de Francia

SUMARIO:

- I. Unión política: ¿De qué hablamos?
- II. Concretizar la Unión Política.
- III. ¿Qué método(s)?

Con la crisis, se han planteado importantes debates sobre el futuro de la integración europea¹. Para recuperar su soberanía frente a los mercados, y de este modo la capacidad de decidir sobre su futuro, los Estados europeos —sobre todo los que son miembros de la zona euro—, han comprendido que debían formar un conjunto más coherente. Los debates continúan en torno a los puntos de desacuerdo en materia de unión económica y presupuestaria (especialmente la conveniencia de mutualizar una parte de la deuda), pero se han adoptado ya reglas comunes más estrictas, el Mecanismo europeo de estabilidad ha entrado en vigor y el Banco europeo de inversiones ha visto ampliados sus medios y su papel.

Habida cuenta de las transferencias de competencias que estos dispositivos comunes implican, la cuestión de la unión política no puede ya eludirse. Las decisiones europeas deben beneficiarse de una legitimidad democrática² suficiente a ojos de los

* Traducción de Juan José Ruiz Ruiz, prof. de Derecho Constitucional en la Universidad de Jaén.

¹ Este texto es una versión revisada y actualizada de «Une union politique pour l'Europe», *Questions d'Europe*, Policypaper de la Fundación Robert Schuman (T. Chopin, J.-F. Jamet, F.-X. Priollaude), n.º 252, 24 de septiembre de 2012.

² La legitimidad democrática deriva antes que nada de la definición democrática de los objetivos políticos de las instituciones europeas. Ello supone el voto democrático de la legislación que permite lograr estos objetivos. Ello exige también el control democrático de la aplicación de esta legislación.

ciudadanos y los mecanismos de decisión deben ser suficientemente sencillos y claros para que sean eficaces y transparentes. Sin eso, la política económica europea no gozará de la adhesión de los ciudadanos y los interrogantes continuarán en torno a la visión política que justifica las decisiones europeas. *In fine*, es el proyecto europeo en su conjunto el que se encontrará debilitado, o sea, amenazado.

En este contexto, el presente trabajo examina los términos del debate, seguidamente identifica propuestas concretas examinando las condiciones jurídicas de su puesta en práctica: innovaciones sin alterar el tratado; modificaciones limitadas del Tratado mediante el procedimiento de revisión simplificada previsto por el artículo 48 TUE; modificaciones más amplias del Tratado mediante el procedimiento de revisión ordinario previsto por el artículo 48 TUE.

I. UNIÓN POLÍTICA: ¿DE QUÉ HABLAMOS?

I.1 Un necesario trabajo de clarificación

Bajo la presión de la crisis, la cuestión de la legitimidad y de la eficacia del proceso de decisión europeo se ha instalado en el centro del debate público. Este debate, si bien es deseable, exige un cierto número de precauciones y de condiciones al fin de evitar que el encantamiento de eslóganes abstractos no conduzca a nuevas desilusiones³.

En particular, se hace necesaria una clarificación respecto a la cuestión del federalismo, que nunca ha estado alejada del debate sobre la unión política. Desde un punto de vista desapasionado, el federalismo es un sistema de organización de los poderes que descansa sobre un principio de reparto de competencias entre diferentes niveles de gobierno. Conviene en particular distinguir el federalismo de la noción de Estado federal⁴. En efecto, el concepto de Estado federal es problemático y no es por consiguiente de una gran ayuda, sino todo lo contrario, en los asuntos europeos: la Unión no es un Estado y las competencias respectivas de los Estados y de los otros niveles administrativos son objeto de conflictos de atribución.

Sin embargo, es fácil apreciar que, ya, ahora mismo, la Unión dispone de instrumentos de naturaleza federal: una moneda, un Banco central, un presupuesto, un Parlamento elegido por sufragio universal directo, por no citar sino algunos. La crisis ha acentuado además la federalización de la política económica europea: la puesta en marcha de un Mecanismo Europeo de Estabilidad (MES) y el refuerzo de mecanismos de gobernanza económica («*six-pack*», «fiscal compact», «*two pack*») diseñan de este modo un auténtico «federalismo» presupuestario. La unión bancaria va a conducir igualmente a la creación de una autoridad de supervisión europea en el seno del BCE, y probablemente de una autoridad de decisión. Desde dicha perspectiva, se advierte claramen-

³ Nos remitiremos sobre este punto a T. Chopin, «L'union politique: du slogan à la réalité», in *Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2013*, Lignes de repères, 2013.

⁴ Contra esta tesis dominante, se leerá con provecho la obra de O. Beaud, *Théorie de la Fédération*, Presses universitaires de France, 2007.

te el doble inconveniente planteado por la expresión desafortunada «salto federal»: su distanciamiento con la realidad de la Unión europea que presenta ya características de naturaleza federal⁵ y su carácter temeroso (dando a entender un «salto hacia lo desconocido»).

Esta confusión de vocabulario político puede llevar a malentendidos perjudiciales. En el ámbito económico, afecta a la reflexión en torno a la reforma de la gobernanza económica de la Unión. La propuesta de un «gobierno económico»⁶ ha sido durante mucho tiempo malinterpretada fuera de Francia cuando es la que plantea el verdadero problema: la necesidad de clarificación, de simplificación y de legitimación de la política económica europea. Las líneas de fractura que este debate produce son las mismas que las que recorren las culturas políticas nacionales en Europa. «Gobierno» es sinónimo de politización y de intervencionismo en Francia, remite al deseo de reglas aplicadas de manera independiente en Alemania y hace temer un Estado federal susceptible de atentar a las libertades individuales en el Reino Unido o en Europa central. No sabiéndose poner de acuerdo sobre una concepción común de su sistema político y económico, es decir del federalismo en realidad, los Estados miembros no pueden entenderse sobre un gobierno común e *in fine* sobre una gestión colectiva de los bienes públicos europeos (política de estabilización macroeconómica, clima y energía, defensa europea, etc.)⁷. Sin embargo, dicho acuerdo ya no es tan solo una necesidad sino que también ¡es una urgencia! El objetivo de la unión política debe ser reforzar a la vez la legitimidad, la eficacia y la legibilidad del proceso de decisión europeo.

I.2 Los términos del actual debate

El debate sobre la unión política se ha abierto en varios Estados miembros —especialmente se ha entablado al más alto nivel en Alemania⁸—. En septiembre de 2012, los ministros de Exteriores de once Estados miembros de la Unión europea⁹ han firmado un documento que puede considerarse como el primer intento de formalización de un proyecto de unión política. Con motivo del Consejo europeo de diciembre de 2012, el presidente del Consejo europeo, Herman van Rompuy, ha presentado una hoja de

5 Y. Bertoncini, «Saut fédéral ou unions politiques?», *Le Mot de Notre Europe*, 22 juin 2012.

6 Nos remitimos sobre esta cuestión a J.-F. Jamet, *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique?*, La documentation française, 2e édition, 2012.

7 Ver los trabajos de S. Collignon sobre la «República europea» y especialmente *The European Republic. Reflections on the Political Economy of a Future Constitution*, Beterlsmann Foundation, 2003 y (con C. Paul), *Pour la République européenne*, Odile Jacob, 2008.

8 Angela Merkel ha sido muy explícita en una entrevista concedida a varios diarios europeos el 19 de enero de 2012: «En el transcurso de un largo proceso vamos a trasladar más competencias a la Comisión Europea, que entonces funcionará como un Gobierno europeo para las competencias europeas. Ello implica un Parlamento fuerte. La segunda Cámara, por decirlo así, estará constituida por el Consejo y los jefes de Gobierno. Y, por último, tenemos el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como tribunal supremo. Esa podría ser la futura configuración de la unión política de Europa (...)». Se puede consultar U. Guérot, «The Euro Debate in Germany: Towards Political Union?», European Council on Foreign Relations, ECFR, 5 septembre 2012.

9 Cf. Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers (Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, The Netherlands, Poland, Portugal and Spain) 17 September 2012.

ruta para la realización de una verdadera unión económica y monetaria¹⁰, que identifica cuatro desafíos estructurales, entre ellos el refuerzo de la legitimidad democrática y la obligación de rendir cuentas.

Si los otros ejes (unión bancaria, presupuestaria y económica) han centrado la atención, la unión política ha sido objeto de pocas propuestas detalladas. Una excepción notable sin embargo, aunque sin precisión de calendario: la recomendación de una representación exterior común de la zona euro. La zona euro se expresaría así con una sola voz en los foros internacionales como el FMI¹¹.

Por otra parte, a pesar de reiteradas peticiones¹², no se ha dado traducción concreta a los discursos. Angela Merkel parece que ha expresado el deseo de convocar una nueva Convención¹³ y José Manuel Barroso, presidente de la Comisión europea, se ha pronunciado a favor de una «federación democrática de Estados-naciones»¹⁴. Angela Merkel y Michel Barnier han propuesto la elección del presidente de la Comisión europea por sufragio universal. Jean-Claude Trichet ha aconsejado la creación de un puesto de ministro de Hacienda de la zona euro¹⁵. Más allá de los discursos, sin embargo, no se hace nada. Todos reenvían estas innovaciones a un mañana, léase a un pasado mañana, que no compromete¹⁶.

Además, mientras que numerosos tabús están cayendo en relación al futuro de la construcción europea (federalismo presupuestario, unión bancaria, estatuto de los Estados fuera de la zona euro, especialmente el Reino Unido), el debate sobre la dimensión política y democrática está ausente en numerosos Estados miembros y hasta fecha reciente especialmente en Francia. A este respecto, es destacable que el presidente de la República francesa, François Hollande, haya anunciado el 16 de mayo de 2013 su voluntad de dar un contenido a la unión política¹⁷. Este contenido sigue pendiente sin embargo de precisar, en la línea de las recientes propuestas franco-alemanas¹⁸ que contemplan la creación de un Presidente a tiempo pleno del Eurogrupo y de una subformación del Parlamento europeo competente para la zona euro.

10 *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, 5 décembre 2012; nos remitimos igualmente a las Conclusiones del Consejo europeo del 13 y 14 de diciembre de 2012.

11 Cf. A blueprint for a deep and Genuine EMU. Launching an European Debate, Commission européenne, 28 novembre 2012 y *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, op. cit.

12 Ver especialmente S. Goulard et M. Monti, *De la démocratie en Europe. Voir plus loin*, Flammarion, 2012.

13 Cf. «The Future of Europe: Merkel Pushes for Convention to Draft New EU Treaty», *Spiegel Online International*, 27 de agosto de 2012.

14 Discurso sobre el estado de la Unión 2012 ante el Parlamento europeo, 12 de septiembre de 2012.

15 Cf. Discurso de J-C. Trichet, entonces Presidente del Banco central europeo, con motivo de la entrega del Premio Carlomagno 2011 en Aix-la-Chapelle el 2 de junio de 2011.

16 François Hollande había además declarado: «La unión política es para después, es la etapa que seguirá a la unión presupuestaria, la unión bancaria, la unión social», entrevista concedida al diario *Le Monde*, el 18 de octubre de 2012.

17 François Hollande: «Alemania, varias veces, ha dicho que estaba dispuesta a una unión política, a una nueva etapa de integración». «Francia está igualmente dispuesta a dar un contenido a esta unión política (...). No se trata ya de una cuestión de sensibilidad política, se trata de una cuestión urgente», intervención inicial del presidente de la República en la conferencia de prensa del 16 de mayo de 2013.

18 Francia y Alemania juntas para reforzar la Europa de la Estabilidad y del Crecimiento, 30 de mayo de 2013.

I.3 La urgencia de la reforma

Tras más de cuatro años, se ha dado prioridad a la resolución de la crisis económica, y en un primer momento era comprensible. Las condiciones eficaces de un marco económico europeo están ahora claras: por una parte, la supervisión macroeconómica y financiera debe ejercerse a nivel europeo con los instrumentos correctivos necesarios para ser creíble y eficaz; por otra parte, la zona euro debe dotarse de medios propios para prevenir y resolver las crisis a las que un solo Estado no podría hacer frente.

Ante la federalización creciente de las decisiones de política económica, los ciudadanos europeos siguen sin embargo desconcertados¹⁹. Las encuestas de opinión ponen de manifiesto de manera inquietante un nivel de confianza sistemáticamente minoritario de los ciudadanos respecto a las principales instituciones europeas²⁰. Así, justo en el momento en el que las instituciones europeas ven extenderse sus competencias y están llamadas a tomar decisiones en ámbitos sensibles que afectan el corazón de la soberanía democrática, parecen no disponer de un capital de legitimidad suficiente.

Conviene subrayar que la cuestión de la legitimidad de las decisiones europeas se plantea de manera cada vez más aguda desde hace varios años. La UE atraviesa en efecto desde comienzos de los años 90 una crisis de legitimidad sin precedentes. Los análisis mejor informados ponen de manifiesto un proceso de estructuración progresiva de opiniones (en los años 1980 y 1990) y luego de lenta «politización» (plenamente revelada tras los referéndum en Francia y en los Países Bajos en la primavera de 2005 y luego en Irlanda en 2008). Este lento proceso de «aprendizaje político» por los ciudadanos ha puesto fin al «consenso permisivo»²¹ que caracterizaba las opiniones públicas respecto a «Europa» desde el principio de la construcción europea: ningún Estado miembro conoce ya una situación en la que sus ciudadanos se fíen «ciegamente» de sus élites para gestionar lo mejor posible sus intereses en materia europea²². Los ciudadanos quieren expresar su opinión. Era evidente desde hace varios años, y lo es todavía más con la crisis.

La crisis y la desconfianza creciente de los ciudadanos respecto a las instituciones europeas y las reformas en curso sitúan en realidad a la Unión europea ante un gran desafío político. O bien los líderes europeos son capaces de entenderse sobre avances suficientemente concretos para responder a las críticas formuladas respecto a su déficit de legitimidad y su déficit ejecutivo y, a través de estos avances, contribuirán a hacer emerger un *demos* europeo y dar sentido a la ciudadanía europea; o bien corren el riesgo de ver reforzarse el euroescepticismo al no acompañar el proceso de integración de un control democrático y de una capacidad de decisión suficientes. Puede que muchos

19 Cf. T. Chopin et J.-F. Jamet, «L'Europe sans les Européens», *Libération*, 14 décembre 2012.

20 Eurobarómetro Standard 78 del otoño de 2012.

21 La expresión de «consenso permisivo» fue inventada por Vladimer O. Jr., *Key, Public Opinion and American Democracy*. New York, Alfred A. Knopf, 1961 y ha sido recuperada por primera vez respecto a la construcción europea por Lindberg y Steingold para medir el apoyo de las opiniones públicas a la integración europea, en Leon N., Lindberg y Stuart A., Scheingold, *Europe's Would Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, New Jersey, Prentice Hall, 1991.

22 Ver por ejemplo Larry Siedentop, «A Crisis of Legitimacy», en *Prospect*, 2005 o también J. Thomassen, «Citizens and the Legitimacy of the European Union», *The Hague, WWR Web publication*, n.º 19, 2007. www.wwr.nl Se puede igualmente consultar T. Chopin, «La crise de légitimité de l'Union européenne», en *Raison publique*, Presses de la Sorbonne, n.º 7, 2007.

Europeos se replieguen sobre su pertenencia nacional, de la que sentirán que es la única que garantiza sus derechos políticos.

De Suecia a Hungría pasando por Francia, Italia, Dinamarca, Bélgica o Grecia las diferentes elecciones — legislativas o presidenciales— confirman la fuerza de los populismos y de los partidos de extrema derecha que imponen en el debate público un discurso cuyo núcleo está integrado por un proteccionismo a la vez económico y cultural, es decir, identitario. Estos extremismos y populismos antieuropeos denuncian el poder de las élites nacionales y europeas. Se apoyan en el cuestionamiento de la legitimidad política y democrática de las instituciones europeas²³.

En este contexto, los líderes europeos no pueden ya gestionar la urgencia simplemente posponiendo sus ideas más ambiciosas para más adelante. Es particularmente cierto en Francia que vive en el trauma de 2005, cada partido temiendo dividirse sobre la reforma de las instituciones europeas. Es un contrasentido puesto que los partidarios del «sí» y del «no» compartían en un gran número el deseo de convertir Europa en más democrática. Es por el contrario rechazando plantear este debate, como el escenario del «no» puede volver a producirse, puesto que los ciudadanos podrían rechazar de manera cada vez más amplia la cesión hacia el nivel europeo de mayores competencias económicas.

II. CONCRETIZAR LA UNIÓN POLÍTICA

En este contexto, pueden contemplarse varias soluciones para reforzar la legitimidad democrática y la obligación de rendir cuentas.

II.1 Reforzar el liderazgo europeo

La crisis económica plantea un desafío en términos de liderazgo, de coherencia y de eficacia a la gobernanza europea²⁴. En una situación de crisis, que exige que la Unión europea y sus Estados miembros puedan aportar respuestas a las dificultades que atraviesan, los europeos descubren con frustración los límites de la gobernanza europea y su «déficit ejecutivo»²⁵: debilidad del poder ejecutivo europeo; carácter poliárquico de

23 Para análisis del auge del populismo en los diferentes Estados miembros de la Unión europea, podemos remitir Alain Laquièze (et. alii), *Populismes: l'envers de la démocratie*, Paris, Vendémiaire, 2012.

24 Cf. T. Chopin «L'Europe face à la nécessité de décider: un leadership politique européen est-il possible?», en *Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2011, Lignes de repères*, 2011; id. «Vers un véritable pouvoir exécutif européen: de la gouvernance au gouvernement», *Questions d'Europe, Policy paper de la Fondation Robert Schuman*, n.º 274, 15 de abril de 2013 y «How the EU could overcome its Executive-Deficit?», *Policy Network*, May 2013.

25 Tomamos esta expresión de Nicolas Véron «The Political Redefinition of Europe», *Opening Remarks at the Financial Markets Committee (FMK)'s Conference on «The European Parliament and the Financial Market»*, Estocolmo, junio de 2012; traducción francesa en *Commentaire*, n.º 141, printemps 2013. Ver igualmente N. Véron, «Challenges of Europe's Fourfold Union», *Hearing before the US Senate Committee on Foreign Relations: Subcommittee on European Affairs*, on «The Future of the Eurozone: Outlook and Lessons», agosto de 2012; y Peter Ludlow, «Executive Power and Democratic Accountability», *Quarterly Commentary*, Eurocomment, september 2012.

las instituciones y su corolario, la ausencia de un liderazgo político claro; competencia entre las instituciones y los Estados; lentitud e imprevisibilidad del proceso de negociación entre Estados miembros. Desde esta perspectiva, resolver el «déficit ejecutivo» europeo debe pasar por la creación de un liderazgo más claro, más legítimo y más responsable:

Fusionar la presidencia de la Comisión con la del Consejo europeo, lo que permitiría a la UE hablar con una sola voz. El tratado de Lisboa permite esta innovación: para abrir esta posibilidad es por lo que la prohibición de simultanearla con un mandato nacional se ha conservado en el tratado de Lisboa, mientras que la de acumularla con otro mandato europeo se ha retirado. Bastaría que el Consejo europeo decida nombrar a la misma persona para las dos funciones. Utilizar esta posibilidad vendría a reforzar la legitimidad política del titular de esta presidencia, que acumularía así las legitimidades comunitaria e intergubernamental y que sería responsable políticamente ante el Parlamento europeo.

Dicha modificación no exige reformar los tratados. Bastaría un acuerdo interinstitucional²⁶.

— Este Presidente único podría ser elegido por sufragio universal indirecto con el modelo en vigor en la gran mayoría de Estados miembros de la Unión europea (designación por el parlamento), lo que supondría que el Consejo europeo se comprometiera, si bien informalmente, a nombrar para el puesto de presidente de la Comisión al candidato propuesto por el partido o coalición mayoritaria en el Parlamento europeo. En un segundo momento, se podría plantear la cuestión de una elección por sufragio universal directo, como ha propuesto la CDU en su congreso en Leipzig en noviembre de 2011. Ello tendría la ventaja de proporcionar una legitimidad y un mandato democráticos claros al presidente de la UE.

Sin alterar los tratados, el Consejo europeo puede adoptar el compromiso (i) de proponer como presidente de la Comisión al candidato presentado por el partido que resulte vencedor en las elecciones europeas (lo que sería coherente con la obligación prevista por los tratados de que el Consejo europeo tenga en cuenta el resultado de estas elecciones), y (ii) de elegir como presidente del Consejo al presidente de la Comisión europea. Una reforma del modo de designación del presidente de la Comisión o del Consejo con vistas a una elección por sufragio universal directo exigiría una revisión de los tratados según el procedimiento ordinario (CIG precedida de una Convención, salvo si el Parlamento europeo no se opone a la ausencia de Convención).

— Respecto a las elecciones europeas, sería oportuno asegurar que las listas presentadas por los partidos nacionales pertenecientes a un partido europeo, tengan la misma denominación y el mismo programa en el conjunto de los Estados miembros. Cada

26 Un acuerdo interinstitucional es un acto adoptado conjuntamente por las instituciones de la Unión europea en el ámbito de sus competencias, por el que éstas regulan sus modalidades de cooperación o se comprometen a respetar reglas de fondo. Los acuerdos interinstitucionales nacen de la necesidad práctica experimentada por las instituciones de precisar ciertas disposiciones de los tratados relativas a las mismas a fin de evitar los conflictos y de ajustar sus respectivas competencias. No previstos al principio por los tratados, han sido formalmente introducidos por el tratado de Lisboa, en el artículo 295 del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión europea.

partido debería además presentar un candidato al puesto de presidente de la Comisión europea.

Se trata de una reforma realizable sin modificar el tratado.

— Por lo demás, uno de los problemas a resolver respecto a las elecciones europeas reside en la dificultad de obtener mayorías políticas más claras de lo que ya es en el presente²⁷. Desde esta perspectiva, la propuesta de una «prima mayoritaria» concedida al partido político vencedor de las elecciones²⁸ merecería explorarse en el marco de una reforma del modo de escrutinio de las elecciones europeas.

Toda evolución del modo de elección de los diputados europeos exige una revisión de la decisión del Consejo sobre la elección de los miembros del Parlamento europeo. Conforme al artículo 223 TFUE, las modalidades de elección de los diputados al Parlamento europeo son en efecto fijadas por una decisión del Consejo adoptada por unanimidad tras la aprobación del Parlamento europeo por mayoría de los miembros que lo componen. Para entrar en vigor, esta decisión debe ser ratificada por unanimidad de los Estados miembros.

Redefinir la composición de la Comisión europea. Esta cuestión es esencial para la legitimidad de la Comisión, a la que se le ha reprochado seguir una evolución intergubernamental y convertirse en un Consejo bis. En la perspectiva de romper con el principio de «representación» de los Estados miembros en el seno del Colegio de comisarios, convendría dar al presidente de la Comisión la posibilidad de escoger las carteras atribuidas a los comisarios (sin que ello resulte de una negociación entre Estados) y de jerarquizar las carteras con la creación de «Comisarios delegados».

Una modificación del número de miembros de la Comisión europea es posible sin modificación de los tratados mediante una simple decisión del Consejo europeo adoptada por unanimidad (art. 17 §4 TUE). Por contra, una evolución de las reglas de composición de la Comisión liberándose del principio de rotación igualitaria entre los Estados miembros y de los principios establecidos en el artículo 244 TFUE, exige una revisión de los tratados según el procedimiento ordinario (CIG precedida de una Convención).

Mejorar la comunicación de la Comisión europea. El colegio de comisarios debería difundir en los medios su reunión semanal mucho más que en la actualidad, en que sus trabajos permanecen relativamente confidenciales, cuando son, en bastantes aspectos, de la misma naturaleza que los de un consejo de ministros. Una de las razones de ello es que el acta de la reunión del colegio no está disponible hasta una semana después de su celebración. Al menos, se debería publicar un comunicado de prensa que recoja los principales puntos abordados el mismo día de la reunión del Colegio. De otra parte, se podría crear una agencia audiovisual europea para ir más allá de las iniciativas actuales (Arte, Euronews).

Se trata de otra reforma planteable sin modificar los tratados.

27 Excepto el acuerdo PPE-Liberales en 1999, que ha introducido por primera vez una división partidista en el seno del Parlamento europeo.

28 Para más detalles, podemos remitir a T. Chopin et L. Macek, «Après Lisbonne, le défi de la politisation de l'Union européenne», en *Les Etudes du CERI*, n.º165, Centre d'Etude et de Recherches Internationales, Sciences Po, 2010.

II.2 Asociar los parlamentos nacionales a la supervisión económica y presupuestaria

En materia de refuerzo de la legitimidad democrática, los parlamentos nacionales y el Parlamento europeo tienen un papel decisivo que jugar.

El desarrollo del artículo 13 del Tratado de Estabilidad²⁹ permitiría aumentar la asociación de los parlamentos nacionales a las decisiones adoptadas, y reforzar así la legitimidad democrática de las decisiones adoptadas en materia de control presupuestario³⁰. Este desarrollo podría tener lugar en un primer momento sobre la base de una conferencia de la zona euro con la participación de los miembros de la Comisión de asuntos económicos y monetarios del Parlamento europeo (a excepción de los que provengan de Estados miembros que no hayan ratificado el tratado de estabilidad), así como de los presidentes de las comisiones de Hacienda y de las comisiones de asuntos económicos de los parlamentos nacionales. Esta conferencia de la zona euro podría adoptar informes de iniciativa, emitir dictámenes o resoluciones.

Las modalidades de aplicación del artículo 13 del Tratado de Estabilidad podrían ser establecidas en el marco de un acuerdo interinstitucional.

La conferencia de la zona euro podría tener confiado un papel importante en los mecanismos de supervisión económicos y presupuestarios previstos para los Estados miembros de la Unión económica y monetaria. Se reuniría en sesiones ordinarias complementadas con la posibilidad de convocar sesiones extraordinarias. Sobre la base de los informes presentados por los Estados miembros y la Comisión (que deberían permitir establecer una visión consolidada de las cuentas públicas de la zona euro), pero igualmente de investigaciones que podría decidir por propia iniciativa, esta institución podría asegurarse de la solidez de la zona euro y del respeto a los compromisos adoptados por los Estados miembros (se podría plantear confiar a una minoría cualificada de parlamentarios el poder de acudir al Tribunal de Justicia de la UE en caso de incumplimiento). También tendría que conocer la marcha de las medidas adoptadas en el marco de la condicionalidad de los programas de ayuda. Tendría el poder de audición de los ministros de los Estados miembros, el presidente del BCE y el presidente del Eurogrupo.

Una revisión del tratado es necesaria según el procedimiento simplificado contemplado en el artículo 48 § 3 TFUE. No obstante, según el perímetro de competencia de la conferencia de la zona euro, no se debe excluir que sea exigible una modificación de los tratados por el procedimiento de reforma ordinario (CIG precedida de una convención).

Una modificación institucional en el ámbito monetario (para la audición del presidente del BCE, si se le impone la obligación de asistir por invitación de la conferencia de la zona euro) es posible mediante el procedimiento de reforma simplificada previsto

29 El artículo 13 del nuevo tratado prevé que «el Parlamento europeo y los parlamentos nacionales de las partes contratantes determinarán la organización y promoción de una conferencia de representantes de las comisiones competentes de los Parlamentos nacionales y los representantes de las comisiones competentes del Parlamento europeo con el fin de debatir las políticas presupuestarias y otros asuntos previstos por el presente Tratado».

30 Yves Bertoncini, «Les parlements de l'UE et la gouvernance de l'UEM. Quelle dimension parlementaire pour l'«Union politique?»», *Tribune*, Notre Europe-Institut Jacques Delors, 11 avril 2013.

en el artículo 48 § 6 TUE, pero requiere una decisión del Consejo europeo adoptada por unanimidad tras consulta al Parlamento europeo, a la Comisión y al Banco central europeo.

II.3 Reforzar la legitimidad y el papel del Parlamento europeo

Una representación más proporcional a la población reforzaría la legitimidad democrática del Parlamento europeo. En el momento actual, la composición del Parlamento europeo está alejada del principio de equidad democrática de la representación: el número de diputados por habitante es, por ejemplo, más de dos veces elevado en Finlandia que en Francia. Ahora bien, los ciudadanos debiendo todos tener los mismos derechos políticos en un sistema democrático, su voto debería tener el mismo peso³¹. Dicho de otra manera, el número de habitantes por diputado debería ser el mismo en todos los países (con una representación mínima no obstante para asegurarse de que los Estados miembros menos poblados están representados)³², lo que constituye un criterio objetivo difícilmente contestable. No obstante, teniendo en cuenta el sustancial aumento de poderes del Parlamento europeo al hilo de los Tratados, reforzar la legitimidad democrática de esta institución, por lo demás la única elegida por sufragio universal directo, constituye una auténtica cuestión, como lo recuerda habitualmente la jurisprudencia del Tribunal constitucional alemán³³.

Dicha modificación exige una reforma del artículo 14 §2 TUE mediante el procedimiento de revisión ordinaria de los tratados (CIG precedida de una Convención).

Reconocer un derecho de iniciativa legislativa conjunta al Parlamento europeo y al Consejo. El «monopolio de la iniciativa» del que dispone la Comisión europea no se aplica más que en el único «pilar comunitario»; en efecto, en el segundo (política exterior y de seguridad común) y el tercer pilares (justicia e interior), los Estados miembros se benefician de un derecho de iniciativa conjunto con la Comisión europea. Podría ser oportuno extender esta regla a las políticas del pilar comunitario, no con la idea de restringir las prerrogativas de la Comisión, sino más bien para añadir un elemento de democracia al estadio inicial del proceso de decisión comunitaria. Compartir la iniciativa entre, de un lado la Comisión (que conservaría esta prerrogativa) y de otro, los parlamentarios europeos y los gobiernos de los Estados miembros de la Unión europea (bajo la forma por ejemplo de un derecho de iniciativa conjunto entre estas dos ramas del poder legislativo europeo), presentaría un doble valor añadido, en comparación al

31 Cf. T. Chopin et J.-F. Jamet, «La répartition des sièges de député au Parlement européen entre les Etats membres: un enjeu démocratique autant que diplomatique», en *Questions d'Europe — Policy papers* de la Fondation Robert Schuman, n.º 71, 2007.

32 Una solución sencilla sería tener un diputado por X (por ejemplo 1) millón de habitantes con un mínimo de uno o dos diputados por Estado miembro.

33 La sentencia del Tribunal Constitucional alemán de Karlsruhe sobre el Tratado de Lisboa subraya que el principio democrático, aplicado a un Estado, impone respetar ciertas condiciones que la Unión no cumple, y especialmente el hecho de que las elecciones europeas no se llevan a cabo según el principio de «un hombre, un voto». Sobre este punto se puede consultar la discusión en *Les conséquences du jugement de la cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne*, Fondation Robert Schuman / Konrad Adenauer Stiftung, septiembre de 2009.

sistema actualmente en vigor: (i) permitiendo en primer lugar responder a las exigencias democráticas fundamento de la democracia representativa (en la cual los órganos ejecutivo y legislativo comparten el poder de proponer las leyes); (ii) haciendo sentir a los ciudadanos que pueden ser escuchados y que sus representantes, tanto nacionales como europeos, tienen la capacidad de transmitir sus demandas³⁴. Esta innovación podría presentarse como un complemento al derecho de iniciativa ciudadana introducido por el Tratado de Lisboa.

Dicha modificación exige una reforma de los tratados (art. 225 TFUE) mediante el procedimiento ordinario (CIG precedida de una Convención).

— Dar la posibilidad al Parlamento europeo de disponer de un papel más importante en materia de control de los déficits y desequilibrios macroeconómicos excesivos, en el marco de una modificación del artículo 126 TFUE. En particular, el Parlamento europeo debería poder decidir por mayoría simple iniciar el procedimiento por déficit excesivo o el procedimiento por desequilibrio macroeconómico excesivo sobre la base de una recomendación de la Comisión cuando el Consejo decida no seguir la opinión de la Comisión.

Esta reforma exige una modificación del tratado mediante el procedimiento de reforma simplificado del artículo 48 § 6 TUE.

Con el fin de fortalecer la competencia técnica sobre la que podrán apoyarse los parlamentarios, se crearía un consejo de análisis económico europeo y podría ser instado a actuar por el Parlamento europeo y la conferencia de la zona euro. Les sería igualmente posible solicitar la opinión del Comité económico y social europeo para beneficiarse del punto de vista del órgano representativo de la sociedad civil europea.

La creación de un Consejo de análisis económico europeo es posible sin modificar los tratados. Por contra, convendría prever explícitamente en los tratados la posibilidad para el Parlamento europeo de dirigirse a él (igualmente para solicitar la opinión del CESE). Ello exige una modificación de los tratados mediante el procedimiento de revisión simplificada, pero sobre la base de una decisión del consejo europeo adoptada por unanimidad (art. 48 § 6 TUE).

II.4 Dar una legitimidad democrática más fuerte a las decisiones del Eurogrupo y de la cumbre de la zona euro

— Colocar al Eurogrupo bajo control del Parlamento europeo creando un vicepresidente de la Comisión y del Consejo para el euro y asuntos económicos, a fin de crear el ministro de Hacienda europeo deseado por Jean-Claude Trichet y Wolfgang Schäuble. Esta personalidad aseguraría conjuntamente el papel de Comisario de asuntos económicos y monetarios y de presidente del Eurogrupo —que sería desde entonces responsable ante el Parlamento europeo. Tendría estatuto de vicepresidente de la Comisión y del Consejo. Se apoyaría en el grupo de trabajo Eurogrupo para la preparación y el seguimiento de las reuniones en formato de zona euro, y en el Comité económico y financiero con vistas a las reuniones del conjunto de Estados miembros de la UE. Tendría bajo su

34 Cf. Y. Bertoncini, *Europe: le temps des fils fondateurs*, Michalon, 2005.

autoridad un secretario general del Tesoro de la zona euro cuyo ámbito de competencias estaría en función de los objetivos de la unión presupuestaria en proceso de constitución (especialmente a través de los mecanismos de aseguramiento y los instrumentos presupuestarios ya existentes)³⁵. El vice-presidente de la Comisión y del Consejo para el euro y para asuntos económicos sería el rostro y la voz política del euro. Se encargaría de la comunicación de las decisiones del Eurogrupo y de la representación externa de la zona euro en el seno de las instituciones financieras internacionales, se encargaría de explicar en qué medida las políticas presupuestarias o estructurales de los Estados miembros de la zona euro forman con la política monetaria del BCE un *policy mix* coherente. Finalmente, se debería expresar regularmente ante la conferencia de la zona euro.

Las atribuciones de este vice-presidente de la Comisión y del Consejo para el euro y para asuntos económicos podrían ser precisadas en el marco del Protocolo sobre el Eurogrupo.

— Un comité encargado del euro se crearía en el seno del Parlamento europeo. Las instituciones de la zona euro (MES, Troika) deberían rendir cuenta de su acción ante este comité. El presidente de este comité sería además invitado a las reuniones del Eurogrupo y a las cumbres de la zona euro para ser escuchado.

Esta modificación podría tener lugar en el marco de una reforma del Protocolo sobre el Eurogrupo.

III. ¿QUÉ MÉTODO(S)?

Para hacer avanzar la integración europea, la cuestión del método es indisociable de la de la voluntad política. Los instrumentos jurídicos no dejan de ser herramientas técnicas al servicio de un proyecto político cuya perennidad exige que sea apoyado por los Estados y aceptado por los pueblos.

III.1 El carácter central del diálogo franco-alemán

A este respecto, el período que se abre con la perspectiva de las elecciones europeas en mayo de 2014 y la elección que seguirá del próximo presidente —o presidenta— de la Comisión europea es determinante, puesto que va a obligar a las partes implicadas en

35 Jean Pisani-Ferry ha subrayado el riesgo asociado a esta fusión planteando la cuestión: «imaginemos un comisario que exigiera sanciones contra un Estado y presidiera posteriormente el Consejo en el que esta propuesta fuera validada o rechazada?». En realidad, una situación similar existe en el ámbito de la competencia: la Comisión europea investiga y decide, bajo el control del Tribunal de Justicia de la UE. No obstante, Jean Pisani-Ferry propone otra solución, igualmente posible: la creación de un comité presupuestario independiente que permitiría «exteriorizar la vigilancia de déficits excesivos confiándola a una autoridad distinta de servicios de la dirección general de asuntos económicos y financieros (ECFIN), (...), sobre la que el comisario no tendría autoridad. El establecimiento de dicho comité presupuestario independiente liberaría al comisario de su papel de abogado y permitiría entonces contemplar la posibilidad de que añada a sus funciones la de presidente del Eurogrupo», en «Assurancemutuelleoufédéralisme: l'euro entre deux modèles», Bruegel, 8 octobre 2012-<http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/911-assurance-mutuelle-ou-federalisme-la-zone-euro-entre-deux-modeles/>

el debate europeo —gobernantes, ciudadanos, sociedad civil— a pronunciarse sobre la orientación que pretenden dar a la construcción europea. Sabido es, en efecto, que independientemente de los textos, la práctica política es decisiva. De la elección de las personalidades que se instalarán a la cabeza de las instituciones europeas dependerá en gran medida la capacidad de la Unión para avanzar o no. A este respecto, las polémicas que se han desarrollado estas últimas semanas entre el Presidente de la Comisión europea y ciertos dirigentes nacionales son a la vez inquietantes y tranquilizadores. Inquietantes porque fragilizan indudablemente la Unión europea en una coyuntura política, económica y social ya muy inestable. Pero tranquilizadoras también, porque marcan por fin el inicio de una verdadera politización del debate europeo, lo que era impensable hace todavía unos años.

El análisis es en cambio diferente respecto a la relación franco-alemana cuyo barómetro es un indicador particularmente fiable de la voluntad política europea. El pasado nos enseña que sin convergencia franco-alemana, no hay avances para la Unión. Las tensiones recientes entre París y Berlín no deben sin embargo ser sobreestimadas. La relación franco-alemana ha sido siempre tributaria de ciclos electorales internos, y los inicios de mandato se caracterizan siempre por una fase de prueba en la que los dirigentes se examinan y aprenden a conocerse³⁶. El primer año del quinquenato del presidente Hollande no es una excepción a esta regla y, tras una fase de tensiones, parece abrirse un nuevo período de las relaciones franco-alemanas. Pero mientras que Alemania ha defendido hasta ahora una visión federal del proyecto europeo —en tanto que Francia se ha mantenido más ligada a un enfoque más intergubernamental— Berlín estaría cada vez más tentado a confiar a los Estados, más que exclusivamente a las instituciones europeas, el liderazgo económico y político de la zona³⁷. Este cambio podría marcar el nuevo equilibrio de la relación franco-alemana. Una relación que evoluciona en un contexto en el que Alemania se inclina más que antes a desarrollar relaciones privilegiadas con otros Estados miembros, ya se trate del Reino Unido o de los países de Europa central y del este donde se sitúa el nuevo centro de gravedad de la Unión ampliada.

La disminución de la ambición federalista alemana, asociada a una dilución real de la influencia francesa en el seno de la Unión³⁸ no deja de tener consecuencias en el método utilizado para organizar el gobierno económico de Europa y para plasmar, llegado el momento, una verdadera unión política. Se deben plantear varias opciones y se debe analizar su viabilidad respecto a la relación de fuerzas políticas en el seno de la Unión y de su capacidad para lograr los objetivos perseguidos.

III.2 ¿Evolución con tratados sin cambios o revisión de los tratados?

Hay de entrada avances que se podrían conseguir sin modificar nada del marco jurídico actual, gracias al simple impulso político que los Estados afectados podrían

36 V. Henrik Utterwedde, «Coopération franco-allemande: des tensions productives», en T. Chopin et M. Foucher (dir.), *Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2013*, Lignes de repères, 2013.

37 Cf. Philippe Ricard, «L'Allemagne s'est convertie à une Europe des Etats et à un pilotage économique de la zone euro», en *Le Monde*, 24 de junio de 2013.

38 Ver François-Xavier Priollaud y David Siritzky, *Que reste-t-il de l'influence française en Europe?*, La documentation française, 2011.

dar a la Unión económica de la zona euro. Así ocurriría con el nombramiento de un presidente de la zona euro a tiempo pleno sin otro mandato nacional, con la puesta en marcha de un calendario político de convergencia económica y fiscal de los Estados miembros, o también con una representación unificada de la zona euro en el FMI y en el Banco Mundial. Estas reformas pueden claramente realizarse sin modificar los tratados siempre y cuando exista voluntad política.

A pesar de ello, está claro que más allá de señales políticas, una plena integración económica y bancaria de la zona euro, igual que la de la unión monetaria, precisa una evolución significativa del marco jurídico actual; ¿pero cómo?

Una primera vía posible sería el recurso a una cooperación reforzada entre los 17 — y pronto 18— Estados miembros de la zona euro. El tratado de Lisboa ha ampliado en efecto el recurso a las cooperaciones reforzadas, que ahora pueden aplicarse a todos los ámbitos de la acción europea, si se reúne al menos a 9 Estados miembros y si no resulta contraria a los tratados. Se podrían de este modo plantear cooperaciones reforzadas sobre cuestiones puntuales, al igual que la concluida entre 11 Estados miembros para introducir una tasa sobre las transacciones financieras. No obstante, el instrumento de las cooperaciones reforzadas se usa más para avances sectoriales — la patente europea, la ley aplicable en materia de divorcio de parejas binacionales por ejemplo— que para un proyecto global de unión económica.

En estas condiciones, la vía habitual de una revisión de los tratados parece la más lógica para avanzar en la integración europea. Éste ha sido el método que se ha utilizado siempre en el pasado, bien para la creación del mercado único (Acta única europea), de la moneda única (Tratado de Maastricht), de la política exterior y de seguridad común o de la política europea de asilo e inmigración (Tratado de Amsterdam). Pero hoy es incierto que se reúnan las condiciones políticas para plantear una revisión de los tratados, es decir la unanimidad de Estados miembros para la firma de la ratificación de las modificaciones introducidas. Revisar los tratados, es también abrir una vez más la caja de Pandora de las demandas de tratamiento particular de tal o cual Estado miembro, empezando por el Reino Unido, más que nunca tentado de redefinir los términos de su relación en la Unión Europea³⁹.

III.3 ¿Un tratado intergubernamental?

Pareciendo la unanimidad exigida para la revisión de los tratados europeos difícil de conseguir, no hay que excluir el método consistente en recurrir a la firma de un tratado internacional entre los Estados miembros de la zona euro, compatible con los tratados europeos⁴⁰. Este método se ha utilizado ya para asuntos como la cooperación policial

39 Cf. Thierry Chopin y Jean-François Jamet, «Grande-Bretagne: sortir du dilemme», en *Le Figaro*, 24 de enero de 2013; Jean-François Jamet, «Several Europe but wichones? A proposal to rationalise European Integration», in T. Chopin, M. Foucher (ed.), *Schuman Report on Europe.State of the Union 2013*, Springer, 2013; T. Chopin «Two Europes», en *Europe in search of a new settlement.EU-UK relations and the politics of integration*, London, Policy Network, 2013.

40 Cf. Jean-Claude Pirié, *The Future of Europe: Towards a Two Speed Europe?*, Cambridge University Press, 2012.

y transfronteriza con la firma en 2005 del Tratado de Prüm, rápidamente incorporado al *acquis* comunitario. Recurrir al instrumento de un tratado internacional presenta una ventaja cierta: no condicionar su entrada en vigor a la ratificación unánime de los Estados signatarios. Las condiciones de entrada en vigor podrían reproducir las del tratado presupuestario de 25 de marzo de 2012.

Se debe sin embargo reconocer que el recurso a un acuerdo internacional antes que a una revisión de los tratados europeos, es señal de una posible renuncia a progresos más fuertes hacia el federalismo económico y presupuestario, que la crisis ha revelado necesario. La opción del instrumento jurídico es bien revelador del predominio intergubernamental dado a la unión económica europea, que no deja de plantear interrogantes sobre el componente democrático de este proyecto político. Puesto que los pueblos europeos manifiestan una muy alta expectativa de legitimación política de la construcción europea, la unión económica no debería marginar al Parlamento europeo y a los Parlamentos nacionales. Toda nueva etapa en la integración europea debe en este contexto acompañarse de un componente de integración democrática.

III.4 ¿El recurso al método de la Convención?

A este respecto, el recurso al método convencional, no solamente para revisar los tratados, sino también para legitimar el proyecto europeo, es una vía original que merecería profundizarse. Ha dado muestras de ello reuniendo en un mismo foro legitimadas complementarias: parlamentarios nacionales, diputados europeos, representantes de gobiernos y miembros de la Comisión europea.

Convenciones especializadas —cuya composición sería de geometría variable según los asuntos examinados— podrían de este modo convocarse por el Consejo europeo, que le daría el mandato, no de legislar, sino de desarrollar propuestas sobre las principales orientaciones de la construcción europea. Estas propuestas serían a continuación sometidas al examen del legislador europeo, cuando entren dentro del marco de los tratados en vigor.

Del modelo social europeo al presupuesto comunitario, pasando por un debate sobre las fronteras de la Unión o el futuro de la política agrícola común, el recurso más frecuente al método convencional sería una forma inteligente de asociar los Parlamentos nacionales, demasiado a menudo confinados al papel de observadores de la construcción europea. Estos se impondrían así como un verdadero generador de propuestas no desconectado de las opiniones públicas nacionales.

III.5 ¿Qué compromiso posible?

Las consideraciones que preceden muestran que no hay solución ideal (tanto una reforma de los Tratados como un tratado internacional tienen sus defectos). Convendría entonces terminar este análisis sugiriendo las posibles líneas de un compromiso aceptable, por ejemplo una modificación de los tratados que:

— consolidaría los tratados internacionales actuales (MES, pacto presupuestario) en un protocolo sobre la Unión económica y monetaria anexo al TFUE;

— crearía un procedimiento específico de revisión de este protocolo autorizando a los Estados miembros del UEM a modificar el TFUE para las disposiciones específicas de la UEM sin tener necesidad de hacer ratificar dicho cambio por los Estados no participantes en la UEM. Toda nueva disposición debería por supuesto ser compatible con las otras disposiciones de los tratados;

— precisaría, en el marco del Protocolo sobre el Reino Unido, los ámbitos (aparte del mercado interior) en los que el Reino Unido continúa participando. Estaría claro que el Reino Unido no podría participar (en el Parlamento o en el Consejo) en las decisiones de los ámbitos a los que ha renunciado participar. Respecto al presupuesto, no podría pronunciarse más que sobre los presupuestos previstos para los ámbitos en los que participa, sin poder pronunciarse sobre la cifra global. Finalmente, el Reino Unido conservaría la posibilidad de opt-in para otras políticas a las que se ha comprometido participar en el marco del protocolo;

— incorporaría los cambios para fortalecer la legitimidad democrática de las instituciones europeas (cf. las propuestas formuladas en este texto).

La crisis, la creciente desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones europeas y las reformas en curso colocan a Europa frente a un gran reto político.

En tanto se aproximan las elecciones europeas de 2014, es el momento de abrir este debate. Si nos podemos alegrar de que Francia y Alemania hayan presentado recientemente una contribución común con vistas al Consejo europeo de 27 y 28 de junio de 2013, conviene precisar las formas institucionales y políticas del futuro de la Unión europea.

Las recientes iniciativas franco-alemanas puestas sobre la mesa están en efecto marcadas por una cierta ambigüedad y plantean toda una serie de interrogantes que deberán obtener respuestas. En cuanto al Presidente a tiempo pleno del Eurogrupo, la cuestión de su responsabilidad ante el Parlamento europeo debe plantearse. Además, el fortalecimiento de la coordinación intergubernamental plantea la cuestión del riesgo de competencia entre las dos ramas del ejecutivo en materia económica (Consejo vs. Comisión) así como la competencia entre los dos órdenes jurídicos (tratados intergubernamentales de la zona euro vs. tratados UE). ¿Cómo reconciliar los dos? Por lo demás, los poderes de la sub-formación del Parlamento europeo competente para la zona euro merecerían ser concretados. ¿Cómo ejercerá su control democrático? ¿Podrá codecidir con el Consejo en materia económica? ¿Ejercerá un control frente a la *troika*? ¿Tendrá el poder de audicionar y de aprobar el nombramiento del presidente del Eurogrupo? Finalmente, perdura la indefinición sobre la cuestión del método que se utilizará y especialmente sobre la posible revisión de los tratados —incluso limitada como desea Alemania—. En este último caso, los avances de la integración de la zona euro plantean in fine la cuestión de la difícil articulación entre la Unión Europea y zona euro, dicho de otro modo, de un reforzamiento de la diferenciación de la UE y del estatuto de los Estados no pertenecientes a la zona euro, especialmente el Reino Unido— que aprovecharía la oportunidad de una revisión de los tratados para renegociar excepciones.

Bajo el efecto de la crisis, están cayendo numerosos tabús: unión política, federalismo presupuestario, unión bancaria. Estos debates deben profundizarse a fin de acelerar

la aplicación de las reformas necesarias para que los ciudadanos recuperen la confianza en las instituciones europeas.

TITLE: Reforming the European decision-making process. Legitimacy, efficiency, legibility.

ABSTRACT: This paper aims to outline a certain number of concrete proposals in view of providing detailed, operational content to the project to strengthen legitimacy and democratic control of European decisions as part of the work towards reforming the Economic and Monetary Union. The legal feasibility of each of the proposals set out here is analyzed by identifying the type of reform it involves: innovation using the treaty as it stands; limited changes to the Treaty under the simplified revision procedure, more important changes to the Treaty under the ordinary revision procedure.

RESUMEN: Este texto pretende articular propuestas concretas con el objetivo de aportar un contenido preciso y operativo al proyecto de unión política dirigido a reforzar la legitimidad y el control democráticos de las decisiones europeas en el marco de los trabajos sobre la reforma de la Unión económica y monetaria. La viabilidad jurídica de cada una de las propuestas contempladas se analiza identificando el tipo de reforma que suponen: innovaciones sin cambios en el tratado, modificaciones limitadas del Tratado a título del procedimiento de reforma simplificado; modificaciones más amplias del Tratado a título del procedimiento de reforma ordinario.

KEY WORDS: European Union. Political Union. Agreements. Reforms.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea. Unión política. Tratados. Reformas.

FECHA DE RECEPCIÓN: 21.06.2013. FECHA DE ACEPTACIÓN: 30.7.2013.

