

## Consideraciones sobre la gobernanza de la UE

**JOAQUÍN ALMUNIA**

Ex ministro (1982-1991) y miembro de la Comisión Europea (2004-2014)

### Resumen

La integración europea ha rendido en sus casi siete décadas de existencia frutos inestimables. Incluso los británicos están comprobando la solidez de los vínculos que les unen al resto de los europeos, y el coste de su ruptura. Tras las elecciones europeas, comienza un nuevo ciclo político en la UE. Ante el futuro que se avecina, es obligado reflexionar sobre cómo continuar el proceso de integración y la mejora de la gobernanza de la Unión. Las sucesivas ampliaciones han aumentado su diversidad interna y sus competencias se han extendido. El creciente poder del Consejo Europeo lleva al paulatino recurso a la vía intergubernamental. La eficacia en la toma de decisiones se resiente, y los grandes países son los beneficiarios de ello. Sólo la vuelta al uso habitual del método comunitario y la limitación de la regla de la unanimidad aumentará la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de la Unión.

**Palabras clave:** Gobernanza, método comunitario, consejo europeo, diversidad interna.

### Abstract

European integration has provided, during its almost 7 decades of existence, invaluable incomes. Even British citizens are noting the solidity of the bonds that link them with the rest of Europeans, and the cost of the breakdown. After the European elections, a new political cycle within the EU begins. In light of the future approaching, a reflection of about how to continue the process of integration is needed, the improvement of Union's governance. Successive enlargements have increased its internal diversity and extended its competences. The growing power of the European Council brings the increasing resource to the intergovernmental pathway. Efficiency in the decision-making is undermined, and big countries benefit from it. Only coming back to the usual application of the Community method and the consequent limitation of the unanimity rule will strengthen the confidence of citizens in the EU's functioning.

**Key words:** Governance, Community method, European Council, internal diversity.

## La construcción europea, un proyecto complejo

La historia de la integración europea es una historia de éxito. En mayo próximo celebraremos el 70 aniversario de la Declaración Schuman, que abrió una vía plagada de logros. La erradicación de las guerras en el interior de nuestras fronteras, la expansión de las libertades, de la democracia parlamentaria y del progreso social, no se pueden explicar sin los grandes avances y logros alcanzados gracias al proceso de integración.

Lo que comenzó con la puesta en marcha de una Comunidad del carbón y del acero (CECA) en 1951 por parte de seis países de Europa Occidental se ha transformado hoy en la Unión Europea de 27 Estados miembros -prescindiendo ya del Reino Unido- con un amplio listado de competencias que se proyectan, en un juego de suma positiva, sobre terrenos que hasta hace poco formaban parte del núcleo duro de la soberanía nacional. El paso más importante en siete décadas de integración ha sido la creación de la moneda única. El euro fue creado gracias a una decisión enormemente política. La competencia exclusiva de la Comisión Europea en materia de política de competencia o de comercio exterior han hecho tanto en favor de la integración como los miles de normas necesarias para eliminar las barreras en nuestro mercado interior. Los avances en el espacio común de libertad y justicia hubiesen sido inimaginables hace un par de décadas. Lo mismo cabe decir de la creación de la figura del Alto representante en materia de acción exterior y de seguridad. Todo ello ha permitido a la UE introducirse en áreas reservadas a los Estados según la concepción tradicional de la soberanía nacional.

Gracias a la visión y el impulso de varias generaciones de líderes políticos, apoyados por el sentimiento europeísta de millones de ciudadanos, las “solidaridades de hecho” de las que habló Schuman en 1950 han ido produciendo cambios sustanciales en el modelo rindiendo un impresionante volumen de frutos. Hoy, el grado de interdependencia entre los países miembros de la UE es ya muy elevado. Las regulaciones relacionadas con la eliminación de barreras a la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas en el seno del mercado interior han producido un efecto de aproximación de las legislaciones nacionales cuya marcha atrás generaría costes elevados. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE ha cobrado un papel extraordinariamente relevante. El papel del Servicio de Acción Exterior, como servicio diplomático de los países de la UE, gana terreno respecto de sus colegas de cada uno de los países miembros. A mi juicio, revertir ese proceso es a estas alturas una tarea inviable.

Incluso los británicos, que siempre quisieron mantenerse distanciados de los avances hacia una mayor integración, están hoy comprobando la solidez de los vínculos e intereses que les unen con sus hasta ahora socios, y calibran la magnitud de los costes que van a soportar por haber decidido unilateralmente abandonar el proyecto. Su error de cálculo ha acabado por disuadir a quienes mantenían viva la tentación de seguirles; e incluso ha reforzado sus argumentos en favor de permanecer en la Unión.

Los 27 países miembros han sabido mantenerse unidos a lo largo de un proceso de negociación extraordinariamente difícil. Los funcionarios europeos han demostrado su elevado nivel profesional y su compromiso con el proyecto europeo, frente a sus colegas británicos, carentes de orientaciones y criterios claros por parte de sus responsables políticos. Los valores que justifican y dan sentido al proyecto de integración se han puesto de manifiesto de manera explícita, en unos momentos en los que las secuelas de la crisis parecían ponerlos en cuestión.

En paralelo a las negociaciones con el Reino Unido sobre las condiciones de su salida y las grandes líneas de su futura relación con la UE, la Comisión, el Parlamento y los países miembros han desarrollado un debate sobre “el futuro de Europa”. Tras las elecciones al parlamento de Estrasburgo, se abre un periodo de renovación de las personas que van a liderar las instituciones comunes durante el próximo quinquenio. A su vez, los cambios políticos que se vayan sucediendo en los gobiernos y parlamentos nacionales serán decisivos para confirmar o introducir variaciones en la orientación del Consejo Europeo, desde donde los jefes de Estado y de Gobierno marcan lo esencial de la estrategia común.

### **Necesidad de mejorar la gobernanza de la UE**

Los líderes de la UE no pueden ignorar que la gobernanza europea necesita mejoras cuya introducción no puede posponerse por más tiempo. Es obligado el análisis de las consecuencias derivadas del aumento en el número de los países miembros, de los cambios en el equilibrio de las relaciones de poder entre las instituciones de la Unión, así como del difícil equilibrio entre la necesidad de proseguir la armonización, o al menos la convergencia, entre las legislaciones y regulaciones nacionales, por un lado, y la aplicación del principio de subsidiariedad, por otro.

La eficacia en el cumplimiento de los objetivos de la Unión depende de ello. La UE ha cambiado mucho desde sus orígenes hasta la actualidad, y esos cambios no han tenido suficiente reflejo en los procesos de toma de decisiones. En algunos casos incluso los han hecho más frágiles e ineficaces. Y en general, los ciudadanos perciben que las instancias en las que se adoptan decisiones muy importantes para su vida y para sus aspiraciones son lejanas, opacas y a veces ininteligibles.

Las sucesivas ampliaciones han aumentado de forma considerable el número de miembros de la UE, y han extendido sus fronteras exteriores en todas direcciones. Las respectivas experiencias históricas y las identidades culturales son hoy mucho más diversas. La mayor parte de los países que se incorporaron a la UE a partir de 2004 tienen una visión de los objetivos perseguidos por el proceso de integración bastante diferente a la de los países firmantes del Tratado de Roma o a la de quienes nos integramos a la Comunidad Europea en los años 80. Su nivel económico refleja diferencias evidentes, y las crecientes desigualdades sociales y territoriales

exigen para su corrección mayores cotas de solidaridad y políticas e instrumentos más eficaces que los disponibles hasta ahora.

Ante los nuevos desafíos que unos y otros enfrentamos actualmente, es imprescindible reforzar nuestra cohesión interna y nuestra capacidad de entendimiento. Pero ello requiere un esfuerzo político mayor que el que hemos sido capaces de realizar en estos años. Las amenazas a la seguridad son, por paradójico que pueda parecer, más perceptibles ahora que en la época de la Guerra fría. La capacidad de cada país para hacer frente por separado a desafíos globales como el cambio climático es muy limitada, y la demanda de protección frente a los flujos migratorios o la competitividad creciente de China y otras economías emergentes no ha encontrado aún una respuesta eficaz. Los máximos responsables políticos de la Unión no han encontrado hasta ahora la manera de ofrecer propuestas capaces de reducir incertidumbres y proporcionar suficiente confianza de cara al futuro de los europeos.

Gobernar la UE es, por todo ello, una tarea compleja. El aumento del número de países miembros y su distinta visión acerca de los objetivos últimos de la integración europea, así como de las prioridades asumidas en cada momento, son datos que hay que tomar en consideración. Las distintas velocidades para la participación en la moneda única, en el espacio Schengen, en el espacio de Libertad y Justicia, y más recientemente en los primeros pasos hacia una política de seguridad y defensa, añaden grados crecientes de heterogeneidad. También contribuye a ello el énfasis diferenciado sobre la importancia de una acción exterior común para toda la UE, lo que es visto por parte de algunos países como una limitación no tolerable a su autonomía. Ello puede ser comprensible en una Unión que se proyecta hacia terrenos no desarrollados en las fases iniciales del proceso de integración, pero no proporciona ninguna garantía de que la unilateralidad pueda garantizar mejor que la acción común la defensa de los verdaderos intereses nacionales de cualquiera de los países miembros.

Los avances necesarios no se llevarán a cabo mediante un itinerario establecido de antemano, pues nunca se quisieron definir con precisión los planos en base a los cuales había que construir los estadios más avanzados de la integración. Los Estados Unidos de Europa, ideal sostenido por los federalistas utópicos, constituyen una declaración de intenciones más retórica que real. En realidad, la definición que recoge el Tratado como objetivo de la integración –“una unión cada vez más estrecha”– refleja con mayor realismo lo que hoy nos aglutina como europeístas. Esa frase marca una dirección estratégica clara, pero sin dibujar con nitidez todas y cada una de las fases intermedias, sometidas a la dinámica de los acontecimientos, a los cambios políticos en los países miembros y en las propias instituciones comunitarias, y al sentimiento mayoritario de los ciudadanos europeos. Estos comparten la necesidad de una Europa cada vez más relevante dentro y fuera de nuestras fronteras, pero la mayoría de ellos no están convencidos de la necesidad de compartir parcelas de soberanía con independencia de las razones que avalen su necesidad para reforzar a la UE y garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

## Los pros y los contras de la evolución reciente de la gobernanza europea

La arquitectura ideada por Jean Monnet previó una gobernanza basada en el llamado “método comunitario”. El poder ejecutivo residía en la Comisión (llamada Alta Autoridad en el Tratado de la CECA), representante del interés general europeo, encargada por ello de vigilar el cumplimiento de los Tratados y de la legislación común derivada de ellos, e investida del monopolio de la iniciativa legislativa. El poder legislativo, originalmente encomendado a un Consejo compuesto por los gobiernos de los países miembros, es compartido ahora entre ellos y el Parlamento europeo, elegido por voto directo desde 1979, que no ha dejado de ganar poder e influencia desde entonces. Pero ambos no están aun en pie de igualdad, pues cuestiones importantes -como los tributos- requieren la unanimidad de los miembros del Consejo.

La iniciativa legislativa de la Comisión está sometida a algunos condicionantes que, sin llegar a ponerla en cuestión, limitan su margen de actuación. De un lado, el Parlamento europeo intenta recortar su margen de decisión autónomo para formular propuestas, además de ser objeto de vigilancia por los parlamentos nacionales en aras del respeto debido al principio de subsidiariedad.

Pero la presión más fuerte viene por parte de los países miembros a través del Consejo. En la década de los años setenta del siglo pasado, la crisis económica originada por la brusca subida de los precios del petróleo, junto con la quiebra de la relación oro-dólar, provocó serias turbulencias en los tipos de cambio vigentes entre las principales monedas de los países miembros. La Comunidad Europea de la época estaba absolutamente inerte ante la volatilidad cambiaria, que empezaba a poner en riesgo el funcionamiento del mercado común y de la política agrícola común. Los jefes de Estado y de Gobierno de la época, bajo el liderazgo de Giscard d’Estaing y Helmut Schmidt, empezaron a reunirse de manera informal para intercambiar puntos de vista y perfilar actuaciones coordinadas a escala comunitaria.

De ahí surgió el Consejo Europeo, que con los años ha ido adquiriendo un protagonismo creciente. El Tratado de Lisboa de 2009 ha acabado convirtiéndolo en una institución más de la UE. De hecho, es la institución más importante, en cuyo seno los Jefes de Estado y de Gobierno acuerdan las grandes orientaciones estratégicas, marcan la agenda política y legislativa enviando indicaciones para su puesta en marcha al resto de las instituciones, y en una serie de ámbitos adoptan iniciativas puramente intergubernamentales al margen del método comunitario.

Su irrupción en el centro del mecanismo de toma de decisiones lo ha alterado sustancialmente. La Comisión ha perdido peso político, los ministros sectoriales recurren cada vez más al Consejo Europeo para que éste arbitre entre posturas que ellos debieran resolver, y el recurso cada vez más habitual al método intergubernamental no solo esquiva al Parlamento europeo, que no tiene poder para exigir a los máximos líderes la rendición de cuentas por sus acuerdos o desacuerdos.

El caso particular de la Unión Económica y Monetaria es un buen ejemplo para analizar cómo está evolucionando la gobernanza europea. El Banco Central Europeo, único responsable de la conducción de la política monetaria de la zona euro, es una institución federal que goza de un estatuto de total independencia, tanto respecto de los gobiernos de los países que comparten la moneda única como de las instituciones comunes de la UE. Desde su entrada en funcionamiento, el poder tradicional de los ministros de Economía y Finanzas se ha visto recortado. Es verdad que la política fiscal y presupuestaria sigue dependiendo en lo sustancial de los gobiernos y parlamentos nacionales de la eurozona, pero estos deben respetar las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a la hora de coordinar las políticas nacionales y someterse a la vigilancia encargada a la Comisión Europea. Pero tanto el ejecutivo comunitario como el Parlamento de Estrasburgo no tienen poder para decidir cuestiones como los programas de apoyo financiero a los países en dificultades, los llamados “rescates”, que se mantienen en una esfera básicamente intergubernamental.

Estas limitaciones, que no ayudan a reforzar la legitimidad democrática del funcionamiento de la UE, se han tratado de corregir a través de dos canales. De un lado, mediante una mayor politización de la Comisión Europea; de otro, mediante el papel de los parlamentos nacionales como supervisores de la actuación de sus gobiernos respectivos en el Consejo, y en particular de su respectivo representante en el Consejo Europeo.

Juncker anticipó desde el comienzo su voluntad de ser el presidente de “una Comisión más política”. Además, fue elegido dada su condición de candidato de la familia política que había obtenido más votos en las elecciones de mayo de 2014. Tras casi dos décadas como primer ministro de su país, ocho años de los cuales también ejerció como presidente del Eurogrupo, ya le habían convertido, antes de llegar a Bruselas, en una figura clave de la política europea. Nadie podía osar calificarle como un “eurócrata”. Pero precisamente por sus intentos de politizar la acción de la Comisión, muchos líderes nacionales han aumentado sus recelos frente a ella. La flexibilidad por parte de la Comisión a la hora de interpretar la aplicación de las reglas del Pacto de Estabilidad ha tenido como contrapartida el aumento de la desconfianza de muchos países miembros en el papel del ejecutivo comunitario.

A su vez, en algunos países miembros los parlamentos han reforzado su capacidad supervisora de la actuación de sus gobiernos en la UE, y en concreto en el Consejo Europeo. Probablemente, el Bundestag alemán es hoy el mejor ejemplo de ello. La poderosa canciller Merkel no sólo ha debido someter al escrutinio de sus parlamentarios los acuerdos adoptados en los Consejos Europeos, sino que ha tenido que solicitar su autorización con carácter previo para poder darles su asentimiento. La extensión del método intergubernamental, criticable por muchas razones, ha servido al menos a algunos parlamentos nacionales para ganar poder de cara a sus respectivos gobiernos, aun a costa de reducir el margen de maniobra para alcanzar acuerdos en la UE. La mayor implicación de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos es un hecho

positivo, siempre que no se traduzca en un recorte del margen de maniobra de los gobiernos a la hora de alcanzar acuerdos a nivel de la UE.

El balance de esta transformación de los poderes relativos entre las instituciones de la UE en beneficio del Consejo Europeo y en perjuicio de la Comisión, tiene inconvenientes que deben ser corregidos. Desde un punto de vista político, la transformación paulatina del Consejo Europeo, desde su inicial carácter puramente informal hasta su conversión actual en el auténtico gobierno de la UE, favorece la creciente deriva intergubernamental. Los líderes que se sientan en su mesa han asumido parcelas de poder que debieran pertenecer a la Comisión y al Parlamento en su calidad de intérpretes del interés general de la Unión. Eso incentiva la búsqueda de compromisos entre las posiciones de los países más fuertes, tanto por su tamaño de población como por su poder económico, en detrimento de las instituciones comunes y de los países más pequeños o económicamente más débiles.

En cuanto a la eficacia en la toma de decisiones, el canal intergubernamental lleva inexorablemente a que éstas se adopten por consenso, o a la posibilidad de veto por los grandes países. En ausencia de reglas preestablecidas con claridad para definir las mayorías cualificadas y las minorías de bloqueo, los desacuerdos suelen ser superados a menudo gracias a compromisos parciales, de alcance limitado y visión cortoplacista, en detrimento de estrategias más ambiciosas. Así ha sucedido durante la crisis en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, o en la aplicación de las reglas de asilo y refugio. Y cuando ni siquiera eso ha sido posible, las decisiones se han pospuesto una y otra vez, como sucede con algunos aspectos importantes de la Unión Bancaria, con la necesaria política común de inmigración o con la adopción de posturas claras en el ámbito de la acción exterior.

### **Algunos cambios necesarios**

¿Qué cambios son esperables en la gobernanza de la Unión al comienzo del nuevo ciclo político abierto tras las elecciones del 26 de mayo?

La composición del nuevo Parlamento ha introducido algunos elementos políticos nuevos. Los populismos antieuropeos, muchos de ellos de naturaleza xenófoba e incluso radicalmente antidemocrática, han registrado desde su perspectiva buenos resultados en una serie de países –Italia, Hungría, Polonia, Francia– pero también retrocesos claros en otros. En conjunto, su presencia en el nuevo hemicycle una vez que los británicos lo abandonen por su salida efectiva de la UE, será algo mayor pero no sustancialmente diferente a la que han tenido desde 2014 hasta ahora. Sus ganancias netas de escaños en algunos países serán compensadas por la salida de los partidarios del Brexit. Si los populistas no logran pactos con otras familias políticas pro-europeas, no podrán bloquear decisiones. En cuanto a los cuatro grupos políticos claramente favorables a la integración, las elecciones han introducido variaciones significativas en su pe-



so relativo: el centro-derecha del PPE y los socialdemócratas de S&D pierden escaños, mientras que los liberales y los verdes los ganan en un número prácticamente equivalente. Si no se dividen, garantizarán una mayoría sólida en todo lo relativo a la democracia liberal y a la integración europea.

El nombramiento del nuevo presidente de la Comisión es ahora más incierto que hace cinco años, pues la fragmentación en la representación de los partidos pro - europeos hace más difícil la aplicación de la regla según la cual el candidato de la lista más votada se hace con el puesto. La composición de la futura Comisión va a depender de los nombres que se propongan por los países miembros a su futuro presidente –o presidenta–, que deberá aceptarlos, para su posterior confirmación o rechazo por el Parlamento. Es de esperar que cualquier nombre disonante sea rechazado en uno de esos filtros. Además, las decisiones en el seno del colegio de Comisarios se adoptan por mayoría simple, lo cual evita en principio el riesgo de sesgos antieuropeos o antidemocráticos en ese nivel de responsabilidad.

Por el contrario, el Consejo Europeo y los Consejos de ministros sectoriales no están inmuniados frente a ello. Alrededor de sus mesas respectivas se sientan hoy media docena de miembros de carácter populista, xenófobo o puramente antidemocrático. En caso de decisiones adoptadas por mayoría cualificada, como son la inmensa mayoría de las de naturaleza legislativa, no espero que surjan mayores problemas, al margen de la consideración política que merece el mero hecho de que representantes con esas ideologías puedan llegar hasta participar en instituciones al máximo nivel de poder político en la UE. Pero cuando las decisiones están sometidas a la regla de la unanimidad, como es el caso del Consejo Europeo o de las iniciativas legislativas en materia tributaria, un solo voto puede bloquear la adopción de acuerdos extraordinariamente útiles para el avance de la integración.

En conclusión, los líderes europeos van a afrontar retos muy importantes durante los cinco años de este nuevo ciclo político en la vida de la UE. Lo que nos jugamos los ciudadanos europeos en este periodo no va a depender en lo sustancial de lo que puedan decidir en cada país los políticos nacionales. Ni aún menos de lo puedan decidir, en su ámbito, los funcionarios de las instituciones comunitarias. Los temas más trascendentales se van a debatir y adoptar en el marco de la Unión por los representantes de los gobiernos nacionales, y en su caso por los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo. Los dilemas y desafíos a los que deben hacer frente son de gran envergadura. Para que su tarea sea eficaz, habrán de tener presente, en todo caso, la necesidad de impulsar reformas en la gobernanza de la UE, sin esquivar su responsabilidad ante los problemas aún no resueltos en este ámbito, señalando con su dedo acusador a los “eurócratas de Bruselas”.