

LA COMPATIBILIDAD DEL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD CON EL DERECHO EUROPEO: JURISPRUDENCIA PARA TIEMPOS DE CRISIS

Luis M. Hinojosa Martínez*

1. Contexto y objetivo de este trabajo

1. El día 27 de noviembre de 2012, el Tribunal de Justicia (en adelante, TJ) hizo pública una de esas sentencias que pueden calificarse como históricas¹, tanto por su trascendencia política como jurídica. De la importancia del asunto *Pringle* da cuenta el hecho de que se siguiera el procedimiento abreviado para su resolución y que la sentencia fuese adoptada por el Pleno de veintisiete jueces².

El Sr. Pringle, parlamentario irlandés, interpuso un recurso ante la *High Court* de su país (y posteriormente ante el Tribunal Supremo, que es el órgano judicial que plantea la cuestión prejudicial en este caso), en el que solicitaba, por un lado, que se declarase que la modificación del artículo 136 del TFUE recogida en la Decisión 2011/199/UE³ constituía una modificación ilegal de dicho Tratado y, por otro, que se declarase igualmente que, al ratificar el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (en adelante MEDE), Irlanda asumía obligaciones incompatibles con los Tratados constitutivos de la UE⁴.

2. Para responder a esta cuestión prejudicial, el TJ se ve obligado a examinar en detalle el Tratado MEDE y su compatibilidad con el Derecho de la Unión, debiendo adentrarse en complejas cuestiones que afectan al diseño constitucional de la unión económica y monetaria y, en particular, a los límites que imponen los Tratados a la asistencia a Estados miembros (en adelante, EEMM) con dificultades para financiarse. La interpretación del TJ en este asunto está llamada a condicionar futuros debates sobre las reformas que será necesario introducir en los Tratados para crear nuevos instrumentos de federalización presupuestaria o de solidaridad en la eurozona.

Una declaración de incompatibilidad del Tratado MEDE con el Derecho de la Unión podía generar una reacción de desconfianza de los mercados hacia la zona euro con consecuencias catastróficas para algunos EEMM, o para la propia supervivencia del euro. Ello explica la importancia política y económica de esta decisión judicial, y la presión que sin duda debieron sentir los miembros del Tribunal cuando discutieron la redacción de la sentencia.

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada.

¹ Sentencia de 27.11.2012, *Pringle* (C-370/12), en adelante “sentencia *Pringle*”.

² Puede añadirse que se trata del primer asunto ante el TJ en el que el Consejo Europeo ha decidido intervenir (para lo que utilizó los servicios jurídicos del Consejo).

³ Decisión del Consejo Europeo, de 25.3.2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro (DO L 91/1, de 6.4.2011).

⁴ Para una descripción detallada del *iter* procesal y el contexto en el que el Sr. Pringle planteó su demanda, puede consultarse Bruno de Witte/ Thomas Beukers: «The Court of Justice approves the Creation of the European Stability Mechanism outside the EU Legal Order: Pringle», en *C.M.L.Rev.*, vol. 50, n° 3, 2013, pp. 814-817.

3. De forma paralela a estos condicionantes económicos, los procesos nacionales de ratificación del Tratado MEDE han debido superar varios recursos ante diversos Tribunales constitucionales, en los que se cuestionaba la compatibilidad entre dicho Tratado y la constitución nacional⁵. Es evidente que el TJ no permanece ajeno a esta litigiosidad, y que tiene en cuenta estos pronunciamientos, aunque no de forma expresa, en la elaboración de su jurisprudencia.

En ese contexto, han cobrado especial relevancia los fallos del Tribunal constitucional alemán, no sólo por el creciente liderazgo de este país en el diseño de las medidas europeas contra la crisis financiera y de la deuda, sino por su ineludible participación en los mecanismos de asistencia. Más concretamente, en una esperada sentencia de 12 de septiembre de 2012, dicho Tribunal estableció algunas condiciones para considerar la ratificación del Tratado MEDE compatible con la constitución alemana y, en particular, la necesidad de respetar las competencias presupuestarias del Parlamento alemán para fijar con libertad los compromisos específicos asumidos por la RFA en el MEDE, y la obligación de las autoridades federales de asegurarse de que dicho Parlamento recibirá la información adecuada para poder ejercer su competencia de control sobre los gastos realizados⁶. Igualmente, el *Bundesverfassungsgericht* se permite recordar el principio ya establecido en su sentencia sobre el Tratado de Maastricht, en el sentido de que la unión monetaria se configura como una «comunidad de estabilidad» y que ello constituye un elemento esencial para la participación alemana en dicha unión⁷.

El TJ se veía así impelido a elaborar, en la medida de lo posible, una jurisprudencia armónica con este coro de Tribunales constitucionales, con objeto de evitar un choque de trenes (presente o futuro) con estos órganos jurisdiccionales, que se sitúan en la cúspide de los sistemas jurídicos nacionales, y cuya colaboración resulta imprescindible para la armónica aplicación del Derecho europeo.

4. En este trabajo me centraré en los elementos esenciales del debate sobre la compatibilidad del Tratado MEDE con el Derecho de la Unión, al hilo de los argumentos esgrimidos por el TJ en la sentencia *Pringle*. No abordaré aquí, por tanto, otras cuestiones interesantes, que también son tratadas por el TJ en dicha sentencia, como son las que se refieren a la admisibilidad de la cuestión prejudicial, la capacidad de una persona física para cuestionar la validez de actos de alcance general, al margen de los plazos establecidos en el TFUE para el planteamiento del recurso de nulidad, la competencia del TJ para controlar la validez de disposiciones de derecho originario, u otros asuntos a los que se refiere de manera incidental la mencionada sentencia, como la

⁵ De Witte/ Beukers, *loc. cit.*, p. 815.

⁶ Para un comentario de esta jurisprudencia del Tribunal constitucional alemán, pueden consultarse, David Ordoñez Solís: «De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando los obstáculos constitucionales europeos: la sentencia Pringle», en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 29, 2013, pp. 8-10; Christian Callies: «The Future of the Eurozone and the Role of the German Constitutional Court», en *Yearbook of European Law*, vol. 31, nº 1, 2012, p. 402; Frank Schorkopf: «‘Start the Engines’. Comment on the ESM Judgement of the German Federal Constitutional Court of 12 September 2012», en *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 19, nº. 4, 2012, p. 554; Laurent Dechâtre: «La décision de Karlsruhe sur le mécanisme européen de stabilité financière: une validation sous condition et une mise en garde sibylline pour l’avenir», en *C.D.E.*, vol. 47, nº 1, 2011, p. 303.

⁷ Véase el párrafo 219 de la sentencia del Tribunal constitucional alemán, de 12.9.2012, que puede consultarse en inglés en: www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012en.html.

hipotética vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva o del principio de seguridad jurídica.

2. La definición del MEDE como un instrumento de política económica

5. La primera cuestión que el TJ debía resolver en el asunto *Pringle* consistía en dilucidar si la concesión de préstamos a uno o varios EEMM que experimenten problemas para autofinanciarse en los mercados se sitúa en el ámbito de la política económica o de la política monetaria. Este punto resultaba relevante en orden a determinar si el procedimiento simplificado de reforma de los Tratados utilizado para la introducción del nuevo párrafo tercero del artículo 136 TFUE se limitaba a modificar una disposición de la Parte Tercera del TFUE, como exige artículo 48(6) del TUE, o implicaba una alteración del reparto de competencias realizado por el artículo 3(1)(c) en la Primera Parte del TFUE, que califica la política monetaria de la zona euro como una competencia exclusiva de la Unión.

6. Conviene recordar aquí que la política monetaria constituye uno de los componentes esenciales de la política económica de cualquier Estado, junto con la política fiscal⁸. Al no proporcionar el TFUE una definición de política monetaria y establecer un régimen jurídico diferenciado para las políticas económica y monetaria, se hace necesario distinguir esta última de las demás políticas económicas. Esta operación tiene que realizarse, además, partiendo de la base de que ambas políticas (económica y monetaria) deben ser coherentes y comparten objetivos comunes o complementarios, aunque ello no puede llevar a confundirlas. En particular, la búsqueda de la estabilidad económica constituye un objetivo compartido de las dos políticas mencionadas.

La política monetaria se identifica esencialmente con el control de la masa monetaria en circulación, fundamentalmente mediante el monopolio en la creación de moneda y el control de los tipos de interés a los que ésta se presta (particularmente en el mercado interbancario). Estos instrumentos se dirigen al control de la inflación. Se considera estrechamente ligada a la política monetaria, sino una parte de ésta, la política de cambio, que influye en la cotización de una moneda en relación con otras divisas mediante la regulación de los intercambios monetarios y las intervenciones comerciales en dichos mercados.

En el contexto de la política monetaria europea, el artículo 127(1) TFUE identifica como el «objetivo principal» del SEBC el mantenimiento de la estabilidad de precios. Subsidiariamente, «el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Unión».

7. Atendiendo a la división de funciones realizada por el TFUE, la coordinación de las políticas presupuestarias de los EEMM de la zona euro se sitúa claramente en el marco de la política económica, tanto en lo que se refiere a los límites en los que dichas políticas se desenvuelven a la hora de conseguir financiación para el gasto público, como en lo relativo a la asistencia financiera que las instituciones de la Unión o los EEMM pueden prestar a un EM con problemas para financiarse. En realidad, a estas dos cuestiones se dedica la mayor parte del Capítulo 1 del Título VIII de la Parte Tercera del TFUE, que lleva por título «política económica».

⁸ Utilizamos aquí este término en sentido amplio para referirnos a la política de ingresos y gastos de las autoridades públicas.

8. Por tanto, cuando se pregunta si forma parte de la política económica la creación por parte de los EEMM de un mecanismo para proporcionar asistencia financiera, cuando ello resulte necesario para salvaguardar la estabilidad en la zona euro, la respuesta que proporciona el TJ resulta previsible y parece muy sólidamente justificada:

“La concesión de una ayuda financiera a un Estado miembro no forma parte de la política monetaria”⁹, y “una medida de política económica no puede equipararse a una medida de política monetaria por el solo hecho de que pueda tener efectos indirectos en la estabilidad del euro”¹⁰.

El TJ encuentra un elemento adicional de argumentación en el «estrecho nexo» existente entre ese mecanismo de asistencia y el marco normativo de derecho derivado puesto en marcha para el reforzamiento de la gobernanza económica de la UE¹¹, conocido como “*six pack*”¹², al que debe añadirse, después de la sentencia *Pringle*, el “*two pack*”¹³. Estas normas tienen como bases jurídicas los artículos 121(6), 136(1) ó 126 TFUE, todos ellos relativos a la coordinación de las políticas económicas o la supervisión de la disciplina presupuestaria de los EEMM.

9. La contundencia de los argumentos que acaban de mencionarse evita al TJ tener que entrar en la especulación sobre si una función como la del MEDE se asemeja a la que tradicionalmente desempeñan los bancos centrales en numerosos Estados como prestamistas de última instancia, lo que acercaría a esta institución a la política monetaria¹⁴.

No obstante, incluso en ese contexto, existen sólidas razones para diferenciar las actividades del MEDE de las de un banco central. En sentido estricto, el MEDE establece un mecanismo de ayuda interestatal por montante limitado, ajeno a la creación de moneda propia de un Banco Central, como fórmula de financiación de los préstamos de último recurso. El MEDE obtiene su financiación, fundamentalmente, mediante la

⁹ Sentencia *Pringle*, ap. 57.

¹⁰ *Ibid.*, ap. 56.

¹¹ *Ibid.*, ap. 60.

¹² Reglamentos (UE) n^{os} 1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro (DO L 306, de 23.11.2011, p. 1), 1174/2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (DO L 306, p. 8), 1175/2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n^o 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 306, p. 12), y 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306, p. 25), así como el Reglamento (UE) n^o 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n^o 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 306, p. 33), y la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 306, p. 41).

¹³ Reglamentos (UE) n^{os} 473/2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, y 472/2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, ambos publicados en el DO L 140, de 27.5.2013, pp. 1 y 11.

¹⁴ Willem Buitier/ Ebrahim Rabari: «The European Central Bank as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Eurozone», en *J.C.M.S.*, vol. 50, 2012, p. 6.

colocación de obligaciones en los mercados de capital¹⁵ y su solvencia se somete al escrutinio de éstos como ocurre con otras agencias públicas de inversión.

Incluso una comparación entre las actividades del MEDE y las del FMI, permite confirmar que el mecanismo europeo no desarrolla funciones monetarias. El sistema de ayuda del FMI fue creado originalmente para asistir a los miembros con problemas de balanza de pagos, de manera que éstos pudieran hacer frente a sus obligaciones exteriores y garantizar la convertibilidad de su moneda¹⁶. De ahí que el término “monetario” aparezca en su denominación. La posibilidad de que el FMI pueda crear Derechos Especiales de Giro (DEG) a partir de 1969 contribuye más a generar la sensación de que dicha institución desarrolla funciones monetarias¹⁷. Sin embargo, la actividad crediticia del FMI ha evolucionado mucho con el tiempo y hoy día se fija objetivos muy diversos (además del relativo a la convertibilidad de las monedas), como el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, el apoyo de procesos de transición hacia la economía de mercado, la reducción de la pobreza, etc. Hace tiempo que el FMI dejó de ser una organización estrictamente monetaria para intentar convertirse en uno de las instituciones claves de la gobernanza económica global, con una responsabilidad principal en el mantenimiento de la estabilidad económica internacional¹⁸.

Si bien el MEDE comparte con el FMI el hecho de que se trata de una cooperativa de crédito entre sus EEMM (aunque de diferentes características), el mecanismo europeo goza de un mandato más limitado, que se circunscribe a la concesión de ayudas a sus miembros cuando esté en peligro “la estabilidad de la zona euro en su conjunto”¹⁹. Dentro del Eurosistema, los déficits nacionales por cuenta corriente no cuestionan, en principio, la convertibilidad de la moneda nacional (el euro), en la medida en que el superávit global del eurozona garantiza dicha convertibilidad.

En definitiva, de la comparación con el FMI tampoco pueden deducirse argumentos que permitan calificar de “monetaria” la actividad del MEDE.

3. La atribución de nuevas competencias a la Unión Europea o a sus instituciones

10. El TJ aborda en dos momentos diferentes de la sentencia *Pringle* la evaluación de si se han aumentado las competencias atribuidas a la UE en los Tratados: a) cuando debe decidir sobre la validez de la Decisión 2011/199, que incorpora un nuevo párrafo al artículo 136 TFUE, y b) cuando estudia si las funciones de las instituciones de la UE en el MEDE conculcan el principio de atribución institucional (recogido en el artículo 13 TFUE).

¹⁵ Artículo 21 del Tratado MEDE. Véase, igualmente, MEDE: *ESM Borrowing Guidelines*, 9 octubre 2012, disponibles en <http://www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20borrowing%20guidelines.pdf>.

¹⁶ Véanse los aps. (iv) y (v) del artículo I de los Estatutos del FMI.

¹⁷ En realidad, aunque a veces se utilice la expresión moneda-cesta para referirse a los DEG, éstos no son una moneda, sino un activo de reserva internacional, que puede ser utilizado por los EEMM del FMI para adquirir divisas de sólida reputación en los mercados cambiarios internacionales. Véanse Christopher Wilkie: *Special Drawing Rights: The First International Money*, OUP, 2012; Graham Bird: «Special Drawing Rights. How Fashions Change», en *World Economics*, vol. 11, nº 1, 2010, p. 83.

¹⁸ Paul Blustein: *A Flop and a Debacle: Inside the IMF's Global Rebalancing Acts*, CIGI Papers Series, nº 4, June 2012; Ioana C. Ciobanasi: «Expanded Mandate for the IMF: Global Financial Stability - Legal Implications for the Articles of Agreement», en *Minnesota Journal of International Law*, vol. 21, nº 2, 2012, p. 131; Jari John: «New IMF Lending Facilities and Financial Stability in Emerging Markets», en *Economic Analysis and Policy*, vol. 41, nº 2, September 2011, p. 225.

¹⁹ Véanse el artículo 3 del Tratado MEDE y el nuevo artículo 136(3) TFUE.

11. La primera cuestión, relativa al nuevo párrafo del artículo 136, es resuelta con rapidez por el TJ. En la medida en que dicho párrafo sólo reconoce la competencia de los EEMM para crear un mecanismo de estabilidad que proporcione asistencia financiera a los EEMM a cambio de una estricta condicionalidad, esta disposición no incrementa las competencias de la UE. Esta afirmación no parece admitir discusión alguna, lo que traslada el debate sobre el principio de atribución a otro lugar, que se sitúa en una dimensión diferente: puesto que el Tratado MEDE otorga funciones a las instituciones europeas, ¿se están incrementando así las competencias de la Unión en infracción del artículo 13(2) TUE?

12. Para situar en su contexto esta polémica competencial deben tenerse en cuenta dos condicionantes fundamentales:

a) El TJ reconoce que los tratados constitutivos no atribuyen a la UE competencias específicas para la creación de un mecanismo como el MEDE. El artículo 122(2) TFUE otorga competencia a la UE para conceder asistencia puntual a un EM ante situaciones “excepcionales” que dicho Estado no pudiese controlar. El establecimiento de un mecanismo permanente y sistemático de ayuda, con el objeto de garantizar la estabilidad de la zona euro en su conjunto, desborda aparentemente la mencionada habilitación competencial²⁰.

b) La UE goza de personalidad jurídica internacional y es a ella a quien se atribuyen las competencias que ejercen sus instituciones. La titularidad de las competencias ejercidas por sus instituciones corresponde por tanto a la UE. Desde un punto de vista jurídico, resulta artificial diferenciar entre las competencias de la UE y las competencias de sus instituciones. En ese contexto, no es posible establecer dos categorías diferenciadas. Si se atribuyen nuevas competencias a sus instituciones, se aumentan las competencias de la UE.

El artículo 13(2) TUE contiene en realidad una reiteración del principio de atribución (ya recogido en el artículo 5(2) TUE), que cobra un significado adicional en su dimensión institucional, como parte integrante del principio de colaboración leal. Puesto que las instituciones deben actuar dentro de los límites de las atribuciones que les confieren los Tratados, éstas deben respetar las competencias de las demás instituciones. Sin embargo, el artículo 13 no añade ni quita nada a la jurisprudencia consolidada del TJ sobre el principio de atribución, en el sentido de que todo acto de una institución europea debe fundamentarse por referencia a una base jurídica que otorgue esa capacidad de acción a la Unión, como requisito de la validez de ese acto²¹.

13. Ante este panorama, y enfrentado a la necesidad de justificar la asunción por parte de la Comisión y el BCE de competencias no atribuidas por los Tratados, el TJ encuentra argumentos para justificar que no se viola el principio de atribución en una antigua jurisprudencia, en la que consideró compatible con los Tratados que el Consejo encargase la Comisión la gestión de fondos de asistencia a países terceros fuera del

²⁰ Sentencia *Pringle*, aps. 64-65.

²¹ Dictamen 2/94, de 28.3.1996, aps. 23-27; Sentencia de 11.6.1991, *Dioxido de titanio* (C-300/89), ap. 10.

marco de las actividades de la antigua Comunidad²². No obstante, estos principios se establecieron en el marco de la cooperación al desarrollo, es decir, en un ámbito en el que gozaban de competencias concurrentes tanto la antigua Comunidad como los EEMM, lo que significaba que la Comisión podría haber ejercido esas mismas funciones dentro del marco comunitario. Los demás precedentes en los que se atribuyen a instituciones de la Unión competencias adicionales en el marco de tratados internacionales celebrados con países terceros se sitúan también en ámbitos de competencia europea²³. Haciéndose eco de esa jurisprudencia, los veintisiete EEMM habían adoptado una Decisión de los representantes de los gobiernos de los EEMM reunidos en el seno del Consejo para autorizar la asunción de las nuevas funciones en el MEDE por parte de la Comisión y del BCE²⁴.

Desde mi punto de vista, sin embargo, el TJ va más lejos en el asunto *Pringle* al permitir la asignación de funciones a las instituciones europeas, en el seno de una organización internacional como el MEDE, en un ámbito en el que los Tratados “no confieren a [la Unión] una competencia específica”²⁵. No deja de resultar paradójico que lo que no puede realizarse mediante el procedimiento de revisión simplificada de los Tratados (incrementar las competencias atribuidas a la Unión²⁶), sí puede conseguirse indirectamente mediante una Decisión de los representantes de los gobiernos de los EEMM reunidos en el seno del Consejo (asignando nuevas funciones a las instituciones fuera del marco de la Unión).

En este contexto, el TJ encuentra la clave de la legalidad de las funciones asumidas por la Comisión y el BCE en el MEDE al relacionarlas con las que esas mismas instituciones desarrollan en el marco de los Tratados. Para el TJ, estas nuevas funciones no sólo no desvirtúan las competencias que les atribuyen los Tratados, sino que contribuyen a garantizar el adecuado ejercicio de estas últimas, en el marco de los objetivos previstos por dichos Tratados²⁷. En otras palabras, las instituciones europeas estarían asumiendo funciones cercanas a un ámbito en el que la Unión cuenta con

²² Sentencias de 30.6.1993, *Parlamento c. Consejo y Comisión* (C-181/91 y C-248/91), aps. 16, 20 y 22, y de 2.3.1994, *Parlamento c. Consejo* (C-316/91), aps. 26, 34 y 41.

²³ Véanse los Dictámenes 1/92, de 1.4.1992, aps. 32 y 41, y 1/09, de 8.3.2011, aps. 74-75.

²⁴ Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los 27 EEMM de la UE, Doc. n° 11758/11, de 20.6.2011. A pesar de que el MEDE concierne sólo a parte de los EEMM, es necesario que todos ellos presten su consentimiento al hecho de que las instituciones de la Unión asuman nuevas competencias. En los precedentes jurisprudenciales mencionados por el TJ, la asignación de tareas a las instituciones se también había producido mediante Decisiones de los representantes de los gobiernos de todos los EEMM reunidos en el seno del Consejo.

²⁵ Sentencia *Pringle*, ap. 168. Adicionalmente, como señala la Abogado General Kokott, la Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los 27 EEMM de la UE se aparta de los precedentes jurisprudenciales porque en el momento de adoptarse no se conocían cuáles serían exactamente las funciones asignadas a las instituciones europeas y porque el Tratado MEDE no constituía una acción conjunta de todos los EEMM (Opinión de 26.10.2012, *Pringle* (C-370/12), ap. 172).

²⁶ El artículo 48(6) TUE indica que mediante el procedimiento de revisión simplificado no se podrán aumentar las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados.

²⁷ A pesar de que, en general, esta afirmación es correcta, cabría plantearse si alguna de las nuevas competencias asumidas por las instituciones en el MEDE podría causar un conflicto de intereses con las tareas asumidas en el seno de la UE. En esta línea, J.-V. Louis se plantea, p. e., si la labor de vigilancia del cumplimiento de la condicionalidad en el seno de la troika por parte del BCE puede generar distorsiones en sus funciones como banco central (Jean-Victor Louis: «La sentencia Pringle», en *Revista General de Derecho Europeo*, n° 29, 2013, p. 15).

competencias no exclusivas²⁸ (como la evaluación de las necesidades de financiación de los EEMM en relación con el cumplimiento de reglas de disciplina presupuestaria o la gestión del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera²⁹), desarrollando labores compatibles con sus competencias comunitarias y actuando en el marco de los objetivos (eso sí definidos de manera muy general³⁰) previstos por los Tratados. El TJ encuentra así un nexo suficiente entre las nuevas funciones asumidas fuera del ámbito de la Unión y el marco jurídico competencial que delimita las posibilidades de actuación de las instituciones europeas.

Esta flexibilización del principio de atribución institucional viene forzada por la necesidad de dar coherencia al razonamiento del TJ, tras haber asumido dos fuertes condicionantes en su discurso: a) que el MEDE no afecta a la competencia de la Unión en materia de coordinación de las políticas económicas de los EEMM³¹, y b) que no existía obligación de recurrir a una cooperación reforzada para crear el MEDE, puesto que los Tratados no confieren a la UE una competencia específica para crear un instrumento de esa naturaleza³².

La interpretación elegida por el TJ se entiende mejor si se examinan las opciones alternativas que hubieran podido justificar la atribución de nuevas competencias a la Comisión y al BCE.

14. En primer lugar, al situar la actuación de las instituciones dentro de los objetivos generales previstos por los Tratados, el TJ acerca el MEDE al ámbito de aplicación del artículo 352 TFUE. En efecto, dicha disposición permite dotar a la UE de los poderes de actuación necesarios cuando esas competencias no aparezcan recogidas en los Tratados pero resulten necesarias para el desarrollo de una de las políticas definidas en ellos. Éste es el único caso en que un objetivo recogido por el Tratado puede dar lugar al nacimiento de una capacidad de actuación, en ausencia de previsión competencial de los Tratados (y siempre que se respeten los exigentes requisitos de forma y de fondo previstos en el artículo 352 TFUE³³). El TJ casi insinúa que nos hallamos en una situación en la que esta cláusula de imprevisión competencial podría haber sido utilizada para crear el MEDE dentro del marco de la Unión y atribuir las funciones controvertidas a las instituciones europeas³⁴.

²⁸ Puesto que la jurisprudencia del TJ habla de “competencias no exclusivas” de la Unión, deben entenderse comprendidas dentro de este ámbito no sólo las competencias compartidas, sino todas las demás categorías competenciales no exclusivas mencionadas en el artículo 2 TUE (incluidas, evidentemente, las de coordinación).

²⁹ Compárese la similitud de las competencias asumidas por la Comisión y el BCE en el MEDE y en el Reglamento (UE) n° 407/2010 del Consejo, de 11.5.2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera (DO L 118/1, de 12.5.2010).

³⁰ El TJ considera que cuando la Comisión actúa en el marco del Tratado MEDE “promueve el interés general de la Unión”, en el sentido del artículo 17(1) del TUE.

³¹ Sentencia *Pringle*, aps. 64-70. Esta cuestión es analizada en el siguiente epígrafe.

³² Sentencia *Pringle*, ap. 168.

³³ El TJ ha exigido en su jurisprudencia que se cumpliesen una serie de condiciones para poder recurrir válidamente a la habilitación competencial prevista en el artículo 352: a) debe utilizarse únicamente para alcanzar un objetivo de la Unión en el ámbito de las políticas definidas por los Tratados, b) la acción de la Unión tiene que resultar necesaria para la consecución del objetivo, y c) el recurso al artículo 352 debe tener un carácter subsidiario, es decir, sólo puede utilizarse en defecto de una base jurídica específica en los Tratados. Sobre el alcance de estas condiciones y la correspondiente jurisprudencia del TJ, puede consultarse Luis M. Hinojosa Martínez: *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados Miembros*, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 44-51 y 302-311.

³⁴ Sentencia *Pringle*, ap. 67.

En cualquier caso, los EEMM de la zona euro optaron por el método intergubernamental para evitar la exigencia de unanimidad que impone dicha disposición y poder actuar con celeridad y sin chantajes. En tales circunstancias, el TJ no se pronuncia expresamente sobre el alcance de esta habilitación competencial y se limita a señalar que la existencia del artículo 352 no impone a los EEMM la obligación de utilizarlo sólo por que exista esa posibilidad³⁵. De todas formas, teniendo en cuenta la interpretación que el TJ hace del artículo 122(2) TFUE (véase *infra* el epígrafe 5.1), y mientras no se modifiquen los Tratados constitutivos, es probable que el artículo 352 TFUE constituye la única vía transitable para la comunitarización del MEDE en un futuro más o menos cercano.

15. Tampoco recurre el TJ al expediente de las competencias implícitas para justificar las funciones de las instituciones europeas en el MEDE. Se podría argumentar que, al señalar que ninguna disposición de los Tratados confiere una “competencia específica” a la UE para crear un instrumento como el MEDE³⁶, el TJ deja abierta la posibilidad de encontrar bases jurídicas susceptibles de generar “competencias implícitas”.

Desde mi punto de vista, no es posible deducir del TFUE, en su redacción actual, una competencia implícita de la UE para la instauración de un mecanismo como el MEDE. Los límites estrictos que el artículo 122 TFUE establece para la asistencia financiera a los EEMM por parte de la UE hacen prácticamente imposible deducir de otras disposiciones una competencia implícita de la UE en el sentido indicado.

Ahora bien, una vez creado el MEDE por los EEMM (que sí son competentes para hacerlo), y a la vista de las implicaciones que su puesta en funcionamiento tiene para el semestre europeo, los procedimientos por déficit público excesivo y otros actos comunitarios, no puede descartarse que el desempeño de determinadas funciones asignadas a las instituciones europeas en esa organización internacional pueda considerarse necesario para el eficaz ejercicio de los poderes expresamente otorgados a dichas instituciones por los Tratados. Esta vía de justificación hubiera obligado al TJ a realizar un estudio individualizado de las nuevas competencias otorgadas a las instituciones, y a relacionar cada una de ellas con una competencia expresa de éstas en el ámbito comunitario³⁷. A la vista de la complejidad del proceso, y de la posibilidad de no encontrar acomodo en la teoría de las competencias implícitas para todas las nuevas funciones, es comprensible que el TJ se decantara por la justificación general que he comentado con anterioridad.

16. El argumento del Sr. Pringle, en el sentido de que las instituciones de la Unión sólo pueden ser utilizadas por un grupo de EEMM en el marco de una cooperación reforzada, es rechazado de manera expeditiva por el TJ. El alto tribunal indica que una cooperación reforzada sólo puede articularse en un ámbito de competencia no exclusiva de la UE, y que esta última carece de competencia específica para crear un instrumento

³⁵ Id.

³⁶ Id., ap. 168.

³⁷ El Dictamen 2/94, de 28.3.1996, aps. 25-27, confirmó que, en ausencia de una base jurídica, la técnica de las competencias implícitas no puede servir para crear competencias *ex novo*, basadas únicamente en los objetivos previstos en el Tratado. Véase Piet Eekhout: *EU External Relations Law*, OUP, 2011, pp. 70-119.

como el MEDE³⁸. De esta manera, el TJ parece decir que la articulación de una cooperación reforzada no sólo no resultaba obligatoria, sino que no era jurídicamente posible.

No creo, sin embargo, que de esta parte de la sentencia puedan extraerse unos principios tan claros. En primer lugar, el TJ no explica qué juego puede dar el artículo 352 TFUE en relación con el artículo 20(1) TUE, es decir, no entra en la cuestión de determinar si una capacidad de actuación que entrase en el patrimonio competencial de la Unión por la vía del artículo 352 TFUE podría dar lugar a una cooperación reforzada. No tenía por qué hacerlo puesto que no se utilizó esa vía. Además, ya había aclarado previamente que esta disposición ofrece una posibilidad y no una obligación de actuar³⁹.

En segundo lugar, y paralelamente, la inserción en los Tratados del expediente jurídico de las cooperaciones reforzadas no obliga a los EEMM a recurrir necesariamente a este mecanismo cuando un grupo de ellos quiera utilizar las instituciones en un proyecto común⁴⁰. Como el artículo 352 TFUE, el artículo 20 TUE ofrece una posibilidad (la más deseable), pero no una obligación de actuación. Nada parece impedir que, en ámbitos de competencia no exclusiva de la Unión, los EEMM celebren acuerdos internacionales, siempre y cuando éstos no afecten a normas comunes ni alteren su alcance (artículo 3(2) TFUE)⁴¹.

En cualquier caso, como acaba de indicarse, el TJ prefiere dejar pasar esta oportunidad de aclarar la relación entre las cooperaciones reforzadas y el método intergubernamental, y se acoge a un argumento difícilmente atacable: la UE carece de competencia expresa para instaurar un mecanismo como el MEDE. En el contexto de la política económica, la competencia es formalmente nacional y la UE sólo disfruta de competencias de coordinación.

17. Las funciones asumidas por el propio TJ en el Tratado MEDE resultaban más fáciles de justificar. El artículo 273 TFUE permite que se sometan al TJ controversias entre EEMM en ámbitos relacionados con el objeto de los Tratados. La clara vinculación del Tratado MEDE con los objetivos de la Unión, haciendo incluso referencias expresas al respeto de dicho ordenamiento como condición para el otorgamiento de su asistencia⁴², y la implicación de las propias instituciones europeas en su funcionamiento, justifican sobradamente la atribución de jurisdicción al TJ.

El inconveniente formal que genera el hecho de que el artículo 37(2) del Tratado MEDE le atribuya jurisdicción para resolver las controversias entre un EM y el MEDE es solventada por el TJ indicando que, “dado que el MEDE está integrado exclusivamente por Estados miembros, una controversia en la que sea parte el MEDE puede considerarse como una controversia entre Estados miembros”⁴³.

18. En definitiva, creo que las necesidades acuciantes de la crisis financiera han llevado al TJ a flexibilizar significativamente el alcance del principio de atribución

³⁸ Sentencia *Pringle*, aps. 167-168.

³⁹ Sentencia *Pringle*, ap. 67.

⁴⁰ Véase, en esa línea, la Opinión de la Abogado General Kokott, ap. 174.

⁴¹ Sentencia de 3.3.2009, *Comisión c. Austria* (C-205/06), ap. 42.

⁴² Artículo 13(3) del Tratado MEDE.

⁴³ Sentencia *Pringle*, ap. 175.

institucional⁴⁴, abriendo de par en par la puerta a la participación de las instituciones en ámbitos de cooperación intergubernamental. En la medida en que las rigideces del método comunitario, o la ausencia de bases jurídicas sólidas, podían retrasar la creación de instrumentos que resultaba imprescindible poner en marcha con urgencia, los EEMM optaron por privilegiar, al menos en una primera fase, el método intergubernamental, con la necesaria colaboración de las instituciones europeas para dar coherencia al sistema.

El TJ ha intentado no torpedear el proceso, y ha proporcionado su certificado de compatibilidad al Tratado MEDE procurando no condicionar excesivamente su jurisprudencia futura sobre el principio de atribución. El límite establecido en la necesidad de no desvirtuar las competencias que los Tratados atribuyen a las instituciones puede dar mucho juego en el futuro.

4. La afectación de la competencia europea de coordinación de las políticas económicas nacionales

19. El artículo 2(3) TFUE señala que “los EEMM coordinarán sus políticas económicas y de empleo (...), para cuya definición la Unión dispondrá de competencia”. Esta competencia de coordinación puede calificarse como una competencia compartida de régimen jurídico específico, atendiendo a la definición del artículo 4(1) TFUE. Esta afirmación puede mantenerse a pesar de que, en la redacción definitiva del artículo 5(1) TFUE, la competencia de la Unión relativa a la coordinación de las políticas económicas nacionales quedase algo devaluada⁴⁵.

En el pasado, los ámbitos en los que la Unión sólo disponía de una capacidad de coordinación de políticas que continuaban siendo esencialmente nacionales, solían clasificarse en el grupo de las competencias complementarias. Sin embargo, varias particularidades impedían encuadrar a la política económica en ese marco⁴⁶: la particular relevancia de la política económica como complemento de la unión monetaria, el establecimiento de orientaciones generales para los EEMM que establecen obligaciones de resultado, el mecanismo de seguimiento sobre el cumplimiento de dichas obligaciones y de sanción del déficit público excesivo, los mecanismos de coordinación de las políticas presupuestarios nacionales y de corrección de los

⁴⁴ En este sentido, no me parece demasiado relevante que el TJ señale en la sentencia *Pringle* que las tareas confiadas a la Comisión y el BCE “no comprenden ninguna potestad decisoria propia” (sentencia *Pringle*, ap. 161), siguiendo en este punto a la Abogado General Kokott (véase al ap. 170 de su Opinión). La importancia de sus funciones, que incluyen la evaluación de las solicitudes de apoyo, la negociación de los Memorados de Entendimiento y la vigilancia del cumplimiento de la condicionalidad asociada a los instrumentos de asistencia financiera (artículo 13 Tratado MEDE), exige una fundamentación competencial en cualquier caso. A título ilustrativo, puede señalarse que, en la jurisprudencia del TJ, el no respeto a la competencia meramente consultiva del Parlamento Europeo tiene por consecuencia la nulidad del acto (sentencia de 29.10.1980, *Roquette Frères c. Consejo* (138/79), ap. 37).

⁴⁵ En el proyecto de tratado constitucional salido de la Convención [art. 14 (1)] se indicaba primero que “la Unión adoptará medidas con miras a garantizar la coordinación de las políticas económicas de los EEMM”, y posteriormente se añadía que “los EEMM coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión” (cursiva añadida). De esta manera, se dejaba claro el carácter compartido de la competencia. Sin embargo, la redacción definitiva del art. I-15 (1) del TC, que luego fue reproducida en el artículo 5(1) TFUE, establece que “los EEMM coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión”, y que “con este fin, el Consejo de Ministros adoptará medidas” (cursiva añadida).

⁴⁶ Véase el debate sobre la naturaleza compartida o no de la política económica en los Docs. CONV 357/02, de 21.10.2002, pp. 2-7, y CONV 324/03, de 24.5.2003, p. 68.

desequilibrios macroeconómicos, así como cualquier otro desarrollo futuro que refuerce la coordinación entre los EEMM de la zona euro.

Por tanto, si bien es justo reconocer que en el estadio actual del proceso de integración lo esencial de la política económica (al margen de la política monetaria), tanto en términos fiscales como presupuestarios, permanece en manos de los EEMM, que detentan las principales competencias legislativas en ese contexto, igualmente debe admitirse que la Unión también disfruta de un poder normativo limitado⁴⁷, y de unas competencias de coordinación y control mucho más intensas que en los ámbitos de competencia complementaria, en particular por lo que se refiere a los EEMM de la zona euro⁴⁸. En definitiva, los EEMM son libres de actuar (y de celebrar acuerdos internacionales) en el ámbito de la política económica mientras respeten las obligaciones establecidas por el derecho europeo y no asuman obligaciones susceptibles de afectar a normas comunes o alterar su alcance (artículo 3(2) TFUE).

20. En este marco, parece claro que la creación del MEDE no afecta a la capacidad de la Unión para conceder asistencia sobre la base del artículo 122(2) TFUE, y que la sustitución del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (instrumento provisional creado sobre esa base jurídica) por el MEDE no altera esta afirmación. Sin embargo, no resulta igualmente evidente que la estricta condicionalidad que el MEDE impone a los EEMM beneficiarios de sus asistencia no afecte a las competencias de la Unión para coordinar las políticas económicas nacionales.

Desde mi punto de vista, el planteamiento del TJ se muestra algo artificial cuando, para defender que el Tratado MEDE no afecta a las competencias comunitarias de coordinación de las políticas económicas, la sentencia *Pringle* señala que la condicionalidad prevista “no constituye un instrumento de coordinación de las políticas económicas”⁴⁹. En realidad, una cosa es que los memorandos de entendimiento sean compatibles con la coordinación que se lleva a cabo a través del mecanismo comunitario, y otra bien distinta que éstos no constituyan un exigente condicionante coordinado de las políticas económicas nacionales, teniendo en cuenta que obligan a la adopción de programas de ajuste de amplio espectro, que implican una supervisión tremendamente invasiva de las políticas presupuestaria y fiscal nacionales⁵⁰. El solapamiento entre estos programas y la coordinación presupuestaria (o los procedimientos de reducción de déficits públicos excesivos) que se desarrolla en el seno de la Unión parece ineludible⁵¹.

⁴⁷ Véanse los artículos 121(6), 126(14) y 136 TFUE.

⁴⁸ Baste mencionar los mecanismos a los que se ha hecho referencia en las notas 12 y 13.

⁴⁹ Sentencia *Pringle*, ap. 111.

⁵⁰ Cabe preguntarse si el TJ hubiera afirmado igualmente que el MEDE no invade la potestad del Consejo de la UE de coordinar las políticas económicas de los EEMM si este instrumento de asistencia hubiese sido creado y gestionado por países terceros, sin la participación de la Comisión y del BCE. En mi opinión, el TJ incurre en una cierta contradicción en el ap. 111 de la sentencia *Pringle* cuando señala que “la condicionalidad prevista no constituye sin embargo un instrumento de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros” para matizar después que lo que pretende es “asegurar la compatibilidad de las actividades del MEDE, en especial, (...) con las medidas de coordinación adoptadas por la Unión”. Véase, en esta línea, S. Thomas: «Droit constitutionnel de l’Union – UEM. Arrêt Pringle», en *Revue du droit de l’Union européenne*, n° 1/2013, pp. 203-205.

⁵¹ La jurisprudencia del TJ ya ha indicado que se viola el Tratado por el solo hecho de no iniciar negociaciones para modificar los acuerdos con los países terceros de forma que los EEMM puedan cumplir en el futuro las obligaciones derivadas de los Tratados, aunque en ese momento no se dé ninguna

Probablemente, el TJ hubiera podido acogerse a un planteamiento más natural si tras reconocer, en primer lugar, que los EEMM pueden celebrar acuerdos internacionales en el marco de sus competencias económicas, hubiese afirmado, en segundo lugar, que si bien potencialmente el MEDE podía interferir en la labor coordinadora del Consejo sobre la base del artículos 121 y 126 TFUE, cualquier posible incompatibilidad quedaba salvada por las distintas disposiciones del MEDE⁵² destinadas a asegurar la coherencia de los memorandos con las medidas de coordinación adoptadas por la Unión. En tales circunstancias, de acuerdo con su jurisprudencia, el acuerdo internacional es compatible con los Tratados⁵³.

21. La exégesis del TJ sobre la no afectación de la competencia comunitaria de coordinación de las políticas económicas conduce a una interpretación restrictiva del artículo 3(2) TFUE, que no es fácilmente conciliable con la jurisprudencia anterior del TJ en la materia⁵⁴ y podría estimular la celebración de acuerdos internacionales por parte de los EEMM en los aledaños de las competencias de la Unión. En cualquier caso, es probable que en el futuro el TJ encuentre argumentos para volver a aproximarse a los principios establecidos en su jurisprudencia anterior cuando analice acuerdos internacionales con países terceros, en los que no concurran las emergencias económicas presentes en el asunto *Pringle*.

5. La interpretación del artículo 125 TFEU (cláusula de no corresponsabilidad)

5.1. La relación entre el mecanismo de asistencia del artículo 122.2 y la cláusula de no corresponsabilidad del 125 TFUE

22. Para algunos autores, la cláusula de no corresponsabilidad prevista en el artículo 125 TFUE, que señala que ni la Unión ni los demás EEMM responderán de los compromisos financieros de un EM, sólo admitía como excepción la posibilidad de asistencia financiera prevista en el artículo 122(2) TFUE⁵⁵. De acuerdo con esta interpretación, el Sr. Pringle consideraba que la creación del MEDE vulneraba la cláusula de no corresponsabilidad recogida en el artículo 125 TFUE.

23. Para entender la relación entre las dos disposiciones que acabo de mencionar, conviene remontarse a la negociación del Tratado de Maastricht, cuando ambos preceptos se insertaron en el derecho originario. Ante la posibilidad de que dentro de la eurozona se diesen circunstancias en las que fuese razonable proporcionar ayuda a un EM que atravesase aprietos presupuestarios, la Comisión propuso que se estableciese un mecanismo de ayuda financiera en los casos en que un EM sufriese dificultades para financiarse o pareciese conveniente apoyar económicamente los esfuerzos de convergencia de un EM. Finalmente, no se consiguió el consenso necesario para introducir ese mecanismo en el Tratado, pero se llegó al acuerdo de insertar el actual

incompatibilidad *de facto*. Véase la sentencia de 19.11.2009, *Comisión c. Finlandia* (C-118/07), aps. 32-33.

⁵² En particular, los aps. 3 y 4 del Artículo 13 del Tratado MEDE.

⁵³ Sentencia de 3.3.2009, *Comisión c. Austria* (C-205/06), ap. 42.

⁵⁴ Sentencia de 5.11.2002, *Comisión c. Alemania* (C-476/98), ap. 108.

⁵⁵ Rainer Palmstorfer: «To Bail Out or Not to Bail Out? The Current Framework of Financial Assistance for Euro Area Member States measured against the Requirements of EU Primary Law», en *E.L.Rev.*, vol. 37, nº 6, 2012, p.779; Jean-Victor Louis: «Guest Editorial: The No-Bailout Clause and the Rescue Packages», en *C.M.L.Rev.*, vol. 47, 2010, p. 982-984.

artículo 122 TFUE en el derecho originario. Esta disposición refleja un compromiso entre quienes querían dotar de todo el rigor a la cláusula de no corresponsabilidad del artículo 125 y aquellos consideraban necesario dejar un resquicio abierto a la posibilidad de que la Unión proporcionase asistencia financiera a un EM, al menos en circunstancias excepcionales⁵⁶.

Junto con los artículos 143 y 144 TFUE (aplicables únicamente a los EEMM que no participan en el euro), el artículo 122(2) se configura como una cláusula muy restrictiva, aplicable sólo a situaciones excepcionales. Su redacción es muy taxativa en cuanto a las circunstancias en las que puede activarse la ayuda (catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales ajenos a la capacidad de control del EM), pero otorga una gran discrecionalidad al Consejo en cuanto al juicio de oportunidad sobre la conveniencia de intervenir o sobre las medidas a adoptar. No es de extrañar que, en tales circunstancias, un importante sector de la doctrina considerase el artículo 122(2) TFUE como una excepción (incluso la única excepción posible) al artículo 125 TFUE⁵⁷.

24. Sin embargo, el TJ afirma en la sentencia *Pringle* que el artículo 122(2) TFUE no constituye una excepción al artículo 125 TFUE. Tras indicar que esta última disposición “no se propone prohibir a la Unión y a los Estados miembros la concesión de toda forma de asistencia financiera a otro Estado miembro”, el TJ añade que “si el artículo 125 TFUE prohibiera toda asistencia financiera por parte de la Unión o los Estados miembros a otro Estado miembro, el artículo 122 TFUE habría debido precisar que constituye una excepción a ese artículo 125 TFUE”⁵⁸. En definitiva, tanto el mecanismo previsto en el artículo 122(2) TFUE, como cualquier otro mecanismo de asistencia financiera establecido entre los EEMM⁵⁹, debe respetar la cláusula de no corresponsabilidad del artículo 125 TFUE.

25. El artículo 122(2) TFUE se configura, por tanto, como una «cláusula de crisis»⁶⁰ que permite a la Unión proporcionar asistencia financiera a un EM, aunque sometida a condicionalidad. De esa manera, se evita que esta disposición pueda servir para que dicho EM se desvincule de su obligación de mantener una política presupuestaria saneada.

Una crisis financiera como la padecida por la eurozona en los últimos años bien puede considerarse una circunstancia que genera dificultades más allá de la capacidad de control de los EEMM⁶¹, con independencia de las críticas que puedan realizarse a la gestión económica de los gobiernos de algunos de ellos⁶². En consecuencia, las

⁵⁶ Sobre estas propuestas y negociaciones, véanse Alberto de Gregorio Merino: «Legal Developments in the Economic and Monetary Union during the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance», en *C.M.L.Rev.*, vol. 49, 2012, pp. 1633-1634; Louis (2010), *loc. cit.*, pp. 982-983.

⁵⁷ Vid. *supra*, nota 55.

⁵⁸ Sentencia *Pringle*, aps. 130-131.

⁵⁹ Id., ap. 120: “nada hay en el artículo 122 TFUE que indique que únicamente la Unión es competente para conceder una asistencia financiera a un Estado miembro”.

⁶⁰ Louis (2010), *loc. cit.*, p. 983.

⁶¹ Marttuci relaciona esta cláusula con la noción de fuerza mayor en derecho europeo, para aludir a circunstancias ajenas a quien las invoca, anormales e imprevisibles (F. Martucci: «Article 100 CE», en I. Pingel (dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, París, Dalloz, 2010, p. 859).

⁶² Palmstorfer opina, no obstante, que la aplicación del mecanismo del artículo 122(2) TFUE exige un análisis individual caso por caso, que es susceptible de control judicial. En ese contexto, por ejemplo, considera que el recurso al artículo 122(2) no es apropiado en la situación de Grecia, ya que este Estado es en gran medida responsable de su situación (Palmstorfer, *loc. cit.*, pp. 780-782).

urgencias financieras de esta crisis sistémica justifican la puesta en marcha del mecanismo previsto en el artículo 122(2) TFUE. No obstante, el hecho de que el MEDE tenga por objeto la salvaguarda de la estabilidad de la zona euro en su conjunto (y su naturaleza permanente), más que la ayuda puntual a EEMM en dificultades, es utilizado por el TJ para diferenciar su misión de la del mecanismo previsto en el artículo 122(2) TFUE⁶³.

Tanto en el Tratado MEDE como en el mecanismo previsto en el artículo 122(2), se privilegia la celeridad en la adopción de decisiones sobre la legitimidad que podría proporcionar a éstas la intervención del Parlamento Europeo, que no participa en la toma de decisiones en ninguno de los dos mecanismos.

5.2. El alcance del artículo 125 TFUE

26. La cláusula de no corresponsabilidad constituyó un elemento esencial en el diseño constitucional de la unión económica y monetaria⁶⁴. Por tanto, no es de extrañar que, en la sentencia *Pringle*, el TJ utilice los trabajos preparatorios del Tratado de Maastricht para determinar el alcance del artículo 125 TFUE. Para el Tribunal, cuando esta disposición señala que ni la Unión ni un EM asumirán los compromisos de otro EM, no prohíbe la concesión de toda forma de asistencia financiera a los EEMM⁶⁵. Esta norma se introdujo en el derecho originario para evitar que los EEMM relajasen su política presupuestaria, pensando que si experimentaban dificultades para financiarse serían rescatados. Tras este análisis, y teniendo en cuenta las diferencias de redacción con el artículo 123 TFUE⁶⁶, el TJ concluye que el artículo 125 TFUE impone a los EEMM la obligación de observar “una política presupuestaria sana”, de tal forma que “cuando contraigan deudas, los Estados miembros permanezcan sujetos a la lógica del mercado”⁶⁷. En consecuencia, dicha disposición prohíbe “a la Unión y a los Estados miembros la concesión de una asistencia financiera cuyo efecto fuera debilitar la incitación del Estado miembro beneficiario de esa asistencia a seguir una política presupuestaria sana”⁶⁸.

De acuerdo con esta interpretación, para que la asistencia financiera a un EM sea compatible con estos principios, debe respetar tres condiciones principales⁶⁹:

⁶³ Sentencia *Pringle*, ap. 65. Cuestionando el argumento del TJ en el sentido de que el artículo 122(2) TFUE no pueda servir como base jurídica para el establecimiento de un mecanismo permanente, véase Bruno de Witte/ Thomas Beukers: «The Court of Justice approves the Creation of the European Stability Mechanism outside the EU Legal Order: *Pringle*», en *C.M.L.Rev.*, vol. 50, n° 3, 2013, pp. 832-834.

⁶⁴ Como ya se ha indicado, el Tribunal constitucional alemán consideró en su sentencia sobre el Tratado de Maastricht que esta parte del pacto presupuestario era relevante para determinar la compatibilidad de dicho tratado con el modelo constitucional alemán (véase Christian Joerges: «What is left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy», en *E.L.Rev.*, vol. 30, 2005, p. 475).

⁶⁵ Varios autores han interpretado que lo que esta cláusula impide es que la Unión o un EM asuman la deuda pública de otro EM o garanticen su reembolso en caso de impago (De Gregorio, *loc. cit.*, p. 1627; Frédéric Allemand: «La faisabilité juridique des projets d'euro-obligations», en *R.T.D.E.*, vol. 48, n° 3, 2012, p. 553).

⁶⁶ El artículo 123 TFUE prohíbe explícitamente al BCE y a los bancos centrales nacionales “la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos” a los EEMM.

⁶⁷ Sentencia *Pringle*, ap. 135.

⁶⁸ *Id.*, ap. 136.

⁶⁹ *Id.*, aps. 136-137.

- a) El EM debe seguir siendo responsable de sus propios compromisos frente a sus acreedores.
- b) Las condiciones asociadas a esa asistencia deben incitar al EM a poner en práctica una política presupuestaria sana.
- c) La ayuda debe resultar indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto⁷⁰.

Las distintas fórmulas de asistencia previstas en el Tratado MEDE respetan estos principios, ya que, por un lado, el EM beneficiario de la ayuda sigue respondiendo de sus compromisos financieros frente al MEDE y frente a terceros y, por otro lado, cualquier concesión de apoyo se sujeta a una estricta condicionalidad, que debe ser expresamente compatible con las medidas de disciplina presupuestaria establecidas por la UE (artículo 13(3) Tratado MEDE). Adicionalmente, las enormes posibilidades de contagio de los problemas de financiación entre los Estados de la zona euro permiten señalar que el MEDE salvaguarda la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto.

27. Desde mi punto de vista, el TJ es convincente en su razonamiento. Una interpretación excesivamente literal y restrictiva del artículo 125 TFUE no parecía realista⁷¹, a la vista de la naturaleza cambiante, y a veces errática, de los mercados financieros, y de la necesidad de salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro en tiempos de crisis.

Esta exégesis del artículo 125 TFUE demuestra la escasa utilidad de intentar consolidar opciones estrictas de política económica mediante su inserción en un texto jurídico. Cuando las necesidades de la realidad superan esa opción económica cristalizada, la norma no tiene más remedio que ser reformada o reinterpretada, puesto que una lectura restrictiva resulta de imposible cumplimiento.

28. El aspecto más discutible de la sentencia *Pringle* se centra en el análisis de la compatibilidad del artículo 125 TFUE con el artículo 25(2) del Tratado MEDE. Esta última disposición establece que cuando un miembro del MEDE deba desembolsar capital y no efectúe el pago solicitado, se dirigirá a los demás miembros del MEDE un requerimiento de capital revisado al alza con vistas a cubrir la totalidad del desembolso de capital necesario⁷². El Consejo de Gobernadores puede adoptar las medidas que

⁷⁰ En cualquier caso, cabe esperar que el TJ deje un amplio margen de apreciación a las autoridades políticas para decidir en qué circunstancias está en juego la estabilidad de la zona euro en su conjunto. Como señalan de Witte y Beukers, “una delgada línea” separa la estabilidad financiera de un EM y la de la zona euro en conjunto (de Witte/ Beukers, *loc. cit.*, pp. 840-843).

⁷¹ Para una defensa de esa lectura restrictiva del artículo 125, puede consultarse Palmstorfer, *loc. cit.*, pp. 776-777. Para Ruffert, adicionalmente, los instrumentos creados para luchar contra la crisis están produciendo una ruptura de elementos esenciales del sistema constitucional europeo (Matthias Ruffert: «The European Debt Crisis and European Union law», en *C.M.L.Rev.*, vol. 48, n° 6, 2011, pp. 1804-1805).

⁷² Este requerimiento tiene un límite cuantitativo, ya que a ningún EM se le puede pedir que desembolse una cantidad superior a su parte en el capital autorizado del MEDE (artículo 8(5) del Tratado MEDE). Una Declaración de 26 de septiembre de 2012, firmada por todos los EEMM y anexa al Tratado, así lo corrobora, matizando que para aumentar la contribución de cualquier EM sería necesario el consentimiento de su representante, que debería prestarlo respetando los procedimientos previstos en su derecho nacional. En la Declaración se indica, además, que este límite constituye un “elemento esencial” para la prestación del consentimiento en obligarse por ese Tratado. A pesar de que las declaraciones no forman parte del texto del Tratado, el hecho de que ésta fuese firmada por todos los Estados parte y de

estime oportunas para garantizar que el EM incumplidor liquide su deuda, exigiéndole el pago de intereses de demora, si lo considera oportuno. En definitiva, los distintos EEMM accionistas del MEDE garantizan los desembolsos de capital de los demás EEMM, aunque en el caso de que deba activarse esa garantía, poseen derecho de repetición contra el Estado deudor (a través de las decisiones del Consejo de Gobernadores del MEDE) y pueden incluso sancionarlo mediante el requerimiento de intereses de demora.

En tales circunstancias, el TJ señala que el EM en situación de impago “sigue estando obligado a desembolsar su parte de capital”, de lo que deduce que los demás EEMM no asumen en realidad “la garantía de la deuda”⁷³. Nos hallamos aquí con la disposición del Tratado MEDE más difícil de conciliar con la letra del artículo 125 TFUE, cuando señala que los EEMM “no asumirán ni responderán de los compromisos de otros EEMM”. No resulta discutible que los EEMM responden mancomunadamente de los desembolsos de capital debidos por los demás EEMM en caso de impago. En tales circunstancias, el TJ lleva al límite su flexibilización de la interpretación del artículo 125 al entender que no se responde de las deudas de otro EM, cuando se asumen sus obligaciones de pago pero existe derecho de repetición contra el EM deudor. Aunque el TJ evita establecer ese axioma expresamente para no condicionar su jurisprudencia futura, esta interpretación podría facilitar la emisión de instrumentos de deuda europea sin modificar los actuales Tratados⁷⁴. De esta forma, el artículo 125 TFUE queda vaciado de una gran parte de su potencial contenido.

Aunque el artículo 25(2) del Tratado MEDE no constituye un elemento indispensable de dicho Tratado⁷⁵ (se podría haber creado el MEDE sin esa disposición), ni ocupa un lugar central en la sentencia *Pringle*, sí que demuestra las dificultades extremas a las que se ha enfrentado el TJ para no cuestionar la coherencia del MEDE con la cláusula de no corresponsabilidad contenida en el TFUE. Incluso una constatación parcial de incompatibilidad, podría haber tenido consecuencias devastadoras en los mercados financieros y eso ha debido pesar, sin duda, en las decisiones tomadas en el seno del Tribunal.

6. La inutilidad del nuevo párrafo tercero del artículo 136 TFUE

que la consideren un elemento esencial en la manifestación de su consentimiento, hace que se configure como un elemento ineludible de interpretación del Tratado MEDE, de acuerdo con el artículo 31(2) del Convenio de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados (Frank Schorkopf: «'Start the Engines'. Comment on the ESM Judgement of the German Federal Constitutional Court of 12 September 2012», en *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 19, nº. 4, 2012, pp. 556-559). La Declaración se realizó por la voluntad del gobierno alemán de dejar claro que se respetaba la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 12 de septiembre de 2012 (citada *supra* en la nota 7), el cual consideró que la ratificación del Tratado MEDE por Alemania era compatible con la Constitución de aquel país, *inter alia*, en la medida en que el Estado alemán sólo asumiese compromisos financieros internacionales limitados, de forma que la competencia del Parlamento nacional para autorizar desembolsos adicionales quedase salvaguardada.

⁷³ Sentencia *Pringle*, ap. 145.

⁷⁴ Sobre esta cuestión, véase S. Thomas: «Droit constitutionnel de l'Union – UEM. Arrêt Pringle», en *Revue du droit de l'Union européenne*, nº 1/2013, p. 205.

⁷⁵ Esto no significa que el artículo 25(2) del Tratado MEDE no cumpla una misión importante. Recuérdese, por ejemplo, el retraso que sufrió el rescate bancario a España en julio de 2012 como consecuencia de la exigencia del gobierno finlandés de obtener garantías de España (que se recogieron en un acuerdo bilateral entre ambos países) antes de realizar el desembolso que le correspondía al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, en relación con esa operación.

29. Cuando las exigencias de la crisis de la deuda en el seno de la zona euro llevaron a los EEMM a decidir que resultaba necesaria la creación de un mecanismo permanente capaz de prestar apoyo a los EEMM con problemas de financiación, Alemania exigió que este instrumento se viese acompañado de una reforma del TFUE, para que dicho mecanismo encontrase un fundamento sólido en el derecho originario⁷⁶. Puesto que la UE carecía de competencia específica para ponerlo en marcha, la inserción en el Tratado de una referencia expresa a la competencia de los EEMM de la eurozona para “establecer un mecanismo de estabilidad (...) para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto”⁷⁷ debía facilitar la interacción de este dispositivo con el Derecho de la Unión (en particular, declarar su compatibilidad con la cláusula de no corresponsabilidad del artículo 125 TFUE) y remover las objeciones que pudieran plantearse para la participación de sus instituciones en la gestión de éste⁷⁸.

Sin embargo, al tiempo que los procesos nacionales de aprobación del nuevo texto se retrasaban, las urgencias de la crisis presionaban para adelantar la entrada en funcionamiento del MEDE. Como consecuencia de ello, se desvincularon ambos procesos, y los EEMM optaron por culminar el procedimiento intergubernamental para la creación del MEDE (sin esperar a la modificación del TFUE), que quedó finalmente configurado como una organización internacional independiente, fuera del marco del Derecho de la Unión⁷⁹.

30. En la sentencia *Pringle*, el TJ debía responder a la cuestión del tribunal irlandés remitente que deseaba saber, en primer lugar, si el nuevo apartado tercero del artículo 136 TFUE incrementaba las competencias de la Unión (en contravención del límite que en tal sentido impone el artículo 48(6) TUE para la revisión simplificada del TFUE) y, en segundo lugar, si los EEMM podían ratificar el MEDE antes de la entrada en vigor de la mencionada reforma. Para situar el problema, el TJ indica que el nuevo párrafo se limita a “confirmar” la existencia de una competencia de los Estados miembros para crear un mecanismo como el MEDE y que “no atribuye ninguna competencia nueva a la Unión”⁸⁰. En consecuencia, si el nuevo párrafo del artículo 136 TFUE no aporta ninguna nueva competencia a la UE y simplemente “confirma” una competencia que los

⁷⁶ De Witte/Beukers, *loc. cit.*, 810-812; Thomas, *loc. cit.*, p. 199.

⁷⁷ El nuevo párrafo tercero del artículo 136 del TFUE, introducido por la Decisión 2011/199/UE, de 25 de marzo de 2011 (DO L 91/1, de 6.4.2011), señala: “Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas”.

⁷⁸ En las conclusiones del Consejo Europeo de 28/29.10.2010 se indicaba que “los Jefes de Estado o de Gobierno convienen en que es necesario que los Estados miembros establezcan un mecanismo permanente de crisis para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto, e invitan al Presidente del Consejo Europeo a iniciar consultas (...) sobre una modificación limitada del Tratado que resulta *necesaria* para ello” (cursiva añadida).

⁷⁹ En relación con el debate sobre las consecuencias constitucionales que tiene para el futuro del proceso europeo de integración el recurso repetido al denominado método intergubernamental en las medidas adoptadas para salir de la crisis financiera, pueden consultarse Edoardo Chiti/ Pedro Gustavo Teixeira: «The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis», en *C.M.L.Rev.*, vol. 50, nº 3, 2013, p. 683; Matthias Ruffert: «The European Debt Crisis and European Union law», en *C.M.L.Rev.*, vol. 48, nº 6, 2011, pp. 1789-1790.

⁸⁰ Sentencia *Pringle*, aps. 72-73.

EEMM ya tenían, se trata sólo de una clarificación. Éstos podían ratificar el MEDE sin esperar a la reforma del TFUE⁸¹.

Estas circunstancias han dejado en una posición desairada al nuevo párrafo tercero del artículo 136 TFUE⁸², que ha pasado de ser la clave para el acomodo del MEDE en el sistema jurídico de la Unión, a considerarse una disposición superflua y, al mismo tiempo embarazosa, ya que pone de manifiesto las engorrosas limitaciones del método comunitario cuando debe actuarse con celeridad.

En realidad, la argumentación del TJ en este asunto es perfectamente razonable, aunque de nuevo elija la opción interpretativa más adecuada para no boicotear los esfuerzos de los EEMM por superar la crisis. En cualquier caso, a pesar de su tenor declarativo, el nuevo párrafo del artículo 136 tiene la virtud de aportar seguridad jurídica, limitando las interpretaciones más estrictas de la cláusula de no corresponsabilidad⁸³.

7. Reflexiones finales

31. La Abogado General Kokott comienza su Opinión en el asunto *Pringle* recordando que Europa “sufrir una crisis de deuda soberana” y que, para superarla, la Unión y los EEMM se han visto obligados a adoptar medidas que califica como “poco convencionales”⁸⁴. Efectivamente, sólo desde la situación de emergencia que ha vivido la UE es posible entender la sentencia *Pringle*. Aunque los argumentos del TJ son siempre razonables, y éste consigue sortear de manera inteligente todos los obstáculos que podrían hacer incompatible el Tratado MEDE con el Derecho de la Unión, cabe preguntarse si en otras circunstancias dicho Tribunal hubiera flexibilizado la cláusula de no corresponsabilidad como lo ha hecho en esta sentencia. Para algunos EEMM, más que tiempos de crisis eran tiempos de trincheras, y un revés jurídico que cuestionase el difícil consenso que permitió la creación del MEDE podía haber generado una inestabilidad en los mercados financieros de consecuencias imprevisibles. Tampoco el Tribunal constitucional alemán quiso cortocircuitar jurídicamente el Tratado MEDE, a pesar de las condiciones que impuso⁸⁵.

Para mérito del TJ, conviene destacar que la sentencia *Pringle* evita, en la medida de lo posible, las grandes declaraciones de principios, de tal forma que no se condicione demasiado su jurisprudencia futura en la materia⁸⁶. En cualquier caso, la sentencia

⁸¹ Id., ap. 183-185.

⁸² Véase el desconcierto que causó en el Parlamento británico el cambio de opinión de su gobierno sobre este punto en David Ordoñez Solís: «De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando los obstáculos constitucionales europeos: la sentencia *Pringle*», en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 29, 2013, pp. 19-20.

⁸³ El TJ evita pronunciarse sobre la razonable afirmación de la Abogado General Kokott en el sentido de que, a través del procedimiento de revisión simplificada del artículo 48(6) TUE, se puede modificar materialmente la tercera parte del TFUE (con los límites establecidos en dicha disposición), ya que dicho procedimiento permite reformar “todas las disposiciones de la tercera parte del TFUE” (Opinión de la Abogado General Kokott, ap. 27).

⁸⁴ Opinión de la Abogado General Kokott, ap. 1.

⁸⁵ Véanse *supra* las notas 6 y 72.

⁸⁶ Por ejemplo, en el apartado 145 de la sentencia *Pringle*, donde el TJ indica que cuando un EM no efectúa el pago correspondiente en un requerimiento de capital y los demás deben aportar su cuota, “el Estado miembro del MEDE en situación de impago sigue estando obligado a desembolsar su parte de capital”, por lo que los EEMM “no asumen la garantía de la deuda”. El TJ no dice nada más, y no entra en detalles sobre el tipo de garantía que violaría el principio de no corresponsabilidad.

Pringle aporta importantes precisiones que resultarán útiles para el estudio encargado por la Comisión sobre las ventajas e inconvenientes de la emisión conjunta de deuda soberana por los países de la zona euro y, en particular, para identificar los desarrollos que requerirían una reforma de los Tratados⁸⁷.

32. De todas formas, parece claro que el enorme progreso que ha experimentado la integración económica y presupuestaria entre los EEMM de la eurozona, logrado con una celeridad impensable hace algunos años, exige que se afronten a medio plazo los déficits de legitimidad democrática, de rendición de cuentas y de participación parlamentaria que las urgencias de la crisis permiten disculpar, pero que no pueden ignorarse ni olvidarse. El método intergubernamental ha sido útil en tiempos de zozobra económica y resultaba probablemente inevitable en esas circunstancias⁸⁸. A medio plazo se impone, sin embargo, insertar todos estos instrumentos en el Derecho de la Unión, dotándolos de todas las garantías políticas y jurídicas propias de la UE⁸⁹. Adicionalmente, el retorno progresivo al método comunitario permitiría reequilibrar el liderazgo político de la Unión, que se ha escorado excesivamente a favor de los EEMM sin problemas de financiación pública, y facilitaría la cohesión jurídica y económica entre la eurozona y los demás EEMM de la UE.

En ese contexto, los pasos progresivos hacia una futura federalización presupuestaria en la zona euro⁹⁰, cada vez más inevitable, deben acompañarse de un considerable esfuerzo de legitimación democrática⁹¹. Ese respaldo democrático proporcionará la solidez necesaria al proyecto integrador de la zona euro frente a los ataques de quienes, desde fuera, no desean una Europa poderosa, y desde dentro, se empeñan en defender de

⁸⁷ La Comisión ha anunciado el informe para finales de marzo de 2014 (*Bulletin Quotidien Europe*, de 7.3.2013, p. 6).

⁸⁸ Francesco Martucci: «Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, traité instituant le mécanisme européen de stabilité. Le droit international au secours de l'UEM», en *Revue des affaires européennes*, nº 4, 2012, p. 717; Jean Paul Jacqué : «Le nouveau discours de la méthode», en *R.T.D.E.*, vol. 47, nº 2, 2011, p. 269.

⁸⁹ Como ya se ha comentado, resulta muy significativa la ausencia del Parlamento Europeo, tanto en la toma de decisiones del MEDE, como incluso en la elección de su Consejo de Gobernadores, su Consejo de Administración y su Director Ejecutivo o en el control político de su actividad. Mientras ello puede resultar relativamente tolerable en una organización internacional cuyos «accionistas» son Estados soberanos, esa ausencia no sería admisible en un mecanismo comunitario. Véanse, en esta línea, las Conclusiones del Consejo Europeo de 14.12.2012, ap. 14.

⁹⁰ Véanse, en este sentido, las propuestas concretas del Informe *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*, de 5.12.2012, preparado por el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, en colaboración con los presidentes de la Comisión, del Eurogrupo y del BCE, para el Consejo Europeo de diciembre de 2012, pp. 8-12 (disponible en <http://www.consilium.europa.eu>). Sobre esta cuestión, pueden consultarse, Florence Chaltiel: «A la recherche d'un budget pour l'Union européenne, deuxième épisode», en *R.M.C. et de l'UE*, nº 567, 2013, p. 197; Eulalia Rubio Barceló : «Budget de la zone euro : trois fonctions, trois instruments», en *R.M.C. et de l'UE*, nº 567, 2013, p. 197.

⁹¹ Véanse, en relación con esta cuestión, el Informe final del Grupo sobre el Futuro de Europa de los Ministros de Asuntos Exteriores de Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Alemania, Luxemburgo, Holanda, Polonia, Portugal y España, de 17.9.2012, p. 8 (disponible en inglés en <http://www.auswaertiges-amt.de>), así como Edoardo Chiti/ Gustavo Teixeira : «The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis», en *C.M.L.Rev.*, vol. 50, nº 3, 2013, p. 683; Olivier Clerc : «Les traités SCG et MES et la participation des Parlements nationaux à la gouvernance économique de l'Union: déclin confirmé ou potentiel renouveau ?», en *Revue des affaires européennes*, nº 4, 2012, p. 759; I. Pernice *et al.*, *A Democratic Solution to the Crisis – Reform Steps towards a Democratically Based Economic and Financial Constitution for Europe*, Nomos, Baden-Baden, 2012, pp. 91-94.

forma miope los reductos de determinadas competencias soberanas, cada vez más sobrepasadas por los vientos de la historia.