

EL INFORME DRAGHI: PROPUESTAS SOBRE EL SISTEMA DE GOBIERNO DE LA UE

Por la Académica de Número

Excma. Sra. D.^a Araceli Mangas Martín *

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2.- PROPUESTAS SOBRE EL MARCO GENERAL INSTITUCIONAL Y DE FUNCIONAMIENTO. 2.1. Ampliar la votación por mayoría cualificada. Acelerar la toma de decisiones. 2.2. Enfoque diferenciado de la integración (cooperaciones reforzadas). 2.3. Los acuerdos intergubernamentales. 2.4. Cláusula de emergencia económica (art. 122 TFUE). 2.5. Ejercicio efectivo del principio de subsidiariedad. 2.6. Simplificación del frenesí normativo. 2.7. Coordinación de la competitividad. 3. ALGUNAS CONCLUSIONES: PREFERENCIA POR REFORMAS EN EL DERECHO DERIVADO FRENTE A LA REFORMA DE LOS TRATADOS

1. INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2024 el antiguo Gobernador del Banco Central Europeo y ex primer ministro italiano, Mario Draghi, entregó a la Presidenta de la Comisión Europea el Informe que ésta le había encargado meses antes con el título “*El futuro de la competitividad europea*”¹. También pocos meses antes (abril de 2024) otro ex primer ministro italiano, Enrico Letta, había entregado su Informe sobre el Mercado Único (“*Mucho más que un mercado*”) solicitado por el Consejo de Ministros de la UE con objetivos distintos pero próximos².

Aunque los dos informes son de importancia extraordinaria, me centraré en el informe Draghi -sin abandonar el Informe Letta- porque aquel se adentra bastante más

* Sesión del día 11 de marzo de 2025. Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Universidades de Salamanca 1986-2011 y Complutense de Madrid 2011-2023 (<https://www.aracelimangasmartin.com>)). Se incluyen las actualizaciones imprescindibles a 21 de junio de 2025 y direcciones de internet revisadas a esa fecha.

¹ https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059. En esa dirección se puede ver la Parte A, *El futuro de la competitividad europea. Una estrategia de competitividad para Europa*, de 69 pp.; la Parte B, *El futuro de la competitividad europea. Análisis en profundidad y recomendaciones*, de 328 pp.; y el Discurso de Mario Draghi en la presentación del informe sobre el futuro de la competitividad europea en el Parlamento Europeo (17.09.2024). El Discurso ante el PE se accede en <https://www.europarl.europa.eu/plenary/es/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=ES&internalEPIId=2017001168557&providerMeetingId=20240917-0900-PLINARY#>

Tras las propuestas disruptivas del presidente Trump, Draghi se pronunció sobre sus efectos en el Parlamento Europeo el 18 de febrero de 2025, ver amplio resumen del discurso en <https://legrandcontinent.eu/es/2025/02/19/que-hay-que-hacer-en-la-era-trump-el-manifiesto-europeo-de-mario-draghi/>; el video en https://multimedia.europarl.europa.eu/es/video/european-parliamentary-week-2025-keynote-speech-by-mario-draghi-former-italian-prime-minister-and-former-president-of-the-european-central-bank_I267271.

² <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

en las consecuencias institucionales de las políticas³ que propone transformar y en las reformas jurídicas consiguientes de los tratados y derecho derivado.

El retraso y dependencias tecnológica, energética y de seguridad amenazan no sólo nuestra competitividad, sino también la soberanía europea (en el sentido de capacidad de decisión propia y de control de nuestro destino). Todo ello en un mundo en el que las dependencias de unos se están convirtiendo en palancas de influencia política y económica decisivas para otros, hasta lograr el vasallaje de los Estados que no poseen su misma fuerza económica y militar.

El Informe Draghi describe un diagnóstico muy sombrío de la evolución de los últimos años de la UE comparada con EEUU y también con China, así como de la situación actual de la UE y de las previsiones que se esperan en el futuro próximo y en un plazo medio.

Tampoco es un informe derrotista pues parte desde el inicio con una afirmación clara: «Europa cuenta con las bases necesarias para convertirse en una economía altamente competitiva»⁴. Dicho de otra forma, la Unión y sus Estados pueden decidir un futuro mejor que el que se prevé si se actúa a tiempo.

El punto de partida para Draghi es que “Europa se enfrenta a un mundo en pleno cambio radical: el comercio mundial se está desacelerando, la geopolítica se está fracturando y el cambio tecnológico se está acelerando”. Draghi expone algo obvio para todos desde la pandemia: que los modelos de otro tiempo se han evanescido y que lo que eran divisiones internacionales exitosas del trabajo se han transformado de repente en vulnerabilidades geopolíticas. Y por ser la UE una economía abierta, la más abierta, es la más expuesta a estos cambios, y dependemos de un puñado de proveedores para materias primas críticas e importamos más del 80% de nuestra tecnología digital⁵. Y enfrentamos los precios más altos de la energía, lo que encarece nuestros productos frente a los de Estados Unidos y China; y añade que solo hay cuatro empresas europeas entre las cincuenta grandes tecnológicas⁶.

Y la solución tiene que pasar, como señalara Draghi, por un aumento masivo y prolongado de las inversiones en estos sectores⁷. Ahora bien, las propuestas materiales de reforma de Draghi en las diez políticas afectadas no son el objeto de esta ponencia. Lo que me interesa es cómo abordar la adopción de las decisiones para reformarlas. Es decir, los aspectos institucionales y procedimentales para abordar las reformas.

En la presentación de su informe ante el PE, añadió que lo que le importa, dice Draghi, es el futuro; es cierto que ahora somos pobres y subordinados a los demás, pero asegura que lo preocupante “es que, con el tiempo, nos volveremos inexorablemente menos prósperos, menos iguales, menos seguros y, en consecuencia, menos libres para elegir nuestro destino”. Y ello afectaría a la esencia, a la razón de ser de la UE: no es un aspecto técnico de competitividad, es que “La Unión Europea existe para garantizar que los valores fundamentales de Europa se defiendan siempre: democracia, libertad, paz, equidad y prosperidad en un medio ambiente sostenible. Si Europa ya no puede ofrecer estos valores a su gente, habrá perdido su razón de ser”⁸.

³ 1. Energía. 2. Materias primas críticas. 3. Digitalización y tecnologías avanzadas. 4. Industrias intensivas en energía. 5. Tecnologías limpias. 6. Automoción. 7. Defensa. 8 Espacio. 9 Farmacéutico. 10. Transporte.

⁴ Informe citado (n.1), parte A, cap. 1, p. 3.

⁵ Ibidem, p. 46.

⁶ Ibidem, p. 6.

⁷ De la misma opinión es J. Borrell: https://www.eeas.europa.eu/eeas/op-ed-para-alto-representantevice-president-josep-borrell-%C2%BFun-salto-adelante-el-informe-draghi-y-el_es

⁸ *Address by Mr. Draghi – Presentation of the report on the Future of European competitiveness* – European Parliament – Strasbourg – 17 September 2024, p.1. Discurso accesible en internet en nota 1.

También importa señalar que la trascendencia de estos dos informes la estamos viendo ya en 2025 y seguirán en estos años. No se ha olvidado en un cajón ni el terremoto Trump desde enero de 2025 los ha sepultado.

Buena prueba de sus repercusiones es que el Informe Draghi fue adoptado por la nueva Comisión Europea como “hoja de ruta” en su segundo mandato para 2024-2029⁹; además, también la nueva *Brújula de la Competitividad* (enero de 2025) lo tiene en cuenta a fin de alcanzar una de sus principales metas en esta legislatura: recuperar la competitividad europea¹⁰. Y ya ha ido adoptando algunas sugerencias institucionales (los comisarios de Defensa y de Simplificación).

O las propuestas de simplificación (en nota 29), o el *Clean Industrial Deal* (CID) y el plan parcial para sector automóvil que se han presentado en febrero de 2025, o la *Estrategia para el Mercado Único* de mayo de 2025 sobre múltiples reformas simplificadoras¹¹. Y en 2024 se fueron adoptando algunas sugerencias institucionales (los comisarios de Defensa y de Simplificación).

Del Informe y discursos de Draghi (en la presentación ante el PE en septiembre de 2024 y, de nuevo, en febrero de 2025) se deduce que no actuar siempre es más caro que actuar. Luego, la solución es actuar y pronto. Conviene subrayar que las propuestas de reforma de la gobernanza a las que me voy a referir no tienen apenas costes, es decir, no hay que asignar grandes fondos a invertir para crear. Acelerar-y simplificar la toma de decisiones apenas tienen costes financieros. Aunque debo señalar que no dependen solo de la acogida por la Comisión, pues el proceso normativo comunitario es triangular y se requerirá también de la colaboración y aprobación del PE y del Consejo; y, después, de las administraciones estatales en la fase de ejecución interna.

Hay, pues, muchas medidas ganadoras y también medidas baratas¹² que a lo sumo requieren disponer de capital político, pero no inversión financiera, aunque con frecuencia en la UE también resulta costoso e infranqueable disponer de voluntad política para hacer bien las cosas.

Queda fuera de este trabajo las relevantes y amplias páginas que Draghi dedica al sector de la defensa; clarifiquemos, a la base industrial de defensa de la UE, no solo por desbordar este trabajo, también por formar parte del prometido en 2024 y cumplido

⁹ Véase *La decisión de Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029*, discurso de Ursula von der Leyen ante el Parlamento Europeo como Candidata a presidenta de la Comisión Europea, 18 de julio de 2024 (https://spain.representation.ec.europa.eu/document/download/21f3687e-b45b-4f91-808b-b29871bb5fld_es?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_ES.pdf)

¹⁰ El documento que contiene la “Brújula de la Competitividad” se presentó por la Comisión el 29.01.2025 [COM(2025) 30 final] y es la puesta en marcha del Informe Draghi: https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en;

¹¹ Un plan parcial para sector automóvil https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_635.

El 26 de febrero, la Comisión presentó su Acuerdo Industrial Limpio (*Clean Industrial Deal* (CID), que tiene como objetivo reactivar la industria europea en un contexto de competencia mundial. Y también presentó la primera norma omnibus destinada a simplificar los procedimientos en los ámbitos de las finanzas sostenibles, la diligencia debida, la taxonomía y el funcionamiento del programa de inversión InvestEU (que debería permitir movilizar al menos 50 mil millones de euros adicionales de inversión pública y privada, en nota 28).

Así la Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “El mercado único: nuestro mercado interior europeo en un mundo incierto”, de 21 de mayo de 2015, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/single-market-our-european-home-market-uncertain-world_en?prefLang=es

¹² Es bastante elocuente el informe *Disecionando el Informe Draghi*, Especial web, Real Instituto Elcano, 5.12.2024, al hablar de medidas ganadoras baratas, (*cheaps wins*), ganadoras rápidas (*quick wins*), etc.

mediante el “Libro Blanco sobre la Defensa Europea: Preparación 2030” publicado por la Comisión en marzo de 2025¹³. pero por su contenido generalista está aún lejos una defensa común europea. Y es claro que la defensa (militar) no es competencia de la UE ahora en los tratados vigentes; y que su abordaje requiere una amplia reflexión y consenso pues habría que modificar los Tratados.

En el contexto de este trabajo no me importan tanto las reformas de políticas materiales -ya sea la industria de defensa o la automoción o la energía- como lo instrumentos o vías existentes para emprender las reformas materiales -que son el centro de estas reflexiones-.

2.- PROPUESTAS SOBRE EL MARCO GENERAL INSTITUCIONAL Y DE FUNCIONAMIENTO

Draghi estima que todas las medidas que propone para las diez políticas sectoriales que pretende dinamizar requieren de una política horizontal o transversal: fortalecer el sistema de gobierno de la UE. Relanzar la competitividad de la UE requiere, pues, cambios en la estructura institucional y en el funcionamiento de la Unión Europea.

Las instituciones son decisivas pues como demuestra Draghi en su informe, ningún Estado miembro puede afrontar los desafíos clave de la competitividad por sí solo ni medirse con los principales competidores mundiales de Europa. La UE no es el obstáculo sino “una oportunidad para sus Estados miembros”¹⁴. En algunos sectores, el alambicado sistema de toma de decisión puede afectar negativamente a la eficiencia y eficacia europea en comparación con la de los Estados Unidos o China, que pueden actuar como un solo país con una única estrategia geoeconómica¹⁵.

De forma resumida propone tres pilares generales: *Reorientar* el trabajo de la UE; *acelerar* la toma de decisiones y, por consiguiente, la integración misma; y *simplificar* las normas.

Cuando defiende *reorientar el trabajo*, estima que la UE debe concentrar su trabajo haciendo menos cosas pero mejorando sus acciones. Dicho de otra forma, debe priorizar las políticas en las que quiere avanzar y en actos que tenga mayor valor añadido¹⁶. Al ser más selectiva, debe concentrarse en lograr la plena aplicación su cumplimiento por todos, instituciones y Estados. Al no dispersar sus actos y renunciando a regular minuciosamente todo, dejará más margen de maniobra y rendición de cuentas a los Estados miembros y al sector privado, en cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Y al no estar pendiente de todo, la UE podría *avanzar en las áreas políticas prioritarias seleccionadas*. Los obstáculos surgen de exigencias institucionales y dinámicas arraigadas; por ello propone iniciativas para eliminar las patologías del sistema que, en su opinión, lastran la innovación y competitividad en el conjunto de políticas. Son variadas iniciativas para afrontar las estructuras dañadas.

¹³ El Libro Blanco sobre la Defensa se puede consultar en https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf

En este mismo ejemplar de los Anales se puede consultar la especializada ponencia del Académico de Número de la RACMYP, Teniente General D. Amador Enseñat, sobre el Libro Blanco de la Defensa.

¹⁴ *El futuro de la competitividad europea. Análisis en profundidad y recomendaciones*, citado en n. 1, p. 307.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *El futuro de la competitividad...*, cit. p. 310.

Entre las medidas transversales que pueden sacar a la UE del marasmo se detiene en el fortalecimiento del sistema de gobierno de la UE. Se evalúan cuáles se pueden usar ya (corto plazo de unos meses); otras en el medio plazo y todas reúnen al menos esa potencialidad; y quizás de éstas un par de ellas puedan llegar al largo plazo. Y a diferencia de las diez políticas materiales que hay que “revolucionar” a base de 800.000 mil millones de euros al año, las medidas transversales para fortalecer el gobierno de la UE son prácticamente a coste cero y serían un cambio con efectos multiplicadores extraordinarios.

2.1. Ampliar la votación por mayoría cualificada. Acelerar la toma de decisiones

Draghi sostiene que para el fin de todos sus propósitos se necesita que el procedimiento legislativo ordinario acelere sus plazos y establezca nuevos plazos donde no los haya (no lo dice, pero es en la primera lectura cuando no hay plazos); y quizás acortar los plazos previstos en la segunda lectura y en la tercera o de conciliación. La media del procedimiento legislativo ordinario está en los 18-19 meses. En los primeros años tras la reforma de Lisboa se aprobaban, entonces, muchas normas entre PE y Consejo en primera lectura; en una media de seis meses o poco más.

Para evitar una reforma de los Tratados en materia de plazos, creo que lo adecuado sería un Acuerdo Interinstitucional entre las tres instituciones que participan del poder de decisión legislativa (Comisión, Parlamento Europeo y Consejo) aceptando en relación con las reformas de urgencia acelerar los plazos de consenso.

También propone de forma destacada, entre varias acciones, ampliar o generalizar la votación por mayoría cualificada (VMQ) en los casos que aún se mantiene en los Tratados la unanimidad en el Consejo de la Unión Europea¹⁷. La motivación es clara, es más fácil alcanzar una mayoría cualificada (17 Estados que representen el 65% de la población) a la totalidad de los votos (27 Estados y toda la población), lo que conduce a revertir la lentitud y todavía más la imposibilidad a veces de tomar decisiones por vetos interesados tanto en medidas legislativas como de ejecución.

No son muchos los ámbitos donde permanece la unanimidad¹⁸, pero se trata de ámbitos muy sensibles y que afectarían a las reformas de las políticas que propone Draghi. Pone de ejemplo, en particular, los efectos negativos en áreas políticas como la fiscalidad, la justicia y los asuntos de interior, así como las políticas sociales y de empleo.

Gracias a la cláusula "pasarela" prevista en el Tratado se pueden modificar las bases jurídicas en esos campos en favor del voto mayoritario, siguiendo su

¹⁷ P. 315.

¹⁸ La unanimidad se mantiene para determinadas materias como fiscalidad, recursos propios, régimen lingüístico, política exterior, defensa, seguridad social, cultura, imprevisión de competencias, número de diputados del Parlamento Europeo, revisión y simplificación de los Tratados, admisión de nuevos Estados miembros, pasaportes, documentos de identidad y permisos de residencia, derecho de familia con implicaciones transfronterizas, aspectos de cooperación en materia penal y policial, determinados aspectos en varias políticas (transportes, propiedad intelectual, política monetaria, política comercial), etc.

En un mismo ámbito, pero diferenciando las materias concretas, pueden preverse dos procedimientos de adopción y votación diferentes. Están blindadas las reformas flexibles del art. 48.7 TUE a las materias y preceptos previstos en el art. 353 TFUE (la decisión sobre los recursos propios y el MFP -art. 311 TFUE)-, los *implied power* de art. 352 TFUE y otros preceptos sin relevancia con el Informe Draghi).

procedimiento de reforma flexible: con el acuerdo unánime en el Consejo Europeo y mayoritario del PE (y sin oposición de los Parlamentos nacionales) se puede generalizar la votación por mayoría cualificada en las áreas políticas en el Consejo salvo en la defensa (art. 48.7 TUE).

Esta medida es correcta, sin duda, si bien sería recurrir a la revisión simplificada prevista en el Tratado. Por otro lado, no se permite su uso con carácter general pues los Tratados blindan algunas unanimidades a una revisión con todas sus fases y nada fáciles. Pero no es descartable la opción.

Esta propuesta de paso de la unanimidad a VMQ no es imposible debido a que con el Derecho en vigor se trataría de una reforma flexible del Tratado y prevista expresamente por el art. 48.7 TUE: para los ámbitos sometidos todavía a la unanimidad se prevén unas *pasarelas* para facilitar el abandono progresivo de la unanimidad mediante un procedimiento sencillo y rápido (unos seis meses) en el que se requiere iniciativa y la unanimidad del Consejo Europeo, la aprobación del Parlamento Europeo (en adelante, PE) y la no oposición de los Parlamentos nacionales en seis meses. Este *bypass* es un procedimiento simplificado de reforma, si bien mantiene la norma esencial de que toda reforma de los Tratados requiere unanimidad de los Estados. Debido a la fragmentación existente con Estados *quintacolumnistas* muy militantes contra la integración (Hungría, Eslovaquia...) no resultará fácil¹⁹. Y tiene sus límites como procedimiento simplificado de revisión.

2.2. Enfoque diferenciado de la integración (cooperaciones reforzadas)

Si no se pudieran relajar los ámbitos sujetos a unanimidad mediante las *pasarelas* (reforma simplificada del Tratado) o incluso la mayoría cualificada fuera imposible de reunirse para los objetivos de políticas competitivas, entonces Draghi propone el instrumento que introdujo el Tratado de Ámsterdam de 1997 siendo Comisario para la Reforma el Académico de esta Casa, D. Marcelino Oreja, cuando se introdujeron las “cooperaciones reforzadas”.

Hace tiempo que he señalado que “Las cooperaciones reforzadas son «opciones a la carta» para avanzar entre los Estados miembros que desean integrarse más y que escogen aumentar sus compromisos y no para desmarcarse de los objetivos con estatutos derogatorios”. Significa que no caben vetos ante una nueva iniciativa normativa “cuando hay una amplia y decidida voluntad en los restantes Estados miembros de seguir avanzando”²⁰. No cabe la toma de “rehenes”, en expresión de exministro alemán Hans-Dietrich Genscher.

Las cooperaciones reforzadas son un mecanismo para forzar el ejercicio de las competencias ya atribuidas y por tanto un mecanismo de integración subsidiario.

Cuando no se logra el acuerdo previsto por la base jurídica, ya sea la unanimidad o la mayoría cualificada prevista, se remite a la posibilidad de una cooperación reforzada prevista en los artículos 20 del TUE y 329 del TFUE cuando “los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados

¹⁹ Esto puede hacerse combinando la activación de las cláusulas *pasarelas* de los Tratados con salvaguardias apropiadas y proporcionadas que se ajusten a dichos intereses estratégicos nacionales. En la práctica, esto implica que la activación de la *pasarela* por el Consejo o el Consejo Europeo podrá ir acompañada de conclusiones del Consejo Europeo que concedan a *uno o más Estados miembros* la posibilidad de *invocar motivos excepcionales de interés nacional* para continuar las conversaciones hasta alcanzar una solución satisfactoria o para obligar al Consejo a deliberar a ese respecto.

²⁰ Mangas Martín, A.: “La Unión Europea”, cap. 2, en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 11ª ed., 2024, Tecnos, Madrid, p.67.

Miembros”. Solo están excluidos los ámbitos de competencia exclusiva y la política exterior y de seguridad común.

La cooperación reforzada autorizada exige que se haga todo dentro del marco institucional: la propuesta normativa la elabora la Comisión, requiere la aprobación prevista en cada base jurídica (procedimiento legislativo ordinario o el especial) y con ello la participación del PE y la sumisión al control judicial del Tribunal de Justicia de la UE.

Para acelerar y facilitar las decisiones en estos grupos de vanguardia que comparten una cooperación reforzada, el art. 333 TFUE permite que si en ese grupo están de acuerdo todos pueden *ampliar aprobar por mayoría cualificada* (caso de prever para esa norma la unanimidad) o democratizar aún más el proceso legislativo pasando del procedimiento legislativo especial (con menor peso del PE) al ordinario (en igualdad las dos cámaras legislativas de la UE).

No son una novedad: están reguladas y se han utilizado en casi una veintena de ocasiones. Debe utilizarse mucho más en esta situación crítica como la actual pues bastan nueve Estados para que la UE siga avanzando con un núcleo de vanguardia.

2.3. Los acuerdos intergubernamentales

Si no se dieran las condiciones exigidas para una cooperación reforzada, entonces Draghi se lanza con lo que le queda: la cooperación intergubernamental por medio del laxo derecho internacional. Propone acudir al marco jurídico paralelo del Derecho Internacional, como en precedentes históricos pasados, y que con el tiempo puedan atraer al conjunto de los Veintisiete: tratados intergubernamentales clásicos entre grupos voluntarios de Estados miembros.

Aunque el Informe Draghi comete algunos errores jurídicos menores - disculpables y comprensibles²¹-, en esta materia aguza su ingenio jurídico y reconoce que en la UE, actuar al margen de los Tratados, supone crear “marcos jurídicos paralelos (el internacional y el comunitario) e implica la ausencia de supervisión judicial del Tribunal de Justicia Europeo, de la legitimidad democrática del Parlamento Europeo y de la participación de la Comisión en la preparación de los textos”²². Son diferencias esenciales desde el punto de vista de los principios y valores de la UE, en especial, al quedar margen del control democrático del PE y del control judicial del TJUE.

Por tanto, si para lograr los objetivos de competitividad no hubiera otra opción, utilizar tratados clásicos debería verse acompañada de fuertes salvaguardias e incentivos adecuados para que los otros Estados miembros se unan al conjunto y volcar lo pactado en el Derecho originario lo antes posible. Sorprendentemente cita como precedente es el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG, denominado Pacto Fiscal) “que comenzó como un tratado intergubernamental que entró en vigor en enero de 2013, pero que posteriormente se integró en el derecho de la UE” (en pág. 315); mal ejemplo,

²¹ Por ejemplo, dice que el TECG ya se ha incorporado al TFUE (Informe largo citado, en p. 315), lo que no es cierto. O que caben cooperaciones reforzadas en PESC por unanimidad (p. 315, nota 11), cuando el Tratado las descarta expresamente en el art. 329.1 TFUE.

En efecto, Draghi afirma erróneamente que la cooperación reforzada en el ámbito de la PESC exige el requisito de la unanimidad. No; están prohibidas y las confunde con las cooperaciones estructuradas sobre capacidades militares, que solo exigieron unanimidad para la norma legislativa marco que las rige (por ello solo se pudieron poner en marcha tras el referéndum británico de retirada) y se forman proyectos a discreción por grupos de Estados voluntarios con número muy variable (hay casi cien en 2025, pero con escaso impacto: “grupitos” de trabajo y conocimiento de colegas -y viajes-).

²² Informe largo citado, p. 315.

error de Draghi, pues nunca se ha hecho el volcado o integrado en el TFUE (a fecha de 21.06.2025).

Pudo haber puesto el ejemplo exitoso del Tratado de Schengen (de 1985), integrado en el Tratado de Ámsterdam de 1997 -siendo Comisario para la reforma el Académico de esta Casa, D. Marcelino Oreja Aguirre, y quien suscribe este trabajo era miembro del “Comité de Sabios” o asesores para la reforma. O el exitoso Tratado de Prüm de 2005, subsumido por legislación derivada en el marco de la cooperación policial penal²³.

2.4. Cláusula de emergencia económica (art. 122 TFUE)

Desesperado por si todo lo anterior fracasa, avisa que se podría recurrir a un precepto, el art. 122 TFUE, para aprobar acciones rápidas en tiempo de crisis. Para él, la brecha entre la UE y sus competidores es de extrema urgencia.

Este precepto se ha utilizado poco, pero fue “descubierto” a raíz de la pandemia de COVID-19 y de la crisis energética se ha recurrido a él.

En relación con las medidas en distintas políticas aconseja que haya un Pacto interinstitucional sobre su uso, plazos y se abra a la participación del PE. Como el art. 122 TFUE es bastante parco e insulso, ese Pacto interinstitucional permitiría, en su opinión, clarificar las “reglas del juego” en caso de emergencia²⁴.

2.5 Ejercicio efectivo del principio de subsidiariedad

Draghi se lamenta del escaso e inadecuado uso que se ha hecho del control de principio de subsidiariedad para controlar la iniciativa legislativa de la Comisión. Dado que la iniciativa normativa de la UE es muy extensa, cree que los parlamentos nacionales y regionales o el Comité de las Regiones (titulares del control) deberían asumir la misión de limitar la acción normativa europea a los ámbitos y materias en los que el nivel europeo tiene un mayor valor añadido en comparación con la acción política nacional o subnacional y no concurra o duplique a los Estados miembros.

Propone un uso más extenso y profundo de los mecanismos existentes de control del principio de subsidiariedad. También critica la sobreregulación de los Estados con ocasión de la transposición de directivas u otros desarrollos para sobrecargar con nuevas exigencias y romper la unidad regulatoria.

Maxime deben ser más puntillosos o exigentes los Estados²⁵, pues el control de subsidiariedad solo se prevé en ámbitos de competencia compartida reservada a los Estados y regiones. Un escrupuloso control de Estados y regiones constreñiría la acción de la UE a materias en las que no hubiera mera duplicación de normativas y actuaciones, sino acciones especializadas, únicas, y en las que podría ser más eficiente y eficaz.

En definitiva, cree que los titulares del control de subsidiariedad deberían ser menos pasivos a la hora de dejar a la Comisión que presente cuantas iniciativas quiera. Y también cree que desde las instituciones se debería analizar y hacer autocrítica de por

²³ Decisión 2008/615/JAI del Consejo del 23 de junio de 2008 sobre la intensificación de la cooperación transfronteriza, en particular en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (texto consolidado y actualizado en 02008D0615 — ES — 25.04.2024 — 001.001); Decisión 2008/616/JAI del Consejo del 23 de junio de 2008 sobre la aplicación de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (texto consolidado y actualizado en 02008D0616 — ES — 25.04.2024 — 001.001).

²⁴ P. 316.

²⁵ P. 310 y ss.

qué apenas se utiliza este procedimiento existente que permitiría a la UE concentrarse en asuntos de interés común con valor añadido. El fracaso del sistema de informes parlamentarios de las cámaras nacionales es general; la indiferencia es lo habitual. Solo se molestan en hacer informe (que comporta críticas) diez cámaras (de las 39 existentes) más activas emitieron el 80 % del total de dictámenes y fueron muy serviles en la medida en que solo en una ocasión se activó el procedimiento de tarjeta “amarilla” que ponía en duda la adecuación de la propuesta normativa al principio de subsidiariedad y que, por tanto, el proyecto en cuestión era más adecuado ser regulado en el nivel nacional.

Parece razonable que un mayor activismo de los Parlamentos nacionales podría facilitar que la UE se centrara en problemas realmente comunes en los que su actuación sería más eficaz.

Aunque los Parlamentos nacionales deben tomarse en serio la expansión de la mancha de aceite normativa europea, también las instituciones de la UE “deberían aplicar un principio de «autocontrol» en la elaboración de políticas”, es decir, asumir el triángulo decisorio Comisión-Consejo y Parlamento europeo autocontención y filtrar las iniciativas legislativas la Comisión. En efecto, dado que Consejo y PE están obligados a examinar la propuesta desde el principio de subsidiariedad bien podrían ser menos rutinarios para dar por bueno el informe de impacto de la Comisión y adoptar inicialmente una actitud negativa hasta que se demuestre que se trata de una regulación imposible de adoptar por los Estados. Ello llevaría a una racionalización y selección de propuestas y no engordar el inabordable acervo existente.

Es muy interesante su propuesta de “adopción de una metodología única para todas las evaluaciones de impacto”, que tenga en cuenta también los efectos indirectos nacionales -lo que ahora no se hace o no se desglosa- y que se añada a los informes de impacto existente el sometimiento de todas las nuevas propuestas a una prueba renovada de competitividad.

2.6. Simplificación del frenesí normativo

Esta es una preocupación que asola a Estados miembros, por separado, y a la UE. Este es un problema no exclusivo de la UE; está bien generalizada la crítica sobre la inflación normativa en España y su pésima calidad. Entre nosotros y en esta Real Academia, me permito recordar al menos una ponencia reciente y varias intervenciones magistrales del profesor Juan Santamaría sobre la inflación normativa en España²⁶.

La simplificación normativa tendría como efecto positivo para la competitividad el aumento de la seguridad jurídica y reducir la carga regulatoria y administrativa de las empresas y de propia Administración. Menos normas, más claras, más adecuadas a los fines.

Draghi diagnostica que la “excesiva carga regulatoria y administrativa puede obstaculizar la competitividad de las empresas de la UE en comparación con otros bloques”²⁷. Añade que afecta negativamente a la productividad sectorial, por ejemplo, al aumentar los costos operativos de las empresas y levantar barreras de entrada para nuevas empresas, lo que disuade a la competencia. Además, puede generar precios más altos para los consumidores. El Informe Draghi es muy minucioso en materia de

²⁶ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: «La legislación del siglo XXI: un estudio cuantitativo», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 2025, curso 2023-2024, LXXVI, núm. 101, pp. 279 ss.

²⁷ P. 317.

simplificación y abaratamiento de cargas dedicando decenas de páginas en el examen de los costes actuales, proponiendo objetivos y haciendo propuestas.

En su segundo discurso, realmente memorable, ante el PE (febrero 2025) enfatizó que las barreras internas de la Unión equivalen a aranceles del 45 % sobre la industria manufacturera y del 110 % sobre los servicios.

Y para hacer eficiente la normativa, propone racionalizar el inmenso acervo de la UE de manera sistemática, bajo la dirección de un Vicepresidente de Simplificación que ponga a prueba toda la normativa legislativa y de ejecución vigentes. Bajo su preocupación late la idea de la accesibilidad, armonía y codificación de las normas mediante corpus único²⁸, incluso con referencia a la normativa nacional de aplicación.

Esta propuesta ha sido tomada en consideración en el segundo mandato de la Presidenta de la Comisión, la Sra. Von der Leyen, al encargar a un Comisario la tarea de la Simplificación (el ex primer ministro letón, Valdis Dombrovskis, es comisario de Economía y Productividad; Aplicación y Simplificación)²⁹.

También pone el foco en la “sobreerregulación” (*gold-plating*) derivada de la transposición de directivas pues los EEMM aprovechan para imponer requisitos, obligaciones o normas adicionales en su legislación nacional que van más allá de los requisitos o normas de la legislación de la UE³⁰. Esto sucede, recuerda, no solo cuando se traspone la directiva de base o legislativa sino también en las normas de ejecución.

También observa la práctica de los EEMM, por error o deliberadamente, de dejar vigente la legislación nacional en materias reguladas por el Derecho de la UE, creando un régimen regulatorio dual.

Con frecuencia se acusa a la UE de legislar en vez de crear o innovar. Tampoco debería ser una dicotomía, no es una cuestión binaria. Claro que se debe ser puntero o competitivo en Inteligencia Artificial pero también al regular un sector nuevo y de riesgo se busca un clima de confianza para los investigadores, tecnólogos y empresas, además de ciudadanos, por la importancia que va a tener y tiene en ámbitos esenciales de la vida. Y la seguridad claro que ayuda a crear un mercado y debe ser un punto de partida para fomentar los incentivos y la inversión en IA. Lo mismo sucede con las sanciones a las empresas tecnológicas americanas por infringir las normas de la competencia. Nada que objetar, siempre que la prioridad de la UE fuera crear condiciones favorables para se desarrollen empresas europeas “Big Tech” de similar impacto.

En el Informe Letta se hacen críticas bien argumentadas sobre el complejo proceso legislativo de la Unión Europea, en concreto en las fases decisorias del PE y del Consejo donde se proponen y negocian enmiendas por los colegisladores, que pueden alterar significativamente la intención y la eficacia originales de las regulaciones propuestas. Aunque el marco existente -Acuerdo interinstitucional de 2016 sobre la

²⁸ P. 322.

²⁹ Se ha cumplido con el compromiso de una primera batería de simplificación el 26 de febrero de 2025 (normas de presentación de información sobre finanzas sostenibles, la diligencia debida en materia de sostenibilidad, la taxonomía, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono y los programas de inversión europeos que afecta a pymes y las pequeñas empresas de mediana capitalización). Estas propuestas generarán un ahorro total en costos administrativos anuales de alrededor de 6.300 millones de euros y movilizarán una capacidad de inversión pública y privada adicional de 50.000 millones de euros para apoyar las prioridades políticas (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_614; <https://www.pactomundial.org/noticia/omnibus-se-aprueba-el-paquete-normativo-simplificador-en-sostenibilidad-empresarial/>).

En mayo de 2025 se aprobaba el cuarto paquete de simplificación para aligerar la carga administrativa de las empresas (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_1277)

³⁰ P. 320.

mejora de la legislación- prevé evaluar el impacto de estas enmiendas. Sin embargo, dice Letta que “la realidad no está a la altura de este ideal”. Las enmiendas que se aprueban reflejan “el equilibrio de poder en lugar de una formulación de políticas sólida y basada en evidencias”, carecen de coherencia, y podrían socavar la eficacia del mercado único³¹. Defiende que las evaluaciones del impacto de las enmiendas mejorarían la transparencia con una comprensión clara de los posibles impactos económicos, sociales y ambientales de los cambios propuestos.

2.7. Coordinación de la competitividad

Draghi asegura sin tapujos que el Semestre Europeo fue una buena idea para corregir la descoordinación entre EEMM e instituciones de la UE que llevó a la crisis de 2008. Se buscaba ir de la mano en las actuaciones presupuestarias y económicas nacionales con control desde la UE a partir de informes nacionales. Con el tiempo -y hace tiempo- que “los procesos establecidos han demostrado ser hasta ahora en gran medida burocráticos (principalmente la elaboración de informes) e ineficaces para aplicar reformas” relajando a todos Instituciones y Estados, hasta el punto de consolidar las iniciativas nacionales como hechos consumados en lugar de una verdadera coordinación a nivel de la UE³².

Propone modificar y centrar el Semestre Europeo únicamente en la supervisión de la política fiscal desde la UE sobre los EEMM. Claro que se necesita la coordinación de todas las demás políticas relevantes para la competitividad de la UE pero se fusionaría en un nuevo Marco de Coordinación de la Competitividad que tendría su base jurídica en el art. 121 TFUE. Este nuevo Marco fusionado contaría para sus tareas con la participación de todas las partes interesadas pertinentes, los Estados miembros, los expertos, el sector privado, las instituciones y agencias de la UE³³.

En nuevo Marco de Coordinación de la Competitividad fusionaría los actuales Informes sobre la competitividad, sobre la Década Digital, los informes sobre el Semestre Europeo, los Planes Nacionales de Energía y Clima, el Plan Único Anual, etc. A su vez en ese Marco europeo se elaborarían “Planes de Acción de la UE para la Competitividad”³⁴. Este Marco reduciría el número de informes requeridos a las administraciones de los Estados miembros y se centraría en una auténtica coordinación a nivel de la UE de las políticas que más importan para el futuro de la competitividad de Europa a fin de apoyar la estrategia industrial de la UE. Se lograría una clara simplificación para la UE y las administraciones nacionales.

Otra propuesta en la coordinación de la Competitividad -hay muchas que trascienden los institucional y jurídico y a este trabajo- es la precisión sobre las competencias: “la Comisión Europea debería tener un mandato para las competencias exclusivas de la UE y las acciones horizontales, como la modernización de la política de competencia y la reducción de las cargas regulatorias y administrativas”. Por el contrario, estima que en “competencias compartidas como cerrar la brecha de habilidades y acelerar la innovación”, la Comisión proporcionaría directrices³⁵.

3. ALGUNAS CONCLUSIONES: PREFERENCIA POR REFORMAS EN EL DERECHO DERIVADO FRENTE A LA REFORMA DE LOS TRATADOS

³¹ P. 125

³² P. 311

³³ P. 312.

³⁴ P. 311, nota 6.

³⁵ P. 312.

En mi opinión destacan de sus propuestas de fortalecimiento del gobierno de la UE el hecho de que dé prioridad al potencial y flexibilidad de los Tratados en vigor sin insinuar reformas en relación con la adopción de las decisiones que transformen esas diez imprescindibles políticas. En 2015 el Informe de los Cinco presidentes reclamaban reformas de los Tratados no más allá de 2023³⁶.

El Informe Draghi no se adentra en reformas de los Tratados, consciente de las dificultades por la heterogeneidad y fragmentación de las visiones de la integración entre los Estados miembros. Además, desde hace años (desde 2007, la reforma del Tratado de Lisboa), hay una clara preferencia por la Europa *instrumental*, como se vio en los debates de la CONFOE en la que participaron un millar de ciudadanos. Hay una inclinación por resolver los problemas pronto y lo mejor posible, y no eternizarse en debates existenciales.

Hasta 2008 y desde 1957 reformar, hacer cambios en los Tratados, ha sido la respuesta pragmática a la idea de progresividad. Y con seguridad en aquellas épocas fue lo correcto para hacer progresar la integración a los niveles tan altos que tenemos que nos han aportado estabilidad y prosperidad.

Desde 2012-2013³⁷ han sido años de constantes reformas de normas de derecho derivado porque el mundo de hoy ya no es el de ayer y han sido reformas profundas sin tocar los Tratados. Hoy hemos tomado conciencia durante la pandemia y la guerra en Ucrania de nuestra dependencia energética y debilidad al no tener una base tecnológica e industrial para la defensa. Tomar conciencia de esas tres dependencias capitales (aprovisionamientos, energética y defensa) fue importante, y empezar a tomar medidas de derecho derivado fue lo adecuado.

Nunca se progresó tanto como en estos años a golpe de crisis sin necesitar de reformas de los Tratados -lo que evidencia su buen nivel técnico- y con respuestas desde la unidad, contundencia y rapidez como nunca la UE había asumido. Todo el complejo sistema de la política exterior y de seguridad común ha funcionado con rapidez y determinación. Los pactos esenciales que representan los tratados de la UE no han sido un problema para actuar ni su sistema institucional ni los procedimientos de votación. Siguiendo la filosofía de Mario Draghi se está haciendo, desde entonces, en la mayoría de las situaciones “lo que sea necesario” (salvo en Gaza por la complejidad y brutalidad de las dos partes contendientes y el exceso de sectarismo).

Buena prueba han sido decisiones de la anterior legislatura (2019-2024) que inauguran una nueva etapa: así, apoyar y estimular la producción de armas y compras conjuntas de armamento mediante importantes reformas (Reglamento EDIRPA

³⁶ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf;
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_15_5240/IP_15_5240_ES.pdf

³⁷ Entonces, 2012, fue la última pequeña de las reformas de los Tratados (ap. 3 del art. 136 previendo un mecanismo de estabilidad para el euro) utilizando la vía simplificada del Consejo Europeo y la aprobación de los parlamentos nacionales (art. 48.6 TUE). No ha vuelto a haber nuevas reformas de los tratados.

Ciertamente, varios *tratados intergubernamentales* y con encomiendas de gestión a las instituciones de la UE se aprobaron en 2012, pero al margen del sistema del derecho originario o primario. Fueron tratados regidos por el Derecho Internacional: el que creó el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) o *compact fiscal*, ambos basados en aprobación mayoritaria. El TECG hace una encomienda de gestión, en especial a la Comisión, para controlar, supervisar y sancionar el cumplimiento de los nuevos compromisos internacionales restringidos.

En la gran crisis las reformas se hicieron con grandes normas de Derecho derivado como el *Six Pack* que contenía muchas reformas esenciales de derecho derivado para atajar todas las debilidades y carencias (mercados financieros, seguros, supervisión bancaria, liquidación de bancos...).

2023/2418) y las variadas normas sobre la base industrial y tecnológica de la defensa (BITDE), tal como marcaba en materia de disponibilidad y suministros la primera Estrategia Industrial de la Defensa Europea³⁸ o la normativa de apoyo a la producción de munición (Reglamento 2023/2515 ASAP) con una excelente iniciativa del entonces Comisario de Mercado Interior, el francés Thierry Breton.

El Informe Draghi se muestra convencido de que estas reformas no pueden tener éxito sin una acción colectiva fuerte. En uno de los pasajes más impresionantes del segundo discurso de Draghi ante el PE (18.02.2025), insiste en la necesidad de una transformación radical de la toma de decisiones y la gobernanza. En su opinión, “Europa debe funcionar con un nivel de coordinación sin precedentes”, “Cada vez es más evidente que debemos actuar como si fuéramos un solo”.

Los objetivos y cambios que Draghi propone solo se pueden alcanzar con unidad y determinación. Y sin necesitar reformas de los tratados de la UE.

También se requiere cambiar la mentalidad intervencionista de las instituciones. Los Informes de los dos ex primeros ministros italianos, Enrico Letta y Mario Draghi, sobre competitividad y mercado único inciden mucho en los fallos y deficiencias. Se decantan por políticas de apoyo y el estímulo frente a nuestro pasado de reglas y puntillismo normativo. Simplificar los procesos regulatorios es vital para el despegue de la UE. En la sociedad internacional dominada por las tecnologías, no se puede aspirar a ser una potencia global sin capacidad de generación de conocimiento digital.

La hegemonía mundial se juega, en el fondo, en el ámbito de la creación de conocimiento y control tecnológico. Tenemos que investigar, imaginar, innovar, crear, fabricar y producir. Y después regular lo imprescindible. Parece que la UE, a través del Informe Draghi, toma conciencia de que la creatividad tecnológica marca el poder político, económico y militar en el mundo actual. La tecnología es capacidad de ser determinante y adquirir capacidades militares. La ciudadanía debe conocer el inmenso retraso tecnológico de la UE respecto a EEUU y China con las dependencias consiguientes.

El apoyo ciudadano para las reformas de las políticas es vital para contener el discurso populista lleno de excesos y mentiras de los partidos populistas de extrema derecha -incluidos los nacionalistas- y de extrema izquierda.

Los Eurobarómetro de Otoño e Invierno, publicados en noviembre de 2024 y enero de 2025, como el de Primavera (2025) publicado a finales de mayo³⁹, revelan que la UE ha alcanzado el nivel más elevado de confianza entre la ciudadanía en 21 años. También el mayor apoyo al euro hasta la fecha: el 74% piensa que su país se beneficia de ser miembro de la UE, el mejor resultado registrado desde que se hizo esta pregunta por primera vez en 1983. Y en el Eurobarómetro de Otoño, el 44 % de la ciudadanía valoraba que garantizar la paz y la estabilidad tiene impacto positivo en su vida a corto plazo, seguido de garantizar la alimentación y la salud. Revela que los europeos tienen una visión optimista del futuro. El 89% cree que una mayor unidad es crucial para afrontar los desafíos globales. Les gustaría ver una UE con más medios, más fuerte e independiente ante los retos globales actuales. Para los europeos, la seguridad y la defensa (el 36 %) deben ser el principal ámbito de actuación de la UE a medio plazo, en el que la UE debería centrarse para fortalecer su posición a nivel mundial.

³⁸ *Una nueva Estrategia Industrial de Defensa Europea: lograr la preparación en materia de defensa de la UE a través de una industria de defensa europea resiliente y con capacidad de respuesta* 5.3.2024 JOIN(2024) 10 final, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7339-2024-INIT/es/pdf>.

³⁹ Eurobarómetro estándar n.º 102, Otoño, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3215?etrans=es>; el de Invierno, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3492> (). Y el de Primavera de 2025, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3372>.

En el Eurobarómetro de Primavera se informa de que el 62% de los ciudadanos de la UE son optimistas sobre el futuro de la UE; el 78% está preocupado por la defensa y seguridad de la UE en los próximos cinco años, el 81% está a favor de una política común de defensa y seguridad y estiman que la UE debería tomar medidas a medio plazo en el ámbito de la seguridad y la defensa (39%), seguido de la economía (29%), la migración (24%) y el clima y el medio ambiente (24%). Y el 74 % de la ciudadanía de la UE en su conjunto y el 83 % de la eurozona apoyan la moneda única, el euro, el mayor apoyo histórico.

Dadas las sumas en juego que costarían las reformas propuestas por Draghi y lo que está en juego, nuestra existencia misma, nada avanzará sin una pronta reorganización de las estructuras de la Unión Europea para facilitar las reformas de una Unión competitiva y sostenible que afronte el juego de las grandes potencias-continente y no sea un juguete de ellas. Cuenta con el apoyo de la ciudadanía de la UE.