

SUSANA RUIZ TARRÍAS

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Granada

LAS DIMENSIONES
CONSTITUCIONALES DE
LA UNIÓN ECONÓMICA Y
MONETARIA EUROPEA

CIVITAS



THOMSON REUTERS

Primera edición, 2016



Este trabajo se ha realizado dentro del conjunto de actividades pertenecientes al proyecto I+D+i de referencia DER2012-37921-C02-01, sobre «Constitucionalización de la estabilidad presupuestaria y sus implicaciones en los procesos de presupuestación, ejecución y control del gasto público en una Hacienda múltiple», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y enmarcado en el Proyecto coordinado «Equilibrio y Disciplina Presupuestaria» (DER2012-37921-C02-00).

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Civitas es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2016 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Susana Ruiz Tarrías]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, SA
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)
ISBN: 978-84-9099-886-1
Depósito Legal: NA 462/2016
Printed in Spain. Impreso en España
Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 - Pamplona

Índice General

	<i>Página</i>
ÍNDICE DE ACRÓNIMOS	13
PRÓLOGO	15
CAPÍTULO I	
INTRODUCCIÓN	29
CAPÍTULO II	
LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA COMO EJE INSTRUMENTAL PARA EL DESARROLLO DEL MERCADO COMÚN EUROPEO	39
1. La unificación monetaria como problema político. Armonización económica vs. técnica monetaria	39
2. La creación de una Unión Económica y Monetaria y la armonización de los principios constitucionales de los Estados miembros en materia económica	47
3. El Sistema Monetario Europeo y la propuesta de retomar una unión económica y monetaria a partir del Derecho originario	59
CAPÍTULO III	
LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, UNO DE LOS PILARES DEL TRATADO DE MAASTRICHT	69
1. El diseño de una Unión Económica y Monetaria por etapas y la necesaria reforma de los Tratados	69
2. La Unión Económica y Monetaria como objetivo de la Unión Europea	75

	<i>Página</i>
3. Las políticas económicas de los Estados miembros como cuestión de interés común y el mandato de evitar los déficits públicos excesivos	83
3.1. Supervisión multilateral de la política económica de los Estados miembros	83
3.2. La disciplina presupuestaria y el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo	86
4. Unión Monetaria, Unión Económica y Unión política	91
 CAPÍTULO IV	
EL FUNCIONAMIENTO FEDERAL DE LA UNIÓN MONETARIA Y EL FUNCIONAMIENTO NACIONAL DE LAS POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS	
	97
1. De la expectativa de una transmutación de la UE a la realidad de la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento	97
2. La vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La supervisión multilateral	106
3. La vertiente correctora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento	109
3.1. La definición de los déficits	109
3.2. La declaración de déficit excesivo y sus posibles sanciones	112
 CAPÍTULO V	
LAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN Y EL CONSEJO EN EL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO Y LA REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO	
	119
1. Las discrepancias entre la Comisión y el Consejo en la aplicación del procedimiento de déficit excesivo: la Sentencia del TJUE de 13 de julio de 2004	119
2. Flexibilización del procedimiento de déficit excesivo. La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2005	130

CAPÍTULO VI

EL TRATADO DE LISBOA COMO TRATADO DE TRATADOS Y EL NUEVO MÉTODO DE LA UNIÓN

145

1. El restablecimiento de la posición de centralidad de la Comisión en el contexto de la crisis económica y financiera	145
2. Asistencia financiera combinada Unión Europea-Eurozona: El Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF)	159
3. Los límites constitucionales de la asistencia financiera Unión Europea-Eurozona	164
3.1. Límites establecidos por los Tribunales Constitucionales portugués y griego a la condicionalidad derivada de la aplicación de una asistencia financiera (MEEF/FEEF)	164
a. Límites constitucionales a las medidas de austeridad fijados por el Tribunal Constitucional portugués	165
b. Límites constitucionales a las medidas de austeridad fijados por el Tribunal Constitucional griego	171
3.2. Límites establecidos por el Tribunal Constitucional Federal alemán a la participación del Estado en el MEEF y la FEEF	175
4. Asistencia financiera a través del nuevo método de la Unión. El Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)	181

CAPÍTULO VII

LAS MODIFICACIONES EN LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DE LA UNIÓN ECONÓMICA COMO RESPUESTA A LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA

199

1. Más allá de una nueva reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: La nueva supervisión multilateral de la gestión presupuestaria y de la coordinación de las políticas económicas ..	199
2. El nuevo marco normativo para la supervisión de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros	212
2.1. La prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos	212

11

	<i>Página</i>
2.2. <i>Los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros</i>	215
2.3. <i>El nuevo diseño de la vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Semestre europeo</i>	217
3. La redefinición del procedimiento de déficit excesivo	223
3.1. <i>El nuevo papel atribuido al nivel de la deuda en la disciplina presupuestaria</i>	223
3.2. <i>El reforzamiento del régimen sancionador en el procedimiento de déficit excesivo</i>	224
 CAPÍTULO VIII	
EL MARCO NORMATIVO POSTCRISIS DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS DE LOS ESTADOS DE LA EUROZONA	
	229
1. La transposición a los ordenamientos nacionales de la regla del equilibrio presupuestario o superávit	230
2. El procedimiento específico de coordinación y evaluación de los Presupuestos nacionales	244
3. La peculiar situación jurídico-política de los Estados de la eurozona sometidos a supervisión reforzada	246
 CAPÍTULO IX	
CONCLUSIONES	249
 CAPÍTULO X	
BIBLIOGRAFÍA	257

Índice de acrónimos

BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
CERS	Consejo Europeo de Riesgo Sistémico
EMA	Acuerdo Monetario Europeo (European Monetary Agreement)
FEEF	Facilidad Europea de Estabilización Financiera
FME	Fondo Monetario Europeo
FMI	Fondo Monetario Internacional
IME	Instituto Monetario Europeo
LOE	Ley de Presupuestos del Estado (República de Portugal)
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
MEEF	Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera
MoU	Memorándum de Entendimiento o Acuerdo (Memorandum of Understanding)
MTC	Mecanismo de Tipos de Cambio
MTOs	Objetivos presupuestarios a medio plazo (Medium-term Budgetary Objectives)
MUS	Mecanismo Único de Supervisión
PAEF	Programa de Ajuste Económico y Financiero
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SEC	Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas
SESF	Sistema Europeo de Supervisores Financieros
SME	Sistema Monetario Europeo
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza
UEM	Unión Económica y Monetaria

Prólogo

1. Con este prólogo, forzosamente breve porque lo principal debe venir después, respondemos con gusto a la petición de Susana Ruiz Tarrías de escribir unas líneas introductorias a su documentado y argumentado estudio sobre las dimensiones constitucionales de la Unión Económica y Monetaria Europea (en adelante, UEM).

La autora lleva mucho tiempo especializándose en el estudio del Presupuesto desde la perspectiva del Derecho Constitucional, y ahora del Derecho Constitucional Europeo. Ello se nota en la fluidez y solvencia con la que el libro está escrito. En la trayectoria investigadora de Susana Ruiz Tarrías destacan estudios monográficos sobre el Presupuesto y el parlamentarismo (2003), sobre la función de los órganos de control externo (2003), y los Presupuestos Generales del Estado y las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales (2007). A estos libros se añaden numerosos artículos y capítulos de libros dedicados a: la autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales (2000), la prórroga del Presupuesto (2001), el Presupuesto europeo (2004), el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (2005), los órganos de fiscalización externa (2010), la función presupuestaria del Parlamento (2010), la perspectiva de género en el Presupuesto de la Unión (2011), las reformas constitucionales de Alemania y España (2012), los mecanismos europeos de estabilización financiera (2013), el comentario de las primeras sentencias de nuestro Tribunal Constitucional sobre las leyes de estabilidad presupuestaria (2014), y la distinción entre Presupuesto y Ley de Presupuestos en el constitucionalismo de entreguerras y, en concreto, en la Constitución española de 1931 (2014). Una obra pues continuada, no menos esforzada, presidida por un hilo conductor y en la que se andan terrenos escasamente trillados con anterioridad.

Ruiz Tarrías ha hecho pues gala de una capacidad de trabajo a prueba de dificultades y no cabe duda de que ha avanzado en sus investigaciones sobre la institución presupuestaria desde la perspectiva del Derecho Constitucional, revelándonos ahora algunas de las dimensiones consti-

tucionales de la Unión Económica y Monetaria Europea. Un tema harto difícil.

2. El *método intergubernamental* en la gestión de la UEM se ha impuesto durante la crisis económica y financiera, la llamada *Gran Recesión*, postergando el tradicional método de la Unión y sin necesidad de acudir a reformas del Derecho originario. Si bien —como veremos— ostenta limitaciones innegables.

Es un modelo básicamente monetarista y claramente desequilibrado por la diarquía que representa la competencia europea sobre la política monetaria frente a las competencias que ejercen los Estados miembros sobre las políticas económicas y presupuestarias. El método tiene indudables limitaciones, pero, al menos, ha revelado su eficacia —como siempre ha ocurrido con el funcionalismo— en la transferencia de las competencias nacionales sobre estas materias hacia la Unión en una corriente *hacia arriba*. Pese a las reservas que se dieron en el pasado y que continúan dándose ahora que parecen percibirse tenues luces que auguran la salida del largo túnel de la crisis.

La situación actual —anómala, fragmentaria y dual—, no es sino la consecuencia de las iniciales reticencias de los Estados miembros a perder soberanía en materia presupuestaria. Pero la aceptación del sistema del euro está haciendo ver estas reticencias como cada vez menos coherentes. La salida de la crisis económica no está en volver a los campamentos de verano de los Estados recuperando competencias.

Los europeos estamos necesitados de estudios jurídicos sólidos sobre la Unión que nos ayuden a salir de la actual confusión y no sólo de análisis económicos coyunturales. No existe nada más peligroso que los estudios económicos desprovistos de reflexiones constitucionales, justo al revés —o acaso sea lo mismo— del estándar que acuñó Louis Brandeis a principios del siglo XX, quien creía que un estudio del Derecho sin conocimientos de Economía y ciencias sociales era un peligro público; posición que tuvo una gran influencia en las argumentaciones de la Corte Suprema de Estados Unidos.

Pero no menos estériles son los estudios de Derecho Europeo —tan al uso entre nosotros— comprendidos como la descripción de una sucesión interminable de informes y legislaciones, desprovista de la construcción doctrinal y de las reflexiones generales que caracterizan, desde siempre en Europa, a los buenos estudios de Derecho. Un Derecho Europeo no puede ser una recopilación de legislación. Bien es verdad que la misma complejidad de esa vertiginosa legislación hace a menudo casi imposible alcanzar la visión propia del verdadero Derecho. De esta contradicción

es difícil salir. Pero como Ruiz Tarrías recuerda, la mera acumulación de normas no permite construir una constitución económica europea. Una consideración taumatúrgica y fideística de las leyes económicas tampoco.

Si bien no con el carácter exhaustivo del trabajo que prologamos, en nuestro libro sobre el freno constitucional el endeudamiento y la reforma del artículo 135 de la Constitución¹ ya nos hemos ocupado del fenómeno de *desconstitucionalización formal* que supone el recurso a constantes acuerdos entre los Gobiernos de los Estados miembros. Unas veces a diecisiete bandas, como sucedió con el Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), posteriormente suscrito por otros dos Estados, y encaminado a evitar déficits excesivos. Otras veces a veinticinco, como aconteció con el Pacto por el Euro Plus primero, o con el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza (TECG) después.

La paradoja reside en que, precisamente esta *desconstitucionalización formal* mediante el recurso a los acuerdos intergubernamentales, ha permitido crear una especie de *constitución material europea* en materia presupuestaria y monetaria, favoreciendo una *fuga informal de los asuntos presupuestarios* de los Estados miembros en una corriente hacia arriba («*upstream*») hacia las instituciones de la Unión, pero, sobre todo, hacia el Consejo². Una forma de constitucionalizar y centralizar materias en la Unión, curiosamente tras desconstitucionalizarlas, sacándolas fuera del Derecho originario, que está fundada en el consentimiento de los Estados mediante acuerdos.

3. Fue con ocasión de la creación de un amplio grupo de investigadores como descubrimos la seria publicación que prologamos. Una labor que nos permitió reunir a universitarios de procedencias distintas, fundamentalmente especialistas en Derecho Constitucional y en Derecho Financiero y Tributario. Un equipo que, desde 2012, se han afanado en estudiar las implicaciones de la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria y los procesos de presupuestación, ejecución y control del gasto público en una Hacienda múltiple, europea y española. Todo ello sin perder de vista la necesaria contribución del sistema fiscal a una financiación sostenible de las necesidades y servicios públicos. Europa necesita incorporar la sensibilidad propia de los derechos sociales al mercado. La monografía

1. Vid. GARCÍA ROCA, Javier y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Thomson Reuters Civitas, Navarra, 2013.
2. Cfr. GARCÍA ROCA, Javier y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: «El impacto de la crisis en nuestras dos constituciones», en *Documentación Administrativa*, núm. 1, enero-diciembre 2014, pp. 1-15.

que prologamos se suma a los frutos de ese grupo que ha dejado escritas numerosas publicaciones en estos años.

Previsiblemente, serán aún más en el futuro, merced a un nuevo proyecto de investigación que ha obtenido la financiación del Ministerio de Economía y Competitividad para los próximos tres años y que reunirá a colegas de diversos países en el tratamiento de los derechos y libertades fundamentales, su protección financiera y la garantía de los servicios públicos esenciales.

El libro de Susana Ruiz Tarrías revisa con detalle el proceloso camino que ha llevado a la articulación de la Unión Económica Europea. La coordinación monetaria no figuraba reconocida como un objetivo específico en el Tratado de Roma de 1957, dada la concepción instrumental que se tenía de la misma y no parecía —nos dice la autora— una necesidad inmediata; los fundadores quisieron centrarse en la consecución de un mercado de mercancías y servicios, una unión aduanera, dejando la coordinación monetaria como una meta de realización progresiva al servicio del mercado; si bien es verdad que ya se pretendía una aproximación de las políticas económicas.

Pero la Comisión Europea fue asumiendo pronto poderes implícitos respecto de la política económica y monetaria sobre la base del originario artículo 235 del TCE y a veces bajo el impulso de la Asamblea parlamentaria. En el *Plan Werner* de 1970, la política presupuestaria figuraba como la primera de las políticas en una visión gradualista de la UEM cuya creación debía resolverse por etapas. Hay que recordar que dicho informe adoptaba una perspectiva mucho más ambiciosa que la que ha llevado después a la coordinación de las políticas económicas en el marco de la Unión. También son distintas las situaciones de partida de aquel empeño y las que han alentado las medidas con las que la Unión ha tratado de responder a la envergadura de la actual crisis financiera, con urgencia y no sin ciertas improvisaciones.

Ricardo Alonso ha explicado igualmente los antecedentes de una cooperación intergubernamental que implicaba el abandono de los rasgos típicos de la supranacionalidad comunitaria, difuminando la integración, aunque se buscara la cohesión por medio de una mayor cooperación entre los gobiernos. Hasta llegar al *Acta Única Europea* de 1986 que supuso la formalización jurídica de esa intergubernamentalidad, a la vez que intensificó la supranacionalidad con la primera gran revisión de los Tratados³.

3. Vid. ALONSO GARCÍA, Ricardo: *Sistema jurídico de la Unión Europea*, 3.ª ed., Thomson Reuters Civitas, Navarra, 2012, pp. 21-30.

De ahí provienen los primeros pasos en el proceso europeo de *constitucionalización material* de la estabilidad presupuestaria, pese a la desconstitucionalización formal que supuso el *Tratado de Lisboa* tras fracasar el bienintencionado «tratado constitucional» por razones más o menos periféricas. Pero las decisiones políticas básicas en esta materia y que sostienen y alientan el espacio europeo —y esa es una idea de constitución material o positiva en los sentidos clásicos de Mortati o Schmitt— se toman ya hoy en la Unión de forma centralizada. Un proceso que ha imperado en la Unión y, de forma derivada, en los ordenamientos de los Estados miembros.

Si por algo destaca el trabajo de Susana Ruiz Tarrías y se revela útil, es por su minuciosidad en la exposición de los diferentes momentos que ha atravesado la complejísima articulación de la UEM. Todo este bagaje informativo coadyuva al lector a extraer sus propias conclusiones. La densidad de la regulación europea —que ya hemos sintetizado en otro lugar⁴— se hace manifiesta en esta obra, a la vez que se van sucediendo observaciones pertinentes al hilo de numerosas informaciones sobre los diferentes episodios del desarrollo histórico del Derecho Europeo. Una evolución que sería imposible —e inconveniente— resumir aquí, aunque puedan recordarse algunos hitos como aperitivo que abra el apetito de los futuros lectores.

4. Las regulaciones contenidas en el *Tratado de Maastricht* (1992) y los Protocolos anejos establecieron una fórmula de cooperación en los criterios de política económica y disciplina presupuestaria, ligados a la moneda única y a un sistema monetario europeo estructuralmente inestable y difícil de manejar. Pero era todavía imposible hablar de una política económica común. La soberanía quedaba suspendida —como se afirma en el libro— en algún lugar entre la Comunidad y los Estados miembros.

La labor se vería continuada con el *Tratado de Ámsterdam* (1997), que instituyó un código común de conducta fiscal que preventivamente obligaba a los Estados miembros a conseguir un saldo público cercano o superior al equilibrio, y que comportaba un procedimiento de corrección y control de los déficits excesivos por el Consejo sobre la base de recomendaciones de la Comisión.

Vino entonces también el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* (PEC) en su conformación originaria, que fue articulado a través de normas de Derecho derivado —una Resolución y dos Reglamentos del Consejo—, con un

4. Vid. GARCÍA ROCA, Javier y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: *Estabilidad presupuestaria...*, op. cit., pp. 38 y ss.

componente preventivo, de supervisión y coordinación de las situaciones presupuestarias, y otro de corrección de los déficits excesivos.

Más tarde el PEC experimentó lo que podríamos llamar una *flexibilización*, con una mayor complejidad interpretativa tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de julio de 2004 (Asunto C- 27/04). Un pronunciamiento promovido por la Comisión y en el que se resolvieron las discrepancias entre la misma y el Consejo por la inaplicación del procedimiento de déficit excesivo a Francia y Alemania, dos Estados centrales en la Unión; situación que quizás ayude a comprender desde la realidad algunas cosas. Estos conflictos motivaron la reforma del PEC en 2005 con la adopción de otros Reglamentos por el Consejo.

La regulación contenida en el *Tratado de Funcionamiento* de la Unión Europea (TFUE) produjo la consagración formal del principio de solidez financiera, junto a otros relacionados con la estabilidad monetaria, situando una economía abierta y la libre competencia como techo ideológico de las políticas económicas en el espacio común europeo.

Los mecanismos de asistencia financiera combinada, Unión Europea-Eurozona, que se crearon en 2010 fueron, por un lado, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (EFSM - «*European Financial Stabilisation Mechanism*») y la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (EFSF - «*European Financial Stability Facility*»). El primero siguiendo el método comunitario y el segundo adoptado por acuerdo intergubernamental.

El Tratado constitutivo del *Mecanismo Europeo de Estabilidad* (ESM - «*European Stability Mechanism*»), hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012, es un instrumento de asistencia financiera que revela asimismo el nuevo método de la Unión al ser adoptado por los Estados de la eurozona y no por la propia Unión Europea. Si bien viene a desarrollar una previa reforma del artículo 136.3 del TFUE, realizada por el procedimiento simplificado y concretada en una Decisión del Consejo. Parece evidente que en esta constitucionalización europea de un fondo de rescate se ganó en flexibilidad pero se perdió en democracia, aunque no lo viera así el Tribunal de Luxemburgo en la Sentencia «Pringle» de 27 de noviembre de 2012.

El nuevo marco normativo para la supervisión multilateral de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros se concretó en el llamado «*Six Pack*», integrado por cinco Reglamentos y una Directiva que entraron en vigor el 13 de diciembre de 2011. Para la autora, la adopción de este paquete de medidas revela el método a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, por un lado, el tándem Comisión-Consejo y, por otro, el Parlamento como colegislador con el Consejo. Su amplio y complejo contenido puede explicarse de este modo. En primer lugar, re-

forma del PEC para reforzar la vigilancia de las políticas presupuestarias y también para aplicar de manera temprana y de forma coherente las medidas de ejecución. En segundo lugar, la incorporación de instrumentos adicionales que fortalecen, con carácter preventivo, la aplicación de los criterios de disciplina presupuestaria expresados en el TFUE. Y en tercer lugar, se adoptan nuevas disposiciones sobre los marcos presupuestarios nacionales y una nueva vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos.

Al anterior paquete de seis le siguió en 2013 el llamado «*Two Pack*», resultante también de la participación del Parlamento Europeo como colegislador. Este nuevo conjunto normativo está integrado por dos Reglamentos. Uno sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades. Otro 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.

La apuesta que allí se hace por organismos independientes de evaluación de las reglas fiscales dio lugar a la creación en nuestro país de una *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* cuya conformación legal y actuación supervisora, a la vista de la experiencia adquirida, parece mejorable, según exponremos en la segunda edición de nuestra monografía sobre la reforma constitucional del artículo 135 CE y sus desarrollos legales.

Otra muestra relevante de intergubernamentalidad es el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza* en la Unión Económica y Monetaria (TECG), vigente desde 2013, llamado «Pacto Presupuestario Europeo» o «*Fiscal Compact*». Como ha explicado Ricardo Alonso, el Tratado del MEDE nació con la cobertura de una modificación del TFUE respaldada por todos los Estados miembros. Sin embargo, el «*Fiscal Compact*» es la consecuencia de una operación a veinticinco bandas ante la imposibilidad de reformar el TFUE por el veto británico. Por ello lo califica de «parto bastardo», al situarse al margen de la Unión, y «tardío»⁵. De suerte que a este curioso método intergubernamental de modificación de la «constitución económica» de la Unión parece haberse llegado por carambola o subsidiariamente, de alguna manera, haciendo de la necesidad virtud.

Este «*Tratado de austeridad perpetua*», como lo calificó el diplomático

5. Vid. ALONSO GARCÍA, Ricardo: *Sistema jurídico de la Unión Europea*, cit., pp. 62 y ss.

francés Pierre Charasse⁶, promueve un tope más estricto de déficit estructural, programas de colaboración presupuestaria, coordinación de las políticas de endeudamiento, la constitucionalización por los Estados de esta golden rule y la verificación del cumplimiento de estos aspectos por el Tribunal de Justicia de la Unión. Habrá que ver si bastará con esa política económica de austeridad y la confianza en el mercado para salir de la crisis; pero ya parece manifiesta la asunción de un poder más activo por parte del Banco Central Europeo, lo que no estaba en el diseño inicial ortodoxamente liberal.

Sin embargo, la *constitucionalización* en los ordenamientos nacionales de la regla del equilibrio presupuestario o superávit que el *Fiscal Compact* predica, como recuerda Ruiz Tarrías, se ha producido tan sólo en un número reducido de los Estados de la eurozona. Un dato revelador. Polonia lo hizo antes, en 1997, y también Alemania, en 2009. España en 2011 con la reforma del artículo 135 de la Constitución. Italia, en 2012, modificando los artículos 81, 97, 117 y 119 de la Constitución. Finalmente, Eslovenia en 2013, reformando el artículo 148 de la Constitución.

Asimismo, la regla del equilibrio presupuestario se adoptó en Austria en 2011, pero por medio de una Ley Federal de Presupuestos que después se incorporó al Pacto de Estabilidad austríaco de 2012, como un Tratado interestatal con rango equivalente al constitucional. Una solución diferente a las anteriores.

En Bélgica, el Consejo de Estado rechazó en 2012 que un Tratado internacional como es el TCEG pudiera imponer una reforma constitucional. La regla del equilibrio presupuestario se ha concretado después en un acuerdo de cooperación de 2013 entre el Estado Federal, las Comunidades, las Regiones y las Juntas comunitarias.

En Francia no se alcanzó, en tiempos del presidente Sarkozy, la mayoría suficiente para aprobar el proyecto de ley constitucional relativo al equilibrio de las finanzas públicas. Bajo la presidencia de Hollande, se aprobó una Ley Orgánica en 2012 relativa a la programación y a la gobernanza de las finanzas públicas, siguiendo las recomendaciones del Consejo Constitucional francés, que estimó que bastaba el legislador orgánico para llevar al ordenamiento galo la regla del equilibrio o superávit presupuestario. De nuevo se reabrió el debate acerca de si la regla del freno constitucional al endeudamiento debía ser materia constitucional

6. Vid. CHARASSE, Pierre: «La austeridad perpetua como nuevo proyecto europeo», en la edición digital del diario mexicano *La Jornada* (en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2012/04/13/opinion/018a2pol>).

o bastaba con el rango legal, una controversia que ya había tenido lugar años atrás en Alemania y Polonia.

Aparte de todo este inaprensible conjunto de normas comunitarias e internacionales y de las reformas en los ordenamientos de los Estados miembros, a nivel constitucional o legal, debe añadirse un gran número de Decisiones del Consejo, informes del ECOFIN, Decisiones y propuestas de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, como son el «Libro verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad»⁷ o Resoluciones de este último, como la adoptada el 6 de julio de 2011⁸, sobre la crisis financiera, económica y social, a través de la cual, se planteaba a la Comisión que estudiara la posibilidad de establecer un sistema de eurobonos o bonos de estabilidad entre los Estados de la eurozona. En definitiva, un océano de normas en el que navegar.

Por otra parte, la autora se detiene en el estudio de algunas importantes Sentencias del TJUE, como la ya citada de 13 de julio de 2004 (Asunto C-27/04 Comisión vs. Consejo), o la más reciente de 27 de noviembre de 2012 (Asunto C-370/12. Pringle vs. Irlanda), en la que se estimó que la cláusula «no-bail-out» resulta compatible con las medidas de asistencia financiera a los Estados miembros previstas en el artículo 122 del TFUE.

Finalmente, se comentan en el libro algunos pronunciamientos de Tribunales constitucionales cuya relevancia comparada e impacto en el fenómeno que analizamos no puede desdeñarse. Recordemos, las sentencias del Tribunal Federal Alemán, respectivamente, de 12 de octubre de 1993, sobre el Tratado de Maastricht, y de 7 de septiembre de 2011 sobre los mecanismos de asistencia financiera EFSM y EFSF y el rescate a Grecia, que define las bases de la participación de Alemania en futuros mecanismos o instrumentos. O la sentencia de 18 de marzo de 2014 sobre la intervención del *Bundestag* en la regulación prevista en el Tratado del MEDE.

Respecto del Tribunal Constitucional de Portugal se subrayan las conocidas Sentencias (353/2012, de 5 de julio y 187/2013, de 5 de abril) en las que se revisa la conformidad constitucional de las medidas de austeridad contenidas en las leyes de Presupuestos. Otro tanto se hace con las del Tribunal Constitucional de Grecia sobre los recortes sufridos en el sistema público de pensiones. Así como las de los Tribunales Constitucionales de Polonia, y Estonia. Significativamente, en las de este segundo país se señaló que la mayoría cualificada de los votos emitidos, prevista en el MEDE, afecta a la competencia presupuestaria del Parlamento

7. COM 2011/818 final.

8. INI/2010/2242.

reconocida en la Constitución, pudiendo ocasionar una injerencia en los principios del Estado democrático y la soberanía financiera del Estado. Parece que el intérprete supremo de la Constitución de Estonia descubre el Mediterráneo, pero es decisivo comiencen a afrontarse con realismo al tiempo que con capacidad de acomodarse a las necesidades de integración económica en la Unión.

De todas estas cuestiones constitucionales, y no estrictamente presupuestarias, el libro da cumplida cuenta como es muy oportuno, y aún llega a ocuparse de la revisión efectuada por la Comisión Europea de las diferentes medidas de la gobernanza económica que fueron introducidas por el «Six Pack» y el «Two Pack». Nos referimos a una reciente Comunicación dirigida por la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones⁹.

En su informe, la Comisión es consciente de que la capacidad de extraer conclusiones sobre la efectividad de los siete Reglamentos que se aprobaron entre 2011 y 2013 es limitada, tanto por el corto lapso de vigencia como por el hecho de que las medidas que contemplan no han podido ponerse a prueba en una situación económica de normalidad. A pesar de estas circunstancias, se considera que el marco jurídico analizado ha demostrado su eficacia para reforzar la supervisión presupuestaria y guiar a los Estados miembros en sus esfuerzos encaminados a consolidar las finanzas públicas. Así, se califica de «alentadora» la ejecución del *componente preventivo*, al avanzar en el saneamiento presupuestario y reducir el promedio del déficit presupuestario de los Estados miembros a tasas cercanas al 3% del PIB en 2014. En cuanto al *componente corrector*, se dice que ha sido «impresionante» la corrección del déficit excesivo, reduciendo el número de Estados con procedimientos abiertos, pese a que se siga indicando que la experiencia con el *valor de referencia de la deuda* es muy «limitada». El informe de la Comisión rezuma pues optimismo.

Puede no dejar de sorprender estas valoraciones cuando la propia Comisión es consciente de que «no se han impuesto sanciones a los países que no respetan las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado», por lo que «no es posible evaluar plenamente si se alcanzó de hecho el objetivo de una aplicación más efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro». Respecto del nuevo procedimiento de desequilibrios macroeconómicos excesivos, se reconoce que «aún no

9. COM (2014) 905 final, de 28 de noviembre de 2014. Revisión de la gobernanza económica. Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) núms. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y 473/2013.

se ha aplicado», a pesar de que «en 2013 y 2014 la Comisión detectó desequilibrios excesivos en cinco ocasiones, pero no presentó al Consejo una propuesta para su declaración formal, por lo que el procedimiento no se puso en marcha». Por consiguiente, el optimismo de la Comisión parece derivar de la eficacia preventiva y correctora de las medidas más que de su capacidad represiva y eficacia sancionadora. Quizás sea inevitable.

En efecto, ante ese déficit de aplicación de las medidas más rigurosas que se introdujeron con el «Six Pack» y el «Two Pack», la Comisión parece contentarse con una visión flexible de los procedimientos a la vista de los programas formulados por los Estados con dificultades (España, Eslovenia, Italia y Croacia), limitándose a la puesta en marcha de «una estrecha supervisión de la política de aplicación» y a esperar a que la tormenta amaine, pues «la verdadera prueba será si el instrumento puede prevenir la formación de desequilibrios y riesgos durante las épocas de bonanza económica». Urge pues esperar.

Este Informe que acabamos de reseñar da continuidad a otro que la Comisión formuló al Parlamento Europeo y el Consejo sobre la aplicación del Reglamento (UE) núm. 472/2013¹⁰. Y a ambos ha sucedido otra Comunicación para aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las disposiciones vigentes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento¹¹. Entre tanto, ha habido tiempo de estudiar si debía procederse a una emisión común de Deuda, sobre la base de un Informe sobre el «Fondo de Amortización de Deuda» y las «Euroletras» («Eurobills»)¹². El Fondo se concibe como un mecanismo temporal para solventar el problema del exceso de deuda pública y, por tanto, como pasarela presupuestaria que condujera a un régimen que impidiera el rescate financiero («no-bail-out») y llevara a una convergencia sostenida. Las «euroletras» se entienden como una forma de estabilizar los mercados de deuda pública en períodos de tensión y de proporcionar un activo líquido para favorecer una mayor integración financiera, ofreciendo, por tanto, mayor probabilidad de convertirse en un mecanismo permanente de emisión común.

El grupo de expertos constituido en julio de 2013 por la Comisión, tras

10. COM (2014) 61 final, Bruselas, 6 de febrero de 2014.

11. COM (2015) 12 final, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Bruselas, 13 de enero de 2015).

12. Informe final del Grupo de Expertos sobre el Fondo de Amortización de Deuda y las «Euroletras», presidido por Gertrude Tempel-Gugerell y fechado el 31 de marzo de 2014.

el compromiso que contrajo unos meses antes con el Parlamento Europeo, estima que la constitución de un «Fondo y Pacto de Amortización de Deuda» (F/PAD), que comporte la mutualización de la deuda, supondría una importante *transferencia de soberanía* durante su período de vigencia que se estima de diez a veinticinco años. Advertimos que el saldo vivo máximo de la deuda común se sitúa nada menos que entre 1,7 y 2,85 billones de euros. La medida presupone un firme compromiso mutuo entre los Estados miembros participantes durante un dilatado lapso de tiempo, y se traduce en una menor necesidad de ayuda financiera a través del MEDE y de medidas de política monetaria no convencionales; además de allanar la vía hacia un «régimen de no rescate financiero» creíble, garantizar una política monetaria eficaz, y respaldar el buen funcionamiento de la UEM. Puede que sea mucho.

A pesar de que un F/PAD podría contribuir significativamente a resolver el problema de la deuda heredada en la zona del euro, reduciendo el sobreendeudamiento y facilitando las condiciones de acceso a los mercados a los países más endeudados, el análisis del grupo de expertos tiene en cuenta también los riesgos macroeconómicos, financieros y «morales» que potencialmente tendría la constitución de ese fondo.

Igualmente se valoran las características, ventajas y riesgos de las «euroletras», que consistirían en deuda pública a corto plazo emitida en común por los Estados miembros de la zona del euro y que podría venir respaldada por garantías conjuntas y solidarias o por garantías a prorrata. Estas emisiones favorecerían la integración y la estabilidad financiera, potenciando la diversificación de la deuda soberana que figura en los balances de los bancos, limitando el círculo vicioso entre los riesgos del sector bancario y la evolución de la deuda soberana. Pero exigiría reformas estructurales en la economía real y el sector financiero, y tampoco estarían exentas de riesgos económicos, financieros y «morales».

La específica consideración de estos *riesgos morales*, esto es, el traslado a terceros de los costes reales de las decisiones que un Estado parece estar dispuesto a asumir, dada la limitada experiencia del marco de gobernanza económica, lleva al grupo de expertos a proponer «recabar datos sobre la eficiencia de dicho marco y, en su caso, reforzarlo, antes de adoptar decisión alguna sobre la emisión común de deuda». Un tiempo de espera.

En el plano jurídico, la conformación de un sistema común de emisión de deuda, con responsabilidad conjunta y solidaria de los Estados miembros, parece que requeriría la modificación de los Tratados. Aunque el grupo de expertos plantea como hipótesis establecer un sistema temporal de «euroletras» mediante la combinación de un Reglamento basado en el artículo

352 del TFUE —cooperación reforzada— y un acuerdo intergubernamental, Se entiende que esta segunda solución, de forma exclusiva, sería menos defendible respecto de un F/PAD, ya que requeriría una modificación de los Tratados, cuando menos si se estimaran necesarias facultades ligadas a una mayor integración de la política económica y presupuestaria, v. gr., el derecho de veto de la UE sobre los Presupuestos nacionales con el fin de contener el llamado «riesgo moral» o déficit democrático.

En ambos casos, habría que tener en cuenta además la limitación constitucional de Alemania a la posibilidad de participar en un sistema de emisión común de deuda, cuya implantación comportaría nuevos retos de legitimidad democrática y rendición de cuentas. Por todo ello, el grupo de expertos se inclina a evitar crear «un entramado puramente intergubernamental», que difícilmente garantizaría la suficiente legitimidad parlamentaria, abogando decididamente en favor de soluciones basadas en el método comunitario y en el armazón institucional de la Unión Europea.

Por consiguiente, en términos generales, parece que este método intergubernamental y funcionalista para crear una constitución económica europea —sin cesiones de los Estados sobre sus competencias soberanas en el Presupuesto—, pese a su eficacia, tiene sus limitaciones, ligadas al principio democrático y a la rendición de cuentas —como toda verdadera Constitución—, y puede concluirse que será difícil continuar avanzando, en la mutualización de la deuda y en otros terrenos, sin volver de alguna manera al método de la Unión. Una conclusión nada desdeñable.

5. Hoy sigue siendo verdad que el euro continúa siendo el símbolo más visible de Europa —como dice la autora—, pero no parece que su predominio haya favorecido proyectos hacia una construcción federal de la Unión. Puede que la situación de insolidaridad —sálvese quien pueda— que toda gran recesión económica provoca no haya sido el mejor momento para avanzar en integración europea. Habría que pedir un rescate de las ideas que llevaron a los padres fundadores al sueño de una Europa unida y próspera, suficientemente solidaria con sus integrantes y con quienes llegan a su territorio en búsqueda del asilo que carecen en sus países. A pesar de esta parte triste de la historia, el euro, no obstante el desequilibrio con el que nació, ha sobrevivido a la crisis financiera, desautorizando a los muchos euroescépticos que creían lo contrario, y por si fuera poco ha favorecido el desarrollo de nuevas políticas europeas —como hemos visto—, por fragmentarias que sean, sin que el montante de la de deuda acabase por arrumbarlo. Éste es un balance innegablemente positivo.

En efecto, la Unión Europea se ha visto efectivamente superada por la

terrible crisis económica, padecida desigualmente por los Estados miembros con diferencias sensibles entre el norte y el sur. No obstante, han surgido instrumentos y políticas que han completando las carencias de partida que presentaba la gobernanza económica desde una visión cortoplacista, demasiado dominada por la lógica intergubernamental. Mas es verdad que no corren buenos tiempos para el federalismo europeo, así parecen confirmarlo numerosos ejemplos, v. gr., el pacto alcanzado con el Reino Unido en el Consejo celebrado el 19 de febrero pasado para evitar el «*Brexit*»; o el «SOS Europa» que se ha formulado ante la crisis de refugiados; o el vergonzante acuerdo al que llegaron el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, y el primer ministro turco, Ahmet Davutoglu.

Arrancando de la profecía recogida en unos versos del siempre brillante Jaime Gil de Biedma, «De todas las historias de la Historia, sin duda la de España es la más triste, porque termina mal», Manuel Rivas mostraba hace unos meses sus deseos de una historia que alguna vez no acabe mal¹³, aunque fuera por una rara casualidad favorable, por un hallazgo valioso que se produzca de manera accidental o casual. También nosotros tratamos de confiar, con esperanza, en que la historia de la constitución de la Unión Europea no acabe mal, aunque sea por casualidad. No en balde, la situación real de Europa es mejor que la del momento tenebroso en que Gil de Biedma escribió esos versos publicados en el exilio. Solo hacen falta estadistas que, por cualquier razón, no depositen constantemente su confianza en augures electorales y miren hacia el futuro, como en cualquier Constitución.

Javier GARCÍA ROCA y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO

Catedráticos de Derecho Constitucional y
Derecho Financiero y Tributario de
la Universidad Complutense de Madrid

Ciudad Universitaria, 15 de abril de 2016

13. RIVAS, Manuel: «Una historia que no acabe mal», en *El País Semanal* de 17 de enero de 2016.

Capítulo I Introducción

En la actualidad, el euro se ha convertido en el «símbolo más visible» de Europa, hasta el punto de que, en el momento en que los efectos de la crisis económica y financiera mundial se manifestaban con mayor gravedad en diferentes Estados de la eurozona, el Presidente del Banco Central Europeo, Sr. M. Draghi, afirmaba en su intervención en la Global Investment Conference celebrada en Londres el 26 de julio de 2012, que «el BCE está preparado para hacer todo lo que sea necesario para proteger el euro»¹.

Desde luego, a partir de las premisas que fueron enunciadas el 9 de mayo de 1950 por la Declaración R. Schuman, la Unión Económica y Monetaria constituye «uno de los más ambiciosos experimentos intentados hasta ahora por la Unión Europea»², y aun cuando, originariamente, no fue concebida como una necesidad inmediata de los seis Estados que firmaron en 1957 el Tratado de Roma, sino como un instrumento necesario para la consecución del objetivo primordial de consolidación del mercado común de mercancías y servicios, suele ser habitual reconocer, con carácter general, que la vieja idea de los Padres fundadores era la de utilizar la integración económica y monetaria como medio para alcanzar el objetivo último de la integración política.

De hecho, a pesar de las limitadas previsiones del Tratado de Roma respecto de la Unión Económica y Monetaria, la intervención del Consejo y, especialmente, de la Comisión europea –verdadera impulsora del proceso–, cristalizaron en 1992 con el reconocimiento por vez primera en el

1. DRAGHI, M.: «Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London 26 July 2012».
2. CHANG, M.: *Monetary Integration in the European Union*. Palgrave Macmillan, 2009, pgs. 239-240.

Derecho originario europeo, a través del Tratado de Maastricht, de que la consecución de una Unión Económica y Monetaria era un objetivo de la Unión Europea, a alcanzar sobre la base de la transferencia de la competencia de decisión en materia de política monetaria a la Unión, mientras que las competencias económicas y presupuestarias permanecían en el ámbito de decisión de los Estados miembros.

Este singular modelo de articulación de la Unión Económica y Monetaria, caracterizado por el desequilibrio en el grado de desarrollo de la Unión Económica y de la Unión Monetaria, constituía la fórmula de compromiso político alcanzado por los Estados miembros ante las reticencias a transferir la soberanía presupuestaria, de base esencialmente nacional, a una organización de carácter supranacional, y fue apoyado por las denominadas tesis monetaristas, en la creencia de que la coexistencia en la Unión Económica y Monetaria de un movimiento centrífugo y de otro centrípeto se resolvería de manera creativa, acelerando el proceso hacia una Unión política mucho mayor.

Sin embargo, como ha demostrado la experiencia de la Unión Económica y Monetaria en los últimos años, difícilmente la renuncia de los Estados nación a su soberanía presupuestaria, históricamente vinculada, por lo demás, al origen mismo del Estado constitucional, puede ser el resultado espontáneo de las teorías económicas, de manera que con las mimbres jurídicas aportadas por el Tratado de Maastricht, en esencia invariablemente reiteradas hasta el actual Tratado de Lisboa, los Estados de la eurozona han debido afrontar, desde 2008, una crisis económica y financiera que ha sido calificada por N. CRAFTS como «la más grave desde los años 30 del siglo veinte»³.

Una crisis económico-financiera que ha puesto en evidencia los puntos débiles de una Unión Económica y Monetaria fundada sobre la base de una soberanía monetaria dotada de una estructura y un funcionamiento que podría calificarse, en la práctica, como federal, que convive con unas políticas presupuestarias de los Estados miembros formuladas en el ámbito de decisión del Estado-nación, de modo que, en la desesperada carrera por salvaguardar la estabilidad de la zona del euro entre 2010 y 2013, el denominado método de la Unión se ha evidenciado como un procedimiento claramente insuficiente para dar una respuesta jurídico-política a las nuevas circunstancias.

3. CRAFTS, N.: «What Does the 1930s' Experience Tell Us about the Future of the Eurozone?», *Journal of Common Market Studies*. Vol. 52, núm. 4, 2014, pg. 713.

Porque, en efecto, desde el inicio de la crisis algunas instituciones europeas, en especial el Consejo Europeo y la Comisión, han desarrollado una ingente actividad política y jurídica que ha transformado profundamente el marco jurídico de la Unión Económica y Monetaria, sin mediar reforma expresa en el Derecho originario al respecto, de manera que un variado y complejo conjunto de normas ha venido a innovar la ordenación jurídica de la Unión Económica tal como había sido diseñada en el Tratado de Maastricht, tanto desde la perspectiva de la supervisión económico-presupuestaria de los Estados miembros como en el ámbito de los mecanismos de ayuda financiera a los Estados de la eurozona que se ven afectados o corran el riesgo de verse afectados por una crisis financiera que ponga en riesgo la estabilidad económico-financiera del conjunto de la zona del euro.

En el primer sentido, las innovaciones provienen tanto de la adopción de acuerdos intergubernamentales para la consagración de la que se conoce como regla de oro presupuestaria en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG o *Fiscal Compact*), como de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) a través de paquetes normativos como el *Six Pack* o el *Two Pack*, que incorporan nuevos instrumentos de supervisión respecto de la situación económica y presupuestaria de los Estados miembros y su aplicación reforzada a los Estados integrados en la eurozona. En el segundo aspecto, también como Tratado intergubernamental, el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEDE) ha venido a sustituir al Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), vinculando taxativamente la regla de la estricta condicionalidad a la percepción de asistencia financiera por un Estado de la eurozona.

Sin duda, el legado jurídico postcrisis de la Unión Económica y Monetaria no cabe entenderlo como el resultado de una reflexión sosegada y ponderada acerca de los términos jurídicos y políticos concretos mediante los cuales se debía dar el paso hacia una Unión Económica más estrecha entre los Estados miembros de la UE.

Las múltiples variables políticas, económicas y sociales que han debido conjugarse en esferas donde confluían diferentes intereses, especialmente visibles entre la zona del euro y resto de la Unión Europea, en unas circunstancias que requerían la rápida actuación de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros, han incrementado exponencialmente las complejidades técnicas inevitables al adoptar decisiones jurídicas, que han llegado hasta unos límites muy concretos en el Derecho originario pero que han procurado especificar al máximo en el ámbito del Derecho derivado las obligaciones, incluso las sanciones, a unos Estados que se

veían abogados a resolver jurídicamente las consecuencias de una crisis económica que amenazaba no ya su estabilidad sino, sencillamente, su propia existencia.

Por todo ello, ciertamente, quizás el resultado final no resulte sorprendente, pero, sin duda, son las limitaciones y la forma en que se ve afectado el ejercicio de la soberanía de los Estados miembros las que explican sus perfiles: no hay cesión del ejercicio de la soberanía en el Derecho originario pero las medidas específicas adoptadas en el ámbito del Derecho derivado o del nuevo intergubernamentalismo, sin duda suponen alteraciones sustanciales en el mismo concepto de esa soberanía a la que, formalmente, no se ha querido renunciar.

En definitiva, se trata, indudablemente, de un tema apasionante para una jurista que viene dedicando los últimos veinte años al estudio de aspectos relacionados con el Presupuesto del Estado desde la perspectiva del Derecho Constitucional, al intentar encontrar referencias válidas a la hora de explicarse la coherencia entre el sujeto de muchas de las decisiones jurídicas adoptadas y el contenido preciso con el que se ha dotado a las mismas, aunque su finalidad resulte evidente: la necesidad de reforzar una Unión Económica que evitara el colapso de los Estados que integran la zona del euro.

Por lo demás, es preciso reconocer que el presente estudio fue iniciado con un carácter mucho más limitado, orientado al análisis de la significación jurídica y política de los Reglamentos (UE) núms. 472 y 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, que integran el denominado *Two Pack*, en los ordenamientos jurídicos de los Estados de la eurozona. Sin embargo, tras el inicio del trabajo se evidenció la necesidad de ampliar tanto el objeto del análisis –que, en un segundo momento, pasó a ser el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para concretarse, finalmente, en la Unión Económica y Monetaria europea–, como el enfoque del estudio, que vino a ser sistemáticamente abordado con carácter retrospectivo, mediante la adopción de un criterio esencialmente cronológico.

Las razones de la progresiva ampliación del trabajo que finalmente presentan estas páginas se deben, esencialmente, a dos motivaciones científicas que se han considerado suficientemente significativas. De un lado, la constatación del escaso número de análisis jurídicos que, con carácter sistemático, abordan el estudio de la Unión Económica y Monetaria, cronológicamente y con un mínimo de detalle, desde las previsiones contenidas en el Tratado de Roma hasta la actualidad. En segundo término, el intento de desvelar criterios racionalizadores en el conjunto de actos normativos directamente relacionados con la Unión Económica y Monetaria

adoptados entre los años 2010 y 2013, tanto en el contexto de la Unión Europea como en el marco de los Tratados intergubernamentales, que permitan, cuando menos, identificar su naturaleza jurídica, sus destinatarios y los rasgos esenciales de la regulación normativa.

De ahí que las páginas que siguen pretendan, con todas las limitaciones a las que se hará referencia a continuación, contribuir a un intento de sistematización del proceso de articulación jurídica de la Unión Económica y Monetaria desde una perspectiva temporal y material que permita al lector, en última instancia, obtener una visión de los contenidos y características esenciales de la regulación normativa articulada en cada momento, para concluir, a modo de *foto finish* del trabajo –que no de la realidad jurídica y política de la Unión Económica y Monetaria–, con el análisis del concreto marco normativo vigente a día de hoy.

En todo caso, debe también precisarse que se trata de un trabajo conscientemente anclado en el análisis jurídico, circunstancia que ha supuesto dejar al margen del mismo los enfoques estrictamente económicos y monetarios que, sin duda, aportan perspectivas complementarias al estudio de la Unión Económica y Monetaria más allá del mundo del Derecho, como también sucede con los estudios que se sitúan en el ámbito de las *Urban Politics* o de la *Public Policy*, que tanto predicamento tienen entre la doctrina anglosajona.

Sin perjuicio de la incorporación de observaciones concretas provenientes de estas otras disciplinas científicas cuando se ha estimado que resultaba procedente para la comprensión del objeto de análisis, debe subrayarse que se ha tratado de evitar la utilización del término gobernanza en referencia a la Unión Económica y Monetaria, por estimar que aún en su sentido más preciso, donde alcanza, según señala K. MOSSBERGER, «la consecución de objetivos públicos a través de la colaboración con otras organizaciones, incluidos el sector privado y las organizaciones sin ánimo de lucro»⁴, resulta excesivamente alejado de la perspectiva esencialmente jurídica desde la cual se pretendía desarrollar el estudio.

Desde luego, el análisis de la Unión Económica y Monetaria en un espacio temporal tan amplio indudablemente conlleva ciertos desenfoces, de manera que, aún sin abordar con exhaustividad todos y cada uno de los progresos en el proceso de creación de la Unión Económica y Monetaria, se describen, en cada momento, aquellos que resultan jurídicamente

4. MOSSBERGER, K.: «The Many Meanings of Governance: How Should We Develop Research and Theory?». Draft. Prepared for Presentation at: *A Global Look at Urban and Regional Governance: The State-Market-Civic Nexus*. January 18-19, 2007.

más significativos. Pero, al mismo tiempo, habida cuenta de la variedad de normas jurídicas que, atendiendo a su origen y contenido, confluyen en la regulación jurídica de la Unión Económica y Monetaria, este tratamiento esencialmente jurídico ha dotado al trabajo de una mayor complejidad técnica.

Desde tales premisas, en los sucesivos capítulos se analizan los momentos iniciales del desarrollo de la idea de una Unión Económica y Monetaria europea, originariamente planteada como medio de fortalecer el mercado común (Informe Spaak, 1956), en los que ya se evidencian los principales desafíos políticos y económicos que deberán asumir los Estados europeos para la consecución de este objetivo, adoptándose las primeras decisiones técnicas mediante la creación del Sistema Monetario Europeo.

Unos momentos iniciales en los que se plantearon diferentes alternativas, como la creación de una organización monetaria federal en Europa (Informe Dichgans, 1966), una cooperación monetaria a nivel comunitario (Plan Barre I, 1968), o la finalmente adoptada, consistente en el desarrollo de una cooperación monetaria sobre la base de la armonización de las políticas económicas (Plan Barre II, 1969), a partir de la cual se elaboró la primera propuesta de creación de una Unión Económica y Monetaria en tres etapas (Informe Werner, 1970), sin perjuicio de la descripción de los aspectos más significativos de otros estudios que fueron objeto de valoración por las instituciones europeas como el Proyecto Triffin de creación de un Fondo de Reserva Europeo (1958), el Informe Magnifico y el Informe VerLoren van Themaat (ambos presentados en 1973), el Informe Marjolin (1975), el Informe Tindemans (1976), o el Informe Goodhart (1993), que proponía un esquema federal de autoayuda estabilizadora entre los Estados de la eurozona, en su momento descartado por las instituciones comunitarias.

A continuación, se da cuenta del diseño por el Tratado de Maastricht, sobre la base del Informe Delors (1989), de la Unión Económica y Monetaria como objetivo de la Unión, y del desequilibrio con que se concibe el progreso hacia la Unión Económica y la Unión Monetaria, ésta última ampliamente desarrollada desde la Primera fase del calendario previsto, a través del Sistema Europeo de Bancos Centrales y, posteriormente, con la asunción de sus competencias por el BCE.

Para ello se han analizado los rasgos esenciales de los sucesivos mecanismos articulados por la Comunidad con el fin de coordinar las políticas monetarias de los Estados miembros, como el Comité Monetario de la Comunidad Europea, previsto por el Tratado de Roma; el Fondo Euro-

peo para la Cooperación Monetaria, creado por el Reglamento (CE) núm. 907/73; el Sistema Monetario Europeo, creado por el Consejo Europeo de Bruselas en Diciembre de 1978, o el Instituto Monetario Europeo, como antecedente inmediato del Banco Central Europeo, según las previsiones contenidas en el Tratado de Maastricht.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), adoptado en 1997 a partir del mandato dirigido a los Estados miembros de evitar déficits públicos excesivos, se estudia de forma detallada, diferenciando entre la vertiente preventiva y la vertiente correctora en que se articula, subrayando su significación política y jurídica en el contexto de la expectativa de realizar una transmutación de la UE con motivo de la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996 por el Tratado de Maastricht, cronológicamente coincidente con la preparación del paso a la 3ª Fase de la Unión Económica y Monetaria.

El análisis del diseño originario de las dos vertientes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento describe los aspectos esenciales de las obligaciones de coordinación y transmisión de información, a las que quedaban sujetos los Estados que adoptaran la moneda única, así como los conceptos esenciales aplicados a la definición de los déficits. Asimismo, se examinan en un epígrafe específico los términos del conflicto planteado entre la Comisión y el Consejo en la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, que culmina con la delimitación de los criterios competenciales entre ambas instituciones a través de la Sentencia del TJUE de 13 de julio de 2004, en cuyo contexto se procede a una reforma flexibilizadora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2005.

Por lo demás, si bien la adopción del Tratado de Lisboa no aporta grandes novedades a la configuración jurídica en el Derecho originario de la Unión Económica y Monetaria, como consecuencia de los efectos de la crisis económica y financiera evidenciados en algunos Estados de la eurozona, las instituciones de la Unión se ven avocadas a crear diferentes mecanismos de rescate financiero de distinta naturaleza jurídica (MEEF y FEEF), a través de los cuales se presta asistencia financiera a los Estados que lo requieran, con el fin de salvaguardar la estabilidad económica y financiera del conjunto de la zona del euro.

Tales contenidos se completan con los pronunciamientos de los Tribunales Constitucionales portugués (Sentencia núm. 353/2012, de 5 de julio de 2012 y núm. 187/2013, de 5 de abril de 2013) y griego (Sentencia núm. 2287, de 10 de junio de 2015), en los que identifican límites constitucionales a la aplicación de la estricta condicionalidad prevista en la asistencia financiera percibida por dichos Estados, pero también se analiza el pronun-

ciamiento del Tribunal Constitucional Federal Alemán (Sentencia de 7 de septiembre de 2011, Sentencia de 12 de septiembre de 2012 y Sentencia de 18 de marzo de 2014), en el que se fijan los límites constitucionales a la participación de dicho Estado en los mecanismos de asistencia financiera a otros Estados miembros.

A continuación, se examina la reforma del artículo 136 TFUE y el pronunciamiento respecto de la misma en la Sentencia del TJUE de 27 de noviembre de 2012 (Asunto Pringle v. Ireland), así como los rasgos básicos del modelo de asistencia financiera previsto en el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), cuyo análisis también es abordado en dicho pronunciamiento.

Por último, se dedican dos epígrafes al estudio sistemático de las medidas dirigidas a reforzar la Unión Económica, articuladas en respuesta a la crisis económica y financiera mediante la nueva reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que afecta tanto a su componente preventivo (donde se incluye, como novedad, el Semestre europeo), como al corrector, pero que también incorpora la ampliación de la supervisión de las políticas económicas de los Estados miembros más allá de las cuestiones presupuestarias, tomando en consideración los desequilibrios externos, los precios de los activos y la deuda interna y externa, a través de la articulación de un procedimiento de desequilibrio macroeconómico.

Además, en este contexto, se analiza diferenciadamente el marco normativo específico de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados de la eurozona, incluyendo, de un lado, la transposición a los ordenamientos nacionales, con rango preferentemente constitucional, de las reglas de supervisión presupuestaria consagradas, bajo la forma de Tratado intergubernamental, en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) y, en particular, la regla del equilibrio presupuestario o superávit, y, de otro, las previsiones que a tales efectos se contienen en el paquete normativo conocido como *Two Pack* en el que se incluyen previsiones específicas que afectan al procedimiento presupuestario de los Estados de la eurozona, a los que se les imponen obligaciones pormenorizadas dirigidas a la corrección del déficit excesivo, formalizándose un particular régimen sancionador aplicable en el componente preventivo y corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, además de prever el sometimiento a condiciones específicas de supervisión reforzada en el supuesto de recibir una asistencia financiera.

En definitiva, a lo largo de las páginas que siguen se han procurado incorporar prácticamente todos los argumentos y críticas utilizados en

cada momento histórico en que se ha desarrollado algún paso significativo en la articulación jurídica de la Unión Económica y Monetaria, lo que permitirá al lector valorar si los objetivos, explícitos e implícitos, con los que se inicia el proceso de su creación, han sido modificados o corregidos en momentos posteriores, así como la coherencia de los argumentos técnicos y políticos en los que encontraron fundamento y, de igual modo, la significación y los contenidos de las alternativas más relevantes que se han planteado a lo largo del tiempo.

ta», centrando sus preocupaciones en la construcción de un mercado común de mercancías y servicios².

En efecto, la coordinación monetaria se concebía como una meta cuya realización sería progresiva, si bien no se desconocía la importancia de la misma respecto del objetivo primordial de construcción del mercado común. Así, en el conocido como Informe Spaak («Comité Intergouvernementale créé par la Conférence de Messine. Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Etrangères»), de abril de 1956, se afirmaba que el mercado común tendrá más probabilidades de ser firmemente establecido si se alcanza una convergencia progresiva de las políticas monetarias y de las políticas sociales.

De este modo, la coordinación monetaria no era reconocida como un objetivo específico de la Comunidad Económica Europea sino más bien como un instrumento necesario para el pleno desarrollo del mercado común europeo, aunque sus implicaciones políticas eran bien conocidas en el momento de la negociación del Tratado de Roma, como demuestra la afirmación de R. TRIFFIN, unos meses antes de su ratificación, al considerar que «la unificación monetaria no requeriría, en modo alguno, una total unificación de los niveles nacionales de precios, costes, salarios, productividad o niveles de vida». Tampoco exigiría, en su opinión, la «uniformización» de las políticas presupuestarias o sociales de los Estados miembros, porque, a su juicio, «el problema de la unificación monetaria es (...) un problema político más que económico»³.

Desde luego, la Comunidad Económica Europea que empezó a funcionar el 1 de enero de 1958 se planteaba como objetivos, según el Preámbulo del Tratado de Roma, sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos y asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa.

Aún cuando el artículo 2 del Tratado reconocía como misión de la Comunidad, la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros junto al establecimiento de un mercado común⁴, como

2. ABRAHAM, J. P. & TOUMSON, C.: «Les choix monétaires européens 1950-1980». Op. cit., pg. 509.
3. TRIFFIN, R.: «Europe and the Money Muddle: from Bilateralism to Near-Convertibility, 1947-1956». *New Haven: Yale University Press*, 1957, pgs. 228-229.
4. Según el artículo 2: «La Comunidad tendrá por misión promover el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad

es conocido, sus disposiciones únicamente preveían actuaciones concretas de los Estados miembros dirigidas a la consecución de la liberalización de los mercados de servicios y trabajo, así como la libre circulación de capitales⁵. Estos tres encomiables objetivos eran calificados como el «difícil triángulo», en tanto que, «en la práctica, a menudo están en conflicto y entonces se debe realizar una elección entre prioridades»⁶.

Por su parte, el artículo 104 del Tratado situaba en el ámbito de decisión de los Estados miembros la aplicación de la política económica necesaria para garantizar el equilibrio de su balanza global de pagos y mantener la confianza en su moneda, procurando asegurar un alto nivel de empleo y la estabilidad del nivel de precios, y el artículo 105 (1) imponía a los Estados miembros la obligación de coordinar sus políticas económicas, estableciendo para ello una colaboración entre los servicios competentes de sus respectivas Administraciones y entre sus Bancos Centrales⁷. De hecho, la política en materia de tipos de cambio se consideraba una cuestión de interés común [artículo 107 (1)], cuyo incumplimiento por los Estados

creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran».

5. Así, el artículo 67 disponía que «1. Los Estados miembros suprimirán progresivamente entre sí, durante el período transitorio y en la medida necesaria para el buen funcionamiento del mercado común, las restricciones a los movimientos de capitales pertenecientes a personas residentes en los Estados miembros, así como las discriminaciones de trato por razón de la nacionalidad o residencia de las partes o del lugar de colocación de los capitales. 2. Los pagos corrientes relacionados con los movimientos de capitales entre los Estados miembros quedarán liberados de cualquier restricción, a más tardar, al final de la primera etapa». Por su parte, el artículo 68 establecía que «1. Los Estados miembros concederán con la mayor liberalidad posible, respecto de las materias a que se hace referencia en el presente Capítulo, autorizaciones de cambio en la medida en que éstas sean aún necesarias después de la entrada en vigor del presente Tratado. 2. Cuando un Estado miembro aplique a los movimientos de capitales liberalizados con arreglo a las disposiciones del presente Capítulo su regulación interna relativa al mercado de capitales y al crédito, procederá en forma no discriminatoria. 3. Los empréstitos destinados a financiar directa o indirectamente a un Estado miembro o a sus entes públicos territoriales sólo podrán ser emitidos o colocados en los demás Estados miembros cuando los Estados interesados hayan llegado a un acuerdo al respecto. Esta disposición no será obstáculo para la aplicación del artículo 22 del Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones».
6. Szász, A.: «The Monetary Union Debate». *Common Market Law Review*, Vol. 7, Issue 4, 1970, pgs. 408-409.
7. Artículo 105 (1) del Tratado de Roma: «Para facilitar la consecución de los objetivos señalados en el artículo 104, los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas. Establecerán para ello una colaboración entre los servicios competentes de sus respectivas Administraciones y entre sus Bancos Centrales. La Comisión presentará al Consejo las recomendaciones necesarias para el establecimiento de dicha colaboración».

miembros tendría consecuencias que, sin embargo, no eran especificadas por el Tratado⁸.

En todo caso, con el fin de articular con una mínima coherencia las políticas económicas de los Estados miembros prevista en el artículo 6 del Tratado que permitiera, en última instancia, alcanzar los objetivos contemplados en el mismo⁹, resultaba necesario un cierto grado de armonización, de modo que su artículo 105 (2), creaba el Comité Monetario de la Comunidad Europea como organismo de carácter consultivo, compuesto de dos miembros designados por cada uno de los Estados miembros y por la Comisión, con las funciones de seguir la situación monetaria y financiera de los Estados miembros y de la Comunidad, así como el régimen general de pagos de los Estados miembros e informar regularmente al Consejo y a la Comisión sobre esta cuestión. Asimismo, debería emitir dictámenes al Consejo o a la Comisión, tanto a instancia de éstos como a iniciativa propia.

Por todo ello ha podido afirmar L. TSOUKALIS, que el objetivo del Tratado de Roma no era sólo el establecimiento de un mercado común sino también conseguir una progresiva aproximación entre las políticas económicas de los Estados miembros, aunque en el propio Tratado existe, a su juicio, un claro «contraste» entre aquellos artículos dirigidos a la eliminación de las barreras comerciales y los dirigidos al desarrollo de políticas económicas comunes, pues mientras los primeros disponen la supresión de aranceles y otros obstáculos al comercio, los segundos no parecen establecer sino «vagos acuerdos sobre objetivos generales»¹⁰.

En efecto, las limitadas previsiones del Tratado de Roma respecto de una Unión Económica y Monetaria (UEM), fueron suplidas a través de la intervención del Consejo y, especialmente, de la Comisión europea¹¹, aten-

8. Así, el artículo 107 (2) del Tratado de Roma preveía que en el caso de que un Estado miembro «proceda a una modificación de su tipo de cambio que no responda a los objetivos enunciados en el artículo 104 y falsee gravemente las condiciones de competencia», la Comisión, previa consulta al Comité Monetario, «podrá autorizar a otros Estados miembros para que adopten, durante un período estrictamente limitado, las medidas necesarias para hacer frente a las consecuencias de dicha acción, en las condiciones y modalidades que ella determine».
9. El artículo 6 del Tratado de Roma establecía: «1. Los Estados miembros, en estrecha colaboración con las instituciones de la Comunidad, coordinarán sus respectivas políticas económicas en la medida necesaria para alcanzar los objetivos del presente Tratado.
2. Las instituciones de la Comunidad velarán por que no se comprometa la estabilidad financiera interior y exterior de los Estados miembros».
10. TSOUKALIS, L.: *The Politics and Economics of European Monetary Integration*. London: G. Allen & Unwin Ltd., 1977, pg. 51.
11. Vid. MAES, I.: «The Ascent of the European Commission as an Actor in the Monetary

diendo a la previsión contenida en el artículo 235 del Tratado, en virtud de la cual, cuando «una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes».

La asunción por la Comisión europea de una suerte de poderes implícitos¹² respecto de la política económica y monetaria de la Comunidad se explicaba, a juicio de D. COOMBES, por el hecho de que esta institución es «más apropiada» para fomentar la integración bajo las circunstancias imperantes en los primeros años de la Comunidad Europea, ya que mientras «los gobiernos (fuentes reales de la autoridad política a nivel nacional y a nivel Comunitario) no soportaban el objetivo a largo plazo de la unidad política, la Comisión era capaz de desarrollar medidas a corto plazo dirigidas a este objetivo (como la supresión de las barreras al comercio, la libertad de movimiento de trabajadores y servicios, y la adopción de una política común de carteles y prácticas restrictivas)».

Sin embargo, aun cuando existiera un consenso político en relación a esta modalidad de impulso de la política económica y monetaria europea, el autor precitado consideraba que la Comisión «debe enfrentarse a la necesidad de asumir respecto de los gobiernos la responsabilidad de definir el interés público en asuntos sociales y económicos —una responsabilidad que pone en tensión todos los mecanismos de legitimidad y apoyo que las autoridades políticas, incluso a nivel nacional, pueden reunir—. De ahí que, en su opinión, en estas condiciones un órgano dotado únicamente de una «forma política híbrida resulta inadecuado» porque, según afirmaba, un órgano como la Comisión «comparte con el tipo convencional de organización administrativa la esencial cualidad de actuar en ámbitos de acción definidos sobre las bases de un previo consenso de valores»¹³.

Integration Process in the 1960s'». *Scottish Journal of Political Economy*. Blackwell Publishing. Oxford, Vol. 53, Núm. 2, May 2006, pgs. 222-241.

12. Precisamente, C. LEBECK, identificaba la doctrina de los poderes implícitos en el originario Art. 235 del Tratado de Roma. Aunque dicho precepto otorgaba la competencia de actuación al Consejo, reconoce que la Comisión puede utilizarlo puntualmente, en su calidad de exclusivo órgano de propuesta, cuando existe un «fuerte y continuado interés institucional de la Comisión en el desarrollo del Derecho de la Comunidad» (Vid. LEBECK, C.: «Implied Powers Beyond Functional Integration? The Flexibility Clause in the Revised EU Treaties», *17 Journal of Transnational Law & Policy*, 2007-2008, pgs. 315-318).
13. COOMBES, D.: *Politics and Bureaucracy in the European Community*. London: Allen & Unwin, 1970, pg. 330.

En cualquier caso, a nivel institucional, la actuación de la Comisión europea respecto de la UEM se desarrolló bajo el impulso de la Asamblea parlamentaria que, en opinión de L. TSOUKALIS, actuó a modo de «grupo de presión» en favor de la integración¹⁴.

De hecho, en el contexto de la cooperación económica, financiera y monetaria en la Comunidad, el 20 de noviembre de 1958, la Dirección general de asuntos económicos y financieros de la Comisión europea [COM (58) 249] discutió, a instancias de M. MARJOLIN, el proyecto elaborado por el experto monetarista americano R. Triffin, sobre la creación de un Fondo de Reserva Europeo similar al Sistema de Reserva Federal en los Estados Unidos¹⁵, que, a juicio de I. MAES y E. BUYST, inspiró el «discreto» Proyecto elaborado a instancia de J. MONNET y su Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa¹⁶.

No obstante, una vez superados los primeros años de vigencia del Tratado de Roma, en el período entre 1961 y 1964 –calificado por R. TRIFFIN como «de los extintores»¹⁷–, la Comunidad debió enfrentarse a su primera crisis monetaria interna, a resultas de la cual tanto la Comisión europea como el Comité Monetario, impulsaron medidas dirigidas a armonizar las políticas económicas y a unificar las políticas monetarias entre los Estados miembros con el fin de instaurar la moneda única, así como a favorecer la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de las relaciones monetarias internacionales (Decisión del Consejo 64/301/EEC), de 8 de mayo de 1964¹⁸; y la cooperación entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (Decisión del Consejo 64/300/EEC), de 8 de mayo de 1964¹⁹.

14. TSOUKALIS, L.: *The Politics and Economics of European Monetary Integration*. Op. cit., pg. 53.

15. Cfr. FERRANT, C. y SLOOVER, J.: *Robert Triffin. Conseiller des Princes. Témoignage et documents*. Bruxelles: Editions Ciaco, 1990, pgs. 108-120.

16. MAES, I. & BUYST, E.: «Triffin, the European Commission & the Project of a European Reserve Fund», en DUMOULIN, M. (ed.): *Réseaux économiques et construction européenne. Economic Networks and European Integration*. Bruxelles: Presses Universitaires Européennes, 2004, pg. 437.

La primera versión del proyecto de R. TRIFFIN de creación de un Fondo de Reserva europeo fue redactada, en noviembre de 1957, en el marco de los trabajos del Comité Intergubernamental de la OCDE en relación con la posibilidad de crear una «zona europea de libre cambio» (Vid. FERRANT, C. y SLOOVER, J.: «Robert Triffin. Conseiller des Princes. Témoignage et documents». Op. cit., pgs. 99-102).

17. TRIFFIN, R.: «The World Money Maze». *New Haven-London: Yale University Press*, 1966, pg. 249.

18. J. O. P 77/1207, de 21.5.1964.

19. J. O. P 77/1206, de 21.5.1964.

A pesar de la amplitud de las medidas propuestas, la posterior Comunicación de la Comisión al Consejo [II/COM (63) 216 final], de 19 de junio de 1963, bajo el título «La Cooperación Monetaria y Financiera en el seno de la Comunidad Económica Europea», hacía hincapié exclusivamente en la política monetaria, afirmando que la coordinación que impone la realización de los objetivos del Tratado debe referirse no sólo a los principios y las grandes líneas de la política monetaria, sino que también se debe aplicar a las principales medidas de política monetaria.

Asimismo, se reconocía que la cooperación monetaria no debía limitarse a la actuación de los Bancos centrales, sino también a la intervención de las autoridades responsables de la política financiera, habida cuenta de que los Presupuestos públicos y las decisiones de política económica que ellos traducen «ejercen en la práctica una influencia considerable en la evolución monetaria y, por ello, más decisiva que la política de los Bancos centrales».

Pero también desde la limitada perspectiva de la profundización en la coordinación monetaria, las implicaciones políticas que ésta conllevaba fueron evidenciadas en el denominado Dichgans Report sobre la unión monetaria («Report on the future activities of the Community in the field of monetary policy and on establishment of an European monetary union»), de 18 de noviembre de 1966.

Bajo la premisa de que una política monetaria común sólo podría alcanzarse «gradualmente, paso a paso», y tomando como referencia el Informe Vals («A federal organization of central banks of the EEC under a centralized body, a common monetary policy», publicado en el J. O. de 8 de febrero de 1964), el Informe Dichgans proponía como objetivo a largo plazo una organización monetaria federal en Europa. Sin embargo, analizando los Estados federales existentes y, en especial, los Estados Unidos, se admitía que a diferencia de éste último, el Presupuesto federal de las Comunidades Europeas resultaría demasiado pequeño en un previsible futuro para ejercer alguna influencia sobre un patrón cíclico.

De este modo, según estimaba A. SZÁSZ, los Presupuestos nacionales «permanecerán como el principal instrumento de las políticas cíclicas». Pero, aun en tales circunstancias, reconocía que los efectos directos de la adopción de las políticas económicas nacionales sobre el conjunto de los Estados miembros implicaría que éstos «tendrán que renunciar a una parte importante de su autonomía en favor de la institución Europea que tendrá que decidir» y, en este punto, afirmaba que «si queremos mantener el principio democrático en nuestros actuales sistemas presupuestarios ello implica no sólo un Ministro Europeo de Finanzas sino también un Parla-

mento Europeo que lo controle, y que sea capaz de hacerlo adquiriendo la autoridad necesaria de los parlamentos nacionales»²⁰.

En todo caso, la crisis del franco francés en 1968 llevó a la Comisión a reorientar los instrumentos de coordinación económica, monetaria y social entre los países miembros de la Comunidad Económica Europea en términos menos ambiciosos, optando por una línea más pragmática que constituirá el hilo conductor del proceso de creación de la UEM hasta nuestros días.

Así, el conocido como Plan Barre (I) de la Comisión europea («Sobre la coordinación de las políticas económicas y sobre la cooperación monetaria a nivel comunitario»), de 28 de febrero de 1968, proponía, entre otros aspectos, un acuerdo entre los Estados miembros para cambiar las paridades adoptado únicamente mediante consentimiento recíproco; eliminar las pequeñas fluctuaciones en los tipos de cambio entre los Estados miembros; introducir un mecanismo de créditos mutuos; definir una unidad contable europea, y desarrollar una acción común en el ámbito internacional respecto de las cuestiones monetarias. Unas propuestas que, a juicio de A. SZÁSZ, se caracterizaban, de un lado, por estar limitadas «al ámbito monetario» y, de otro, porque «no se refieren a la armonización del desarrollo interno de los Estados miembros sino únicamente a su posición externa»²¹.

Tras un posterior informe de 15 de enero de 1969, conocido como Plan Barre (II), los Ministros de Finanzas reunidos en Bruselas el 17 de julio de 1969, presentaron el Memorándum de la Comisión al Consejo de 12 de febrero de 1969 [COM (69) 150], en el que se ponía de manifiesto la necesidad, derivada de las circunstancias, de alcanzar una urgente coordinación de las políticas económicas de los países miembros a medio plazo, proponiendo el establecimiento de políticas económicas comunes a medio plazo, así como la creación de un sistema de consultas previas ante decisiones importantes que pudieran tener repercusión en el desarrollo de los Estados miembros o pudieran producir desviaciones respecto de los objetivos acordados a medio plazo.

Si bien se estimaba que la unión monetaria debería ser también una unión económica, planteada como etapa final, en la discusión del Memorándum de 12 de febrero de 1969, se hicieron visibles dos diferentes caminos para alcanzar la unión monetaria que contraponían a los monetaristas frente a los economistas, cuya diferencia fundamental cabría situar en el

20. SZÁSZ, A.: «The Monetary Union Debate». Op. cit., pg. 411.

21. SZÁSZ, A.: «The Monetary Union Debate». Op. cit., pgs. 414-415.

distinto énfasis y la explícita diferencia respecto de las condiciones en las que la autonomía nacional debía ser cedida o limitada en los ámbitos de la política monetaria, presupuestaria y, en general, de la política económica de los Estados miembros.

En términos muy genéricos, podría considerarse que los economistas estimaban que la armonización en los ámbitos económico y presupuestario debería alcanzar un desarrollo considerable antes de que las fronteras monetarias fueran suprimidas. Por su parte, los monetaristas entendían que la resistencia política por parte de los Estados miembros a la pérdida de autonomía en aspectos tan relevantes sería menor si ésta se limitaba al campo «aparentemente técnico» de la política monetaria, donde se aplicaban medidas nominalmente neutras como la reducción de los márgenes de los tipos de cambio²².

Desde tales premisas, en el Comunicado adoptado en la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de La Haya, el 1 y 2 de diciembre de 1969, se hace constar, de modo expreso, que el desarrollo de la cooperación monetaria debe basarse en la armonización de las políticas económicas, y se acuerda iniciar un estudio acerca de la posibilidad de establecer una «reserva Europea» que constituiría el resultado de una política económica y monetaria conjunta.

Sin embargo, aunque a juicio de L. TSOUKALIS, la Conferencia de La Haya sirvió «de trampolín para nuevas iniciativas que revirtieran completamente la situación interna de la Comunidad»²³, como subrayara en su momento A. SZÁSZ, la Comunidad «no define qué tipo de unión», y en las discusiones, tanto a nivel institucional como de los medios de comunicación «existe la tendencia a subrayar la segunda parte», es decir, la Unión Monetaria frente a la Unión Económica²⁴.

2. LA CREACIÓN DE UNA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA Y LA ARMONIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN MATERIA ECONÓMICA

A results de los acuerdos adoptados en la Conferencia de La Haya, el

22. Vid., entre otros, SZÁSZ, A.: «The Monetary Union Debate». Op. cit., pgs. 411-412; TSOUKALIS, L.: «The Politics and Economics of European Monetary Integration». Op. cit., pgs. 90-98.

23. TSOUKALIS, L.: «The Politics and Economics of European Monetary Integration». Op. cit., pg. 86.

24. SZÁSZ, A.: «The Monetary Union Debate». Op. cit., pg. 410.

8 de octubre de 1970, se presentó al Consejo y a la Comisión el conocido como Informe Werner («L'Union Économique et Monétaire dans la Communauté»), en el que –sobre la base del Memorándum presentado por la Comisión el 12 de febrero de 1969–, se proponía la creación de una UEM a través de un proceso por etapas, siendo publicado en el J. O. de 11 de noviembre de 1970, como Comunicación al Consejo y a la Comisión con el título de «Rapport au Conseil et la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union Économique et Monétaire dans la Communauté».

El marco económico en el que se redactó el Informe Werner era de un «sorprendente grado de integración económica –junto a una relativamente alta movilidad de los medios de producción– entre los originarios Seis», motivo por el cual, según estima P. COFFEY, los planes monetarios eran aplicables a los Seis, mientras que los nuevos miembros de la Comunidad Económica Europea eran simplemente «invitados» a aceptar el Informe Werner²⁵.

Reconociendo como punto de partida el hecho de que la creciente interdependencia de las economías ha supuesto un debilitamiento de la autonomía de las políticas nacionales cíclicas que, sin embargo, no ha encontrado su contrapartida en la instauración de políticas comunitarias, el Informe proponía, entre otros aspectos, la creación de un «sistema comunitario de bancos centrales», inspirado en organismos similares como el «Sistema de Reserva Federal» de los Estados Unidos, con capacidad, según las exigencias de la situación económica, para adoptar las decisiones de política monetaria interna en lo referente a la liquidez, los tipos de interés, la concesión de préstamos a los sectores públicos y privados, y, en el ámbito de la política monetaria externa, respecto de las intervenciones en los mercados de cambio y la gestión de las reservas monetarias de la Comunidad.

Según el diseño del Informe Werner, la primera etapa de la UEM constituía la fase más importante, en tanto que implicaba la adopción de las medidas más relevantes y concretas a muy corto plazo, razón por la cual, enunciaba con especial detalle las acciones a desarrollar, destinadas a reforzar los hábitos de trabajo en común de las autoridades nacionales y a implantar las estructuras y los mecanismos indispensables, en un primer momento, sobre la base de las previsiones contenidas en el Tratado. En este contexto, se enumeraban las políticas que debían ser desarrolladas en materia presupuestaria, fiscal, de los mercados financieros, política interior de moneda y crédito, política monetaria exterior, así como otros aspectos relacionados con la supresión de obstáculos residuales.

25. COFFEY, P.: *Europe and Money*. London: The MacMillan Press, LTD, 1977, pgs. 60-61.

Precisamente la primera de las políticas enunciadas en el Informe Werner era la política presupuestaria, destacando el particular énfasis con el que debía desarrollarse la coordinación en este ámbito, en el que se contemplaba la adopción de un conjunto de medidas que, en la práctica, como se analizará en los últimos capítulos de este trabajo, han sido articuladas por las instituciones comunitarias y los Estados miembros, en unas condiciones económicas y financieras bien distintas a las existentes en 1970, y a través de instrumentos normativos cuya naturaleza jurídica, en algunos casos, no permiten su reconducción a los instrumentos propios del Derecho de la Unión.

Así, el Informe Werner preveía el establecimiento de orientaciones cuantitativas respecto de los elementos principales de los Presupuestos públicos, atendiendo a la situación económica de cada país, lo que exigiría una labor de comparación de los Presupuestos de los Estados miembros desde una perspectiva cuantitativa pero también cualitativa, incluyendo como objetivo el logro de una armonización de los calendarios para establecimiento y adopción de los proyectos de Presupuestos.

Desde la perspectiva cuantitativa, se afirmaba que la comparación se establecería respecto del conjunto de los Presupuestos públicos, incluyendo los de las Entes locales y los de la Seguridad Social, evaluando, en su conjunto, la presión fiscal y el peso del gasto público en los diferentes países de la Comunidad, así como los efectos que los ingresos y gastos públicos ejercen sobre la demanda interior global y sobre la estabilidad monetaria. En este sentido, se reconocía que sería necesario desarrollar un método de cálculo que permitiera valorar el impulso que el conjunto de los Presupuestos públicos ejerce sobre la economía.

Asumiendo los objetivos y las fases que incorporaba el Informe Werner, fue adoptada la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 22 de marzo de 1971²⁶, sobre la consecución por etapas de la UEM en la Comunidad, donde se reconocía la intención de la Comunidad de desarrollar una política dirigida al establecimiento de una UEM, a lo largo de la próxima década, de acuerdo con un plan por etapas que comenzaría el 1 de enero de 1971.

A tales efectos, la Resolución de 22 de marzo de 1971 preveía que la Comunidad adoptaría, como pasos dirigidos a la conclusión de este proceso, medidas tales como la creación de un espacio en el que las personas, los bienes, los servicios y los capitales puedan moverse libremente, la constitución de un área dotada de una moneda única en el marco interna-

26. J. O. C 28/1, de 27.3.1971.

cional, y el otorgamiento de poderes y responsabilidades en las materias económicas y monetarias que permitan a las instituciones administrar la unión. Con este fin, las decisiones relativas a la política económica serían adoptadas a nivel Comunitario y los poderes necesarios serían conferidos a las instituciones de la Comunidad, disponiendo de modo expreso que las políticas Comunitarias referidas a la UEM serán sometidas a debate y control por el Parlamento Europeo.

En todo caso, se afirmaba que los poderes y las responsabilidades serían distribuidos entre las instituciones Comunitarias de un lado, y los Estados miembros de otro, de acuerdo con las necesidades para la cohesión de la unión y para la efectividad de la acción Comunitaria²⁷.

En este contexto, a partir de esta Resolución se adoptó la Decisión del Consejo (71/141/CEE), de 22 de marzo de 1971²⁸, relativa al reforzamiento de la coordinación de las políticas económicas a corto plazo de los Estados miembros de la Comunidad Europea que, a juicio de H. H. MAAS, constituye «la primera manifestación de una limitada solidaridad monetaria»²⁹, y el 21 de marzo de 1972, el Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros adoptaron la Resolución relativa a la aplicación de la Resolución de 22 de marzo de 1971, referente a la realización por etapas de la UEM en la Comunidad³⁰, considerada por el decimocuarto Informe sobre las actividades del Comité Monetario, de 12 de abril de 1973, como «el primer paso hacia la formación de un área monetaria diferenciada e individualizada»³¹.

Asimismo, entre 1971 y 1973 fueron adoptadas la Decisión del Consejo (71/142/EEC), relativa al fortalecimiento de la cooperación entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea³², y el Reglamento (CEE) núm. 907/73, del Consejo, por el que se crea un Fondo Europeo para la Cooperación Monetaria (EMCF en sus siglas

27. El Tribunal de Justicia reconoció en la Sentencia de 24 de octubre de 1973 (Asunto 9/73), que «la Resolución del Consejo de 22 de marzo de 1971, que expresa fundamentalmente la voluntad política del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en lo que se refiere a la realización de una Unión económica y monetaria en el curso de diez años, a partir del 1 de enero de 1971 tampoco puede, a causa de su contenido, producir efectos jurídicos que los justiciables puedan hacer valer ante los Tribunales» (pr. 40).

28. O. J. L 73, de 27.3.1971.

29. MAAS, H. H.: «The powers of the European Community and the achievement of the Economic and Monetary Union», *Common Market Law Review*, Vol. 9, Issue 1, 1972, pg. 8.

30. DOCE C 38/3, de 18.4.1972.

31. O. J. C 94/1, de 9.11.1973.

32. O. J. L 73/14, de 27.3.1971.

en inglés)³³. Éste último, reconocía en su Preámbulo que la creación del Fondo es necesaria para la realización de los objetivos de la Comunidad, especialmente para la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados miembros y para el buen funcionamiento del mercado común, así como para la realización de la unión económica y monetaria.

Posteriormente, en 1974, se aprobó la Decisión del Consejo (74/120/EEC), sobre el logro de un mayor grado de convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea³⁴, y la Directiva del Consejo (74/121/EEC), sobre estabilidad, crecimiento y pleno empleo en la Comunidad³⁵, así como la Decisión del Consejo (74/122/EEC), de 18 de febrero de 1974, que establecía un Comité de Política Económica, que tenía por finalidad promover la coordinación de los Estados miembros en las políticas económicas a corto y medio plazo (art. 1)³⁶.

Sin embargo, en opinión de U. SCHEUNER, aun cuando el Informe Werner y la Resolución de 22 de marzo de 1971, admitían la necesidad de una asunción de competencias más amplia para la Comunidad, el análisis de esta cuestión no podía ser abordado sin tomar en consideración el hecho de que diferentes Estados miembros pretenden mantener «una independencia sustancial» en sus políticas económicas internas. A su juicio, «la dirección centralizada de los asuntos económicos por la Comunidad no es una solución practicable», aunque ciertamente, reconoce que tras un proceso de progresiva coordinación en diferentes aspectos de las políticas económicas entre los Estados miembros, la Comunidad deberá «asumir ciertos poderes decisivos imprescindibles»³⁷.

33. O. J. L 89/2, de 5.4.1973.

El Fondo Europeo de Cooperación Monetaria fue constituido a partir de la previsión contenida en el artículo 235 TCE, siendo sustituido en la segunda fase de la unión económica y monetaria por el Instituto Monetario Europeo (IME) creado a partir de la previsión específica del art. 109 F del Tratado de Maastricht.

34. O. J. L 63/16, de 5.3.1974.

35. O. J. L 63/19, de 5.3.1974.

36. O. J. L 63/21, de 5.3.1974.

El Comité de Política Económica venía a sustituir al Comité de Política Económica a corto plazo, establecido mediante Decisión del Consejo de 9 de marzo de 1960, actuando en coordinación con el Comité de Política Presupuestaria, creado mediante Decisión del Consejo de 8 de Mayo de 1964, y con los ministerios correspondientes de los Estados miembros en materia de política presupuestaria, así como con el Comité de Política Económica a medio plazo, creado por Decisión del Consejo de 15 de abril de 1964 (art. 2).

37. SCHEUNER, U.: «Report», in «Second Theme: The Optimal Economic Constitution of the European Community with Reference to the Economic Constitutions of the

Desde tales premisas, según estimaba, el «gran problema» de la unificación de los fundamentos de las políticas económicas entre los Estados miembros provenía de los principios constitucionales que en algunos Estados contenían disposiciones relativas al sistema económico.

Dichos principios, afirmaba U. SCHEUNER, se encontraban contemplados en «normas fundamentales» en el Reino Unido y en los Países Bajos. En Francia, los «principios de nacionalización y de libertad económica se mencionan, aunque en términos generales, en el Preámbulo de la Constitución de 1958», mientras en Bélgica «el principio de libertad de empresa puede encontrarse en una interpretación amplia del articulado de la Ley de 1791». Por su parte, en Dinamarca la «libertad económica y la propiedad están protegidas», y en Irlanda «estas libertades básicas son reconocidas con más fuerza en el contexto del Estado del social» por el art. 45 de la Constitución. Asimismo, en Italia y la República Federal alemana la garantía de estas libertades básicas, entre las que se encuentran la propiedad y la libertad económica, «se consideran fundamentales en toda la legislación económica».

El análisis de estos principios constitucionales en materia económica en los Estados miembros, conducía al autor precitado a considerar que el problema que surge en este ámbito «no puede resolverse mediante la simple armonización de las normas nacionales», habida cuenta, además, de las dificultades para introducir modificaciones en las Constituciones de algunos Estados miembros, por lo que, en su opinión, quizás resultara más importante que la Comunidad desarrolle sus propios principios en este ámbito, especialmente cuando en ciertos Estados miembros, dotados de Constituciones rígidas garantizadas por Tribunales Constitucionales, como era el caso de la República Federal alemana, el Tribunal Constitucional Federal había reconocido, en la Sentencia de 29 de mayo de 1974, «la prioridad de preservar los derechos fundamentales económicos nacionales frente al Derecho Comunitario»³⁸.

A este respecto se ha de subrayar que a comienzos de los años setenta, un autor como H. H. MAAS, que abogaba por unos poderes de las instituciones comunitarias definidos «de la manera más amplia posible» para el «buen funcionamiento de la unión económica y monetaria», considera-

Member States: The Economic and Monetary Union and the Economic System of the Member States». *Common Market Law Review*, Vol. 13, Issue 2, 1976, pgs. 196-197.

38. SCHEUNER, U.: «Report», in «Second Theme: The Optimal Economic Constitution of the European Community with Reference to the Economic Constitutions of the Member States: The Economic and Monetary Union and the Economic System of the Member States». Op. cit., pgs. 202-203.

ba que las «restricciones constitucionales, excepto aquellas relativas a la protección de los derechos humanos, no deben ser aplicadas a la política económica», si bien en una Comunidad organizada democráticamente los órganos ejecutivos, que deben actuar en el marco de las normas fijadas por el órgano parlamentario y bajo su supervisión, «deben tener la última palabra respecto de los fines y los modos en los que dichos poderes deben ser utilizados»³⁹.

Parece evidente, por tanto, que el problema de la armonización de los principios constitucionales en materia económica en los Estados miembros, en el contexto de una Unión Económica y Monetaria, afectaba directamente al diseño original de la Comunidad Económica Europea y al objetivo final de alcanzar la unión política entre los Estados miembros.

Así, en el estudio relativo a la Unión Económica y Monetaria europea (COM II/520/1/73-R: «European Economic Integration and Monetary Unification»), encargado en 1970 por la Comisión europea a otro grupo de cinco expertos legales independientes, conocido como el Informe dirigido por el Prof. MAGNIFICO, se afirmaba que la integración de las monedas y los sistemas monetarios nacionales en un sistema único Europeo es sólo un elemento del proceso general de integración Europea, económica y política.

Adoptando un enfoque esencialmente monetarista —aunque reconociendo que economistas y monetaristas coinciden en el significado económico y político real del principio de progreso paralelo en varios campos de la Unión Económica y Monetaria—, el punto de partida adoptado es el de que este principio no constituye únicamente un compromiso político entre originarios intereses en conflicto, sino la consecuencia de la interdependencia de los procesos económicos, de ahí que pueda ser interpretado como una exigencia de una política de integración mediante medidas interdependientes de amplio alcance.

Asimismo, el estudio reconocía que las objeciones a la unión monetaria se basan habitualmente en las limitaciones que impone a la soberanía nacional, estimando que este argumento resulta, sin embargo, poco con-

39. En efecto, H. H. MAAS consideraba que «los poderes que la Comunidad requiere para el buen funcionamiento de la unión económica y monetaria deben ser definidos de la manera más amplia posible» y, a pesar de que no existe a este respecto ningún tipo de directriz, estimaba que «en una Comunidad organizada democráticamente los órganos ejecutivos, que deben actuar en el marco de las normas fijadas por el órgano parlamentario y bajo su supervisión, deben tener la última palabra respecto de los fines y los modos en los que dichos poderes deben ser utilizados» (MAAS, H. H.: «The powers of the European Community and the achievement of the Economic and Monetary Union». Op. cit., pg. 11).

gruente con la aceptación de la pérdida de soberanía que se ha producido o se espera alcanzar con el sistema del Eurodólar, en tanto que, desde marzo de 1973, el dinero en circulación en Europa se ha convertido en un asunto de las políticas monetarias seguidas por la autoridades de los EEUU, sin que pueda considerarse que la fluctuación común establecida en el acuerdo-serpiente⁴⁰ constituya la solución última para la Comunidad en su conjunto. En opinión de los autores, lo que los europeos necesitan, y lo necesitan ahora, es la creación de un sustituto del dólar.

No obstante, reconocían que el camino hacia la unión monetaria europea tiene peligros subyacentes y posibles consecuencias negativas, pues no sólo requiere una sincronización de los ciclos económicos, sino también medidas especiales en el ámbito de las políticas fiscales que todavía se sitúan en la capacidad de decisión de los Estados miembros, así como una presión más fuerte sobre las regiones más débiles de los Estados miembros.

De este modo, como medida de política económica dirigida a la unificación monetaria y la integración económica, proponían que, a medio plazo, la Comunidad adquiriera, en el contexto de la unificación, instrumentos monetarios más fuertes, aunque sus instrumentos presupuestarios continuaran siendo limitados, porque los Estados miembros, afirmaban, podrían dirigir las políticas económicas y los instrumentos monetarios con un grado de supervisión de la Comunidad.

Sin embargo, en las conclusiones del estudio los autores dejaban cons-

40. Uno de los momentos más significativos del proceso de Unión Económica y Monetaria en la Comunidad Europea proviene de la puesta en marcha de la denominada «serpiente en el túnel», expresión con la que se conoce a la decisión adoptada mediante Acuerdo del Comité de Gobernadores de los seis bancos centrales europeos firmado en Basilea el 10 de Abril de 1972, de fijar unos concretos márgenes para la fluctuación del tipo de cambio de las monedas de los Estados miembros de la Comunidad respecto del dólar americano. Previamente, ante el colapso del sistema de Bretton Woods, a través del Acuerdo Smithsonian, firmado en Washington el 17-18 de diciembre de 1971, se estableció que los márgenes de fluctuación de otras monedas sería como máximo de +/- 4.5 % respecto de la paridad con el dólar («túnel monetario»).

Estos márgenes de fluctuación monetaria fueron reducidos por el mencionado Acuerdo de Basilea, respecto de las monedas europeas, al +/- 2.25 % respecto de la paridad con el dólar («serpiente») (Acerca de las interpretaciones económicas que explican el colapso del sistema de Bretton Woods en los años 60, vid. JAMES, H.: «Making the European Monetary Union. The role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank». London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2012, pgs. 37-38).

Sobre la eliminación de los márgenes de fluctuación entre las monedas de la Comunidad, vid. la Nota del Grupo de Trabajo; el Informe M. Theron, y el Acuerdo de Basilea.

tancia de que resulta cuestionable si la vieja idea de los padres fundadores de la integración Europea de utilizar la integración económica como medio para alcanzar el objetivo último de la integración política, tiene todavía una base operativa válida y fiable para el posterior avance de los movimientos hacia una Europa unida.

De hecho, en relación al Informe solicitado por la Comisión a un nuevo grupo de expertos bajo la dirección del Prof. VERLOREN VAN THEMAAT, presentado en 1973, respecto de la legislación económica de los Estados miembros en una Unión Económica y Monetaria («The Economic Law of the Member States of the European Communities in an Economic and Monetary Union», publicado en Bruselas por la Comisión europea en 1973), discutido junto al Informe dirigido por el Prof. MAGNIFICO en la Conferencia internacional organizada en mayo de 1975 por el Instituto Europeo de la Universidad de Utrecht, ciertos autores como J. D. B. MITCHELL, formularon valoraciones especialmente críticas.

En concreto, J. D. B. MITCHELL consideraba que «alguien debe decir claramente que los ajustes técnicos en las técnicas jurídicas, aunque importantes como base, no pueden por sí mismos crear una constitución, cuya esencia no puede ser simplemente la acumulación de normas». Pero tampoco bastaría, afirmaba, la «transferencia» directa de normas nacionales a la Comunidad, pues ello equivaldría a la creación de una política regional de la Comunidad al margen de la suma de las nacionales o de sus métodos, ya que los distintos niveles de actividad suponen diferencias⁴¹.

En su opinión, «no tenemos claro qué estamos coordinando», y debía tomarse en consideración el hecho de que la coordinación o la armonización resulta inútil, a no ser que, y en la medida de que se trate de coordinación de la realidad y no de la ficción. Desde tales premisas, afirmaba, se podía aceptar que la coordinación se fundamenta, en última instancia, en «cierta disciplina», y la única disciplina que puede equipararse a la ley es una ampliación de las medidas de apoyo de la Comunidad relacionadas con la coordinación, a las que denomina «interpenetración», subrayando que ésta no hace referencia específicamente a una organización federal sino a la distribución de poderes y a su organización⁴².

41. MITCHELL, J. D. B.: «Report», in «Second Theme: The Optimal Economic Constitution of the European Community with Reference to the Economic Constitutions of the Member States: The Economic and Monetary Union and the Economic System of the Member States». *Common Market Law Review*, Vol. 13, Issue 2, 1976, pg. 226.

42. MITCHELL, J. D. B.: «Report», in «Second Theme: The Optimal Economic Constitution of the European Community with Reference to the Economic Constitutions of the Member States: The Economic and Monetary Union and the Economic System of the Member States». Op. cit., pgs. 228-229.

Ciertamente, U. MOSCA reconocía que, en el momento de la discusión del estudio del Prof. VERLOREN VAN THEMAAT, 1975, uno debía admitir que la creación de una Unión Económica y Monetaria resulta «más necesaria que nunca», en tanto que los problemas a los que Europa tenía que hacer frente (relaciones con el Tercer Mundo, ayuda al desarrollo, desorden en el sistema monetario internacional, crisis del petróleo, inflación o desempleo), eran de «tal complejidad que su solución sobrepasa la capacidad de los Estados nación»⁴³.

A pesar de la existencia de un amplio margen interpretativo respecto de «las condiciones» que definen una UEM, según su diferente grado de integración (así, diferenciaba entre los Estados Unidos, Canadá, Australia y, en la Comunidad Europea, la República Federal Alemana), estimaba, sin embargo, que tales uniones compartían un limitado número de criterios generales que tienen como común denominador el hecho de que «implican un alto grado de interdependencia económica y política» de las regiones que integran la «unión».

Entre tales criterios, enumera los siguientes: a) El hecho de que «amplios niveles de la población comparten el sentimiento de pertenencia a la unión (el sentimiento de unidad)»; b) Gracias al consenso social estas uniones están dotadas de «una instancia central de toma de decisiones» en la que se encuentran representados «los tres poderes tradicionales en el proceso democrático de toma de decisiones: legislativo, ejecutivo y judicial». Pero además, afirma, la relación entre los «tres poderes» se configura de modo coherente con la unión para «reaccionar rápidamente frente a cambios de situación», y «distinguir el propio interés de la unión de la suma total» de los intereses de las partes que la integran; c) El grado de transparencia entre las regiones está «muy desarrollado», o, lo que es lo mismo, «la libre circulación de personas, productos, servicios y capital está asegurada y, para cada región, la proporción de los niveles de comercio exterior es muy elevada»; d) Un «único banco central o un sistema centralizado de bancos federales» es el responsable de la dirección de la moneda única; e) Las autoridades centrales están dotadas de un «presupuesto elevado»; f) Algunos sistemas fiscales y regímenes de seguridad social garantizan un cierto grado de «redistribución de los ingresos», incluida la «redistribución entre regiones», y g) La propiedad del capital

43. MOSCA, U.: «Report» in «First Theme: The Necessity for an Economic and Monetary Union and the Conditions it Needs to Fulfill in Order to Function Property». *Common Market Law Review*. Issue 2. Vol. 13, 1976, pg. 171.

empresarial está «ampliamente distribuida» en el conjunto del territorio de la unión⁴⁴.

De este modo, como subrayara el Prof. VERLOREN VAN THEMAAT, «el concepto de una constitución económica», ampliamente desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia Germánicas y, en menor medida, también por la doctrina Belga y Francesa, pero escasamente conocido en muchos otros Estados miembros, planteaba en el contexto de la Comunidad Económica Europea, no pocas preguntas, y como se desprende de algunas de ellas, los retos planteados a la Comunidad en aras de la consecución de la UEM sobrepasaban ampliamente las medidas adoptadas hasta entonces por las instituciones europeas⁴⁵, de ahí que en la página 1 del Informe presentado en marzo de 1975 por el grupo de estudio bajo la dirección de M. R. MARJOLIN («Economic and Monetary Union 1980»), se afirmara, según L. TSOUKALIS, que la Comunidad no estaba más cerca de la UEM en 1975 de lo que lo estaba en 1969. En su opinión, «de hecho, si ha habido algún movimiento ha sido hacia atrás»⁴⁶.

Porque a juicio de los miembros del Grupo de estudio, la decisión adoptada en 1969 por la Comunidad de crear una UEM en el plazo de los diez años siguientes, no se basó en una idea precisa de lo que se estaba emprendiendo, y a nivel gubernamental no existió ningún análisis, ni siquiera aproximado, de las condiciones a cumplir.

A juicio de los autores, existía una apreciación insuficiente de la dife-

44. MOSCA, U.: «Report», in «First Theme: The Necessity for an Economic and Monetary Union and the Conditions it Needs to Fulfill in Order to Function Property». Op. cit., pg. 173.

45. Entre otras, entiende necesario formularse, por ejemplo: «¿Cuál es el impacto de una naturaleza federal, confederal o pre-federal de las Comunidades respecto de las posibilidades de elección política entre varios tipos de constitución económica en la Comunidad y en el nivel nacional?»; «¿Con qué alcance puede la planificación o la intervención del Estado actuar en el nivel nacional sin poner en peligro la existencia del Mercado Común y sin entrar en conflicto con las disposiciones del Tratado de la Comunidad Económica Europea?»; «¿En qué medida es necesaria una transferencia completa de los poderes nacionales?»; «¿En qué medida es suficiente el «federalismo cooperativo» mencionado en el art. 6 del TCEE, y desarrollado por la República Federal alemana y los EE UU?»; «¿Qué otros cambios son necesarios en los tratados existentes para crear una Unión Económica y Monetaria viable, tanto en el ámbito de los poderes (p.ej. en el sector monetario en relación con las relaciones económicas exteriores, en el sector de la protección del medio ambiente, las políticas industriales y sociales) y en el ámbito institucional?» (VERLOREN VAN THEMAAT, P.: «Introductory Remarks on the Role of National Economic Law in an Economic and Monetary Union». *Common Market Law Review*, Vol. 13, Issue 2, 1976, pgs. 155-156).

46. TSOUKALIS, L.: «The Politics and Economics of European Monetary Integration». Op. cit., pg. 165.

rencia esencial entre la unión aduanera, como es definida en el Tratado de Roma, y una Unión Económica y Monetaria. Si la primera presupone que los gobiernos simplemente renuncian a la persecución de sus intereses nacionales en el ámbito de los instrumentos de política comercial que, sin embargo, siguen permaneciendo a disposición de cada uno de ellos; en el caso de la segunda, los gobiernos nacionales ponen a disposición de las instituciones comunes la utilización de todos los instrumentos de las políticas monetarias y económicas cuya actuación debe ser ejercida por la Comunidad en su conjunto. Unas instituciones comunes que, por lo demás, según estimaban, deben tener un poder discrecional similar al que los gobiernos nacionales poseen en la actualidad con el fin de ser capaces de afrontar situaciones inesperadas.

Las discrepancias de los Estados miembros respecto de la traslación de su capacidad de decisión en materia económica y monetaria a las instituciones europeas fueron reconocidas expresamente por el Informe M. L. Tindemans, presentado al Consejo europeo bajo la rúbrica «L'Union Européenne», el 7 de enero de 1976, donde se describía la situación de la política económica y monetaria del momento, estimando que no existe verdadero consenso político para realizar una política económica y monetaria común, sin duda porque no existe una confianza recíproca suficiente para transferir a los órganos comunes de gestión las competencias que serían indispensables que les fueran transferidas. Pero también constataba la falta de auténtico consenso técnico sobre el modo en que la política económica y monetaria común debería ser realizada, donde tras varios años de discusiones los debates de los expertos no arrojan ninguna solución.

Por ello, bajo el título de «Un nuevo enfoque» el Informe Tindemans proponía por vez primera que sobre la base de un programa de acción establecido en un ámbito concreto por las instituciones comunes y aceptado en su esencia por todos, puedan existir Estados que estén en condiciones de desarrollarlo y tengan la obligación de impulsarlo, y otros que por los motivos que el Consejo, a propuesta de la Comisión, reconozca como objetivamente válidos, no avancen en este sentido.

Según se afirmaba, con esta propuesta —articulada a través de la pertenencia o no al «mecanismo de la serpiente»—, no se estaba planteando una Europa «a la carta» pues el acuerdo de todos existiría sobre el objetivo final a alcanzar en común: una verdadera convergencia de las políticas económicas y monetarias, resultando sólo una ejecución paulatina en el tiempo, que daría lugar, con carácter transitorio, a un diferente grado de integración en la Comunidad, en el sentido previsto por el artículo 233 del Tratado de Roma respecto de las uniones regionales entre Bélgica y Lu-

xemburgo, así como entre éstos últimos y los Países Bajos⁴⁷, propiciando la existencia de países miembros de la Comunidad que no participen en el «mecanismo de la serpiente».

Un sistema que, por otro lado, afirmaban los autores del Informe, debía extender su aplicación no sólo al ámbito de la política monetaria exterior, sino también a la política monetaria interna (control de las reservas monetarias); a la política presupuestaria (extensión y financiación de los déficits), y a elementos clave de la política económica en materias coyunturales y de control de la inflación, de manera que, en opinión de L. TSOUKALIS, la propuesta del Informe Tindemans «nos devuelve a 1970 y a la controversia entre monetaristas y economistas»⁴⁸.

3. EL SISTEMA MONETARIO EUROPEO Y LA PROPUESTA DE RETOMAR UNA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA A PARTIR DEL DERECHO ORIGINARIO

Tras el estancamiento en los avances en pos de la consecución de la Unión Económica y Monetaria europea, en 1978 el Presidente francés y el Canciller alemán proponen la creación de un Sistema Monetario Europeo o SME (EMS en sus siglas en inglés) con la finalidad de alcanzar una cooperación monetaria más estrecha, propuesta que será discutida en el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno celebrado en Copenhague el 7 y 8 de abril de 1978, donde se acuerda la elaboración de una estrategia común que trataría, entre otros aspectos, sobre los asuntos monetarios.

Posteriormente, el Consejo Europeo celebrado en Bremen el 6 y 7 de julio de ese mismo año, reconoce que la creación de una zona de estabilidad monetaria en Europa a través del Sistema Monetario Europeo constituye un objetivo altamente deseable, dando luz verde a la adopción de las medidas necesarias al respecto, aunque remitiendo a la reunión de diciembre la adopción de decisiones y compromisos. De este modo, como estima E. MOURLON-DRUOL, el acuerdo de Bremen, de un lado «inyectó en la maquinaria de la Comunidad Económica Europea una fuerte presión política

47. Concretamente, el art. 233 del Tratado de Roma disponía que: «Las disposiciones del presente Tratado no obstarán a la existencia y perfeccionamiento de las uniones regionales entre Bélgica y Luxemburgo, así como entre Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, en la medida en que los objetivos de dichas uniones regionales no sean alcanzados mediante la aplicación del presente Tratado».

48. TSOUKALIS, L.: «The Politics and Economics of European Monetary Integration». Op. cit., pg. 160.

para alcanzar un acuerdo» y, de otro, «estableció un estricto calendario de negociaciones»⁴⁹.

En efecto, el 17 de noviembre el Parlamento Europeo aprueba la «Resolución sobre el relanzamiento de la Unión económica y monetaria» [1337/78 (ASS 876)], donde «deplora» que la falta de voluntad política y las dificultades económicas acaecidas hayan impedido desarrollar las políticas acordadas en 1972 (punto 2), al tiempo que considera que la dimensión mundial de la crisis y la interpenetración de las economías de los Estados miembros impiden a cada país superar por sí sólo la crisis económica y social, y reconoce que a pesar de los esfuerzos desarrollados a nivel nacional, la persistencia de la recesión económica, conjugada con una crisis de carácter estructural, exige más que nunca un nuevo esfuerzo sostenido hacia la Unión económica y monetaria (punto 3). Como continuación de la iniciativa adoptada en esta línea en Bremen, se trata de constituir un sistema monetario europeo que, reduciendo al mínimo las fluctuaciones de las monedas comunitarias, venga a instaurar una zona de estabilidad caracterizada por las políticas económicas y monetarias convergentes capaces de favorecer el aumento de las tasas de crecimiento así como la mejora de los niveles de empleo (punto 5).

Finalmente, el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado el 4 y 5 de diciembre de 1978⁵⁰, acuerda la instauración el 1 de enero de 1979, de un Sistema Monetario Europeo –que empezó a funcionar en marzo de ese mismo año–, con la finalidad de lograr una mayor estabilidad monetaria en la Comunidad, aunque no requirió modificación de los Tratados vigentes para su puesta en marcha, constituyendo, a juicio de H. James, «legalmente un acuerdo entre bancos centrales»⁵¹.

La naturaleza jurídica de diferentes aspectos de la Resolución del Consejo Europeo de Bruselas de 1978, considerada por gran parte de la doctrina no como obligaciones directas en el marco del Derecho comunitario

49. MOURLON-DRUOL, E.: *A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System*. Ithaca, NY, USA: Cornell University Press, 2001, pg. 198.
50. Suele ser común destacar que el proceso de negociación que culminó con la implantación del SME supuso el fortalecimiento del Consejo Europeo frente al papel impulsor que hasta ese momento había venido desarrollando la Comisión Europea en relación con la unión económica y monetaria (Vid., por todos, MOURLON-DRUOL, E.: «A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System». Op. cit., pgs. 235-236).
51. JAMES, H.: «Making the European Monetary Union. The role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank». Op. cit., pg. 42.

pero sí vinculantes en el contexto del Derecho Internacional⁵², fue precisada por el Consejo Constitucional francés en la Sentencia de 29 de diciembre de 1978, rechazando su capacidad para producir efectos jurídicos, y estimando que «constituye una declaración de carácter político y no, en el sentido de los arts. 52 y 53 de la Constitución, un tratado o acuerdo internacional que despliegue por sí mismo efectos jurídicos» (Fto. Jco. 2.º)⁵³.

No obstante, cabe destacar que de entre todas las propuestas anteriores tendentes a implantar una UEM en la Comunidad Económica Europea, por primera vez se utiliza la palabra «sistema», lo que a juicio de J.-J. REX, implica una cierta continuidad desde el punto de vista técnico, pero también la voluntad de subrayar «un nuevo punto de partida»⁵⁴, aunque, en su opinión, la ausencia en el marco legal del Sistema Monetario Europeo de una referencia a la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 21 de marzo de 1972, que puso en marcha la «serpiente» y la primera fase de la UEM europea, no despeja la duda acerca de la relación entre el SME y el objetivo final de la Unión Económica y Monetaria⁵⁵.

El Sistema Monetario Europeo se componía de tres elementos esenciales: el mecanismo de los tipos de cambio (ERM en sus siglas en inglés); los mecanismos de crédito a través del Fondo Monetario Europeo o FME (EMF en sus siglas en inglés) –si bien hasta su constitución, serían articulados a través del Fondo de Cooperación Monetaria–, y la unidad monetaria (ECU en sus siglas en inglés)⁵⁶, pero, habida cuenta de las cir-

52. En este sentido, vid., a título de ejemplo, LOUIS, J.-V.: «“Monetary Capacity” in the Single European Act». *Common Market Law Review*. Vol. 25, Issue 1, 1988, pgs. 30-31, y RADICATI DI BROZOLO, L.: «Some legal aspects of the European monetary system». *Rivista di Diritto Internazionale*, 1980, nota 37, pg. 339.
53. J. O. R. F. de 30 de diciembre de 1978.
54. REX, J.-J.: «The European Monetary System». *Common Market Law Review*, Vol. 17, Issue 1, 1980, pg. 7.
Por su parte, E. MOURLON-DRUOL, considera que la implantación del SME resucita las disputas entre economistas y monetaristas «en su forma más sofisticada», subrayando el paradójico desacuerdo franco-germano al Anexo franco-germano diseñado en Bremen como consecuencia del hecho de que quienes redactaron este último, no fueron las mismas personas que negociaron su adopción (MOURLON-DRUOL, E.: «A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System». Op. cit., pg. 196).
55. REX, J.-J.: «The European Monetary System». Op. cit., pg. 8.
56. Con carácter previo a la adopción del Sistema Monetario Europeo, el 5 de agosto de 1955, se adoptó en París el Acuerdo Monetario Europeo (EMA, en sus siglas en inglés), firmado por Austria, Bélgica, Dinamarca, República Federal de Alemania, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía y el Reino Unido, que establecía una unidad de cuenta creando un sistema de igualación para contribuir a la estabilización del mecanismo de pagos y reclamacio-

cunstancias que afectaron al sistema monetario en la década anterior, la estabilización de los tipos de cambio constituía el objetivo principal del SME, hasta el punto de que, según relata H. JAMES, el Comité de Gobernadores de los Bancos centrales remitió a la reunión del Consejo ECOFIN, de 14 de diciembre de 1981, una nota verbal sobre la implantación del Sistema Monetario Europeo, en la que declaraba que «el éxito del EMS dependía inevitablemente del éxito de la estabilización interna»⁵⁷.

En este contexto, la adopción del SME supuso, entre otros aspectos, la aprobación de la Decisión del Consejo (78/1041/CEE), de 21 de diciembre de 1978, modificando la Decisión 71/143/CEE por la que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo⁵⁸; el Reglamento (CEE) núm. 3180/78 del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, que modifica el valor de la unidad de cuenta utilizada por el Fondo europeo de cooperación monetaria⁵⁹, y el Reglamento (CEE) núm. 3181/78 del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativo al sistema monetario europeo⁶⁰.

Al igual que el Reglamento CEE núm. 907/73, antes mencionado, el Reglamento (CEE) núm. 3181/78, afirma en su Preámbulo que la introducción del Ecu en las operaciones del Fondo europeo de cooperación monetaria y su utilización como medio de pago son necesarios para la realización de los objetivos de la Comunidad, especialmente para la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados miembros y el buen funcionamiento del mercado común así como para la realización de la unión económica y monetaria.

En todo caso, la Resolución del Consejo Europeo de Bruselas reconocía que no todas las monedas de los Estados desearán o serán capaces de comprometerse por sí mismas al cumplimiento de los términos acordados, previendo a tales efectos, como mecanismo indirecto de presión» que los países cuyas monedas no participen se mantendrán al margen del

nes entre los Estados miembros con distintas monedas. El EMA se continuó aplicando bajo la vigencia del Tratado de Roma.

Esta unidad de cuenta, según precisó el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 13 de julio de 1965 (Asunto 111/63), en el «sistema de igualación» del EMA «no es una moneda diferente de las monedas nacionales sino un mecanismo de contabilidad» (pg. 697), descartando en la Sentencia de la misma fecha (Asunto 37/64), la falsa presunción de la conversión de la unidad de cuenta en una moneda nacional.

57. JAMES, H.: «Making the European Monetary Union. The role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank». Op. cit., pg. 182.

58. J. O. L 379/3, de 30.12.1978.

59. J. O. L 379/1, de 30.12.1978.

60. J. O. L 379/2, de 30.12.1978.

procedimiento a través del cual se adoptan los tipos centrales de cambio, no podrían reclamar la aplicación de las ayudas a medio plazo, y no podrían acogerse a los tipos de interés subsidiados para fortalecer las economías de los Estados miembros menos prósperos. De hecho, a excepción de la libra británica, las monedas inicialmente integradas en el SME fueron el marco alemán, el florín holandés, el franco francés, la corona danesa, el franco belga/luxemburgués, la libra irlandesa y la lira italiana⁶¹.

Sin embargo, como constataba el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 3 de febrero de 1982 (Asunto 248/80), «en el momento actual de la integración, los Estados miembros mantienen en esencia su competencia en materia monetaria» (pr. 22), y el limitado marco jurídico comunitario que, a juicio de J.-V. LOUIS, ofrecía el SME respecto de la libre decisión de los Estados miembros en relación con su inclusión en los mecanismos de los tipos de cambio, permaneció invariable con la adopción del Acta Única Europea el 17 de febrero de 1986⁶², si bien ello no impide subrayar el hecho de que, en su opinión, la mera existencia de previsiones monetarias en el Acta Única constituye «todo un éxito».

Porque a pesar de sus limitados contenidos, dado que el Acta Única Europea no incorpora el conjunto del SME a la regulación legal de la Comunidad, permaneciendo como lo que era —a juicio de J.-V. LOUIS, «una mezcla de resoluciones del Consejo Europeo, reglamentos del Consejo de Ministros, acuerdos entre los Bancos centrales y decisiones de la Junta directiva del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria»⁶³—, sin embargo, el Acta Única introduce en el Tratado CEE un nuevo capítulo «Cooperación en las políticas económicas y monetarias (Unión Económica y Monetaria)», que aun conteniendo un solo artículo (artículo 102A)⁶⁴, debe

61. Acerca de la incorporación de la libra irlandesa y la lira italiana al SME vid. MOURLON-DRUOL, E.: «A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System». Op. cit., pgs. 246-248.

62. LOUIS, J.-V.: «"Monetary Capacity" in the Single European Act». Op. cit., pg. 30.

63. LOUIS, J.-V.: «"Monetary Capacity" in the Single European Act». Op. cit., pg. 26.

64. El artículo 20 del Acta Única Europea disponía:
«1. En la Tercera Parte del Tratado CEE se insertará, en el Título II, un nuevo capítulo 1 redactado como sigue:
Capítulo 1: Cooperación en materia de política económica y monetaria (unión económica y monetaria)
Artículo 102 A

1. A fin de garantizar la convergencia de las políticas económicas y monetarias, necesaria para el desarrollo ulterior de la Comunidad, los Estados miembros cooperarán de acuerdo con los objetivos enunciados en el artículo 104. Los Estados miembros tendrán en cuenta para ello las experiencias adquiridas por medio de la cooperación

ser leído de acuerdo con los dos párrafos del Preámbulo referentes a la cooperación económica y monetaria⁶⁵.

Por ello, aun cuando no fueron adoptadas las medidas necesarias para avanzar hacia la segunda etapa del Sistema Monetario Europeo, la voluntad de profundizar en la Unión Económica y Monetaria sería nuevamente confirmada por el Consejo Europeo reunido en Hannover el 27 y 28 de junio de 1988, en el que se decidió, entre otros aspectos, confiar a un Comité, presidido por Jacques Delors, entonces Presidente de la Comisión Europea, la misión de estudiar y proponer las etapas concretas que debían conducir a la UEM.

El conocido como Informe Delors («Report on economic and monetary Union in the European Community»), presentado el 17 de abril de 1989 a la Comisión Europea y al Consejo, y aprobado en el Consejo Europeo de Madrid el 26 y 27 de junio de 1989, constataba que a pesar del sustancial progreso realizado, el proceso de integración ha sido desigual, siendo necesaria una mayor convergencia económica.

Porque, según se estimaba, a pesar de la bajada de precios y de los niveles de inflación, persistían considerables diferencias nacionales así como divergencias notables en las situaciones presupuestarias. Unas situaciones que dificultaban, según se afirmaba, el proceso de integración que requiere «una mayor y más intensa política de coordinación», también en ámbitos de gestión económica nacional.

En opinión del Comité, se podía evidenciar que las autoridades decisorias están sometidas a muchas presiones y límites institucionales, y

en el marco del sistema monetario europeo (SME) y del desarrollo del ECU, dentro del respeto de las competencias existentes.

2. En la medida en que el desarrollo ulterior de la Subsección IV –Cohesión económica y social política económica y monetaria– exigiere modificaciones institucionales, se aplicarán las disposiciones del artículo 236. En caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, el Comité Monetario y el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales serán igualmente consultados».

65. Louis, J.-V.: «"Monetary Capacity" in the Single European Act». Op. cit., pg. 9. Los párrafos séptimo y octavo del Preámbulo del Acta Única Europea afirmaban: «Considerando que los Jefes de Estado o de Gobierno, con ocasión de su Conferencia de París, de 19 a 21 de octubre de 1972, han aprobado el objetivo de la realización progresiva de la Unión Económica y Monetaria. Considerando el Anexo a las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bremen, de 6 y 7 de julio de 1978, así como la Resolución del Consejo Europeo de Bruselas, de 5 de diciembre de 1978, sobre el establecimiento del Sistema Monetario Europeo (SME) y las cuestiones afines y observando que, de conformidad con dicha Resolución, la Comunidad y los Bancos Centrales de los Estados miembros han adoptado determinado número de medidas destinadas a establecer la cooperación monetaria».

aún cuando la «cooperación voluntaria» debe ser tomada en consideración, en la medida de lo posible, para lograr políticas nacionales cada vez más consistentes, partiendo de las diferentes situaciones constitucionales en los Estados miembros, existe también la necesidad de instaurar procedimientos más vinculantes.

En todo caso, se reconocía que la adopción de la moneda única como etapa final de la UEM, implica una política monetaria común, lo que, a su vez, requiere un alto grado de compatibilidad de las políticas económicas y coherencia en otros ámbitos políticos, especialmente en el aspecto fiscal.

En este sentido, se afirmaba que incluso tras alcanzar la UEM, la tensión entre la aproximación de las políticas nacionales y el mantenimiento de las singularidades propias de los Estados miembros en el seno de la Comunidad Europea, debe resolverse mediante la búsqueda de mecanismos de articulación entre las competencias de los Estados miembros y la Comunidad Europea que resulten innovadores y tengan un enfoque único, no siendo posible simplemente seguir el ejemplo de los Estados federales existentes.

Porque, según reflejaba dicho Informe, una Unión Monetaria requiere una única política monetaria y un único responsable en la formulación de la misma, aunque en materia económica un amplio catálogo de espacios de decisión debe permanecer en la órbita de las autoridades nacionales y regionales. Sin embargo, dado el potencial impacto de la situación económica de la Comunidad sobre los ámbitos internos y externos, y sus implicaciones en la gestión de la política monetaria común, dichas decisiones deben adoptarse en el contexto de un acuerdo macroeconómico y estar sujetas a procedimientos y reglas vinculantes. Ello permitiría, de un lado, la determinación de una línea de política general de la Comunidad en su conjunto, evitando diferencias insostenibles entre los países miembros respecto de las necesidades de financiación del sector público; y de otro lado, el establecimiento de límites imperativos en el alcance y la financiación de los déficits presupuestarios.

Partiendo de la consideración de que la Unión Económica y la Unión Monetaria constituyen «dos partes integrantes de un todo», se entendía que debían ser, en consecuencia implementadas paralelamente y, en concreto, dicha coherencia resultaba necesaria en la definición de normas y acuerdos relativos a la unión económica, respecto de la cual la Comunidad debía tomar en cuenta que exigía fundamentarse en los mismos principios orientadores del mercado que subyacen a la ordenación económica de los Estados miembros.

A este respecto, se admitía que las diferencias entre los Estados miembros, o en el mismo Estado en diferentes momentos, pueden existir, pero

por encima de ellas, un rasgo común distintivo de los sistemas económicos en Europa era la combinación de un alto grado de libertad en la conducta de los mercados y de la iniciativa privada, con la intervención pública en la prestación de ciertos servicios sociales y bienes públicos.

De ahí que en el ámbito presupuestario se estimara que era necesaria la existencia de normas vinculantes, tanto mediante la imposición de límites máximos al déficit presupuestario para los países miembros de la Comunidad —aunque al establecer tales límites pudiera tomarse en consideración la situación de cada Estado miembro—, como excluyendo el acceso directo al crédito del Banco Central y otras fórmulas de financiación monetaria, si bien permitiendo las operaciones de títulos públicos en el mercado libre, y, en última instancia, limitando el recurso al endeudamiento externo en monedas no comunitarias.

Asimismo, se dejaba constancia de que el logro de los objetivos propuestos en cada una de las etapas de la UEM encontraba un obstáculo sustancial en las legislaciones nacionales de entonces.

En términos de articulación legislativa, se reconocía que el Tratado de Roma, según la reforma introducida por el Acta Única Europea, resultaba insuficiente para la consecución de la Unión Económica y Monetaria en tanto que, en ese momento, no existía una transferencia de responsabilidad en materia de política económica y monetaria de los Estados miembros a la Comunidad, por lo que consideraba necesario bien la adopción de diferentes Tratados para cada una de las etapas diseñadas en el proceso de creación de la UEM, o bien la opción por un único nuevo Tratado integral que recogiera las características esenciales y los acuerdos institucionales relativos a la Unión Económica y Monetaria.

Desde una visión retrospectiva, afirma H. JAMES, el Comité Delors parece trazar un proyecto claro y sin ambigüedades respecto de la unión monetaria pero, al mismo tiempo, existían «considerables dudas» acerca de la viabilidad del informe, incluso (o especialmente) entre los miembros y el personal del Comité y, de hecho, el resultado final «parece más una extensión del principio de la cooperación y coordinación monetaria internacional —que es exactamente lo que era—. Porque, en última instancia, el autor precitado estima que existen «cuatro modos de pensar en la negociación de los últimos pasos de la unificación monetaria: primero, en una perspectiva amplia, como un problema de identidades políticas; segundo, como la consecuencia del espíritu político emprendedor por parte de la Comisión europea; tercero, como una lucha por el poder entre los Estados-nación, y cuarto, como el fruto de un debate global sobre normas y disposiciones en una era de creciente apariencia de globalización finan-

ciera en la que los mercados parecen guiar cada vez más el proceso político». Unas interpretaciones que, en todo caso, precisa, «necesariamente no son mutuamente excluyentes, aunque se centran en diferentes elementos de la historia del desarrollo Europeo»⁶⁶.

En todo caso, como consecuencia del Informe Delors, el Consejo de Gobernadores de los Bancos Centrales de los Estados miembros inició su transformación en el germen de un banco central europeo⁶⁷, y así, en el Consejo Europeo de Estrasburgo, de 8 y 9 de diciembre de 1989 se reconocía el acuerdo alcanzado entre el Consejo ECOFIN y las iniciativas de los Gobernadores de los Bancos Centrales con vistas a fortalecer la coordinación de las políticas económicas y mejorar la colaboración entre los Bancos Centrales, siendo posible identificarlo con el primer paso hacia la Unión Monetaria Europea diseñado en el Informe del Comité Delors con efectos desde el 1 de julio de 1990.

Del mismo modo, el Consejo Europeo daba cuenta de las discusiones mantenidas al más alto nivel respecto de la adopción de un Tratado de la Unión Económica y Monetaria que modificaría el TCE para afrontar las últimas etapas de la Unión Monetaria Europea. En este contexto, el Consejo Europeo subrayaba la necesidad de asegurar la correcta observancia del control democrático en cada uno de los Estados miembros y, al mismo tiempo, el cumplimiento pleno con la exigencia democrática de la Unión Monetaria Europea por parte del Parlamento europeo.

66. JAMES, H.: «Making the European Monetary Union. The role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank». Op. cit., pgs. 211-212.

67. De hecho, como subraya H. JAMES, los Gobernadores de los Bancos Centrales europeos habían constituido «el corazón del Comité Delors» (*Ut supra*, pg. 266), dándose la «paradoja» de que si bien el Bundesbank parecía la institución más renuente a «institucionalizar una cooperación monetaria global y Europea», el resultado fue el de «imitar o adoptar el modelo del Bundesbank en todo lo posible» (*Ut supra*, pg. 211).

La Unión Económica y Monetaria, uno de los pilares del Tratado de Maastricht

SUMARIO: 1. EL DISEÑO DE UNA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA POR ETAPAS Y LA NECESARIA REFORMA DE LOS TRATADOS. 2. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA COMO OBJETIVO DE LA UNIÓN EUROPEA. 3. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS COMO CUESTIÓN DE INTERÉS COMÚN Y EL MANDATO DE EVITAR LOS DÉFICITS PÚBLICOS EXCESIVOS. 3.1. *Supervisión multilateral de la política económica de los Estados miembros.* 3.2. *La disciplina presupuestaria y el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.* 4. UNIÓN MONETARIA, UNIÓN ECONÓMICA Y UNIÓN POLÍTICA.

1. EL DISEÑO DE UNA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA POR ETAPAS Y LA NECESARIA REFORMA DE LOS TRATADOS

Los preceptos relativos a la UEM incluidos en el proyecto de Tratado de la Unión Europea adoptado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984, resultaban también, a juicio de F. B. JACOBS «relativamente modestos», pero, al mismo tiempo, «positivamente significativos» respecto de la regulación contenida en el Acta Única Europea.

Así, el artículo 33.4 creaba un Fondo Monetario Europeo como órgano de la Unión, «pero sus funciones todavía no eran detalladas (simplemente afirmaba que disfrutaría de la autonomía necesaria para asegurar la estabilidad monetaria)». El artículo 50 aludía a una mayor coordinación de la política económica. Por su parte, el artículo 52 se refería en mayor medida al Sistema Monetario Europeo que a la UEM, y aunque disponía que todos los Estados miembros debían participar en el SME y que se debía alcanzar la unión monetaria, no establecía un calendario, sino que únicamente indicaba que su realización sería «progresiva». Tampoco se

describía la unión monetaria ni se establecía un calendario para su logro, y no existía mención a la moneda única, incorporando, por el contrario, «cláusulas de salvaguarda» para Estados miembros en particular¹.

No obstante, la Decisión (90/142/CEE) del Consejo, de 12 de marzo de 1990, por la que se modifica la Decisión 64/300/CEE referente a la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea², partía de la consideración de que la realización de la primera etapa de la unión económica y monetaria se centrará en el pleno desarrollo del mercado interior y, en particular, en la eliminación de todos los obstáculos a la integración financiera, el fortalecimiento del proceso de coordinación de las políticas monetarias, la intensificación de la cooperación entre los bancos centrales en otros ámbitos de su competencia, por lo que debía plantearse la ampliación del margen de autonomía de los bancos centrales.

En consecuencia, con vistas al objetivo de la realización progresiva de la UEM, estimaba que se debían ampliar y reforzar las funciones y cometidos del Comité de gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Europea, se establecía su composición –los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros y el director general del instituto monetario de Luxemburgo (artículo 1)–, se definían sus funciones –entre otras, promover la coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros, con el fin de alcanzar la estabilidad de precios, condición necesaria para el funcionamiento adecuado del sistema monetario europeo y la consecución de su objetivo de estabilidad monetaria (artículo 3.3)–, así como su obligación de elaborar un informe anual sobre sus actividades, así como sobre la situación monetaria y financiera en la Comunidad, que será remitido al Parlamento Europeo, al Consejo de ministros y al Consejo Europeo (artículo 3.5).

Además, de acuerdo con las previsiones incorporadas en las Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo de Madrid, el 26 y 27 de junio de 1989, en las que se asumía como hoja de ruta para la UEM el Informe Delors, se reiteraba la determinación de realizar progresivamente la unión económica y monetaria, tal como se prevé en el Acta Única, y se decidía que la primera etapa de la realización de la unión económica y monetaria comenzará el 1 de julio de 1990.

Posteriormente, la Decisión (90/141/CEE) del Consejo, de 12 de mar-

1. JACOBS, F. B.: «The European Parliament and Economic and Monetary Union». *Common Market Law Review*. Vol. 28, Issue 2, 1991, pgs. 365-366.
2. DOCE L 78/26, de 24.3.1990.

zo de 1990, estableció una serie de medidas para la consecución de una convergencia progresiva de las políticas y de los resultados económicos durante la primera etapa de la Unión Económica y Monetaria³, basadas en los principios de precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias saneadas, balanzas de pagos globales saneadas y mercado competitivo abierto (artículo 1).

Unos principios que serían supervisados multilateralmente por el Consejo en sesiones de carácter reservado, de manera que éste podría formular sugerencias en materia de política económica y, a propuesta de la Comisión, formular recomendaciones de política económica (artículo 2). El Presidente del Consejo y la Comisión informarían periódicamente al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo de los resultados de la supervisión multilateral y los Gobiernos de los Estados miembros se comprometerían a poner en conocimiento de sus respectivos parlamentos nacionales dichos resultados a fin de que puedan ser tenidos en cuenta en la elaboración de las políticas económicas nacionales (artículo 8).

Específicamente, dos de sus artículos preveían diferentes modos de actuación ante la posibilidad de que se plantearan amenazas para la estabilidad y la cohesión económicas de la Comunidad. En el caso de que éstas provinieran de la evolución económica potencial o real de uno o varios Estados miembros, el Consejo procedería a examinar la situación económica, pudiendo tal examen dar lugar a la formulación de recomendaciones específicas destinadas a uno o varios Estados miembros con vistas a incitar a efectuar las correcciones necesarias de la política económica (artículo 5). Pero si tenían su origen en acontecimientos externos a la Comunidad se celebrará una consulta en el seno de las instancias comunitarias competentes para considerar las posibles medidas (artículo 6).

De ahí que, en opinión de F. B. JACOBS, aunque esta primera etapa no supuso la adquisición de nuevas facultades por parte de la Comunidad, «proporción(ó) la oportunidad de una mayor coordinación de las políticas económicas y monetarias a nivel Comunitario» y, a pesar de que el Parlamento Europeo no recibió nuevos poderes, sí incrementó las oportunidades informales de participar en el proceso de coordinación, formalizadas a través de reuniones periódicas entre un grupo de miembros del Comité Económico del Parlamento Europeo con la Comisión europea⁴.

Sin embargo, en la Resolución (A3-99/90) «Sobre la Unión Económica

3. DOCE L 78/23, de 24.3.1990.
4. JACOBS, F. B.: «The European Parliament and Economic and Monetary Union». *Op. cit.*, pgs. 371-372.

y Monetaria», de 16 de mayo de 1990⁵, el Parlamento Europeo adoptaba una visión más amplia de las implicaciones derivadas del proceso de creación de la Unión Económica y Monetaria, afirmando que la realización armónica del objetivo de la UEM está estrechamente vinculado a la aceleración de la unión política de la Comunidad y a una revisión de los Tratados que implique un incremento del papel del Parlamento Europeo, al mismo tiempo que subrayaba que las ventajas que los ciudadanos y los Gobiernos de los Estados miembros pueden obtener de la Unión Económica y Monetaria serán mayores si se hace avanzar a esta Unión hasta que desemboque finalmente en una moneda única, mientras que los Gobiernos nacionales se ven sometidos a las mayores presiones cuando se obligan a mantener de forma duradera paridades entre sus monedas.

Ciertamente, en opinión del Parlamento Europeo, la UEM debe garantizar la estabilidad de la moneda y favorecer el progreso económico y social, y que tales objetivos podrán ser garantizados por un sistema europeo de bancos centrales (SEBC), cuya autonomía se establecerá sobre fundamentos jurídicos sólidos, pero, además, estimaba que en una sociedad democráticamente organizada esta autonomía debe tener su contrapeso en la organización de su responsabilidad pública (public accountability), de tal modo que los responsables del SEBC deben rendir cuentas de su gestión al Parlamento Europeo.

Más aún, incorporando una referencia explícita a una forma de Estado en relación con la unión monetaria, el Parlamento europeo afirmaba que en un sistema federal, el banco central debe gozar de una doble legitimidad, a saber, la del pueblo y la de los Estados, y que el procedimiento que mejor respeta esta doble legitimidad en nuestro orden jurídico comunitario es aquel que prevé, a propuesta de la Comisión, la aprobación del Consejo y del Parlamento para la determinación del estatuto y las normas de funcionamiento del SEBC.

Tampoco olvidaba la importancia de la coordinación económica en este proceso, considerando que debido a sus efectos recíprocos, la convergencia y la cohesión de las economías deben proseguirse paralelamente a la unificación monetaria y que, a este respecto, es indispensable una modificación de los Tratados que permita a la Comunidad profundizar a la vez la Unión Económica y la Unión Monetaria, evitando, en este sentido, que las autoridades nacionales pongan en peligro el objetivo de la estabilidad monetaria y la convergencia de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros, por lo que consideraba necesario establecer normas estrictas que limiten rigurosamente la financiación monetaria de los déficit

5. DOCE C 149/66, de 18.6.1990.

públicos y que prohíban la ayuda automática por parte de la Comunidad a un Estado miembro que atraviese dificultades presupuestarias.

Porque, según señalaba, no se puede contemplar seriamente la Unión Económica y Monetaria sin que, simultáneamente, la Comunidad se dote de medios jurídicos presupuestarios e institucionales que le permitan obtener y garantizar una mayor coordinación y convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros; pero no se concibe que la UEM pueda funcionar sin una estrecha coordinación de las políticas presupuestarias, para garantizar la coherencia con la política monetaria centrada en la estabilidad y otras políticas que persigan otros objetivos.

En este contexto, en la reunión del Consejo Europeo de Roma, de 27 y 28 de octubre de 1990, se formalizó el acuerdo de once de los Estados miembros⁶ que hacía referencia a una reforma del Tratado CEE orientada a la fase final de la Unión Económica y Monetaria, sobre la base de los siguientes elementos:

1) En relación con la Unión Económica, la implantación de un sistema abierto de mercado cuyo objetivo sea establecer condiciones financieras y presupuestarias sanas y equilibradas y la cohesión económica y social, fortaleciendo, a tales efectos, la capacidad de acción de las Instituciones de la Comunidad.

2) Respecto de la Unión Monetaria, la creación de una nueva Institución, integrada por los Bancos centrales nacionales y un órgano central (consistente en el Sistema Europeo de Bancos Centrales o SEBC (ESCB en sus siglas en inglés), integrado por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales de los Estados miembros)⁷, dotada de plena responsabilidad en

6. Según se hace constar en las Conclusiones, el Reino Unido no puede aceptar las reformas previstas en el Tratado con el fin de alcanzar la UEM, pero está de acuerdo en que el objetivo primordial de la política monetaria debe ser la estabilidad de los precios, que el desarrollo de la Comunidad debe basarse en un sistema abierto de mercado, que deben evitarse los déficits presupuestarios excesivos y que no debe existir ninguna financiación monetaria de déficits ni la asunción de responsabilidad por parte de la Comunidad ni de sus Estados miembros por las deudas de un Estado miembro. Asimismo, se admite que el Reino Unido está dispuesto a avanzar más allá de la primera Fase, a través de la creación de una nueva Institución monetaria y una moneda comunitaria común, pero se considera que, a este respecto, las decisiones sobre el contenido de dicho avance deben preceder a las decisiones sobre los plazos.

7. El término *sistema* debe interpretarse, a juicio de H. J. HAHN, en referencia a la existencia del Banco Central Europeo y de sus homólogos nacionales como partes del Sistema Europeo de Bancos Centrales «como un conjunto», organizado mediante normas comunes y comprometido en el desarrollo de los objetivos y tareas que le sean asignados (HAHN, H. J.: «The European Central Bank: Key to European Monetary Union or Target?», *Common Market Law Review*, Vol. 28, Issue 4, 1991, pg. 796).

la política monetaria, así como de independencia respecto de cualesquiera instrucciones, y cuya función prioritaria consistirá en garantizar la estabilidad de los precios.

En la fase final de la UEM serían establecidos irrevocablemente los tipos de cambio y se adoptaría una moneda única –«un ecu fuerte y estable»–, como expresión de su identidad y de su unidad.

Asimismo, se acordaba que la segunda fase de la UEM comenzaría el 1 de enero de 1994, tras la consecución de los siguientes objetivos: 1.º La realización del programa del mercado único, y 2.º La ratificación del Tratado, de acuerdo con el cual: a) Se iniciaría un proceso de transferencia de las competencias en materia monetaria a la nueva Institución monetaria; b) Quedaría excluida la financiación monetaria de los déficits presupuestarios y cualquier responsabilidad de la Comunidad o de los Estados miembros con respecto a las deudas de otro Estado miembro, y c) Tendría lugar la adhesión al SME del mayor número posible de Estados.

Las negociaciones en torno a la Unión Económica y Monetaria continuaron desarrollándose en las reuniones de la Conferencia Intergubernamental de Roma, el 14 y 15 de diciembre de 1990 (Primera Parte), y el Consejo Europeo de Luxemburgo, de 28 y 29 de junio de 1991, manteniéndose durante la Presidencia del Gobierno holandés bajo la premisa de su reconocimiento en un nuevo Tratado en 1992, aun cuando persistían las dudas acerca de si la UEM debía articularse sobre la base de una moneda única europea y de un Banco Central Europeo, o bien a través de una «solución intermedia», consistente en la mejora y profundización en el Sistema Monetario Europeo, manteniendo las responsabilidades de los Estados miembros respecto de la política monetaria⁸.

En todo caso, el proyecto de estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), diseñado por el Comité de Gobernadores del Banco Central Europeo se fundamentaba, a juicio de H. J. Hahn, en dos premisas. De un lado, en el «vínculo sustancial» entre la unión económica y la unión monetaria, que implicaba la necesidad de incorporar a los acuerdos de reforma del Tratado CE «objetivos y bases» para una convergencia de la política económica, así como el requisito de una política presupuestaria no tendente a la inflación, y, de otro lado, en la «conclusión positiva» de la unión política entre los Estados miembros de la Comunidad Europea⁹.

8. HAHN, H. J.: «The European Central Bank: Key to European Monetary Union or Target?». Op. cit., pgs. 783-784.

9. HAHN, H. J.: «The European Central Bank: Key to European Monetary Union or Target?». Op. cit., pgs. 815-816.

2. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA COMO OBJETIVO DE LA UNIÓN EUROPEA

Finalmente, el Consejo Europeo reunido en Maastricht el 9 y 10 de diciembre de 1991, alcanzó el acuerdo sobre un proyecto de Tratado de la Unión Europea tomando como base los textos relativos a la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria, siendo el Tratado de Maastricht (1992) quien –en el contexto de una nueva etapa en el proceso de integración europea–, incorpora por primera vez como objetivo de la Unión Europea en el Derecho originario «el establecimiento (...) de una unión económica y monetaria» (artículo 2 TUE)¹⁰.

En este sentido, el nuevo Artículo 3 A del Tratado de Maastricht consideraba que la convergencia de las políticas económicas y monetarias constituiría, según afirmara R. LANE, un «prerrequisito necesario» para la UEM¹¹, disponiendo, a tales efectos que la adopción de la política económica de la Comunidad se fundamentaría, entre otros aspectos, «en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros», sobre la base de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

Al mismo tiempo, establecía la fijación irrevocable de tipos de cambio con vistas al establecimiento de una moneda única, el Ecu, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios, y disponía que el desarrollo de dichas acciones se realizaría sobre la base del respeto a los siguientes «principios rectores»: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable.

Siguiendo las directrices del Informe Delors, el Tratado de Maastricht preveía la consecución de la UEM en tres fases concretadas temporalmente, aunque, en la práctica, como resulta conocido, este calendario sufrió alteraciones:

10. El nuevo Artículo 2 del Tratado de Maastricht afirmaba que: «La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros».

11. LANE, R.: «New Community Competences under the Maastricht Treaty», *Common Market Law Review*. Vol. 30, Issue 5, 1993, pg. 944.

- Fase núm. 1, del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993, de libre circulación de capitales, refuerzo de la coordinación de las políticas económicas e intensificación de la cooperación de los Bancos Centrales;
- Fase núm. 2, del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998, de convergencia de las políticas económicas y monetarias y saneamiento de las finanzas públicas de los Estados miembros; y
- Fase núm. 3, desde el 1 de enero de 1999, de creación de un Banco Central Europeo, fijación de los valores de cambio e introducción de la moneda única.

De este modo, suele ser común reconocer que la UEM –junto al tradicional objetivo del establecimiento del mercado único–, constituye uno de los «pilares» del Tratado de Maastricht, desarrollado normativamente en el nuevo Título VI («Política económica y monetaria»), cuyos primeros tres Capítulos (Artículos 102 A-109D) establecían las reglas aplicables a la primera Fase de la UEM, referidas, respectivamente, a la «Política económica» (Artículos 102 A-104 C), a la «Política monetaria» (Artículos 105-109), y a «Disposiciones institucionales» (Artículos 109 A-109 D), mientras que el último Capítulo («Disposiciones transitorias») regulaba las normas aplicables en la segunda Fase y el tránsito a la tercera Fase de la UEM (Artículos 109 E-109 M).

Asimismo, con el fin de consolidar el mercado interior sobre el que se basaban las previsiones relativas a la política económica, el Tratado de Maastricht incorporaba modificaciones sustanciales respecto del TCE en relación con el movimiento de capitales desde el inicio de la segunda Fase de la UEM (Artículos 73 A-73 G), y como previsiones complementarias incorporadas mediante Protocolos anejos al Tratado, entre los que cabe destacar el «Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo» (núm. 3), el «Protocolo sobre los Estatutos del Instituto Monetario Europeo» (núm. 4), el «Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo» (núm. 5), el «Protocolo sobre los criterios de convergencia previstos en el Artículo 109 J del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea» (núm. 6), y el Protocolo sobre la transición a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria» (núm. 10).

Al inicio de la segunda Fase, se establecería un Instituto Monetario Europeo o IME (EMI en sus siglas en inglés)¹², dotado de personalidad

12. Acerca del Instituto Monetario Europeo vid., LOUIS, V.: «L'institut monétaire européen», en *Reflets et perspectives de la vie économique*. Tome XXII, 1993.

jurídica, cuyo funcionamiento y organización se regulaba, en términos generales, por el Artículo 109 F, y se desarrollaba en el «Protocolo sobre los Estatutos del Instituto Monetario Europeo», anejo al Tratado de Maastricht. El Artículo 109 L. 2 del Tratado preveía la liquidación del Instituto Monetario Europeo en el momento de la constitución del Banco Central Europeo¹³.

Entre las funciones asignadas al Instituto Monetario Europeo por el Artículo 109 F. 2 y 3, cabría destacar el reforzamiento de la «coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros con el fin de garantizar la estabilidad de precios», así como la elaboración de los instrumentos y los procedimientos necesarios para ejecutar en la tercera fase de la política monetaria única¹⁴, pero, además, el apartado 6 del artículo 109 F preveía que el Instituto Monetario Europeo fuera consultado por el Consejo y por las autoridades de los Estados miembros sobre cualquier proyecto de disposición reglamentaria comprendida en su ámbito de competencias¹⁵.

En todo caso, el Tratado de Maastricht contemplaba el paso de todos

13. El Artículo 109 L. 2 del Tratado de Maastricht afirmaba: «En cuanto el BCE esté constituido, asumirá, si fuere necesario, las funciones del IME. El IME se liquidará una vez esté constituido el BCE; las modalidades de liquidación se establecen en los Estatutos del IME».

14. El Artículo 109 F. 2 y 3 del Tratado de Maastricht establecía: «El IME:

- reforzará la cooperación entre los bancos centrales nacionales;
- reforzará la coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros con el fin de garantizar la estabilidad de precios;- supervisará el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo;
- celebrará consultas sobre asuntos que sean competencia de los bancos centrales nacionales y que afecten a la estabilidad de las entidades y mercados financieros;
- asumirá las funciones del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, que se disolverá; las modalidades se establecen en los Estatutos del IME;
- facilitará la utilización del ecu y supervisará su desarrollo, incluido el buen funcionamiento del sistema de compensación en ecus.

 3. Para preparar la tercera fase, el IME:

- elaborará los instrumentos y los procedimientos necesarios para ejecutar en la tercera fase la política monetaria única;
- fomentará, cuando sea necesario, la armonización de las normas y prácticas que regulan la recopilación, compilación y difusión de estadísticas en el ámbito de sus competencias;
- preparará la reglamentación de las operaciones que deberán llevar a cabo los bancos centrales nacionales en el marco del SEBC;
- promoverá la eficacia de los pagos transfronterizos;
- supervisará la preparación técnica de los billetes en ecus;

 A más tardar el 31 de diciembre de 1996, el IME especificará el marco normativo de organización y logístico necesario para que el SEBC desempeñe sus funciones en la tercera fase. Dicho marco se presentará al BCE en el momento de su constitución para que tome una decisión al respecto».

15. El artículo 109 F. 6 del Tratado de Maastricht afirmaba: «El Consejo consultará al IME

los Estados miembros a la Fase núm. 2, en la que se reforzaría la coordinación de las políticas económicas y monetarias. Únicamente en la Fase núm. 3 –a la que accederían aquellos Estados que alcanzaran un grado satisfactorio de convergencia de acuerdo con los estrictos parámetros establecidos en el artículo 109 J.1¹⁶–, la implantación de la moneda única, no como una simple unidad de cuenta sino como auténtica moneda que reemplazaría a las nacionales en términos legales, supondría la cesión por los Estados miembros a la Comunidad del denominado «*jus cundendae monetae*», como una de las manifestaciones de la soberanía monetaria¹⁷,

sobre toda propuesta de acto comunitario comprendido en el ámbito de competencias de este último.

Dentro de los límites y en las condiciones establecidas por el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al IME, éste será consultado por las autoridades de los Estados miembros sobre cualquier proyecto de disposición reglamentaria comprendida en su ámbito de competencias».

16. El artículo 109 J.1 del Tratado de Maastricht disponía: «1. La Comisión y el IME presentarán informes al Consejo acerca de los progresos que hayan realizado los Estados miembros en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones en relación con la realización de la Unión Económica y Monetaria. Estos informes incluirán un examen de la compatibilidad de la legislación nacional de cada Estado miembro, incluidos los Estatutos de su Banco Central Nacional, con el artículo 107 y el artículo 108 del presente Tratado, así como con los Estatutos del SEBC. Estos informes examinarán también la consecución de un alto grado de convergencia sostenible atendiendo al cumplimiento de los siguientes criterios por parte de cada uno de los Estados miembros:
- el logro de un alto grado de estabilidad de precios, que deberá quedar de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios.
 - las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo, definido de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 104 C.
 - el respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente a la moneda de ningún otro Estado miembro de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo.
 - el carácter duradero de la convergencia conseguida por el Estado miembro y de su participación en el Mecanismo de Tipo de Cambio del Sistema Monetario Europeo deberá verse reflejado en los niveles de tipos de interés a largo plazo. Los criterios mencionados en el presente apartado y los periodos pertinentes durante los cuales deberán respetarse dichos criterios se explicitan más en un protocolo anejo al presente Tratado. Los informes de la Comisión y del IME deberán tomar en consideración asimismo la evolución del ecu, los resultados de la integración de los mercados, la situación y la evolución de las balanzas de pagos por cuenta corriente y un estudio de la evolución de los costes laborales unitarios y de otros índices de precios».
17. MARTHA, R. S. J.: «The Fund Agreement and the Surrender of Monetary Sovereignty

correspondiendo a la Comunidad, a partir de ese momento, la definición y ejecución de la política monetaria y de los tipos de cambio¹⁸.

De hecho, según preveía el Protocolo núm. 10, anejo al Tratado, «Sobre la transición a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria», las Altas Partes contratantes declaraban el carácter irreversible del paso de la Comunidad a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria al firmar las nuevas disposiciones del Tratado relativas a la Unión Económica y Monetaria, de tal modo que todos los Estados miembros, independientemente de si cumplen o no las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única, acatarán la voluntad de que la Comunidad pase con celeridad a la tercera fase, por lo que ninguno de los Estados miembros impedirá el paso a la tercera fase.

La comprobación de los progresos de los Estados miembros en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones en relación con la realización de la UEM correspondía, según el Artículo 109 J.1 del Tratado, a la Comisión y al Instituto Monetario Europeo, quienes presentarán informes al Consejo a este respecto. Unos informes que, entre otros aspectos, tomarían en consideración el hecho de que las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo, definido de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 104 C.

En relación con tales informes, el Consejo por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión evaluaría si cada Estado miembro y una mayoría de los mismos cumplía las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única, recomendando sus conclusiones al Consejo reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno¹⁹ (apartado 2 del Artículo 109 J). Tales previsiones se desarrollaban en el

to the European Community». *Common Market Law Review*. Vol. 30, Issue 4, 1993, pg. 757.

18. La política de fijación de los tipos de cambio constituye una prerrogativa de los Gobiernos de los Estados miembros actuando de acuerdo con el Banco central nacional que, según el Artículo 109 del Tratado de Maastricht, pasaría a ser desarrollada por el Consejo, actuando de acuerdo con el Banco Central Europeo. Así, el artículo 109.1 regulaba el procedimiento para la celebración por el Consejo de «acuerdos formales relativos a un sistema de cambio para el ecu en relación con monedas no comunitarias», y el apartado 2 del citado precepto preveía que, en el supuesto de no existir un sistema de tipos de cambio respecto de una o varias monedas no comunitarias de acuerdo con lo previsto en el apartado anterior, el Consejo podría «formular orientaciones generales para la política de tipos de cambio respecto de estas monedas».
19. El artículo 109 J.2 del Tratado de Maastricht afirmaba: «2. Basándose en dichos infor-

Protocolo Núm. 6, «Sobre los criterios de convergencia previstos en el artículo 109 J del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea».

En efecto, en la tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria la dirección de la política monetaria de la Comunidad correspondería al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)²⁰, integrado por los Bancos Centrales de los Estados Miembros y el Banco Central Europeo.

El Banco Central Europeo estaría dotado de personalidad jurídica propia (artículos 4 A²¹ y 106.1 y 2²²), y tendría el derecho exclusivo «de autorizar la emisión de billetes de banco en la Comunidad» (artículo 105 A.1)²³, además de la facultad de «imponer multas y pagos periódicos de penalización a las empresas que no cumplan con sus obligaciones respecto de los reglamentos y decisiones del mismo» (artículo 108 A. 3)²⁴.

mes, el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, evaluará:

- para cada Estado miembro, si cumple las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única.
- si una mayoría de Estados miembros cumple las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única. Y recomendará sus conclusiones al Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. El Parlamento Europeo será consultado y transmitirá su dictamen al Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno».

20. El Sistema Europeo de Bancos Centrales constituye pues, una entidad carente de personalidad jurídica propia, integrada por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales nacionales, que actúa de acuerdo con las directrices marcadas por el Banco Central Europeo, según una estructura organizativa y de funcionamiento que J. PIPKORN asimila a la de los «grupos de compañías» mercantiles (PIPKORN, J.: «Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union». *Common Market Law Review*. Vol. 31, Issue 2, 1994, pg. 282).
21. El artículo 4 A del Tratado de Maastricht disponía: «Con arreglo a los procedimientos previstos en el presente Tratado, se crean un Sistema Europeo de Bancos Centrales, denominado en lo sucesivo "SEBC", y un Banco Central Europeo (denominado en lo sucesivo "BCE"), que actuarán dentro de los límites de las atribuciones que les confieren el presente Tratado y los Estatutos del SEBC y del BCE anejos, denominados en lo sucesivo "Estatutos SEBC"».
22. Los apartados 1 y 2 del Artículo 106 del Tratado de Maastricht establecían: «1. El SEBC estará compuesto por el BCE y los bancos centrales de los Estados miembros. 2. El BCE tendrá personalidad jurídica propia».
23. El artículo 105 A. 1 del Tratado de Maastricht preveía que: «El BCE tendrá el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en la Comunidad. El BCE y los bancos centrales nacionales podrán emitir billetes. Los billetes emitidos por el BCE y los bancos centrales nacionales serán los únicos billetes de curso legal en la Comunidad».
24. El artículo 108 A. 3 del Tratado de Maastricht establecía: «Dentro de los límites y en las condiciones adoptados por el Consejo con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 6 del artículo 106, el BCE estará autorizado a imponer multas y pagos

De acuerdo con lo previsto en el artículo 3 A del Tratado de Maastricht antes mencionado, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) tendría como objetivo principal mantener la estabilidad de precios, sin perjuicio, además, de apoyar las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el artículo 2 (artículo 105.1)²⁵.

Para el cumplimiento de este último objetivo, el artículo 109 B preveía la posibilidad de que el Presidente del Consejo y un miembro de la Comisión pudieran participar, sin derecho de voto, en las reuniones del Consejo de Gobierno del BC (apartado 1), pero también que el Presidente del Banco Central Europeo sería invitado a participar en las reuniones del Consejo en las que se delibere sobre cuestiones relativas a los objetivos y funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales (apartado 2), y, además, que el Banco Central Europeo remitiría un informe anual sobre las actividades del Sistema Europeo de Bancos Centrales y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como al Consejo Europeo (apartado 3)²⁶.

Específicamente, las orientaciones y decisiones dirigidas a garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al Sistema Europeo de Bancos Centrales, y la formulación de la política monetaria de la Comunidad

periódicos de penalización a las empresas que no cumplan con sus obligaciones respecto de los reglamentos y decisiones del mismo».

25. El artículo 105.1 del Tratado de Maastricht afirmaba: «El objetivo principal del SEBC será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el artículo 2. El SEBC actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos de conformidad con los principios expuestos en el artículo 3 A».
26. El artículo 109 B del Tratado de Maastricht establecía: «1. El presidente del Consejo y un miembro de la Comisión podrán participar, sin derecho de voto, en las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE. El presidente del Consejo podrá someter una moción a la deliberación del Consejo de Gobierno del BCE. 2. Se invitará al presidente del BCE a que participe en las reuniones del Consejo en las que se delibere sobre cuestiones relativas a los objetivos y funciones del SEBC. 3. El BCE remitirá un informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como al Consejo Europeo. El presidente del BCE presentará dicho informe al Consejo y al Parlamento Europeo, que podrá proceder a un debate general a partir de dicha base. El presidente del BCE y los restantes miembros del Comité Ejecutivo, a petición del Parlamento Europeo o por iniciativa propia, podrán ser oídos por las comisiones competentes del Parlamento Europeo».

correspondería, según el artículo 12.1 del «Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo», al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo –integrado por los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales (artículo 109 A. 1)–.

Por su parte, el Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo estaría compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y otros cuatro miembros nombrados de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, sobre la base de una recomendación del Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (artículo 109 A.2)²⁷.

Además, el Tratado de Maastricht, otorgaba gran importancia a la independencia del Banco Central Europeo y de los Bancos Centrales nacionales, reconociendo de modo expreso que en el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les eran asignadas por el Tratado y los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales, ni el BCE ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones u organismos comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano (artículo 107)²⁸.

27. El artículo 109 A del Tratado de Maastricht disponía: «1. El Consejo de Gobierno del BCE estará formado por los miembros del Comité Ejecutivo del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales.

2. a) El Comité Ejecutivo estará compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros; b) El presidente, el vicepresidente y los demás miembros del Comité Ejecutivo serán nombrados de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del BCE.

Su mandato tendrá una duración de ocho años y no será renovable.

Sólo podrán ser miembros del Comité Ejecutivo los nacionales de los Estados miembros».

28. El artículo 107 del Tratado de Maastricht disponía: «En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan el presente Tratado y los Estatutos del SEBC, ni el BCE ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones u organismos comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones y organismos comunitarios, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del BCE y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones».

3. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS COMO CUESTIÓN DE INTERÉS COMÚN Y EL MANDATO DE EVITAR LOS DÉFICITS PÚBLICOS EXCESIVOS

Pero, como ha subrayado J. PIPKORN, la puesta en circulación de la moneda única y la consiguiente cesión por los Estados miembros de su soberanía monetaria en favor de la Comunidad, no conllevaría una transferencia de la misma naturaleza respecto de la política económica, que se mantendría, en todo momento, como una materia sujeta a «la responsabilidad de los Estados miembros»²⁹, quienes, a este respecto, únicamente deberían mantener la disciplina presupuestaria prevista en el Tratado.

A diferencia de las políticas comunes en ámbitos como la agricultura, comercio y competencia, la intervención de las instituciones comunitarias en relación con la política económica y presupuestaria de los Estados miembros, quedaba limitada a la supervisión del grado de cumplimiento de los límites de déficit y deuda pública fijados por el Tratado, ya que, en el contexto del Tratado de Maastricht, como estimaba L. SCHUKNECHT, la autonomía presupuestaria de los Estados miembros resultaba, «en términos formales, absoluta»³⁰.

3.1. SUPERVISIÓN MULTILATERAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Desde luego, en el Capítulo 1 («Política económica») del Título VI se afirmaba que los Estados miembros llevarán a cabo sus políticas económicas con vistas a la realización de los objetivos de la Comunidad (Art. 102 A)³¹. Unas políticas económicas que serían consideradas por los Estados miembros como una cuestión de interés común, siendo coordinadas a través de un procedimiento que involucra –aunque con distinta capacidad de decisión–, a la Comisión, al Consejo, al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo.

29. PIPKORN, J.: «Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union». Op. cit., pg. 268.

30. SCHUKNECHT, L.: «The Implementation of the Stability and Growth Pact». *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 1/3, 2002, pg. 84.

31. El artículo 102 A Tratado de Maastricht disponía textualmente: «Los Estados miembros llevarán a cabo sus políticas económicas con vistas a la realización de los objetivos de la Comunidad, definidos en el artículo 2, y en el marco de las orientaciones generales contempladas en el apartado 2 del artículo 103. Los Estados miembros y la Comunidad actuarán respetando el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, favoreciendo una eficiente asignación de recursos y de conformidad con los principios enunciados en el artículo 3 A».

Así, corresponde al Consejo (artículo 103.1), sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborar un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad, presentando un informe al respecto al Consejo Europeo. Éste último debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad, a partir de las cuales el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará una recomendación en la que establecerá dichas orientaciones generales, informando de ella al Parlamento Europeo (artículo 103.2).

De este modo, el Consejo supervisaría la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Comunidad (denominada supervisión multilateral), y la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales, procediendo regularmente a una evaluación global, sobre la base de los informes presentados por la Comisión, a quien los Estados miembros deberían informar también de las medidas importantes adoptadas en relación con su política económica, junto con los demás aspectos que se consideren necesarios (artículo. 103.3).

En el supuesto de comprobarse que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales o supone un riesgo para el correcto funcionamiento de la UEM, el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular al Estado miembro en cuestión las recomendaciones necesarias, que podrán ser públicas si así lo decide el Consejo por idéntica mayoría, también a propuesta de la Comisión, siendo informado el Parlamento Europeo sobre los resultados de la supervisión multilateral (artículo 103.4).

Por su parte, estableciendo el principio de la no financiación monetaria, el Artículo 104 prohibía al Banco Central Europeo y a los Bancos Centrales Nacionales la autorización de descubiertos y la concesión de cualquier otro tipo de créditos a las instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa por los primeros de instrumentos de deuda, mientras que el artículo 104 A, imponía la interdicción del acceso privilegiado a las entidades financieras por parte de instituciones u organismos de la Comunidad, Gobiernos centrales, autoridades regionales, locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros.

También quedaba excluida, por mandato del artículo 104 B –que consagraba el principio de no corresponsabilidad financiera («conocido como *cláusula no-bailout*)–, la asunción por la Comunidad o un Estado miembro

respecto de otro, de compromisos adquiridos por los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, con el fin de que estos últimos no pudieran eludir las responsabilidades derivadas de sus decisiones en materia de política económica³².

Todo ello, sin perjuicio de las ayudas financieras mutuas para la realización de proyectos específicos (artículo 109 E 3), o de la posibilidad de que –desde el inicio de la tercera Fase–, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, pudiera acordar la concesión en determinadas condiciones, de una ayuda financiera comunitaria a un Estado miembro en el que concurren dificultades o serio riesgo de dificultades graves que tengan su origen en acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiera controlar, informando al Parlamento Europeo de la decisión tomada (artículo 103 A. 2)³³.

Esta última ayuda financiera comunitaria, debería insertarse, a juicio de J. PIPKORN, «en el contexto del debate más amplio» sobre la amplitud de las medidas de apoyo que requería el establecimiento de la UEM de conformidad con el objetivo de convergencia, y en aplicación del principio de solidaridad, ambos establecidos en el artículo 2 TCE, en tanto que el proceso de convergencia de ciertas economías como las de Grecia, Portugal, España e Irlanda, en 1992 no se había alcanzado en la misma medida que otros Estados miembros³⁴.

32. Como subraya J.-V. LOUIS, la cláusula no-bailout, consagrada invariablemente desde el Tratado de Maastricht, constituye un «elemento crucial para la estabilidad en la Unión» (*Stabilitätsgemeinschaft*), a la que el Tribunal Constitucional Federal alemán, en la Sentencia de 12 de octubre de 2003, otorgó un extraordinario valor (LOUIS, J.-V.: «Guest Editorial: The no-bailout clause and rescue packages», *Common Market Law Review*. Vol. 47, Issue 4, 2010, pg. 977).

33. El artículo 103 A del Tratado de Maastricht preveía: «1. Sin perjuicio de los demás procedimientos previstos en el presente Tratado, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar por unanimidad medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos.

2. En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiera controlar, el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá decidir la concesión, en determinadas condiciones, de una ayuda financiera comunitaria al Estado miembro en cuestión. Cuando las graves dificultades tuvieren su origen en catástrofes naturales, el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada. El presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada».

34. PIPKORN, J.: «Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union». Op. cit., pg. 274.

3.2. LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y EL PROCEDIMIENTO APLICABLE EN CASO DE DÉFICIT EXCESIVO

En última instancia, con el fin de garantizar la convergencia económica en el proceso que debía concluir con la adopción de la moneda única, el art. 104 C. 1 del Tratado de Maastricht incorporaba la regla según la cual los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos, regulando a continuación el procedimiento de declaración de déficit excesivo, que tenía como principales actores comunitarios a la Comisión y al Consejo, desarrollado posteriormente en diferentes aspectos por el «Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo», anejo al Tratado de Maastricht, e inmediatamente después por el Reglamento (CE) núm. 3605/1993, del Consejo, de 22 de noviembre, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo³⁵, incorporando una ordenación detallada de las pautas a seguir por los Estados miembros para notificar sin demora y de forma periódica sus déficits previstos y reales, y el nivel de su deuda.

Este Reglamento (CE) también perfeccionaba, a la luz de lo establecido en los apartados 2 y 3 del art. 104 C del Tratado, la competencia de la Comisión para supervisar la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como para examinar la observancia de la disciplina presupuestaria respecto del déficit y a la deuda públicos.

Porque, en efecto, el artículo 104 C.2 del Tratado, encomendaba a la Comisión la competencia de supervisar la evolución de la situación presupuestaria y el nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos y, en particular, afirmaba que controlaría la observancia de una disciplina presupuestaria atendiendo para ello a dos criterios:

1) La proporción entre el déficit³⁶ público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado, cuya diferencia no podría sobrepasar el nivel de referencia (fijado en el 3% por el artículo 1 del «Protocolo sobre

35. DOCE L 332, de 31.12.1993.

36. Según el artículo 2 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, debía entenderse por «Déficit»: «el volumen de endeudamiento neto, con arreglo a la definición del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas». El Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC) hace referencia a un «documento administrativo» adoptado en 1970 –y modificado en 1979–, en el que la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, bajo su responsabilidad, y junto con los Institutos Nacionales de Estadística de los Estados miembros, elaboró unas «cuentas económicas», como herramienta para analizar la situación económica de un Estado miembro o región, elaboradas sobre la base de un conjunto único de princi-

el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo» anejo al Tratado de Maastricht»), y

2) La proporción entre la deuda³⁷ pública y el producto interior bruto a precios de mercado, cuya diferencia no podría sobrepasar el valor de referencia (establecido en el 60% por el artículo 1 del «Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo» anejo al Tratado de Maastricht).

La supervisión por la Comisión de la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, así como el examen de la observancia por éstos últimos de la disciplina presupuestaria se realizaría sobre la base de las cifras de déficit público previstos y reales, y de niveles de deuda pública reales que los Estados miembros notificaran a la Comisión dos veces al año (antes del 1 de marzo, y antes del 1 de septiembre del año en curso), según disponía el art. 4.1 del Reglamento (CE) núm. 3605/93, del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, sobre la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea³⁸.

En el supuesto de que un Estado miembro incumpliera el valor de referencia de uno de tales criterios o de ambos, o bien la Comisión entendiera que, aun cumpliendo tales requisitos existiera el riesgo de un déficit excesivo, ésta elaboraría un informe, en el que también haría constar si el déficit público excede los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes (enumeración abierta que, como se analizará en un epígrafe posterior de este trabajo, será concretada con la reforma

pios de interpretación uniforme, que facilitara una información precisa, completa y oportuna a fin de garantizar el máximo de transparencia en todos los sectores.

El Reglamento (UE) núm. 2223/96 del Consejo, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad (DOCE L 310, de 30.11.1996), estableció un sistema de cuentas nacionales (SEC 95), que ha sido modificado por el Reglamento (UE) núm. 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (DOCE L 174, de 26.6.2013), que aprueba el SEC 2010, en el que se incluye una parte metodológica y un programa de transmisión que define las cuentas y tablas que deben facilitar todos los Estados miembros en los plazos especificados y que deben ser puestas a disposición de los usuarios por la Comisión, especialmente en relación con la supervisión de la convergencia económica y la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros.

37. Según el artículo 2 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, se entendía por *Deuda*: «la deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva a final de año, consolidada dentro de los sectores del gobierno general, con arreglo a la definición del primer guion».

38. DOCE L 332/7, de 31.12.1993.

del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2005), incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro (artículo 104 C. 3).

Sobre la base de dicho informe de la Comisión, el Comité Monetario de carácter consultivo previsto durante la ejecución de la 1.^a y 2.^a fase de la Unión Económica y Monetaria por el artículo 109 C. 1 elaboraría un dictamen³⁹. Sin embargo, el apartado 5 del artículo 104 C reservaba a la Comisión la competencia para informar al Consejo si considerase que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo.

El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de la recomendación de la Comisión, tomando en consideración, asimismo, las posibles observaciones formuladas por el Estado miembro, y tras una valoración global, decidiría si existe un déficit excesivo (artículo 104 C. 6), remitiendo en caso positivo recomendaciones al Estado miembro, con vistas a poner fin a esta situación en un plazo determinado (artículo 104 C. 7).

Si bien estas dos intervenciones iniciales de la Comisión y el Consejo en el procedimiento de declaración de déficit excesivo se contemplaban en la regulación del Tratado de Maastricht (al igual que en la actual regulación contenida en el artículo 126 TFUE) en términos imperativos, la

39. El artículo 109 C. 2 del Tratado de Maastricht preveía la sustitución del Comité Monetario por el Comité Económico y Financiero al inicio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria: «2. A partir del inicio de la tercera fase se establecerá un Comité Económico y Financiero. El Comité Monetario previsto en el apartado 1 del presente artículo se disolverá.

El Comité Económico y Financiero tendrá las siguientes funciones:

- emitir dictámenes, bien a petición de Consejo o de la Comisión, bien por iniciativa propia, destinados a dichas instituciones;
- seguir la situación económica y financiera de los Estados miembros y de la Comunidad e informar regularmente al Consejo y a la Comisión, especialmente sobre las relaciones financieras con terceros países y con instituciones internacionales;
- colaborar, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 151, en la preparación de los trabajos del Consejo a que se refieren los artículos 73 F y 73 G, los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo 103, los artículos 103 A, 104 A, 104 B, 104 C, el apartado 6 del artículo 105, el apartado 2 del artículo 105 A, los apartados 5 y 6 del artículo 106, los artículos 109 y 109 H, los apartados 2 y 3 del artículo 109 I, el apartado 2 del artículo 109 K y los apartados 4 y 5 del artículo 109 L, y llevar a cabo otras tareas consultivas y preparatorias que le encomiende el Consejo;
- examinar, al menos una vez al año, la situación relativa a los movimientos de capitales y a la libertad de pagos, tal y como resulten de la aplicación del presente Tratado y de las medidas adoptadas por el Consejo. Este examen comprenderá todas las medidas relativas a los movimientos de capitales y a los pagos. El Comité informará a la Comisión y al Consejo sobre el resultado de este examen. Los Estados miembros, la Comisión y el BCE designarán cada uno de ellos un máximo de dos miembros del Comité».

redacción de las sucesivas actuaciones y medidas a adoptar por del Consejo en caso de incumplimiento por el Estado miembro de las recomendaciones adoptadas por el Consejo, incluidas las sanciones, se formulan, también en ambas versiones, en términos sustancialmente más laxos, haciendo referencia a meras posibilidades cuya adopción, en consecuencia, se encuadra en el ámbito de la discrecionalidad del Consejo.

Así, el Consejo podrá decidir hacer públicas las recomendaciones dirigidas al Estado miembro en cuestión en el supuesto de que comprobara que no se han seguido efectivamente en el plazo fijado (artículo 104 C. 8).

También en el supuesto de que un Estado miembro persistiere en no dar cumplimiento a las recomendaciones del Consejo, éste podrá decidir la formulación de una advertencia a dicho Estado miembro para que, en el plazo que le venga establecido, proceda a adoptar las medidas necesarias para la reducción del déficit que el Consejo considerase necesarias. En este caso, el Consejo también podrá exigir al Estado miembro la presentación de informes atendiendo a un calendario específico, con el fin de examinar los esfuerzos de ajuste desarrollados (artículo 104 C. 9).

Del mismo modo, el incumplimiento por el Estado miembro en cuestión de las decisiones adoptadas por el Consejo al amparo del apartado 9 del artículo 104 C, viene a suponer, atendiendo a la regulación contenida en el artículo 104 C. 11, un punto de inflexión en el procedimiento de declaración de déficit excesivo, en tanto que podrá dar lugar a la adopción por el Consejo —con información al Parlamento Europeo—, de la decisión de aplicar o intensificar una o varias de las siguientes medidas:

- El requerimiento al Estado miembro para que publique una información adicional, especificada por el Consejo, antes de emitir obligaciones o valores;
- La recomendación al Banco Europeo de Inversiones (BEI)⁴⁰ de que reconsidere su política de préstamos respecto del Estado miembro;
- La exigencia al Estado miembro de que realice ante la Comunidad

40. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) fue creado por el artículo 130 del Tratado de Roma disponiendo que: «(...) tendrá por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos. A tal fin, el Banco facilitará, mediante la concesión de préstamos y garantías y sin perseguir fines lucrativos, la financiación, en todos los sectores de la economía, de los proyectos siguientes:

- a) Proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas;
- b) Proyectos que tiendan a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades necesarias para el progresivo establecimiento del mercado común que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financia-

un depósito sin devengo de intereses y por un importe apropiado, hasta que el Consejo estime corregido el déficit excesivo;

- La imposición al Estado miembro de multas de una magnitud apropiada.

En todo caso, las decisiones adoptadas por el Consejo en el marco del procedimiento de declaración de déficit excesivo previstas en los apartados 6 a 9 y 11 serán derogadas total o parcialmente por éste una vez que considere que el Estado miembro en cuestión ha corregido el déficit excesivo, circunstancia que también supondrá la emisión por parte del Consejo de una declaración pública en la que reconoce que el déficit excesivo ha desaparecido en el Estado miembro respecto del cual se hubieran hecho públicas sus recomendaciones (artículo 104 C. 12).

La posición jurídica de los Estados miembros en relación con el cumplimiento de la disciplina presupuestaria y, en su caso, con la apertura del procedimiento de déficit excesivo, se caracteriza por la imposibilidad de ejercer el recurso previo ante la Comisión previsto en los artículos 169 y 170 del TCE⁴¹ (artículo 104 C. 10); mientras que su posición política, viene definida en el artículo 3 del «Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo», mediante la previsión, de un lado, de que los Gobiernos serán responsables de los déficits del gobierno general –definido éste en relación al concepto de «Público» contenido en el artículo 2 del

dos con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros;

c) Proyectos de interés común a varios Estados miembros que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros».

41. El artículo 169 TCE disponía: «Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones.

Si el Estado de que se trate no se atuviera a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia».

Por su parte, el Artículo 170 TCE establecía que «Cualquier Estado miembro podrá recurrir al Tribunal de Justicia, si estimare que otro Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado.

Antes de que un Estado miembro interponga, contra otro Estado miembro, un recurso fundado en un supuesto incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, deberá someter el asunto a la Comisión.

La Comisión emitirá un dictamen motivado, una vez que los Estados interesados hayan tenido la posibilidad de formular sus observaciones por escrito y oralmente en procedimiento contradictorio.

Si la Comisión no hubiera emitido el dictamen en el plazo de tres meses desde la fecha de la solicitud, la falta de dictamen no será obstáculo para poder recurrir al Tribunal de Justicia».

Protocolo, que entiende por tal, el perteneciente a las Administraciones Públicas, es decir, a la Administración Central, a la Administración Regional o Local y a los fondos de la seguridad social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas–; y, de otro, a partir de la premisa de que los Estados miembros garantizarán que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria les permitan atender a las obligaciones derivadas del Tratado respecto de los requisitos de disciplina presupuestaria.

Todo ello, en el contexto del considerable margen de discrecionalidad política que el Tratado de Maastricht reconoce al Consejo de la Unión Europea, no sólo en la propia literalidad del procedimiento de declaración de déficit excesivo (trasladable a la regulación contenida en el Tratado de Lisboa), a la que anteriormente se hacía referencia, sino también a la derivada de la concreción del límite del 3% como valor de referencia del déficit público de los Estados miembros cuya definición –atendiendo al concepto de «Público» definido anteriormente, reiterado en idénticos términos en el Protocolo núm. 12 anejo al Tratado de Lisboa–, no tomaba en consideración a las empresas públicas previstas en el artículo 90(1) TCE⁴², favoreciendo, de este modo, en opinión de M. J. HERDEGEN, el desarrollo de una «contabilidad creativa» en el contexto del Tratado⁴³.

4. UNIÓN MONETARIA, UNIÓN ECONÓMICA Y UNIÓN POLÍTICA

Además, el propio Tratado de Maastricht contenía disposiciones concretas que condicionaban el paso a la tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria a la decisión expresa manifestada por dos Estados miembros: Gran Bretaña y Dinamarca.

42. El Artículo 90(1) TCE disponía: «Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 7 y 85 a 94, ambos inclusive».

43. HERDEGEN, M. J.: «Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as a Guardian of Economic Wisdom». *Common Market Law Review*. Vol. 35, Issue 1, 1998, pg. 28.

De hecho, en 2003, J. VON HAGEN & G. B. WOLFF, encontraban evidencias de que los déficits públicos en Europa «proporcionan solo una limitada información sobre la evolución de los niveles de deuda en el pasado», lo que induce a los gobiernos a evitar la aplicación de las reglas presupuestarias mediante el desarrollo de una «contabilidad creativa» (VON HAGEN, J. & WOLFF, G. B.: «What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU». *Journal of Banking & Finance*. Núm. 30, 2006, pg. 3275).

Así, según el Protocolo núm. 11, anejo al Tratado de Maastricht, «Sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte», el Reino Unido reconocía no estar obligado o comprometido a pasar a la tercera fase de la UEM sin una decisión por separado a este respecto tomada por su Gobierno y su Parlamento, comprometiéndose a notificar al Consejo si tiene intención o no de hacerlo, antes de que el Consejo haga su evaluación con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 109 J del Tratado.

Del mismo modo, se precisaba que el simple cumplimiento de los criterios establecidos en el Artículo 109 J. 1 del Tratado no constituía una manifestación de voluntad del Reino Unido de incorporarse a la tercera Fase de la UEM, requiriéndose una notificación por parte del Reino Unido al Consejo, en la que manifestara su intención de pasar a la tercera fase, no estando obligado a hacerlo en otro caso (punto 1).

En concreto, se preveía que el Reino Unido conservaría sus competencias en el ámbito de la política monetaria con arreglo a su legislación nacional (punto 4), aunque con posterioridad podría modificar su notificación en cualquier momento, incorporándose a la tercera Fase sólo si cumple las condiciones necesarias, que serían apreciadas por el Consejo conforme al artículo 109 K del Tratado (punto 10).

Por su parte, el Protocolo núm. 12, «Sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca», también anejo al Tratado de Maastricht, afirmaba que la Constitución danesa contiene disposiciones que pueden suponer la celebración de un referéndum en Dinamarca con anterioridad a la participación danesa en la tercera fase de la UEM.

Sin embargo, la resolución, en su caso, del problema de compatibilidad constitucional manifestado por Dinamarca tampoco suponía una manifestación de su disposición a pasar a la tercera Fase de la UEM, al convenirse que el Gobierno danés notificaría al Consejo su posición respecto a la participación en la tercera Fase con carácter previo a que el Consejo realizara la evaluación prevista en el apartado 2 del artículo 109 J del Tratado (punto 1).

Asimismo, la transferencia de la soberanía monetaria a la Comunidad Europea, a la que el Tratado de la Unión Europea ponía fecha de realización, fue objeto de análisis por el Tribunal Constitucional Federal alemán en su Sentencia de 12 de octubre de 1993, relativa al Tratado de Maastricht⁴⁴, donde —desde la premisa según la cual la ejecución y el desarrollo del Tratado deben apoyarse en la voluntad de las partes contratantes—,

44. BVerfGE Vol. 89, pgs.155-213.

consideraba que el momento de inicio de la tercera fase de la UEM se ha de entender «más como un objetivo que como una fecha jurídicamente susceptible de imposición».

Además, según afirmaba, del artículo 6 del Protocolo sobre los criterios de convergencia se desprende que, de acuerdo con el artículo 109 J, párr. 2 TCE, no debe someterse a una mera decisión por mayoría del Consejo la valoración de si, conforme a sus recomendaciones, los Estados miembros cumplen singularmente los criterios de convergencia para la introducción de la moneda única. En su opinión, el requisito de la mayoría sólo puede significar que en el margen de valoración, cálculo y prognosis restantes pueden eliminarse mayoritariamente las diferencias de opinión. Lo mismo es aplicable cuando el Consejo, en la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno, tiene que adoptar estas recomendaciones por decisión mayoritaria, de acuerdo con el artículo 109 J, párr. 3 y 4 TCE.

De manera que, según el Alto Tribunal alemán, «el texto del Tratado no permite al Consejo actuar al margen de los criterios de convergencia fijados por los fundamentos de su decisión en las recomendaciones dictadas conforme al artículo 109 j, párr. 1 TCE y definidos con mayor concreción en el Protocolo sobre los criterios de convergencia», garantizando suficientemente, a su juicio, «que no puedan ser "flexibilizados" los criterios de convergencia sin aprobación alemana —y por tanto sin la decisiva cooperación del Parlamento Federal alemán—».

Una valoración similar cabría realizar, a su juicio, respecto del Protocolo sobre la transición a la tercera fase de la unión económica y monetaria, donde se «reconoce que el inicio irrevocable de la tercera fase depende de los «trabajos preparatorios» de los Estados miembros afectados» lo que, según estimaba, significaba que tales «trabajos preparatorios», debían incluir también el cumplimiento del Derecho constitucional nacional y, en consecuencia, pueden someterse a la reserva parlamentaria.

De este modo, respecto del control que, en última instancia, de acuerdo con el artículo 23.3 GG, debía ejercer el Parlamento alemán en el proceso de la Unión Económica y Monetaria, el Tribunal Constitucional Federal consideró que la República Federal de Alemania, «no se somete, pues, con la ratificación del Tratado de la Unión a un «automatismo» imprevisible, imposible de dirigir en lo que respecta a su curso hacia una unión monetaria». Por el contrario, el Tratado «abre el camino a una integración progresiva de la comunidad jurídica europea que en cada nuevo paso depende bien de presupuestos previsibles en el momento actual para el Parlamento, bien de otra aprobación del Gobierno Federal susceptible de ser influenciada parlamentariamente».

Porque, en última instancia, el Alto Tribunal alemán introdujo una sutil precisión al diferenciar entre una simple «coordinación de la política económica» a nivel europeo, y la adopción por las instituciones europeas de una «auténtica política activa económica y social», cuya trascendencia práctica no puede ser obviada, en tanto que afecta al propio contenido que sirve de fundamento para la Unión Económica en el Tratado de Maastricht.

Según esta interpretación, las previsiones respecto de la Unión Económica contenidas en el Tratado de Maastricht únicamente alcanzarían a una «coordinación de la política económica», pero no a una auténtica «política activa económica y social» que, a juicio del Tribunal Constitucional Federal alemán, remitiéndose a voces autorizadas, «sólo puede conseguirse en último extremo conjuntamente con una unión política —que comprenda todas las funciones económico-financieras esenciales—, pero no independientemente de ella o como mero paso previo en el camino hacia ella».

A partir de esta diferenciación, el Tribunal Constitucional Federal estimaba que «no se plantea una cuestión jurídico-constitucional, sino una cuestión política». Porque «la unión monetaria, sin acordar o poner en marcha una unión política paralela o consecuencia directamente de ella, es una decisión política de la que deben responder políticamente los órganos llamados a adoptarla». De modo que «si resulta que la unión monetaria querida no se puede conseguir en realidad sin una unión política (todavía no deseada), se precisará una nueva decisión política, como quiera que se adopte» y, para la adopción de esta decisión política, consideraba que existe margen jurídico, «porque la unión monetaria, de acuerdo con el Tratado actual, no pretende una unión política, como tampoco una unión económica automática, sino que requiere una modificación del Tratado que no puede producirse sin la decisión de las instituciones estatales nacionales, incluyendo el Parlamento Federal alemán» (Fto. Jco. C. II)⁴⁵.

Así, podría decirse que, en tanto que la decisión última acerca de la unión política —cuya realización no era inexcusable para la consecución de la unión monetaria—, se mantenía, en todo caso, en el ámbito de la soberanía de los Estados miembros, y requería, formalmente, de una ulterior decisión por parte de éstos, en opinión del Tribunal Constitucional Federal, no existía contradicción con la Ley Fundamental en el hecho de que, trasladando la gráfica expresión de M. J. HERDEGEN, el «*splendeur et*

45. ALÁEZ CORRAL, B. y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L.: *Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional Federal alemán en las encrucijadas del cambio de milenio*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-BOE, 2008, pgs. 268-275.

misère del desarrollo monetario» recayera en el ámbito de competencias de la Comunidad⁴⁶.

Ciertamente, a juicio de U. EVERLING, en el momento de la aprobación del Tratado de la Unión Europea, la competencia de la Comunidad en materia económica y monetaria suponía «un importante paso hacia adelante», sin embargo, atendiendo a la regulación del Tratado de Maastricht, consideraba que era «todavía imposible hablar de una política económica común».

En su opinión, los nuevos artículos 102 A y siguientes TCE estaban redactados en términos «genéricos», posibilitando a la Comunidad y al Banco Central Europeo adoptar medidas macro-económicas con influencia en la economía respecto del mantenimiento de la estabilidad de precios y del valor de la moneda que, en última instancia, debían «ser implementadas por los Estados miembros, con lo que su efectividad resultaba "incierto"»⁴⁷.

Porque, al margen de declaraciones solemnes en el Preámbulo, el Tratado de Maastricht no contiene disposiciones específicamente dirigidas a garantizar, de manera efectiva, la convergencia de las economías de los Estados miembros de la UE, especialmente, de aquellos que pasaran a formar parte de la zona euro. Más allá de los términos formales, en el Derecho originario, la UEM había sido articulada normativamente en términos esencialmente monetaristas, de modo que, llegado el momento de la entrada en vigor de la 3.ª Fase de la UEM, la singularidad de los Estados integrantes de la zona euro se acrecentaría exponencialmente con respecto a cualquier otro tipo de organización jurídico-política, al convivir en ella un sistema monetario único, dotado de una estructura y un funcionamiento que, en la práctica, podría calificarse como «federal», con unas políticas presupuestarias en los Estados miembros (además de las políticas sociales), que se mantendrían en el ámbito de decisión del Estado-nación.

En este sentido, como subrayara U. EVERLING —trasladando al Tratado de la Unión Europea la afirmación recogida por H. STEINBERGER en 1989—, jurídicamente, «la soberanía queda suspendida en algún sitio entre la Comunidad y los Estados miembros», en tanto que, según afirmaba, las preguntas sobre su existencia se dejan a los Estados miembros y la legitimidad de la Unión, en última instancia, «está mediatizada por ellos». De ahí que considerara que el Tratado de Maastricht «no ha dicho la última

46. HERDEGEN, M. J.: «Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as a Guardian of Economic Wisdom». Op. cit., pg. 11.

47. EVERLING, U.: «Reflections on the Structure of the European Union». *Common Market Law Review*. Vol. 29, Issue 6, 1992, pg. 1066.

palabra» pues, en su opinión, la Unión Monetaria «requiere la transmutación de la Comunidad en una organización estatal real», estimando que, o bien la Conferencia anunciada para 1996 debía organizarse como una «asamblea constituyente» –algo que, a su juicio parecía «poco realista»–, o la Unión Monetaria «corría el peligro de ser un fracaso por segunda vez tras 1971, lo que sería desastroso para la Unificación Europea»⁴⁸.

48. EVERLING, U.: «Reflections on the Structure of the European Union». Op. cit., pg. 1077.

Capítulo IV

El funcionamiento federal de la Unión Monetaria y el funcionamiento nacional de las políticas presupuestarias

SUMARIO: 1. DE LA EXPECTATIVA DE UNA TRANSMUTACIÓN DE LA UE A LA REALIDAD DE LA ADOPCIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO. 2. LA VERTIENTE PREVENTIVA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO. LA SUPERVISIÓN MULTILATERAL. 3. LA VERTIENTE CORRECTORA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO. 3.1. *La definición de los déficits*. 3.2. *La declaración de déficit excesivo y sus posibles sanciones*.

1. DE LA EXPECTATIVA DE UNA TRANSMUTACIÓN DE LA UE A LA REALIDAD DE LA ADOPCIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

En efecto, el artículo N.2 del Tratado de Maastricht preveía la celebración de una Conferencia Intergubernamental, en 1996, en la que serían examinadas, a la luz de los objetivos establecidos en los artículos A y B, las disposiciones del Tratado que podrían ser modificadas¹, de modo que dicha Conferencia se convirtió en una nueva oportunidad política en la que fueron depositadas grandes expectativas, dirigidas tanto a adecuar la estructura y el funcionamiento de las instituciones comunitarias al contexto de una Comunidad Europea integrada por quince Estados –circunstancia que no había sido tomada en consideración en la redacción del Tratado de Maastricht–, como a superar el «proceso de alienación» de muchos Estados hacia la Comunidad Europea, que el Tratado de Maastricht no

1. El artículo N.2 del Tratado de Maastricht establecía: «En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación».

había contribuido precisamente a mejorar a través del desarrollo de un «laberinto de instituciones» y de «procesos de toma de decisiones», cuya comprensión resultaba difícil, según constataba E. BROK, «incluso para los expertos».

Asimismo, manteniendo el espíritu original de la Comunidad Europea como un proceso gradual de integración que, en opinión del autor precisado, las previsiones del Tratado de Maastricht habían impulsado «desde dentro», la Conferencia Intergubernamental de 1996 se presentaba, desde el punto de vista cronológico, como el momento para preparar el paso a la tercera Fase de la UEM sobre la base de una «sólida» y «eficiente» Unión política², lo que implicaba, afirmaba, la necesidad de abordar algo más que «mínimas reformas»³.

Sin embargo, lejos de acometer la modificación de aspectos sustanciales, la primera decisión tomada por la Comisión europea consistió en adoptar, el 31 de mayo de 1995, el «Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda única» [COM (95) 333 final, no publicado en el DOCE], cuyo Preámbulo declaraba que «antes de que concluya el presente siglo, la Unión Europea contará con una moneda única fuerte y estable», al tiempo que trataba de responder a los interrogantes planteados por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros acerca de «¿quién?», «¿cuándo?» y «¿cómo?» se produciría dicha transición.

A tales efectos, preveía el desarrollo de un modelo de referencia consistente en tres etapas cronológicamente sucesivas:

- La decisión del Consejo, reunido en formación de Jefes de Estado y de Gobierno, de lanzar la moneda única;
- El comienzo efectivo de la UEM mediante la fijación irrevocable de los tipos de cambio, lo que supondría la creación de una «masa crítica» de operaciones financieras en la moneda única, y
- La finalización de la transición como máximo tres años después de la etapa anterior, con la introducción de billetes y monedas.

Posteriormente, la Comisión publicó el Anexo I de las Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid, de 15 y 16 de diciembre de 1995⁴, donde se adoptó el escenario de referencia definido sobre la base del Libro Verde

2. BROK, E.: «Guest Editorial: Intergovernmental Conference 1996: Not a "Maastricht II"». *Common Market Law Review*. Vol. 34, Issue 1, 1997, pgs. 2-4.

3. BROK, E.: «Guest Editorial: Intergovernmental Conference 1996: Not a "Maastricht II"». Op. cit., pg. 9.

4. DOCE C 22/2, de 26.1.1996.

de la Comisión y el Informe elaborado por el Instituto Monetario Europeo relativo al paso a la moneda única⁵, subrayando el carácter irreversible del proceso y estableciendo un calendario que tomaba como fecha de inicio de la tercera Fase de la UEM el 1 de enero de 1999, e indicando las medidas a tomar por parte de los Estados miembros desde ese momento hasta la puesta en circulación de los billetes y monedas en euro, cuya fecha límite quedaba fijada para el 1 de enero de 2002.

Un proceso cuya piedra angular, a juicio de M. J. HERDEGEN, estaría constituida por la disciplina presupuestaria, como instrumento para la coordinación de las políticas presupuestarias y fiscales entre los Estados miembros⁶, en tanto que en la tercera Fase de la UEM, de acuerdo con las previsiones del Tratado de Maastricht, los Estados miembros continuarían siendo responsables de sus políticas presupuestarias nacionales.

Así, a partir del Informe del Consejo ECOFIN, discutido por el Consejo Europeo de Dublín durante el 14 y 15 de diciembre de 1996, se reconocía la necesidad de garantizar una disciplina presupuestaria duradera en la tercera fase de la UEM, y se acogía con satisfacción el acuerdo alcanzado sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, respecto del cual la Comisión había presentado dos propuestas de reglamentos: uno sobre el reforzamiento de la supervisión y la coordinación de las situaciones presupuestarias y otro por el que se agilizaba y clarificaba la aplicación del procedimiento de déficit excesivo⁷, instando al Consejo ECOFIN a preparar un proyecto de resolución relativo a un Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), en la que se recogieran los compromisos de los Estados miembros,

5. Entre las Conclusiones del mencionado Consejo Europeo de Madrid se incluía la consideración de que la denominación de la nueva moneda es un elemento importante de la preparación de la transición a la moneda única, ya que determina en parte la aceptabilidad de la Unión Económica y Monetaria por parte del público. Por ello, el Consejo Europeo consideró que el nombre de la moneda debía ser el mismo en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea teniendo en cuenta la existencia de los distintos alfabetos; asimismo, debía ser simple y simbolizar Europa.

Por consiguiente, el Consejo Europeo decidió que, a partir del inicio de la tercera fase, la denominación de la moneda europea será «euro». Se trata de un nombre completo, y no de un prefijo que pueda preceder a las denominaciones de las monedas nacionales, aclarando que la denominación específica de «euro» se utiliza en lugar del término genérico «ecu» empleado en el Tratado para designar a la unidad monetaria europea.

Los gobiernos de los 15 Estados miembros convinieron que esta decisión constituye la interpretación estipulada y definitiva de las disposiciones del Tratado.

6. HERDEGEN, M. J.: «Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom». Op. cit., pg. 25.

7. Propuesta de Reglamento del Consejo (CE). Doc. 96/0247 (SYN) (DOCE C 368/9, de 6.12.1996), y Propuesta de Reglamento del Consejo (CE). Doc. 96/0248 (CNS) (DOCE C 368/12, de 6.12.1996).

la Comisión y el Consejo, para una aplicación estricta del Tratado, que sería aprobada por el Consejo Europeo en junio de 1997.

La Resolución del Consejo sobre el PEC –Ámsterdam, 17 de junio de 1997⁸–, proporcionaba instrumentos para el reforzamiento y la supervisión de la disciplina presupuestaria así como para la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, sobre la base de la consideración de que la adhesión al objetivo de conseguir situaciones presupuestarias saneadas próximas al equilibrio o con superávit permitiría a los Estados miembros hacer frente a las fluctuaciones cíclicas normales, manteniendo, al mismo tiempo, el déficit público dentro del valor de referencia del 3% del PIB.

En este sentido, en aplicación del contenido de los artículos 103.4 y 104 C. 7 TCE, la Comisión se comprometía a:

- a) Ejercer su derecho de iniciativa, de acuerdo con el Tratado, facilitando un funcionamiento riguroso, oportuno y eficaz del Pacto de Estabilidad y Crecimiento;
- b) Presentar sin demora los informes, dictámenes y recomendaciones necesarios para que el Consejo pudiera adoptar las decisiones previstas en el sistema de alerta temprana (artículo 103) y en el procedimiento de déficit excesivo (artículo 104C) del Tratado;
- c) Elaborar un informe, con arreglo al artículo 104 C.3 del Tratado, cuando exista el riesgo de déficit excesivo o cuando el déficit excesivo o previsto supere el valor de referencia del 3% PIB, iniciando así el procedimiento de déficit excesivo;
- d) Presentar por escrito al Consejo las razones que sirvan de fundamento a su opinión de no considerar excesivo un déficit superior al 3% del PIB en contra de la opinión del Consejo Económico y Financiero, y
- e) Realizar, previa solicitud al Consejo, una recomendación de decisión del Consejo sobre la existencia o no de déficit excesivo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 C.6 del Tratado.

Por su parte, el Consejo asumía el compromiso de:

- a) Aplicar de modo riguroso y a su debido tiempo todos los contenidos del PEC que sean de su competencia, y a adoptar, lo antes posible, las decisiones previstas en los artículos 103 y 104 C del Tratado;

8. DOCE núm. C 236, de 2.08.1997.

- b) Considerar como límites máximos los plazos para la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, recomendando, a tales efectos, que los déficit excesivos se corrijan tan pronto como sea posible después de que surjan y no más tarde del año siguiente a su identificación, salvo que concurren circunstancias excepcionales;
- c) Imponer en todo momento sanciones si un Estado miembro dejase de tomar las medidas necesarias para poner término a una situación de déficit excesivo, de acuerdo con las recomendaciones que le dirija el Consejo;
- d) Exigir a los Estados miembros objeto de sanción, en todos los casos, la constitución de un depósito sin devengo de intereses;
- e) Convertir el depósito en multa en todos los casos en que, a su juicio, no se hubiera corregido la situación de déficit excesivo en el plazo de dos años a partir de la fecha de adopción de la decisión de imponer una sanción, y
- f) Exponer siempre y por escrito las razones que justifiquen su decisión de no actuar, en contra de la recomendación de la Comisión, tanto en el procedimiento de supervisión como en el procedimiento de déficit excesivo, haciendo públicos los votos emitidos por cada Estado miembro.

Los Estados miembros, a su vez, se comprometían a respetar el objetivo presupuestario a medio plazo establecido en sus programas de estabilidad o convergencia, consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, así como a adoptar las medidas presupuestarias correctoras para alcanzar dichos objetivos en dos supuestos: 1) Tan pronto como dispongan de información que ponga de manifiesto divergencias significativas, tanto reales como previstas, respecto de dichos objetivos, y, 2) Una vez que hayan recibido una advertencia mediante una recomendación del Consejo emitida con arreglo al apartado 4 del artículo 103 del Tratado, quedando invitados los Estados miembros a hacer públicas dichas recomendaciones.

En todo caso, se ha de subrayar que aunque el concepto de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit no era objeto de una definición precisa en los primeros momentos de la UEM, como afirman M. J. ARTIS & M. BUTI, «no existe contradicción entre disciplina y flexibilidad presupuestaria», y el PEC puede interpretarse como un compromiso que permite disponer de un margen de maniobra en la política presupuestaria para mantener el ciclo, de tal modo que las situaciones presupuestarias saneadas, en circunstancias normales, pueden resultar

importantes para una utilización eficaz de la política presupuestaria con fines estabilizadores en períodos de «ralentización cíclica»⁹.

Al mismo tiempo, los Estados miembros también se responsabilizaban de poner en marcha, sin demora, los ajustes presupuestarios correctores que estimen necesarios cuando reciban informaciones que indiquen un riesgo de déficit excesivo, corrigiendo los déficits excesivos tan pronto como sea posible, una vez que éstos se hubieran producido y, en todo caso, en el plazo de un año desde su identificación, salvo que concurran circunstancias especiales, quedando invitados a hacer públicas las recomendaciones emitidas por el Consejo sobre la base del artículo 104 C.7 del Tratado.

De este modo, en opinión de M. J. ARTIS & M. BUTI, el enfoque subyacente al Pacto consiste en que los Estados integrantes de la UEM seleccionan una «apropiada posición presupuestaria estructural» a partir de la cual «dejan a los estabilizadores automáticos actuar libremente». En este sentido, afirman, el Tratado de Maastricht parte de la premisa de que «la principal preocupación de las autoridades financieras es evitar que el déficit presupuestario sobrepase los límites, incluso en circunstancias adversas», permitiendo, al mismo tiempo, que los estabilizadores actúen de manera completamente automática¹⁰.

Por otra parte, los Estados miembros se comprometen a no acogerse a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo [Reglamento (CE) núm. 1467/1997, de 7 de julio], salvo en el caso de encontrarse en un período de grave recesión, tomando como referencia para evaluar su gravedad una caída anual del PIB real del 0,75% como mínimo.

El compromiso de los Estados miembros de no acogerse al artículo 2.3 del Reglamento (CE) núm. 1467/1997, de 7 de julio¹¹, venía a suponer su renuncia a alegar frente al Consejo el carácter excepcional del déficit excesivo atendiendo a otros datos complementarios, tales como la brusquedad de la recesión o la pérdida acumulada de la producción en relación con anteriores tendencias¹², lo que, en la práctica, implicaba el desistimiento

9. ARTIS, M. J. & BUTI, M.: «"Close-to-Balance or in Surplus": A Policy-Maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact». *Journal of Common Market Studies*. Vol. 38, Núm. 4, November 2000, pgs. 565-566.

10. ARTIS, M. J. & BUTI, M.: «"Close-to-Balance or in Surplus": A Policy-Maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact». Op. cit., pg. 569.

11. DOCE núm. L 209/6, de 2.8.1997.

12. El apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) núm. 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo afirmaba: «Cuando, de

de los Estados miembros respecto a la posibilidad de eludir la aplicación de los mecanismos sancionadores previstos para los casos de déficit excesivo en el Artículo 104 C.11 del Tratado de Maastricht que, de este modo, adquirirían un carácter casi automático a través de la decisión adoptada por el Consejo.

Precisamente la aplicación con carácter automático de las sanciones previstas en el Artículo 104 C. 11 del Tratado de Maastricht, había sido defendida como uno de los contenidos clave de la inicial propuesta alemana, presentada en Noviembre de 1995, de un Pacto de Estabilidad («*Stabilitätspakt für Europa*»), conocido como Plan *Waigel*¹³.

En efecto, la propuesta alemana de un Pacto de Estabilidad preveía la adopción, bajo la forma de un Tratado internacional –aun cuando este aspecto, a juicio de H. J. HAHN, no se abordaba de manera clara–, de un «mecanismo de sanciones» y la participación conjunta de los Estados miembros pertenecientes a la UEM, con la finalidad de fortalecer sus criterios presupuestarios sobre la base de los siguientes principios:

- El déficit no excedería del 3% según el límite fijado por el Tratado de Maastricht, incluso en caso de circunstancias económicas adversas;
- En condiciones económicas normales se preveía un déficit del 1% del PIB a medio plazo;
- La superación del límite del 3% únicamente estaba permitida en casos extremadamente excepcionales, con el acuerdo de la mayoría cualificada de los Estados miembros integrantes de la Unión Económica y Monetaria;
- La reducción del endeudamiento total se mantendría en el límite del 60% fijado por el Tratado de Maastricht, y

conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 104 C, el Consejo decida si existe déficit excesivo, tendrá en cuenta en su valoración global todas aquellas observaciones presentadas por el Estado miembro afectado que demuestren que, pese a ser inferior al 2%, la disminución anual del PIB real es, no obstante, excepcional a la luz de otros datos complementarios, referentes, en particular, a la brusquedad de la recesión o la pérdida acumulada de la producción en relación con anteriores tendencias».

13. HAHN, H. J.: «The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty». *Common Market Law Review*. Vol. 35, Issue 1, 1998, pg. 82.

Stabilitätspakt für Europa: Texto completo, «*Stabilitätspakt für Europa: Finanzpolitik in der dritten Stufe der WWU*». Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen. Bonn, 10 Nov. 1995. Dokumentation 7/95.

- El límite del 3% del déficit sería monitorizado sobre la base de los datos facilitados por la Comisión Europea en la primavera y el otoño de cada año.

De este modo, el Plan *Waigel* se articulaba sobre la base de tres aspectos esenciales:

a) De un lado, la activación automática –sin intervención del Consejo–, de los mecanismos de sanción previstos en el Artículo 104 C del Tratado de Maastricht cuando se superara el límite de déficit del 3% y, en concreto, la prestación de un depósito sin interés de 0,25% por cada punto porcentual sobre ese límite, objetivo que, en opinión de H. J. HAHN, «no resultaba probable» que tuviera cabida en la letra del Artículo 104 C del Tratado de Maastricht, ni siquiera atendiendo a la «generosa interpretación» del artículo 235 TCE¹⁴ realizada por las instituciones europeas¹⁵;

b) De otro lado, la creación de un órgano de carácter intergubernamental (*Stabilitätsrat*), distinto del Consejo, que supervisara dichos acuerdos, y

c) En última instancia, la adopción del acuerdo a través de un Tratado intergubernamental, que garantizara una nueva manifestación de voluntad, con intervención de los órganos representativos nacionales, en el que participarían exclusivamente los Estados miembros integrantes de la Unión Económica y Monetaria, creando de este modo, a juicio de M. SEGERS & VAN ESCH, F., «un *Shengen* monetario»¹⁶.

Sin embargo, como se afirmaba anteriormente, el Consejo Europeo de Dublín, de 14 y 15 de diciembre de 1996, descartando la adopción de un Tratado intergubernamental *ad hoc*, mantuvo la regulación acerca de la UEM que incorporaba el Tratado de Maastricht¹⁷, decantándose por un Pacto de estabilidad articulado a través de normas de Derecho derivado

14. El artículo 235 TCE afirmaba: «Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes».

15. HAHN, H. J.: «The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty». Op. cit., pgs. 80-82.

16. SEGERS, M. & VAN ESCH, F.: «Behind the Veil of Budgetary Discipline: The Political Logic of the Budgetary Rules in EMU and the SGP». *Journal of Common Market Studies*. Vol. 45, Issue 5, 2007, pg. 1102.

17. Según reconocía el Comentario Editorial de la Revista *Common Market Law Review*, el contenido relativo a la Unión Económica y Monetaria establecido por el Tratado de Maastricht, se consideró «intocable», incluso con motivo de la adopción del Tratado de Ámsterdam en 1997 (Editorial comments, *Common Market Law Review*, Vol. 34, 1997, pg. 771).

–las propuestas de Reglamento (CE) antes mencionadas–, cuya redacción inicial preveía la participación de todos los Estados miembros de la Comunidad en el proceso de toma de decisiones.

De este modo, finalmente bajo la denominación más amplia –a propuesta de Francia–, de Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Reglamento (CE) núm. 1466/1997 del Consejo, de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹⁸ –elaborado sobre la base del Artículo 103.5 TCE¹⁹–, articulaba la denominada vertiente preventiva, mientras el citado Reglamento (CE) núm. 1467/1997 del Consejo, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo –con fundamento en el apartado 14 del Artículo 104 C TCE²⁰–, estructuraba la vertiente correctora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, conteniendo, en ambos casos, disposiciones específicas que exceptuaban la aplicación de diferentes contenidos del artículo 104 C del Tratado de Maastricht respecto del Reino Unido y Dinamarca²¹.

18. DOCE núm. L 209/1, de 2.08.1997.

19. El artículo 103.5 del Tratado de Maastricht establecía: «El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 C, podrá adoptar normas relativas al procedimiento de supervisión multilateral contemplado en los apartados 3 y 4 del presente artículo».

20. El artículo 104 C.14 del Tratado de Maastricht afirmaba: «En el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al presente Tratado se recogen disposiciones adicionales relacionadas con la aplicación del procedimiento descrito en el presente artículo.

El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE adoptará las disposiciones apropiadas que sustituirán al mencionado Protocolo.

Sin perjuicio de las restantes disposiciones del presente apartado, el Consejo, antes del 1 de enero de 1994, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, fijará normas de desarrollo y definiciones para la aplicación de las disposiciones del mencionado Protocolo».

21. Concretamente, el Reglamento (CE) núm. 1466/1997, disponía que: «Considerando que en la tercera fase de la unión económica y monetaria (UEM) los Estados miembros, de acuerdo con el artículo 104 C del Tratado, contraen la inequívoca obligación de evitar déficit públicos excesivos; que, en virtud del artículo 5 del Protocolo núm. 11 sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el apartado 1 del artículo 104 C no es aplicable al Reino Unido si dicho Estado no pasa a la tercera fase; que seguirá siendo aplicable al Reino Unido la obligación que estipula el apartado 4 del artículo 109 E de procurar evitar déficit excesivos» (Considerando núm. 3).

Por su parte, el Reglamento (CE) núm. 1467/1997, establecía que: «Considerando que en la tercera fase de la unión económica y monetaria (UEM) los Estados miembros están sujetos, conforme al artículo 104 C del Tratado, a una estricta obligación, en virtud del Tratado, de evitar los déficit públicos excesivos; que con arreglo al artículo 5 del Protocolo núm. 11 del Tratado, los apartados 1, 9 y 11 del artículo 104 C del

En definitiva, a través del PEC, en opinión de S. COLLIGNON, se pretendía dar respuesta, «simultáneamente», a dos aspectos importantes y, a la vez, «interdependientes»: la protección de las políticas estabilizadoras del euro, mediante la definición del conjunto de las instancias políticas presupuestarias necesarias como complemento de las políticas monetarias del Banco Central Europeo, pero también, sancionar a quienes pudieran desestabilizar el sistema macro-económico o financiero mediante políticas desviadas en persecución de su propio interés nacional. El punto de partida consistía en considerar que en la medida en que las políticas presupuestarias de cada Estado miembro se mantuvieran equilibradas, «la situación presupuestaria agregada de la Unión (más concretamente Euroland) también estaría equilibrada». Los estabilizadores automáticos contribuirían a suavizar las fluctuaciones cíclicas de la economía, y el Banco Central Europeo disponía de márgenes suficientes para reajustar la política monetaria²².

2. LA VERTIENTE PREVENTIVA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO. LA SUPERVISIÓN MULTILATERAL

La vertiente preventiva del PEC pretende garantizar que los Estados miembros mantengan una política presupuestaria prudente con el fin de no poner en riesgo la sostenibilidad financiera con consecuencias negativas para la UEM en su conjunto, estimando necesaria, en todo caso, una convergencia anual de sus objetivos presupuestarios a medio plazo [*medium-term budgetary objectives* (MTOs, en sus siglas en inglés)] del 0,5% del PIB en términos estructurales.

Esta vertiente –estructurada a través del Reglamento (CE) núm. 1466/1997–, desarrollaba el procedimiento de supervisión multilateral previsto en el Artículo 103.5 del Tratado de Maastricht, tratando de evitar que los Gobiernos nacionales se desviaran de sus objetivos presupuesta-

Tratado no se aplicarán al Reino Unido salvo que dicho país pase a la tercera fase; que la obligación impuesta por el apartado 4 del artículo 109 E de procurar evitar los déficit públicos excesivos seguirá siendo aplicable al Reino Unido» (Considerando núm. 4), y

«Considerando que Dinamarca ha notificado, con referencia al apartado 1 del Protocolo núm. 12 del Tratado y en el contexto de la Decisión de Edimburgo de 12 de diciembre de 1992, que no participará en la tercera fase; que, por consiguiente, de conformidad con el apartado 2 del citado Protocolo, los apartados 9 y 11 del artículo 104 C no se aplicarán a Dinamarca» (Considerando núm. 5).

22. COLLIGNON, S.: «The End of the Stability and Growth Pact?». *International Economics and Economic Policy* 2004/1, pg. 16.

rios, disponiendo, a tales efectos, una monitorización de la evolución de sus políticas económicas.

En este sentido, diferenciando entre las obligaciones a las que quedaban sujetos los Estados que adoptaran la moneda única –denominados por el Reglamento (CE) núm. 1466/1997 como «Estados miembros participantes» (artículo 2) y habitualmente calificados por la doctrina como *ins*, en contraposición a los que no se sumaban a la moneda común, denominados *outs*–, se disponía que los primeros deberían presentar programas de estabilidad, mientras los segundos presentarían programas de convergencia, en ambos casos con periodicidad anual (artículos 4 y 8, respectivamente) y con contenidos muy similares.

Los programas de estabilidad describen los planes de los Estados miembros para alcanzar objetivos presupuestarios a medio plazo, siendo supervisados por la Comisión y el Consejo (artículo 5). En concreto, el programa de estabilidad debería explicitar, en primer término, el objetivo a medio plazo expresado en términos de situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit, la trayectoria de ajuste para alcanzar ese objetivo respecto del déficit o superávit público, así como la tendencia prevista en relación a la proporción de la deuda pública.

Pero, además, debería contener información relativa a:

- Los principales supuestos sobre la evolución económica esperada y las variables económicas importantes que fueran relevantes para la realización del programa de estabilidad;
- Una descripción de las medidas presupuestarias –con evaluación de sus efectos cuantitativos sobre el presupuesto–, y otras medidas de política económica que se estuvieran adoptando y/o se propusiera adoptar para alcanzar los objetivos del programa, y
- Un análisis del efecto que la modificación de los principales supuestos económicos produciría en la situación presupuestaria y en la deuda (artículo 3).

A partir de los análisis efectuados por la Comisión y el Comité Económico y Financiero creado en virtud del artículo 109 C TCE²³, el Consejo

23. El Comité Económico y Financiero previsto por el artículo 109 C del Tratado de Maastricht en la tercera Fase de la UEM tenía atribuidas, entre otras funciones, la de seguir la situación económica y financiera de los Estados miembros y de la Comunidad e informar regularmente al Consejo y a la Comisión al respecto, así como colaborar con el Consejo en la preparación de sus trabajos, entre otros, las recomendaciones adoptadas en el ejercicio de la supervisión multilateral y las orientaciones generales para las políticas económicas establecidas en el artículo 103 del Tratado, y las decisiones

examinaría si el objetivo presupuestario establecido en el programa de estabilidad aportaba margen de seguridad para evitar que se produjera un déficit excesivo, si los supuestos económicos en los que se basaba el programa eran realistas, y si las medidas que se estaban adoptando o se proponía adoptar eran suficientes para alcanzar la trayectoria de ajuste que permitiera alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo.

Como resultado del examen, el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión y tras consultar al Comité Económico y Financiero, emitiría un dictamen sobre el programa, en el que podría invitar al Estado miembro de que se tratara, si lo estimaba necesario, a que ajustara su programa, dando lugar, en este caso, a un programa actualizado que sería examinado por el Comité Económico y Financiero sobre la base del análisis realizado por la Comisión, pero no se preveía necesariamente que fueran nuevamente revisados por el Consejo (artículo 5).

El Consejo controlaría también la aplicación de los programas de estabilidad con el fin de detectar desviaciones importantes, reales o previsibles, de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para lograrlo, y, en el supuesto de que detectara desviaciones importantes respecto, formularía al Estado una recomendación que alertaría rápidamente al Estado en cuestión de riesgo de incurrir en déficit excesivo –conocido como mecanismo de alerta temprana–, sugiriendo la adopción de las medidas necesarias.

En el caso de que, en posteriores controles, el Consejo constatará que la situación se agravaba en el sentido de que las desviaciones de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste para alcanzarlo persisten o se agravan, formularía una recomendación al Estado miembro, solicitando la adopción con prontitud de medidas correctoras (artículo 6). Idéntico control sería ejercido por el Consejo respecto de las desviaciones del objetivo presupuestario a medio plazo incorporado a los programas de convergencia elaborados

requeridas en relación con el procedimiento de déficit excesivo que establece el artículo 104 C del Tratado.

El Comité Económico y Financiero fue regulado mediante la Decisión del Consejo (98/743/CE), de 21 de diciembre de 1998, sobre las normas de desarrollo relativas a la composición del Comité Económico y Financiero (DOCE L 358/109, de 31.12.1998), correspondiendo a los Estados miembros, la Comisión y el Banco Central Europeo, la designación de dos miembros del Comité cada uno (artículo 1).

Los Estatutos del Comité Económico y Financiero fueron adoptados mediante la Decisión del Consejo (99/8/CE), de 31 de Diciembre de 1998 (DOCE L 5/71, de 9.01.1999), revisados mediante Decisión del Consejo (2003/476/CE), de 18 de junio de 2003 (DOCE L 158/58, de 27.6.2003).

por los Estados miembros que no se integraran en la zona euro (artículos 8-10).

Sin embargo, ni el Tratado CE ni el Reglamento (CE) núm. 1466/1997 preveían ningún mecanismo para el caso de que un Estado miembro no adoptara el programa de estabilidad a los contenidos indicados por el Consejo según el artículo 5 del Reglamento (CE) núm. 1466/1997, o bien, en el supuesto en que, con o sin intencionalidad, presentara datos económicos inexactos o no ajustados a la realidad respecto de la respectiva situación presupuestaria, aspecto realmente significativo por cuanto, como afirman AMTENBRINK, F. & DE HAAN, J., la negativa de un Estado miembro a presentar el programa de estabilidad o a facilitar los datos económicos requeridos «podría ser interpretada como un claro indicador de la existencia de dificultades presupuestarias» y, en consecuencia, de «un peligro» de desencadenamiento de un déficit excesivo²⁴.

3. LA VERTIENTE CORRECTORA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

3.1. LA DEFINICIÓN DE LOS DÉFICITS

La vertiente correctora del PEC pretende corregir las desviaciones en las políticas presupuestarias de los Estados miembros que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas y, potencialmente, poner en peligro la Unión Económica y Monetaria, debiendo evitar, a tales efectos, déficit públicos superiores al 3% del PIB y una deuda pública por encima del 60% del PIB.

El Reglamento (CE) núm. 1467/1997, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, concretaba las previsiones contenidas en el artículo 104 C. 14 del Tratado de Maastricht y del Protocolo núm. 5 anejo al mismo, desde la premisa de que, con arreglo a lo establecido en el Tratado, en la tercera Fase de la UEM los Estados miembros mantendrían el control de sus políticas presupuestarias nacionales.

En este sentido, se reconocía que para que la Unión Económica y Monetaria funcione correctamente, resultaba necesario que la convergencia de los resultados económicos y presupuestarios de los Estados miembros

24. AMTENBRINK, F. & DE HAAN, J.: «Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility». *Common Market Law Review*, Vol. 40, Issue 5, 2003, pgs. 1082-1083.

que hayan adoptado la moneda única (Estados miembros participantes o *ints*) tuviera un carácter estable y duradero, desarrollando una disciplina presupuestaria que protegiera la estabilidad de precios (Considerando 8).

Al mismo tiempo, la vertiente correctora del PEC, pretendía definir el concepto de exceso excepcional y temporal sobre el valor de referencia al que se refería la letra a) del apartado 2 del Artículo 104 C del Tratado de Maastricht (Considerando 10), así como establecer plazos para la aplicación del procedimiento de déficit excesivo con el fin de garantizar su aplicación rápida y eficaz (Considerando 12).

Además, en relación con las sanciones previstas en el Artículo 104 C.14 del Tratado, el Reglamento (CE) 1467/1997 se proponía especificar la forma en que podrían imponerse (Considerando 13), y, con el fin de conferir al procedimiento de déficit excesivo un efecto disuasorio suficiente, se establecía que consistirían, cuando el Consejo lo estimara necesario, en un depósito sin intereses de una cuantía adecuada que tomara en consideración la relación con el PIB del Estado miembro afectado (Considerandos 18 y 19), así como la conversión del depósito en multa, cuando el primero no indujera al Estado miembro afectado a corregir su déficit excesivo en un plazo razonable (Considerando 20).

En este sentido, F. AMTENBRINK & J. DE HAAN subrayan que el Reglamento (CE) núm. 1467/1997 no preveía la imposición de sanciones en el supuesto de que un Estado miembro sobrepasara el límite de deuda, a pesar de que ambos criterios (déficit y deuda), aparecen recogidos en el artículo 104 C. 2 del Tratado de Maastricht como elementos de la disciplina presupuestaria supervisada por la Comisión²⁵.

25. AMTENBRINK, F. & DE HAAN, J.: «Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline Versus Flexibility». Op. cit., pg. 1088. Precisamente, con carácter previo a la reforma del PEC en 2005, la ausencia de naturaleza jurídicamente vinculante de ciertos de sus contenidos había sido afirmada por D. HODSON & I. MAHER, al estimar que el Pacto «opera principalmente en el ámbito del soft law», en tanto que «algunos de los objetivos acordados» –como el objetivo presupuestario a medio plazo cercano al equilibrio o con superávit o el límite de deuda del 60 % del PIB– resultaban «imprecisos» y, especialmente, según señalaban los autores, «no dan lugar a obligaciones jurídicas vinculantes» ni a «sanciones legalmente aplicables» si tomamos en consideración que las sanciones previstas en el procedimiento de declaración de déficit excesivo, se aplican exclusivamente al supuesto de incumplimiento del objetivo de déficit del 3% del PIB (HODSON, D. & MAHER, I.: «Soft Law and sanctions: economic policy co-ordination and reform of the Stability and Growth Pact». *Journal of European Public Policy*, 11:5 October 2004, pg. 801). Unas consideraciones que, tras la reforma del Pacto en 2005, les llevaban a afirmar que «existe una tensión evidente» entre la «mayor flexibilidad» en la aplicación del Pacto y la «efectividad» de sus mecanismos de sanción, en tanto que los Estados miembros pueden justificar su endeudamiento haciendo referencia al «ciclo macro-

De este modo, el artículo 2 del Reglamento (CE) núm. 1467/1997 procedía a definir las situaciones de déficit excepcional y temporal condicionando, en última instancia, la aplicación de las medidas sancionadoras previstas para las situaciones de déficit excesivo en un Estado miembro que resultaban excluidas en uno y otro caso.

Las calificadas como situaciones de déficit excepcional estarían constituidas por:

a) Una superación del valor de referencia del déficit que obedezca a una circunstancia inusual sobre la cual no tenga ningún control el Estado miembro afectado, pero que tenga una incidencia significativa en la situación financiera de las Administraciones Públicas;

b) Una superación del valor de referencia del déficit que obedezca a una grave recesión económica. A tales efectos, la Comisión considerará, como norma general, que la superación del límite de déficit debido a esta circunstancia es excepcional, únicamente cuando se registre una disminución anual del PIB real del 2%, como mínimo, y

c) Cuando el Estado miembro afectado demuestre que, pese a que la disminución del PIB real es inferior al 2%, existen datos complementarios que constaten la brusquedad de la recesión o la pérdida acumulada de la producción en relación con anteriores tendencias.

Por su parte, las situaciones de déficit temporal se concretaban atendiendo a la circunstancia de que las previsiones presupuestarias facilitadas por la Comisión indiquen que el déficit se situará por debajo del valor

económico y/o la sostenibilidad de la deuda pública», lo que suponía la incorporación de grandes incertidumbres al cálculo del equilibrio a medio plazo y dificultaba la adopción de sanciones por el Consejo ECOFIN respecto de los Estados «descarriados» (Ut supra, pg. 810).

No obstante, en el Informe «The Stability and Growth Pact» presentado en la Cámara de los Lores en 2003 (13th Report), se estimaba que el PEC estaba fundado en el «hard» law [el TCE y los Reglamentos (CE)], afirmando textualmente que: «The above sections demonstrate that the Stability and Growth Pact is firmly based on legal texts (the EC Treaty and the Regulations), which have been supplemented by various declarations and guidelines (Council conclusions, the Code of Conduct, the BEPGs) that are not themselves legally binding but are normative in effect. We return below (paragraphs 155-57) to this distinction, between what are often called "hard" laws and "soft" laws».

De hecho, la Sección «Aplicación» del Informe valora si en lugar de incorporar reglas a través del «hard law», no sería preferible para el Pacto «incorporar un conjunto de medidas de "soft law" basadas en orientaciones» (pgr. 146), mientras que los pgrs. 155-157 responden a la pregunta «Would it be better to have "soft" guidelines rather than "hard" rules?» (House of lords Select Committee on the EU. «The Stability and Growth Pact». Session 2002-2003, 13th Report, HL Paper 72, 11 March 2003).

de referencia al término de la circunstancia inusual o de la grave recesión económica.

Como puede apreciarse, la primera de las excepciones enunciadas como situación de déficit excepcional adolece de un alto grado de indeterminación, en tanto que se define a través de conceptos especialmente imprecisos y ambiguos, tales como circunstancia inusual respecto de la cual el Estado miembro no tenga ningún control, o su incidencia de manera significativa en la situación financiera de las administraciones públicas, conceptos que han sido reconducidos por la doctrina hacia situaciones de «desastres naturales de ámbito nacional o de guerra»²⁶.

Pero, sobre todo, como subrayaban R. BEETSMA & H. JENSEN, «las crisis verdaderamente exógenas que afectan a las economías europeas son muy difíciles de observar o de verificar» atendiendo al mecanismo de sanciones articulado a través del PEC, en tanto que los datos relevantes para evaluar la situación económica de un país –tales como, por ejemplo, los datos de desempleo–, son proporcionados habitualmente por las propias autoridades nacionales, que tienen un interés natural en evitar las sanciones. En su opinión, incluso cuando las estadísticas reflejaran la situación real, a menudo resultaba difícil concretar en qué medida la situación económica desfavorable estaría causada por la «laxitud» de las autoridades nacionales y en qué medida provendría de «circunstancias exógenas»²⁷.

3.2. LA DECLARACIÓN DE DÉFICIT EXCESIVO Y SUS POSIBLES SANCIONES

Por lo que se refiere al desarrollo del procedimiento de declaración de déficit excesivo, el Reglamento (CE) núm. 1467/1997 disponía que, sobre la base del informe elaborado por la Comisión, el Comité Económico y Financiero adoptaría un dictamen que, a su vez, en el supuesto de considerar la existencia de un déficit excesivo, sería tomado en consideración por la primera para presentar al Consejo una recomendación (artículo 3.1 y 2).

El Consejo, actuando según el tenor del artículo 104.6 TCE, decidiría, por mayoría cualificada, si existía o no déficit excesivo, dirigiendo al Estado miembro de que se tratara las correspondientes recomendaciones (artículo 3.3), que serían evaluadas atendiendo a las decisiones públicamente anunciadas por el Gobierno del Estado miembro en cuestión (artículo 4.2).

26. AMTENBRINK, F. & DE HAAN, J.: «Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility». Op. cit., pg. 1087.

27. BEETSMA, R. & JENSEN, H.: «Contingent deficit sanctions and moral hazard with a stability pact». *Journal of International Economics*. Núm. 61, 2003, pg. 199.

De acuerdo con la regulación contenida en el artículo 104 C del Tratado de Maastricht, si el Estado miembro persistiera en no llevar a cabo las recomendaciones del Consejo en el plazo de un mes desde su remisión, éste podría decidir la formulación de una advertencia a fin de que se tomen medidas dirigidas a la reducción del déficit (artículo 5).

En el supuesto de que, transcurridos dos meses desde la formulación de la advertencia, o bien diez meses desde la notificación de decisiones sucesivas, el Consejo constatará que no estaban siendo atendidas por el Estado miembro, podría tomar la decisión de imponer las sanciones previstas en los artículos 11 a 16 (artículos 6 y 7).

Según las previsiones del Reglamento (CE) núm. 1467/1997, cuando el Consejo decidiera imponer sanciones a un Estado miembro, al amparo de lo dispuesto en el artículo 104 C. 11 del Tratado, como norma general se exigirá la constitución de un depósito sin intereses (artículo 11). Si la sanción traía causa de un incumplimiento de la proporción del déficit público, el depósito se constituiría con un importe fijo del 0,2% del PIB, y un importe variable igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit, expresado en porcentaje del PIB, y el valor de referencia del 3% del PIB (artículo 12.1), pudiendo imponerse un depósito adicional igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit, como porcentaje del PIB en el año anterior, y el 3% del valor de referencia del PIB (artículo 12.2). En todo caso, el importe de cada uno de los depósitos no podrá superar el límite máximo del 0,5% del PIB (artículo 12.3).

También como norma general el artículo 13 del Reglamento (CE) 1467/1997 establecía que el Consejo convertirá el depósito en multa, en el caso de que, a su juicio, dos años después de haber exigido la constitución del depósito, el déficit público no hubiera sido corregido.

De este modo, el sistema de sanciones articulado mediante el Reglamento (CE) núm. 1467/1997 mantenía el ámbito de discrecionalidad política que el Tratado de Maastricht confería al Consejo, privándolo del carácter automático que propugnaban iniciativas como el Plan *Waigel*, de ahí que, en opinión de M. SEGERS & F. VAN ESCH, el inicial Pacto de estabilidad alemán quedó transformado en un «pacto entre caballeros» que tenía como actores a los Ministros de Finanzas de los Estados miembros de la zona euro, quienes se comprometían a no adoptar políticas presupuestarias irresponsables, resultando perfectamente clara, a su juicio, «la primacía de la política (el Consejo) sobre la disciplina presupuestaria (los criterios cuantitativos)»²⁸.

28. SEGERS, M. & VAN ESCH, F.: «Behind the Veil of Budgetary Discipline: The Political Logic of the Budgetary Rules in EMU and the SGP». Op. cit., pg. 1105.

De hecho, una vez constatada la persistencia de déficit excesivo en un Estado miembro, las medidas sancionadoras más contundentes únicamente podían acordarse cuando dicha situación constituya una realidad, habida cuenta de los escasos medios de que dispone el Consejo para obligar a un Estado miembro a adoptar las medidas de ajuste necesarias que reconduzcan su situación presupuestaria hacia el equilibrio o el superávit.

Por ello estiman AMTENBRINK, F. & DE HAAN, J., que la aplicación del procedimiento de déficit excesivo viene a ser tanto como «cerrar la puerta de la cuadra después de que el caballo haya salido desbocado»²⁹ y, en el extremo, R. HULE & M. SUTTER sostienen que el propio PEC «puede inducir déficit cíclicos en el sentido de que un gobierno intercambie su déficit óptimo del límite del PEC por un déficit más amplio», teniendo en cuenta que las sanciones previstas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento son «condicionales»³⁰.

En todo caso, un aspecto singularmente llamativo del Reglamento (CE) núm. 1467/1997, son sus previsiones respecto del destino de los intereses de los depósitos y/o multas satisfechas por los Estados miembros, donde el Reglamento (CE) va más allá de los contenidos del TCE, fundados en el interés común de la Unión en mantener unas finanzas públicas saneadas, otorgando un significado adicional al mecanismo sancionador previsto en el procedimiento de declaración de déficit excesivo, que involucra al interés nacional, precisamente de los Estados miembros que gozan de unas finanzas públicas saneadas y de una mayor riqueza, resultando cuestionable su conformidad con el principio de solidaridad entre los Estados miembros que el Artículo 2 del Tratado de Maastricht reconocía como misión de la Comunidad.

En efecto, el artículo 15 del Reglamento (CE) disponía que las multas no serán devueltas al Estado miembro participante afectado, mientras el primer inciso del artículo 16 establecía que los depósitos se abonarán a la Comisión.

Además, el artículo 16 preveía que los intereses devengados –en referencia a los «depósitos sin intereses» (*sic*)– y los importes de las multas (que pasarían, en ambos casos, a constituir otros ingresos en el Presupuesto de la Unión a los efectos previstos en el Artículo 201 del Tratado³¹), serían repartidos entre los Estados miembros participantes que no

29. AMTENBRINK, F. & DE HAAN, J.: «Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility». Op. cit., pg. 1085.

30. HULE, R. & SUTTER, M.: «Can the Stability and Growth Pact in EMU Cause Budget Deficit Cycles?». *Empirica*. Núm. 30, 2003, pg. 35.

31. El artículo 201 del Tratado de Maastricht establecía: «Sin perjuicio del concurso de

tengan déficit excesivo, de forma proporcional a la parte alícuota que les correspondiera en el total del PNB de los Estados miembros que puedan acogerse al sistema.

Como resulta evidente, las expectativas depositadas por quienes esperaban (y deseaban) que la reunión del Consejo Europeo de Dublín, en 1996, se articulase como una asamblea constituyente que impulsara la transformación de la Unión Europea en una auténtica organización política estatal sobre la que se sustentara la UEM, no pudieron ser más decepcionantes. Actuando nuevamente bajo el principio de los acuerdos sobre mínimos –y cabe suponer que bajo la influencia del pronunciamiento del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993 relativa al Tratado de Maastricht, y su diferenciación entre una mera «coordinación de la política económica» y una «auténtica política activa económica y social» en el seno de la UE–, el Consejo Europeo de Dublín se limitó a poner los medios, en el ámbito del Derecho derivado, para evitar los efectos negativos respecto del funcionamiento de la moneda única que se podían generar en la eurozona, como consecuencia de la asimetría proveniente del funcionamiento federal de la Unión Monetaria y el funcionamiento nacional de las políticas presupuestarias.

Ciertamente, como subrayara Ch. A. E. GOODHART, la posibilidad de que existieran tensiones entre la «política monetaria (federal)» y la «política presupuestaria (nacional)», una vez adoptada la moneda única, había sido puesta de manifiesto por diferentes economistas, pero algunos de ellos –especialmente los monetaristas franceses–, consideraban que dichas tensiones «serían creativas», en el sentido de que podrían «acelerar la transición a una unión política mucho mayor».

Sin embargo, la realidad era, según afirmaba, que no existía un verdadero interés por parte de los Gobiernos, al menos en los mayores Estados de la Unión Europea, en respetar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento una vez que se hubieran convertido en miembros de la zona euro y, además, las sanciones por infracción persistente del mismo «no eran en absoluto creíbles ni políticamente aceptables» si se comparaban con otros modelos de Estados federales como EE UU o Australia³².

otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con arreglo a los recursos propios.

El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Comunidad, recomendando a los Estados miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

32. GOODHART, Ch. A. E.: «Replacing the Stability and Growth Pact?». *Atlantic Economic Journal*. Núm. 34, 2006, pgs. 244-245.

Todo ello, sin perjuicio, de las deficiencias institucionales en el sistema de voto previsto en el PEC, identificadas por B. IRLBUSCH & M. SUTTER al considerar que «las diferencias en el peso del voto en el Consejo de Ministros de la UE supone una ventaja para los grandes países», que tienen más poder para detener el procedimiento de déficit excesivo, lo que les proporciona un mayor margen de maniobra en su política presupuestaria que los pequeños países³³.

En este contexto, la ausencia de un nuevo diseño institucional en el nivel del Derecho originario de la Unión Europea tras la entrada en vigor de la tercera Fase de la UEM, suponía la incapacidad de las instituciones europeas para garantizar el respeto a los límites de déficit de los Estados miembros, y una carencia de competencias presupuestarias, tanto para realizar transferencias inter-regionales en respuesta a shocks asimétricos, como para apoyar al Banco Central Europeo en una situación de rescate de un gobierno estatal, según el modelo de los sistemas federales.

De hecho, como subrayaron R. M. W. J. BEETSMA & H. UHLIG, se puede adoptar el punto de vista de considerar que un conservador e independiente Banco Central Europeo «garantizará» una inflación baja y estable, mientras los Estados miembros «eligen las políticas presupuestarias que prefieren». Pero también se puede plantear esta relación en términos más complejos y, en concreto, «existe el temor» de que el déficit elevado de un Estado miembro o un Estado miembro en recesión pueda presionar con éxito al Banco Central Europeo para flexibilizar su política monetaria³⁴.

En todo caso, una vez constituida la eurozona, como señalaba Ch. A. E. GOODHART, el PEC trataba de evitar el peligro de que –sin disponer a nivel nacional del control sobre los tipos de interés y los tipos de cambio–, resultara muy fácil que un Estado cuya política presupuestaria fuera percibida por los mercados como imprudente o insostenible, cayera en la «tentación sistémica» de incurrir en déficit públicos excesivos. Pero, al mismo tiempo, esta prohibición de incurrir en déficit públicos excesivos se convertía en un arma de doble filo en la medida que aquellos Estados de la eurozona que sufrieran situaciones económicas adversas, no tendrían de instrumentos importantes sobre la gestión de la demanda para poder mejorar su economía³⁵.

33. IRLBUSCH, B. & SUTTER, M.: «An experimental analysis of voting in the Stability and Growth Pact in the European Monetary Union». *Public Choice*. Núm. 129, 2006, pg. 429.

34. BEETSMA, R. M. W. J. & UHLIG, H.: «An Analysis of the "Stability Pact"». Centre for Economic Policy Research. Discussion Paper Series n. 1669, pg. 2.

35. GOODHART, Ch. A. E.: «Replacing the Stability and Growth Pact?». Op. cit., pg. 243.

De este modo, el PEC no abordaba –de hecho, no podía abordar como conjunto normativo de derecho derivado–, uno de los problemas estructurales identificados respecto del funcionamiento de la eurozona a partir de las previsiones contenidas en el Tratado de Maastricht, consistente en que las instituciones más importantes de la Unión Europea –Comisión, Parlamento, etc.–, estaban integradas por todos los Estados miembros, con independencia de la adopción o no de la moneda única, cuando la realidad era, a juicio de Ch. A. E. GOODHART, que «la necesidad de una centralización federal es mucho más profunda» para los Estados miembros de la zona euro.

El rechazo de los Estados miembros de la UE hacia un esquema federal de autoayuda estabilizadora entre los Estados integrantes de la eurozona ya se constató, afirmaba, con el archivo por la Comunidad del Informe «Stable Money-Sound Finances» (1993) [publicado en *European Economy* núm. 53], encargado por la Comisión Europea a un grupo de economistas independientes –entre los que se encontraba el propio Ch. A. E. GOODHART–, como consecuencia de la «amplia hostilidad» manifestada por los Estados miembros a transferir cualquier otra competencia a la «federación»³⁶, y, sin embargo, en opinión del autor precitado, el mantenimiento de la coexistencia entre un sistema monetario comunitario y un sistema presupuestario descentralizado a nivel nacional, resultaba extremadamente difícil, al tiempo que convertía al «sistema euro no sólo en único» sino en un sistema doblemente «desequilibrado»: de un lado, entre el sistema monetario «federal» y los sistemas presupuestarios nacionales y, de

36. GOODHART, Ch. A. E.: «Replacing the Stability and Growth Pact». Op. cit., pg. 245. Un Informe que, en el ámbito de la organización institucional, reconocía el acuerdo de sus miembros sobre el hecho de que la dimensión de las finanzas públicas en la integración europea está estrechamente vinculada con el proceso político en tres aspectos básicos: la constitución, el diseño institucional y el proceso de toma de decisiones. Así, entre las propuestas más destacadas formuladas por los expertos, estaban la consideración de que la ampliación de la Comunidad por encima de los 20 Estados miembros debería fundarse en un cambio esencial en la constitución y en las instituciones comunitarias. En este sentido, de un lado, se proponía la realización de un referéndum popular a nivel comunitario, lo que proporcionaría a la Comunidad un elemento de democracia directa que otorgaría una buena salvaguarda frente a indebidas tendencias centralizadoras y, de otro, la articulación de una auténtica participación del Parlamento Europeo en las conferencias intergubernamentales que supusieran la introducción de cambios en los Tratados, lo que supondría reforzar la legitimidad democrática de la Comunidad. En el mismo sentido, estimaban necesario que se creara un gobierno europeo genuino, basado en un sistema democrático en el que partidos políticos de ámbito europeo tuvieran la misma fuerza e influencia que los representantes nacionales o, en otras palabras, la creación de un sistema genuino de dos cámaras, en consonancia con la idea federal como resultado de la evolución europea.

otro, entre el diseño «federal» de la política macroeconómica, y la responsabilidad y gestión de las crisis por los Estados miembros³⁷.

37. GOODHART, Ch. A. E.: «Replacing the Stability and Growth Pact». Op. cit., pg. 253.

Capítulo V

Las competencias de la Comisión y el Consejo en el procedimiento de déficit excesivo y la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

SUMARIO: 1. LAS DISCREPANCIAS ENTRE LA COMISIÓN Y EL CONSEJO EN LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO: LA SENTENCIA DEL TJUE DE 13 DE JULIO DE 2004. 2. LA FLEXIBILIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO. LA REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO EN 2005.

1. LAS DISCREPANCIAS ENTRE LA COMISIÓN Y EL CONSEJO EN LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO: LA SENTENCIA DEL TJUE DE 13 DE JULIO DE 2004

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos formalmente declarados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento adoptado en 1997 consistía en lograr un adecuado posicionamiento económico de los Estados miembros –especialmente de aquellos que pretendían acceder a la tercera Fase de la UEM según el proceso diseñado por el Tratado de Maastricht–, probablemente una de las más claras expresiones institucionales de ese desequilibrio se muestra en las afirmaciones del Consejo Europeo de Luxemburgo, de 12 y 13 de diciembre de 1997, cuando considera que, en virtud del Tratado, el Consejo, en su formación como Consejo ECOFIN, tenía un papel determinante, al estar situado en el centro del proceso de coordinación y del proceso de decisión en materia económica, ocupando una posición central en la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros que garantiza la unidad y la cohesión de la Comunidad, constituyéndose, de hecho, en el único órgano facultado para formular y adoptar las orientaciones generales de las políticas económicas.

De este modo, la intervención del Consejo ECOFIN fue adquiriendo cada vez mayor protagonismo, tanto en el proceso de supervisión mul-

tilateral como en el de corrección de déficit públicos excesivos, en el sentido en que lo reclamaba el Consejo Europeo de Helsinki, de 10 y 11 de diciembre de 1999, cuando estimaba que la atención debería centrarse, en ese momento, en la aplicación efectiva y en la agilización de los procesos y disposiciones existentes, así como en una atenta supervisión de la aplicación de políticas, debiendo, a este respecto, potenciarse el papel del Consejo ECOFIN en la coordinación de la política económica.

En todo caso, mientras los órganos de la Comunidad cuya intervención se refería al ámbito monetario –tales como el Banco Central Europeo o el Sistema Europeo de Bancos Centrales–, habían sido configurados sólidamente en el Tratado, no ocurría lo mismo con el Eurogrupo, cuya estructura, competencias e identidad, no habían sido definidas por el Derecho originario, funcionando de manera informal a partir de la previsión adoptada en el mencionado Consejo Europeo de Luxemburgo, de 12 y 13 de diciembre de 1997, lo que daba lugar a que las diferencias en la intensidad del desarrollo de la unión económica y la unión monetaria tuvieran reflejo en todo el ámbito institucional de la Comunidad.

Una divergencia que, en definitiva, redundaba en la capacidad de decisión que el ordenamiento jurídico de la Unión Europea asignaba a los Estados miembros participantes efectivamente en la UEM, poniendo de manifiesto, además, a juicio de P. Du Bois, la «complejidad de la construcción europea» respecto del desarrollo de unas políticas económicas en armonía con las políticas monetarias¹.

En la práctica, el Eurogrupo desarrollaba una «gobernanza informal», según la expresión utilizada por U. PUETTER, a través de acuerdos informales entre sus miembros que podían adoptar diferentes formas, entre otras, la adopción de posiciones coordinadas entre los Ministros de la zona euro en el seno del ECOFIN con eficacia directa que daban lugar a pre-acuerdos informales con carácter previo a las reuniones del Consejo –por ejemplo, en el ámbito del sistema de alerta temprana del PEC–, especialmente relevantes si se tiene en cuenta que los Estados miembros de la eurozona constituyen la mayoría de los votos en el ECOFIN. Pero esta gobernanza informal también podía adoptar otras formas más sutiles, en tanto que las reuniones del Eurogrupo «animan a los ministros individuales a defender políticas particulares cuando se ven presionados por sus colegas de gobierno, parlamento o grupos de interés»².

1. DU BOIS, P.: *Histoire de l'Europe monétaire 1945-2005. Euro qui comme Ulysse...* París: Presses Universitaires de France, 2008, pg. 164.

2. PUETTER, U.: «Governing informally: the role of the Eurogroup in the EMU and the

No obstante, en la sesión especial del Consejo Europeo de Lisboa el 23 y 24 de marzo de 2000, la definición de la denominada Estrategia Lisboa incorporó un nuevo marco conceptual de referencia, la economía basada en el conocimiento.

En este contexto se afirmaba que para preservar la estabilidad macro-económica, y estimular el crecimiento y el empleo, las políticas económicas debían fomentar la transición hacia una economía basada en el conocimiento, lo que implicaba dotar de un mayor papel a las políticas estructurales. Dicha estrategia se alcanzaría incorporando a los procesos existentes «un nuevo método abierto de coordinación a todos los niveles», acompañado de una función de guía y coordinación más firme por parte del Consejo Europeo.

Por su parte, el Informe sobre Orientaciones Generales de Política Económica para los Estados miembros y la Comunidad (9164/00), presentado al Consejo Europeo de Santa María da Feira, el 19 y 20 de junio de 2000, daba cuenta, en relación con las previsiones presupuestarias, del acuerdo sobre la necesidad de acelerar el saneamiento financiero con el fin de superar fluctuaciones cíclicas adversas³, y el Consejo Europeo de Niza, de 7, 8 y 9 de diciembre de ese mismo año, declaraba la intención de ampliar la gama de cuestiones, en especial estructurales, tratadas en el Eurogrupo.

Sin embargo, en última instancia, en opinión de P. Du Bois, aspectos tales como la coordinación de las políticas económicas, el reforzamiento del papel del Eurogrupo, la creación de una «troika» para guiar la zona euro, la ampliación de seis meses a un año de la duración de la presidencia de turno, la puesta en funcionamiento de una secretaría permanente, y la designación de un «Monsieur euro», permanecían como «letra muerta»⁴.

Ciertamente, a finales de los años 90 las condiciones económicas ofrecían una oportunidad favorable a los países miembros de la Comunidad para dar cumplimiento a los requisitos de convergencia que propiciarán

Stability and Growth Pact». *Journal of European Public Policy*. Vol. 11/5. October 2004, pgs. 857-858.

3. A tales efectos, los Estados miembros deberían: a) Alcanzar, no más allá de 2001, una posición presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit antes de lo previsto en los programas actualizados de estabilidad y convergencia, y b) Donde proceda, continuar con el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del PEC, generando un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica, así como protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios derivados del envejecimiento de la población.

4. Du Bois, P.: *Histoire de l'Europe monétaire 1945-2005. Euro qui comme Ulysse...* Op. cit., pg. 152.

su paso a la tercera Fase de la UEM, aunque como constataba L. SCHUKNECHT en 1998, únicamente seis países de la Unión Europea (Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Finlandia, Suecia y Reino Unido), «cumplieron literalmente» los requisitos del PEC en lo que respecta a la exigencia de mantener unas magnitudes presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit, debiendo subrayarse el hecho de que solo tres de ellos (Irlanda, Luxemburgo y Finlandia) adoptaron finalmente la moneda única.

El resto de los Estados miembros de la UE se situaban en esa fecha, «relativamente lejos» de los requisitos de convergencia exigidos. Así, de aquellos que pasaron a formar parte de la zona euro, cinco de ellos –Alemania, Francia, Italia, Austria y Portugal–, alcanzaban déficits públicos del 2% PIB o superiores. Los programas de estabilidad de Bélgica y España –aunque presentados al margen de la regulación contenida en el PEC– presentaban presupuestos equilibrados, mientras que los Países Bajos y Austria preveían alcanzar un déficit público en torno al 1% PIB en 2001 o 2002 como consecuencia de sus esfuerzos de consolidación⁵.

En estas condiciones, la desaceleración económica, cuyas primeras manifestaciones comenzaron a percibirse en los países europeos a partir del año 2000, puso a prueba la eficacia práctica del PEC en diferentes países europeos, con repercusiones en el marco de las relaciones institucionales de la UE y, en concreto, respecto de la intervención de la Comisión y el Consejo en el procedimiento de declaración de déficit excesivo en los Estados miembros afectados.

De un lado, en la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, se evidenciaron las dificultades de la Comisión (Eurostat) (*Statistical Office of the European Communities*), para controlar la calidad de los datos estadísticos remitidos por los Estados miembros en aplicación de las previsiones contenidas en el Reglamento (CE) núm. 3605/93, del Consejo, de 22 de noviembre, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit público excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El caso más significativo provenía de la revisión al alza, en más de dos puntos porcentuales del PIB, de las cifras de déficit griego para los años 2000, 2001 y 2002, poniendo de manifiesto, en opinión de G. CIPRIANI, la posibilidad de «deficiencias en la monitorización de las estadísticas presupuestarias»⁶. De hecho, también a finales de 2004, los datos estadísticos

5. SCHUKNECHT, L.: «The Implementation of the Stability and Growth Pact». Op. cit., pgs 99-100.

6. CIPRIANI, G.: *Rethinking the EU budget: Three Unavoidable Reforms*. Bruselas: CEPS, 2007, pg. 78.

de Grecia fueron sometidos a una amplia revisión y el déficit del Gobierno para 2003, que había sido comunicado inicialmente en el 1,7% del PIB, fue elevado hasta el 4,6% del PIB tras la notificación de septiembre de 2004, propiciando que la Comisión presentara al Consejo un análisis detallado de los datos de déficit y deuda relativos a Grecia que se remontaba a 1997, y que se desarrollara un mayor control de las cuentas presupuestarias griegas a través de numerosas misiones de seguimiento.

De hecho, como reconocía la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo [COM(2004) 784 final], en el «Informe sobre la responsabilidad relativa a la revisión de los datos presupuestarios de Grecia», de 1 de diciembre de 2004, la intensa actuación de supervisión de las magnitudes presupuestarias griegas tuvo como consecuencia la remisión de una serie de recomendaciones específicas dirigidas a las autoridades de ese Estado que, a pesar de ser suficientemente claras, sus destinatarios no las aplicaron o sólo las aplicaron parcialmente y, en el supuesto de cuestiones como los gastos militares y el interés capitalizado, «las autoridades griegas aseguraron a Eurostat que las transacciones se habían registrado correctamente» cuando, en 2004, trascendió que no había sido así (Punto 3.1).

De ahí que la Comunicación de la Comisión sobre los datos presupuestarios de Grecia, de 1 de diciembre de 2004, planteara en el Punto 4.1 de su Informe, con carácter general, la necesidad de una mejor gobernanza en materia de estadística, reconociendo la necesidad de establecer unas normas para toda Europa relativas a la independencia, la integridad y la responsabilidad de los institutos nacionales de estadística, mejorar los procedimientos de notificación, comprobación y publicación, dotar al sistema de estabilidad, sencillez y transparencia, pero también facilitar el cumplimiento por parte de la Comisión de los acuerdos contemplados en el Código de conducta de mejores prácticas, de febrero de 2003, en el que se dispone que en el plazo de un mes a partir de la fecha límite de notificación, la Comisión resumirá las principales cuestiones o problemas de los cuadros presentados por los Estados miembros con el fin de determinar las soluciones y mejorar constantemente la calidad y la puntualidad de los datos.

De otro lado, el reforzamiento de la posición del Consejo ECOFIN en los procesos de supervisión multilateral y de corrección del déficit excesivo, planteó un conflicto entre la Comisión y el Consejo en relación con las decisiones de éste último de suspender el procedimiento de déficit excesivo abierto respecto de Francia y Alemania que culminó con el pronun-

ciamiento del Pleno del Tribunal de Justicia de la Unión en la Sentencia de 13 de julio de 2004.

En efecto, tras detectar la Comisión que los datos incluidos en los programas de estabilidad de Alemania y Portugal para el período 2002-2005, indicaban una significativa desviación de los objetivos presupuestarios, ésta recomendó al Consejo, el 30 de enero de 2002, la activación del mecanismo de alerta temprana en ambos países. Concretamente, estimaba excesivamente optimistas las previsiones actualizadas del programa de estabilidad (2001-2005) presentado por Alemania [SEC (2002) 1245 final], mientras que la situación financiera de Portugal resultaba, a su juicio, demasiado vulnerable ante acontecimientos desfavorables que afectaran al crecimiento económico y al Presupuesto.

Del mismo modo, sobre la base de las previsiones publicadas en otoño de 2002, la Comisión estimó, el 19 de noviembre de 2002, que el déficit público en Francia podría alcanzar el 2,7% del PIB en 2002 y el 2,9% en 2003, recomendando al Consejo dirigir una alerta temprana a Francia respecto del límite de déficit del 3% del PIB (IP/02/1704), que se concretó en la Recomendación del Consejo de 21 de enero de 2003 (2003/90/CE), relativa a la activación del mecanismo de alerta rápida con relación a Francia a fin de prevenir un déficit excesivo⁷.

Sin embargo, en relación con Portugal y Alemania, en su reunión de 12 de febrero de 2002, el Consejo ECOFIN decidió, por unanimidad en ambos casos, no someter a votación la recomendación de la Comisión, al estimar que los compromisos asumidos por los Gobiernos portugués y alemán respondían a los requerimientos formulados por ésta, dando por concluido el procedimiento. Posteriormente, en las reuniones del Consejo ECOFIN de 5 de noviembre de 2002 y de 21 de enero de 2003, fueron adoptadas sendas Recomendaciones dirigidas, respectivamente, a Portugal y Alemania, con objeto de poner fin a la situación de déficit excesivo de acuerdo con el contenido del artículo 104.7 TCE.

Pero las discrepancias entre la Comisión y el Consejo no se limitaron a la activación del mecanismo de alerta temprana, sino también a la propia apertura del procedimiento de déficit excesivo, competencia que era asignada por el artículo 104.6 TCE al Consejo, por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión⁸.

7. DOCE L 34/18, de 11.2.2003.

8. El Artículo 104.6 TCE afirmaba: «El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, considerando las posibles observaciones que formule el Estado miembro de que se trate, y tras una valoración global, decidirá si existe un déficit excesivo».

En efecto, tomando como referencia el Informe de la Comisión de 28 de marzo de 2003 [SEC (2003) 412/4] –que anula y reemplaza el documento [SEC (2003) 412] –, el Consejo declaró, el 3 de junio de 2003 (Decisión del Consejo 2003/487/EC), la existencia de déficit excesivo en Francia en aplicación del artículo 104.6 TCE, al sobrepasar en un 3% el valor de referencia, considerando que dicho exceso no podía estimarse, en el sentido del TCE, resultado de acontecimiento inusual fuera del control de las autoridades francesas, ni el resultado de un serio retroceso económico sino, por el contrario, consecuencia de una situación de ajuste presupuestario cíclico que no tenía carácter temporal⁹.

Por su parte, el 8 de enero de 2003 la Comisión presentó una Opinión favorable a la existencia de déficit excesivo en Alemania en aplicación del artículo 104.5 TCE¹⁰, con la consiguiente propuesta al Consejo de una recomendación sobre la existencia de déficit excesivo en Alemania [SEC (2003) 10 final], en función de lo establecido en el artículo 104.7 TCE¹¹, y de una propuesta de recomendación con objeto de poner fin a la situación de déficit excesivo en Alemania [SEC (2003) 9 final], sobre la base de lo establecido en el artículo 104.6 TCE, dando lugar a la adopción por el Consejo, el 21 de enero de 2003, de la Decisión sobre la existencia de un déficit excesivo en Alemania¹², y de la Recomendación con vistas a poner fin a la situación de déficit excesivo en Alemania (ECOFIN 5540/03)

Posteriormente, el 8 de octubre de 2003, de conformidad con lo establecido en el artículo 104.8 TCE¹³, la Comisión formuló una propuesta de decisión al Consejo (SEC (2003) 1083 final) en la que entendía que los Gobiernos francés y alemán no habían adoptado medidas adecuadas en respuesta a las recomendaciones formuladas por el Consejo –en el primer caso entendía que no había adoptado ninguna medida efectiva y en el segundo que las medidas adoptadas resultaban insuficientes–, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104.7 TCE, proponiendo al Consejo actuar en consecuencia.

9. DOCE L 165/29, de 3.7.2003.

10. El Artículo 104.5 TCE disponía: «Si la Comisión considerare que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, informará de ello al Consejo».

11. El Artículo 104.7 TCE establecía: «Cuando, de conformidad con el apartado 6, el Consejo decida declarar la existencia de un déficit excesivo, dirigirá al Estado miembro de que se trate recomendaciones con vistas a poner fin a esta situación en un plazo determinado. Salvo lo dispuesto en el apartado 8, dichas recomendaciones no se harán públicas».

12. DOCE L 34/16, de 11.2.2003.

13. Según el Artículo 104.8 TCE: «Cuando el Consejo compruebe que no se han seguido efectivamente sus recomendaciones en el plazo finado, el Consejo podrá hacerlas públicas».

De este modo, en relación con Francia, el 21 de octubre de 2003, la Comisión aprobó una recomendación [SEC(2003) 1121 final] en la que proponía al Consejo la adopción de una decisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104.9 TCE¹⁴, por la que se le informara de la necesidad de adoptar medidas para la reducción del déficit excesivo, mientras que, en relación con Alemania, el 18 de noviembre de 2003 la Comisión adoptó la recomendación de una decisión del Consejo [SEC(2003) 1316 final] en la que se dispusiera que las acciones llevadas a cabo por Alemania en respuesta a las Recomendaciones realizadas por el Consejo sobre la base del artículo 104.7 TCE, resultaban inadecuadas. Además, en la misma fecha, la Comisión aprobó la recomendación de una decisión del Consejo [SEC(2003) 1317 final] en la que se informase a Alemania, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104.9 TCE, de la necesidad de adoptar medidas para la reducción del déficit excesivo.

En la reunión del Consejo ECOFIN de 25 de noviembre de 2003, éste sometió a votación la recomendación de la Comisión de actuar de acuerdo con lo establecido en el artículo 104.8 TCE respecto de Francia, en la que Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Holanda, Austria, Finlandia y Suecia votaron a favor. No obstante, el Consejo estimó que no se alcanzaba la mayoría cualificada requerida para adoptar la decisión. Más lejos de la mayoría cualificada, a juicio del Consejo, se situó la propuesta de actuar de acuerdo con el artículo 104.9 TCE respecto de Francia, en relación con la cual votaron afirmativamente Bélgica, Grecia, España, Holanda, Austria y Finlandia.

En la misma reunión, el Consejo sometió a votación la recomendación de la Comisión de actuar de acuerdo con el procedimiento recogido en el artículo 104.8 TCE respecto de Alemania, que tampoco obtuvo mayoría cualificada, con los votos a favor de Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Holanda, Austria, Finlandia y Suecia. Por el mismo motivo, tampoco fue aprobada la decisión, a propuesta de la Comisión, de actuar de acuerdo con el contenido establecido en el artículo 104.9 TCE respecto de Alemania, que recibió el voto favorable de Bélgica, Grecia, España, Holanda, Austria y Finlandia¹⁵.

14. El Artículo 104.9 TCE establecía: «Si un Estado miembro persistiere en no llevar a efecto las recomendaciones del Consejo, éste podrá decidir que se formule una advertencia a dicho Estado miembro para que adopte, en un plazo determinado, las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesaria para poner remedio a la situación».

15. El artículo 104.13 TCE afirmaba: «Por lo que respecta a las decisiones del Consejo mencionadas en los apartados 7 a 9 y en los apartados 11 y 12, el Consejo se pronunciará sobre la base de una recomendación de la Comisión, por mayoría de dos tercios

El pronunciamiento final del Consejo en relación a Francia –de 3 de junio de 2003– y Alemania –de 21 de enero de 2003– consistió en suspender temporalmente el procedimiento de déficit excesivo, declarándose dispuesto a aplicar la previsión contenida en el artículo 104.9 TCE si los Estados miembros afectados no actuaran con arreglo a los compromisos adquiridos recogidos en las Conclusiones de dicha reunión.

En definitiva, con esta resolución, el Consejo desautorizaba a la Comisión, y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se reveló, a juicio de J. R. GARCÍA MENÉNDEZ, como «un conjunto de reglas a la carta, rígidas para algunos países y flexibles en otras ocasiones»¹⁶. Más expresivo aún, S. COLLIGNON afirmaba que el «espíritu» del Pacto había sido vulnerado¹⁷.

Este conflicto entre la Comisión y el Consejo de la Unión Europea en relación con la aplicación de los apartados 8 y 9 del artículo 104 TCE a Francia y Alemania, dio lugar a un pronunciamiento del TJUE [Sentencia de 13 de julio de 2004 (Asunto C-27/04)], promovido por la Comisión, en el que el Tribunal clarificaba las respectivas competencias de ambas instituciones en el procedimiento de déficit excesivo y desarrollaba algunas precisiones significativas sobre el procedimiento de voto que, inevitablemente, afectaban a la consideración institucional del Consejo ECOFIN.

En concreto, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia de la UE la anulación de las decisiones del Consejo de la Unión Europea de 25 de noviembre de 2003, de no adoptar respecto de la República Francesa y la República Federal de Alemania, los instrumentos formales contenidos en las recomendaciones de la Comisión, de acuerdo con el contenido del artículo 104.8 y 9 TCE, así como la anulación de las conclusiones adoptadas por el Consejo respecto de los mencionados Estados, que implicaban tanto la suspensión del procedimiento de déficit excesivo como la utilización de un instrumento no previsto en el Tratado y la modificación de las recomendaciones adoptadas por el Consejo en virtud de lo establecido en el artículo 104.7 TCE.

En relación con la primera de las pretensiones de la Comisión, el TJUE reconoció que, de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 104.13 TCE, el Consejo adopta las decisiones previstas en los apartados 7 a 9 del citado precepto pronunciándose «sobre la base de una recomendación de

de los votos de sus miembros ponderados de conformidad con el apartado 2 del artículo 148 y excluidos los votos del representante del Estado miembro de que se trate».

16. GARCÍA MENÉNDEZ, J. R.: «Integración, convergencia e (in) cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: coordinación de políticas económicas en la Unión Europea». *Revista de Estudios Internacionales*. Vol. 39. Núm. 155, 2006, pg. 8.

17. COLLIGNON, S.: «The End of the Stability and Growth Pact?». *Op. cit.*, pg. 15.

la Comisión, por mayoría de dos tercios de los votos de sus miembros ponderados de conformidad con el artículo 205 CE, apartado 2, excluidos los votos del representante del Estado miembro de que se trate» (pgr. 29), de tal modo que, afirmaba, «no se adopta decisión alguna» cuando la Comisión recomienda al Consejo la adopción de decisiones, y en éste «no se alcanza la mayoría necesaria» (pgr. 31) y, en consecuencia, no cabía plantear contra la «no adopción» de decisiones el recurso por omisión ante el TJUE previsto en el artículo 232 TCE (pgr. 34), procediendo a declarar la inadmisibilidad del recurso en este aspecto.

Respecto de la pretensión de la Comisión de que fueran anuladas las Conclusiones del Consejo, el TJUE reconocía, en primer término, que las decisiones de suspensión del procedimiento de déficit excesivo adoptadas por el Consejo producían efectos jurídicos y, en consecuencia, eran susceptibles de ser impugnadas a través del recurso de anulación, reconociendo la admisibilidad del recurso en este punto (pgr. 50).

En este sentido, el TJUE estimaba que las decisiones de suspensión de los procedimientos de déficit excesivo adoptadas por el Consejo, condicionadas al respeto de los compromisos adquiridos por los Estados miembros en cuestión, «no se limitan (...) a confirmar una suspensión de hecho resultante de la no adopción de los actos recomendados por la Comisión en el marco del artículo 104 CE, apartados 8 y 9» (pgr. 47).

Según afirmaba, dichos compromisos tienen el carácter de «compromisos unilaterales», adquiridos por los Estados miembros «fuera del marco de las recomendaciones decididas anteriormente en virtud del artículo 104 CE, apartado 7» (pgr. 48) y, además, a través de la aceptación de los mismos, el Consejo «modifica, de hecho, las recomendaciones adoptadas anteriormente con arreglo al artículo 104 CE, apartado 7, en particular al retrasar en dichas Conclusiones el final del plazo para situar el déficit público por debajo del límite del 3% del PIB y al modificar, por tanto, la envergadura de las medidas de consolidación requeridas» (pgr. 49).

Entrando en el fondo del asunto, el TJUE analizaba la lógica interna del procedimiento de déficit excesivo, considerando como uno de sus rasgos el hecho de que se trata de un «procedimiento por etapas» (pgr. 77), en el que «la responsabilidad de hacer cumplir la disciplina presupuestaria a los Estados miembros reside esencialmente en el Consejo» (pgr. 76), quien actúa, en cada una de ellas previa formulación de una recomendación por la Comisión. Ciertamente el Consejo dispone de un «margen de apreciación», dado que la Comisión le somete «recomendaciones» y no «propuestas», en el sentido del artículo 250 TCE (pgr. 80), pero el Consejo no

podía eximirse del cumplimiento de las normas contenidas en el artículo 104 TCE ni del Reglamento (CE) 1467/1997 (pgr. 81).

Desde tales premisas, el TJUE reconocía que el artículo 9.1 del Reglamento (CE) 1467/1997 prevé los supuestos de suspensión del procedimiento de déficit excesivo a través de una lista cerrada que impedía decidir la suspensión fuera de los mismos, como era el caso del supuesto contemplado en las Conclusiones del Consejo impugnadas por la Comisión (pgrs. 87-90).

Además, consideraba que una vez que el Consejo había adoptado «recomendaciones», según el tenor del artículo 104.7 TCE, no podía modificarlas posteriormente «sin una nueva recomendación de la Comisión» quien ejercía, a estos efectos, «un derecho de iniciativa» (pgr. 92), estimando, en consecuencia, que las Conclusiones adoptadas por el Consejo adolecían de dos vicios de ilegalidad que conllevaban su anulación:

1) De un lado, «no fueron precedidas de recomendaciones de la Comisión» (pgr. 94).

2) De otro lado, «no fueron adoptadas siguiendo las normas de voto» previstas para las «recomendaciones» del Consejo en el artículo 104.7 TCE, sino las previstas para «la adopción de decisiones» con arreglo al apartado 9 del artículo 104 TCE, «es decir, con la participación en la votación únicamente de los Estados miembros de la zona euro» (pgr. 95), asumiendo, en este punto, las alegaciones de la Comisión (pgr. 54).

En definitiva, la Sentencia del TJUE anulando las Conclusiones del Consejo en las que se suspendían los procedimientos de déficit excesivo contra Francia y Alemania ponía de manifiesto la decisión del Alto Tribunal europeo de aplicar, con carácter uniforme, las reglas sobre coordinación económica y financiera en la zona euro contenidas en los Reglamentos (CE) 1466/1997 y 1467/1997, en tanto que normas positivas a través de las cuales se articula el PEC, precisando, al mismo tiempo, aspectos sustanciales relativos a la eficacia de los diferentes actos de la Comisión y del Consejo previstos en el procedimiento de déficit excesivo.

En efecto, del pronunciamiento del Tribunal de Justicia se desprende que las recomendaciones de la Comisión dictadas al amparo del artículo 104.7 TCE no vinculan a los Estados miembros respecto de las concretas medidas de consolidación a adoptar, dado que sus destinatarios son libres para adoptar cualesquiera otras medidas que consideren apropiadas a efectos de dar cumplimiento a las normas de disciplina presupuestaria respecto de las cuales sí se encuentran jurídicamente obligados. De este modo, se reconoce una importancia política y económica a las recomen-

daciones de la Comisión, aunque sus efectos jurídicos queden limitados a constituir actos de referencia, o «prerrequisitos», para la adopción de otros actos jurídicamente vinculantes del Consejo en fases posteriores del procedimiento de déficit excesivo, como es el caso de las decisiones previstas por el artículo 104.9 TCE¹⁸.

Por este motivo, D. DOUKAS consideraba que el pronunciamiento del Tribunal de Justicia constituía tan sólo una «victoria pírrica» de la Comisión, en tanto que es al Consejo a quien se reconoce el «papel predominante» en el TCE y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento respecto de la coordinación de la política económica y, específicamente, en relación con la supervisión presupuestaria, confirmando el margen de discrecionalidad del Consejo respecto de las recomendaciones de la Comisión en el procedimiento de déficit excesivo.

Los únicos límites formales que el Tribunal de Justicia reconoce a las competencias del Consejo provienen, de un lado, del respeto del derecho de iniciativa que ostenta la Comisión y, de otro, del cumplimiento de las reglas de votación para la adopción de las decisiones del Consejo¹⁹, validando la participación de todos los Estados miembros, pertenezcan o no a la eurozona, en la declaración de déficit excesivo, al diferenciar claramente entre las recomendaciones previstas en el artículo 104.7 TCE, y las decisiones contempladas en el artículo 104.9 TCE, a las que corresponden normas de voto distintas.

2. FLEXIBILIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO. LA REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO EN 2005

Precisamente tomando en consideración las implicaciones derivadas de esta Sentencia, la Comisión europea, en la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo [COM (2004)581 final] de 3 de septiembre de 2004, sobre reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del PEC, abordó su reorientación a partir de los siguientes parámetros: a) Prestar una mayor atención a la deuda pública y a la sostenibilidad en la supervisión presupuestaria; b) Tomar en consideración las circunstancias específicas de cada país al definir el objetivo de déficit a medio plazo de proximidad al equilibrio o superávit; c) Considerar las

18. DOUKAS, D.: «The Frailty of the Stability and Growth Pact and the European Court of Justice: Much Ado about Nothing?». *Legal Issues of Economic Integration* (32) 3, 2005, pgs. 304-305.

19. DOUKAS, D.: «The Frailty of the Stability and Growth Pact and the European Court of Justice: Much Ado about Nothing?». *Op. cit.*, pg. 308.

circunstancias y la evolución económica al aplicar el procedimiento de déficit excesivo; y, d) Aplicar las medidas con mayor rapidez en los casos de situaciones presupuestarias inadecuadas.

Asimismo, la Comisión realizaba un conjunto de sugerencias de cara a mejorar la coordinación de las políticas presupuestarias, reforzando las relaciones entre las orientaciones generales de política económica, el PEC y los procedimientos presupuestarios nacionales, sugiriendo, además, la posibilidad de una mejora, entre otros aspectos, en la calidad, puntualidad y fiabilidad de las estadísticas presupuestarias, en la efectividad de la presión entre los pares (que podría ser intensificada mediante la concienciación de la opinión pública nacional sobre la aplicación de las políticas económicas inadecuadas), y en el desarrollo de una mayor transparencia y responsabilidad respecto de las políticas presupuestarias de los Estados miembros, planteando, incluso, la posibilidad de una implicación de los Parlamentos nacionales.

No obstante, como subrayara J.-V. LOUIS, la Comunicación de la Comisión descartaba cualquier modificación del Tratado, manteniendo el *status quo*, así como los elementos básicos del PEC. Además, no se hacía ninguna referencia a las excepciones de categorías de gastos ni a la clarificación del concepto de otros factores relevantes que la Comisión podía tomar en cuenta en su informe en aplicación del artículo 104.3 TCE, a pesar de que dichas cuestiones, afirmaba, «estaban en el centro de las discusiones en el Eurogrupo y el Ecofin».

Porque, según estimaba el autor precitado, los gobiernos estaban divididos respecto de la «filosofía» de la revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, donde el rigor de los pequeños Estados que habían alcanzado relativamente bien la consolidación de sus políticas presupuestarias, contrastaba con la laxitud de los grandes Estados que, sin cuestionar los valores de referencia del 3% para el déficit y el 60% para la deuda pública, insistían en una extrema flexibilidad de las normas que permitiera un «considerable margen de discrecionalidad» a los Estados miembros, como defendía el Canciller Schröder en consonancia con el Presidente Chirac, frente a las posiciones adoptadas por los países del Benelux, Finlandia y Austria, favorables a un Pacto «más efectivo» y una aplicación del mismo más «equitativa»²⁰.

Las propuestas de la Comisión fueron asumidas en las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005, que, al

20. LOUIS, J.-V.: «The Review of the Stability and Growth Pact». *Common Market Law Review*. Vol. 43, Issue 1, 2006, pgs. 89-90.

mismo tiempo, ratificaban el informe del Consejo ECOFIN (7423/05) de 20 de marzo de 2005, «Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento» (Anexo II), a través del cual, se afirmaba, se actualiza y completa dicho Pacto, mediante la modificación de los Reglamentos (CE) núm. 1466/1997 y núm. 1467/1997, por lo que solicitaba a la Comisión la presentación de las propuestas de modificación de ambas disposiciones, concretadas mediante la adopción del Reglamento (CE) núm. 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005²¹, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; y mediante el Reglamento (CE) núm. 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005²², por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

De este modo, la modificación del PEC no supuso la adopción por parte del Consejo Europeo de una nueva Resolución que viniera a sustituir a la Resolución adoptada en Ámsterdam, el 16 y 17 de junio de 1997 –que permaneció inalterada en la reforma de 2005–, dado que, como estimaba J.-V. LOUIS, el Consejo Europeo trató de evitar dar la sensación de que se trataba de «una reforma amplia», aunque se incorporaba, como parte integrante del Pacto, el Informe ECOFIN de 20 de marzo de 2005, según reconoce el Preámbulo del Reglamento (CE) núm. 1055/2005.

Precisamente al asumir el Informe del Consejo ECOFIN (7423/05 «Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento»), el Consejo Europeo indicaba expresamente los elementos que debían ser abordados en la reforma, bajo la misma premisa de reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en materia de política económica que había establecido el Tratado de Maastricht y que había reiterado la Resolución de Luxemburgo en 1997: el principio de subsidiariedad, considerado por J.-V. LOUIS, «principalmente un concepto político que concede al legislador un amplio margen de discrecionalidad»²³.

Así, el Informe del Consejo ECOFIN «Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», afirmaba que el aumento de la coordinación de las políticas fiscales debe hacerse respetando el principio de subsidiariedad del Tratado y las prerrogativas de los Gobiernos nacionales para determinar sus políticas estructurales y presupuestarias, cumpliendo al mismo tiempo las disposiciones del Tratado y del PEC, lo que im-

21. DOUE L 174/5, de 7.7. 2005.

22. DOUE L 174/5, de 7.7. 2005.

23. Louis, J.-V.: «The Review of the Stability and Growth Pact». Op. cit., pgs. 90-91.

plicaba, respecto de los Estados miembros, la obligación de aplicar las políticas de su elección dentro de los límites establecidos por el Tratado, en especial por los artículos 99 y 104 TCE, y cumplir con las recomendaciones del Consejo.

En última instancia, las dificultades derivadas del mantenimiento del difícil equilibrio entre la normatividad europea y la discrecionalidad política de los Estados miembros en materia de política presupuestaria, conducía al Consejo ECOFIN a afirmar, como una de las premisas de la reforma del PEC, la necesidad de que el marco basado en normas continuara siendo simple, transparente y aplicable, al tiempo que reconocía que en una Unión Europea de 25 países, caracterizada por un grado considerable de heterogeneidad y diversidad, y dada la experiencia de cinco años de UEM, un marco común más desarrollado que insista más en la justificación económica de sus normas permitiría tener en cuenta más adecuadamente las diferentes situaciones económicas existentes en la UE.

Desde tales postulados, como novedades más significativas derivadas de la actualización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento cabría mencionar:

a) La diferenciación por Estados miembros del objetivo presupuestario a medio plazo, con el fin de tomar en consideración la diversidad de las situaciones económicas y presupuestarias y su evolución.

De este modo, el objetivo presupuestario a medio plazo individualizado queda desvinculado del requisito del equilibrio presupuestario o el superávit, desapareciendo, en consecuencia, la obligación homogénea, para todos los Estados miembros, de alcanzar como objetivo a medio plazo el equilibrio o el superávit establecida por el Reglamento (CE) núm. 1466/1997.

A tales efectos, el nuevo párrafo primero del artículo 2 bis del Reglamento (CE) núm. 1466/97, según la redacción del Reglamento (CE) núm. 1055/2005, dispone que cada Estado miembro tendrá un objetivo a medio plazo diferenciado para su situación presupuestaria. Estos objetivos presupuestarios a medio plazo se consideran específicos de cada país y podrán diferir del requisito de una situación de proximidad al equilibrio o superávit, pero ofrecerán un margen de seguridad con respecto a la proporción de déficit público del 3% del PIB, garantizarán un rápido avance hacia la sostenibilidad y, teniendo esto en cuenta, darán un margen de maniobra presupuestario, considerando en particular las necesidades de inversión pública.

Entre otros elementos de flexibilidad, el nuevo artículo 2 bis del Regla-

mento (CE) núm. 1466/97, preveía la revisión del objetivo presupuestario a medio plazo individualizado de un Estado miembro, cuando se realice una reforma estructural importante y, en cualquier caso, cada cuatro años, además del hecho de que, tomando en consideración todos los factores pertinentes, para los Estados miembros que han adoptado el euro y los Estados miembros del MTC II²⁴, los objetivos presupuestarios a medio plazo individualizados se enunciarán dentro de una variación definida entre el -1% del PIB y el equilibrio o superávit, en términos de ajuste en función del ciclo y una vez aplicadas las medidas transitorias y temporales.

Ello supone tomar en consideración el mayor ajuste realizado en épocas de bonanza económica, al evaluar la senda del ajuste para lograr el objetivo a medio plazo, aun cuando, como subrayara J.-V. LOUIS, el nuevo artículo 2 bis del Reglamento (CE) núm. 1466/97 no incorpora la definición del concepto de bonanza económica que aparecía descrita en el punto 2.2 del Informe del Consejo ECOFIN, en referencia a los periodos en los que la producción excede de su nivel potencial, teniendo en cuenta elasticidades de los impuestos²⁵.

b) La redefinición del carácter excepcional de la grave crisis económica que origine la superación de los valores de referencia, y la concreción de la expresión todos los demás factores pertinentes (artículo 104.3 TCE).

En relación con el procedimiento de déficit excesivo, el principio rector de su aplicación, según preveía el Punto 3 del Informe del Consejo ECOFIN, y reconoce el párrafo 5 del Reglamento (CE) núm. 1056/2005, consiste en la corrección precoz de un déficit excesivo, bajo la premisa, expresada en el Informe del Consejo ECOFIN, de que el objetivo del pro-

24. El MTC (o Mecanismo de Tipos de Cambio) formaba parte del acuerdo adoptado en 1979 de creación del Sistema Monetario Europeo, siendo sustituido por el MTC II al entrar en funcionamiento el euro como moneda única. El acuerdo del MTC II fue adoptado el 1 de Septiembre de 1998, entre el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que no forman parte de la zona del euro, y su finalidad consiste en establecer procedimientos operativos para un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (DOCE C 345/6, de 13.11.1998).

El Acuerdo de 1998 ha sufrido diversas modificaciones, siendo la más reciente la incorporada mediante el Acuerdo de 6 de diciembre de 2013 entre el BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que no forman parte de la zona del euro por el que se modifica el Acuerdo de 16 de marzo de 2006 entre el BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que no forman parte de la zona del euro por el que se establecen los procedimientos de funcionamiento del mecanismo de tipos de cambio de la tercera fase de la unión económica y monetaria (DOCE C 17/1, de 21.1.2014).

25. LOUIS, J.-V.: «The Review of the Stability and Growth Pact». Op. cit., pg. 93.

cedimiento de déficit excesivo es ayudar antes que castigar, y por consiguiente facilitar incentivos para que los Estados miembros prosigan con su disciplina presupuestaria, mediante una vigilancia acrecentada, y el apoyo y presión de sus pares.

En este aspecto, los cambios más importantes incorporados al PEC en 2005, afectan a la definición del carácter excepcional de los supuestos en que se superen los valores de referencia previstos en el artículo 104.2 TCE –respecto de los cuales la reforma elimina el requisito de registrar, al menos, una disminución anual del PIB real del 2% a efectos de considerar que la grave recesión económica tiene carácter excepcional–, y la concreción de la expresión *todos los demás factores pertinentes*, prevista en el artículo 104.3 TCE a efectos de iniciar el procedimiento de déficit excesivo por la Comisión –en relación con la cual el legislador europeo incorpora un catálogo de elementos que deben ser tomados en consideración por la Comisión–.

Así, la nueva redacción del artículo 2.2 del Reglamento (CE) núm. 1467/1997 por el Reglamento (CE) núm. 1056/2005, reconoce que la Comisión y el Consejo, al evaluar la existencia de un déficit excesivo y decidir al respecto, de conformidad con el artículo 104, apartados 3 a 6, del Tratado, podrán considerar que una superación del valor de referencia resultante de una grave recesión económica es excepcional en el sentido del artículo 104, apartado 2, letra a), segundo guión, si el exceso sobre el valor de referencia se deriva de una tasa negativa de crecimiento anual del PIB en volumen o de una pérdida acumulada de producción durante un período prolongado de muy bajo crecimiento anual del PIB en volumen en relación con su potencial.

Una nueva redacción que estaba en consonancia con la valoración realizada por el Informe del Consejo ECOFIN remitido al Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005, que consideraba demasiado restrictiva la definición de una grave recesión económica que recogía el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, estimando que dicha determinación debía ser modificada en el sentido de que permitiera a la Comisión y al Consejo, al evaluar y decidir sobre el procedimiento de déficit excesivo, considerar como excepcional un rebasamiento del valor de referencia resultante de un índice negativo de crecimiento o de la pérdida acumulada de producción durante un período prolongado de crecimiento muy bajo en relación con el crecimiento potencial (Punto 3.2).

Pero, además, la reforma del artículo 2.2 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, incorporaba una modificación en relación con la cual, al menos formalmente, no se había pronunciado el Consejo ECOFIN en su Informe.

Así, el nuevo artículo 2.2 comienza con la alusión conjunta a la Comisión y al Consejo en el marco de la actuación prevista en el artículo 104, apartados 3 a 6 TCE, cuando la redacción original del precepto analizado se refería únicamente a la Comisión, al elaborar el informe previsto en el artículo 104.3 TCE.

Una modificación que, sin duda, debe ponerse en relación con el pronunciamiento del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004 y el margen de apreciación que éste reconocía al Consejo respecto de las recomendaciones de la Comisión en el procedimiento de déficit excesivo, ya que, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 2.2 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, cabría la posibilidad de que el Consejo y la Comisión realizaran valoraciones divergentes respecto del carácter excepcional de la superación del valor de referencia.

Asimismo, como anteriormente se ha mencionado, la reforma del PEC de 2005 también afecta a la concreción de la expresión *todos los demás factores pertinentes*, utilizada por el artículo 104.3 TCE, en relación con la cual diferentes Estados miembros habían solicitado la exclusión de determinados bloques de gastos para el cálculo del exceso sobre el valor de referencia, como por ejemplo, los gastos en I+D y gastos militares, llegando a proponer el Canciller alemán Schröder un catálogo de criterios de gastos que no deberían ser tomados en consideración a efectos del procedimiento de déficit excesivo, entre los que se incluían: 1) Reformas en la seguridad social o en el mercado de trabajo y gastos en I+D; 2) Criterios macroeconómicos con el fin de crear margen de maniobra para impulsos cíclicos, y 3) Costes específicos, como los resultantes de la reunificación alemana o la contribución al Presupuesto europeo²⁶.

En esta línea, el nuevo artículo 2.3 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, según la redacción contenida en el Reglamento (CE) núm. 1056/2005, precisa que el informe de la Comisión a efectos del Artículo 104.3 TCE, deberá reflejar de forma adecuada la evolución de la situación económica a medio plazo –y en particular, el potencial de crecimiento, las condiciones cíclicas imperantes, la aplicación de políticas en el marco del programa de Lisboa y de políticas encaminadas a fomentar la investigación y desarrollo y la innovación–, pero también la evolución de la situación presupuestaria a medio plazo (especialmente, los esfuerzos de saneamiento presupuestario en coyunturas favorables, la sostenibilidad de la deuda, la inversión pública y la calidad global de las finanzas públicas). Además, incorpora la previsión de que la Comisión prestará la debida consideración a cualquier otro factor que, en opinión del Estado miembro afectado,

26. Louis, J.-V.: «The Review of the Stability and Growth Pact». Op. cit., pgs. 95-96.

sea pertinente para evaluar globalmente en términos cualitativos la superación del valor de referencia y que el Estado miembro haya puesto en conocimiento de la Comisión y del Consejo.

En este contexto, afirma expresamente que deberá prestarse especial atención a los esfuerzos presupuestarios encaminados a aumentar o a mantener en un nivel elevado las contribuciones financieras dirigidas a reforzar la solidaridad internacional y alcanzar los objetivos de la política europea, en particular la unificación de Europa, en caso de que ésta afecte negativamente al crecimiento o a la carga presupuestaria del Estado miembro afectado. La toma en consideración de todos estos factores resulta obligada para obtener lo que denomina una evaluación global equilibrada.

Una enumeración de factores que se plantea como lista abierta y con carácter individualizado, en tanto que el Estado miembro afectado podrá poner en conocimiento de la Comisión y del Consejo cualquier otro, donde la referencia a la unificación de Europa constituye, sin duda, una fórmula de compromiso para eludir una referencia expresa a la reunificación alemana y, en última instancia, la generalidad de las formulaciones posibilita la reconducción de diferentes categorías de gastos a los diferentes objetivos formulados. En este último sentido, J.-V. Louis estima que, a pesar de no mencionar expresamente los gastos militares, algunos de ellos como, por ejemplo, la participación en las misiones tipo Petersberg de la Unión Europea, podrían entenderse como cooperación al desarrollo o ayuda humanitaria²⁷.

c) La ampliación de los plazos para adoptar medidas efectivas y corregir el déficit excesivo por los Estados miembros.

El Informe del Consejo ECOFIN remitido al Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005, estimaba también que el plazo para adoptar una decisión conforme al apartado 6 del artículo 104, que establezca la existencia de un déficit excesivo debería ampliarse de tres a cuatro meses después del plazo de notificación fiscal.

Del mismo modo, el Informe consideraba que el plazo para realizar actuaciones efectivas, previa recomendación de corregir un déficit excesivo de acuerdo con el apartado 7 del artículo 104, podría ampliarse de 4 a 6 meses a fin de permitir al Estado miembro encuadrar mejor su actuación dentro del procedimiento presupuestario nacional y elaborar un plan de medidas más articulado.

27. Louis, J.-V.: «The Review of the Stability and Growth Pact». Op. cit., pg. 98.

Por otro lado, el Informe también estimaba que el plazo de un mes que tiene el Consejo para decidir pasar del apartado 8 al 9 del artículo 104 TCE debería ampliarse a dos meses, y a cuatro meses el plazo de dos meses que se menciona en el apartado 9 del artículo 104 (Punto 3.6).

Asimismo, consideraba que, como norma, el plazo para corregir el déficit público excesivo deberá ser el año siguiente a su identificación, es decir, en principio, el segundo año después de que se hubiera producido, aunque reconoce que, en el caso de circunstancias especiales, dicho plazo podría establecerse un año más tarde, es decir, el segundo año desde su identificación, lo que equivale al tercer año después de que se hubiera producido.

Siguiendo estas directrices, los nuevos plazos regulados en el procedimiento de déficit excesivo son los siguientes:

- El nuevo artículo 3.3 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, según la redacción del Reglamento (CE) núm. 1056/2005, amplía a cuatro meses el plazo para que el Consejo decida si existe déficit excesivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 104.6 TCE²⁸.
- El nuevo artículo 3.4 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, según la redacción del Reglamento (CE) núm. 1056/2005, amplía a seis meses el plazo para que el Estado miembro afectado tome medidas eficaces tras recibir una recomendación del Consejo²⁹.
- El nuevo artículo 5.1 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, según la

28. El nuevo artículo 3.3 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, según la redacción del Reglamento (CE) núm. 1056/2005, dispone: «3. El Consejo decidirá si existe déficit excesivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104, apartado 6, del Tratado, como norma general en un plazo de cuatro meses a partir de las fechas de notificación establecidas en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento (CE) núm. 3605/93. Cuando decida declarar la existencia de un déficit excesivo, el Consejo dirigirá al mismo tiempo al Estado miembro afectado recomendaciones en virtud del artículo 104, apartado 7, del Tratado».

29. El artículo 3.4 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, según la redacción del Reglamento (CE) núm. 1056/2005, establece: «4. La recomendación del Consejo formulada conforme al artículo 104, apartado 7, del Tratado, deberá establecer un plazo de seis meses como máximo para que el Estado miembro afectado tome medidas eficaces. La recomendación del Consejo también establecerá un plazo para la corrección del déficit excesivo, corrección que deberá realizarse en el año siguiente a su detección salvo que concurren circunstancias especiales. En la recomendación, el Consejo pedirá que el Estado miembro logre una mejora anual mínima equivalente al 0,5% del PIB, como valor de referencia, del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, tras deducir las medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal, con el fin de garantizar la corrección del déficit excesivo dentro del plazo establecido en la recomendación».

redacción del Reglamento (CE) núm. 1056/2005, amplía a dos meses el plazo de que dispone el Consejo para adoptar la decisión por la que se formula una advertencia a un Estado miembro afectado para que adopte medidas encaminadas a la reducción del déficit excesivo, a contar desde la decisión del Consejo por la que declara que no se han tomado medidas eficaces³⁰.

- El nuevo artículo 6 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, según la redacción del Reglamento (CE) núm. 1056/2005, amplía a cuatro meses, desde la formulación por el Consejo de una advertencia al Estado miembro afectado, para que tome medidas de acuerdo con el contenido del artículo 104.9 TCE, el plazo del que dispone el Consejo para decidir acerca de la adopción de sanciones de acuerdo con el artículo 104.11 TCE³¹.

Además, el Punto 3.8 del Informe, el Consejo ECOFIN consideraba favorable la posible revisión y ampliación de los plazos de corrección del déficit excesivo «si se produjeran hechos económicos adversos inesperados con importantes repercusiones presupuestarias desfavorables durante el procedimiento de corrección del déficit excesivo, posibilitando la repetición de una recomendación de acuerdo con el artículo 104.7 TCE, o una notificación, según lo establecido en el artículo 104.9 TCE, si el Estado miembro en cuestión ha tomado medidas eficaces de acuerdo con la recomendación o comunicación inicial».

En este último supuesto, se requeriría a los Estados miembros para que dieran pruebas de haber realizado actuaciones efectivas a resultas de las recomendaciones y, en el supuesto de haberlas realizado, si concurre una evolución imprevisible del crecimiento que justifique la revisión de los plazos de corrección del déficit excesivo, el procedimiento no pasaría

30. El nuevo artículo 5.1 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, según la redacción del Reglamento (CE) núm. 1056/2005 afirma: «1. Toda decisión del Consejo por la que se formule una advertencia al Estado miembro participante afectado para que adopte medidas encaminadas a la reducción del déficit excesivo de conformidad con el artículo 104, apartado 9, del Tratado deberá adoptarse en el plazo de dos meses a partir de la decisión del Consejo por la que se haya declarado que no se han tomado medidas eficaces de conformidad con el apartado 8 de dicho artículo. En la advertencia, el Consejo pedirá que el Estado miembro logre una mejora anual mínima equivalente al 0,5% del PIB, como valor de referencia, del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, tras deducir las medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal, con el fin de garantizar la corrección del déficit excesivo dentro del plazo establecido en la advertencia».

31. El Artículo 4 del Reglamento (CE) núm. 1056/2005, modifica el artículo 6 del Reglamento (CE) núm. 1467/97 en los siguientes términos: «En la segunda frase del artículo 6, se sustituyen las palabras «dos meses» por las palabras «cuatro meses»».

a la fase siguiente, manteniéndose como referencia las previsiones de crecimiento contenidas en la recomendación del Consejo de cara a la evaluación de la evolución imprevisible del crecimiento.

De este modo, como rasgo significativo de la «flexibilización» del procedimiento de déficit excesivo que incorpora el Reglamento (CE) núm. 1056/2005³², la concurrencia de factores económicos adversos e inesperados que tienen importantes efectos desfavorables sobre la hacienda pública de un Estado miembro, podría suponer, según los nuevos artículos 3.5 y 5.2 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, la adopción por el Consejo, respectivamente, de una recomendación revisada con arreglo al Artículo 104.7 TCE³³, o de una advertencia revisada con arreglo al Artículo 104.9 TCE³⁴, que podrán ampliar por un año el plazo para la corrección del déficit excesivo.

d) La mejora en la calidad de los datos estadísticos suministrados por los Estados miembros.

Además, el Punto 1.7 del Informe del Consejo ECOFIN («Mejorar la

32. DE STREEL, A.: «The Evolution of the EU Economic Governance since the Treaty of Maastricht: an Unfinished Task». *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, núm. 3, 2013, p. 340.
33. En efecto, el nuevo artículo 3.5 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, según la redacción introducida por el Reglamento (CE) núm. 1056/2005, afirma: «Si se han tomado medidas eficaces para ajustarse a la recomendación formulada con arreglo al artículo 104, apartado 7, del Tratado, y tras la adopción de la recomendación aparecen factores económicos adversos e inesperados que tienen importantes efectos desfavorables sobre la hacienda pública, el Consejo, partiendo de una recomendación de la Comisión, podrá adoptar una recomendación revisada con arreglo al artículo 104, apartado 7. Esta recomendación revisada podrá, en particular, ampliar por un año el plazo para la corrección del déficit excesivo, teniendo en cuenta los factores pertinentes contemplados en el artículo 2, apartado 3, del presente Reglamento. El Consejo evaluará la existencia de factores económicos adversos e inesperados con importantes efectos desfavorables sobre la hacienda pública basándose en las previsiones económicas contenidas en su recomendación».
34. Por su parte, el nuevo artículo 5.2 del Reglamento (CE) núm. 1467/97, según la redacción introducida por el Reglamento (CE) núm. 1056/2005, establece: «Si se han tomado medidas eficaces para ajustarse a la advertencia formulada con arreglo al artículo 104, apartado 9, del Tratado y tras la adopción de la advertencia aparecen factores económicos adversos e inesperados que tienen importantes efectos desfavorables sobre la hacienda pública, el Consejo, partiendo de una recomendación de la Comisión, podrá adoptar una advertencia revisada con arreglo a dicho apartado. Esta advertencia revisada podrá, en particular, ampliar por un año el plazo para la corrección del déficit excesivo, teniendo en cuenta los factores pertinentes contemplados en el artículo 2, apartado 3, del presente Reglamento. El Consejo evaluará la existencia de factores económicos adversos e inesperados con importantes efectos desfavorables sobre la hacienda pública basándose en las previsiones económicas contenidas en su advertencia».

aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento»), reconocía que disponer de estadísticas fiables y puntuales es fundamental no sólo para la evaluación de las posiciones presupuestarias públicas, sino también para que los mercados financieros evalúen mejor la solvencia de los distintos Estados miembros, cumpliendo así una importante función de señalización de errores de las políticas económicas, dando cuenta de que la Comisión y el Consejo han empezado a estudiar en 2005 la cuestión de la mejora de la gobernanza del sistema estadístico europeo, lo que supuso, finalmente, una amplia reforma del Reglamento (CE) núm. 3605/93, del Consejo, a través del Reglamento (CE) núm. 2103/2005, del Consejo, de 12 de diciembre de 2005, que incidía especialmente en el aspecto relativo a la calidad de los datos estadísticos en el contexto del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo³⁵.

A este respecto, el Reglamento (CE) núm. 2103/2005 incorporaba una nueva Sección 2 bis bajo la rúbrica «Calidad de los Datos», en la que define a los datos reales, según el artículo 8 bis, 1, atendiendo a su adecuación con las normas contables, su integridad, fiabilidad, puntualidad y coherencia con los datos estadísticos³⁶, imponiendo a los Estados miembros la obligación de facilitar lo antes posible a la Comisión (Eurostat) la información estadística pertinente necesaria para evaluar la calidad de los datos (artículo 8 bis, 2)³⁷, así como un inventario detallado de los métodos, procedimientos y fuentes utilizados para recopilar los datos reales sobre déficit y deuda y de las cuentas públicas en que se basen (artículo 8 ter 1)³⁸.

Del mismo modo, se reconocía a la Comisión (Eurostat), la capacidad de manifestar una reserva respecto de la calidad de los datos reales notifi-

35. DOCE L 337/1, de 22.12.2005.

36. El artículo 8 bis, 1 del Reglamento (CE) núm. 2103/2005, dispone: «La Comisión (Eurostat) evaluará periódicamente la calidad de los datos reales notificados por los Estados miembros y de aquella partida de las cuentas públicas en que se basen, elaboradas con arreglo al SEC 95 (denominadas en lo sucesivo «las cuentas del sector público»). Por calidad de los datos reales se entenderá su adecuación con las normas contables, su integridad, fiabilidad, puntualidad y coherencia con los datos estadísticos. La evaluación girará en torno a ámbitos especificados en los inventarios de los Estados miembros, como la delimitación del sector público, la clasificación de las transacciones y obligaciones públicas y el plazo para el registro».
37. El artículo 8 bis, 2 del Reglamento (CE) núm. 2103/2005, establece: «Los Estados miembros facilitarán lo antes posible a la Comisión (Eurostat) la información estadística pertinente necesaria para evaluar la calidad de los datos, sin perjuicio de las disposiciones sobre secreto estadístico contenidas en el Reglamento (CE) núm. 322/97».
38. El artículo 8 ter, 1 del Reglamento (CE) núm. 2103/2005, afirma: «Los Estados miembros facilitarán a la Comisión (Eurostat) un inventario detallado de los métodos, procedimientos y fuentes utilizados para recopilar los datos reales sobre déficit y deuda y de las cuentas públicas en que se basen».

cados por los Estados miembros –que sería objeto de publicación y, en su caso, posteriormente retirada también públicamente si el problema queda resuelto (artículo 8 nono, 1)³⁹–, junto a la facultad de modificar los datos reales notificados por los Estados miembros, cuando resulte probado que no se ajustan a lo establecido en el artículo 8 bis, apartado 1, del presente Reglamento (artículo 8 nono, 2)⁴⁰.

Desde los planteamientos descritos, las valoraciones doctrinales respecto de la actualización del PEC no manifestaron un gran optimismo, considerándose, por ejemplo a juicio de J.-V. LOUIS, que no sólo mantenía el «complejo conjunto de normas y procedimientos» que se había articulado en 1997, sino que «introduce mayor complejidad»⁴¹.

De hecho, aun cuando en algunos casos se estimaba que determinados aspectos nuevos incorporados al mismo, como la consideración del diferente potencial de crecimiento, las diferentes condiciones en los niveles de deuda y la repercusión financiera de las reformas que favorecían el crecimiento económico, constituían aspectos positivos, de otro lado, no se podía negar, en opinión de F. CORICELLI, los riesgos de que unos límites normativos poco claros puedan producir «un incremento de la arbitrariedad en la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento»⁴².

Una ausencia de previsibilidad en la aplicación de las disposiciones contenidas en el nuevo PEC que, en opinión, de J. DE HAAN, H. BERGER & D. J. HANSEN, lo hacía «menos creíble de lo que es ahora», llegando a

39. El artículo 8 nono, 1 del Reglamento (CE) núm. 2103/2005, reconoce: «La Comisión (Eurostat) podrá manifestar una reserva en cuanto a la calidad de los datos reales notificados por los Estados miembros. A más tardar tres días laborales antes de la fecha de publicación prevista, la Comisión (Eurostat) comunicará al Estado miembro interesado y al Presidente del Comité Económico y Financiero la reserva que se proponga manifestar y publicar. Si el problema queda resuelto tras la publicación de los datos y de la reserva, se hará pública la retirada de ésta inmediatamente después».

40. El artículo 8 nono, 2 del Reglamento (CE) núm. 2103/2005 prevé: «La Comisión (Eurostat) podrá modificar los datos reales notificados por los Estados miembros y suministrar los datos modificados y una justificación de la modificación cuando esté probado que los datos reales notificados por los Estados miembros no se ajustan a lo establecido en el artículo 8 bis, apartado 1, del presente Reglamento. A más tardar tres días laborales antes de la fecha de publicación prevista, la Comisión (Eurostat) comunicará al Estado miembro interesado y al Presidente del Comité Económico y Financiero los datos modificados y la justificación de la modificación».

41. LOUIS, J.-V.: «The Review of the Stability and Growth Pact». Op. cit., pg. 92.

42. CORICELLI, F.: «Design and Implementation of the Stability and Growth Pact: The Perspective of New Member States». *Studies & Analyses (CASE)*. Núm. 304, June 2005, pg. 7.

afirmar que aun cuando «no ha muerto de jure», daba la sensación de que, *de facto*, las normas del PEC «se han dejado de lado»⁴³.

De ahí que W. H. BUTER llegara a considerar tras la reforma del PEC que, tanto para los Estados miembros de la eurozona como para aquellos que no desean formar parte de ella, actualmente no existe «un mecanismo supranacional de operatividad mínimamente efectiva» para fomentar la sostenibilidad financiera y la estabilidad macroeconómica, pues la supervisión y las Orientaciones Generales de Política Económica son efectivas «en el empleo de una gran cantidad de economistas, pero no logran mucho más».

Porque, en todo caso, afirmaba, la sostenibilidad financiera continuaría siendo «casera» y, al margen de los mercados financieros internacionales y de las agencias de calificación (que tienden a actuar en ambos casos pro-cíclicamente), «no existen palos o zanahorias externos» que puedan ser utilizados por Bruselas o Frankfurt, para incentivar y compatibilizar la austeridad presupuestaria con las decisiones políticas nacionales, cuya «agenda» es «principalmente doméstica y electoral», de modo que, en su opinión, no sería posible una coordinación presupuestaria en Europa sin la existencia de una «autoridad presupuestaria supranacional en la Unión Europea», distinta del Banco Central Europeo, en tanto que el desarrollo de las políticas presupuestarias y las reformas estructurales en los Estados miembros de la eurozona, claramente rebasan su ámbito de competencias⁴⁴.

En todo caso, más allá de las numerosas propuestas formuladas por los economistas tendentes a mejorar el PEC, en opinión de S. COLLIGNON, ante la necesidad de coordinar las políticas presupuestarias y de contar con mecanismos sancionadores en el marco de la UEM, no podía desconocerse que la cuestión principal estriba en el «déficit democrático», en tanto que la política presupuestaria se sitúa «en el corazón del proceso de decisión política» y, en las modernas economías de mercado, el poder de establecer impuestos supone que los ciudadanos son «últimos soberanos de las decisiones presupuestarias».

A su juicio, al mantener las decisiones presupuestarias en el nivel nacional, el Tratado de Maastricht estableció una «política fragmentada» de las políticas presupuestarias europeas, recordando que la teoría del fede-

43. DE HAAN, J.; BERGER, H. & HANSEN, D. J.: «The End of the Stability and Growth Pact?». *CESifo Working Paper* n. 1093, 2003, pg. 33.

44. BUTER, W. H.: «The "Sense and Nonsense of Maastricht" Revisited: What Have we Learnt about Stabilization in EMU?». *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44. Núm. 4, 2006, pgs. 705-706.

ralismo fiscal se basa en el principio según el cual, «el índice de los beneficios derivados de los bienes colectivos debe coincidir con las competencias nacionales», pudiendo constatarse, en su opinión, que las políticas presupuestarias «no funcionan así en Euroland»⁴⁵.

45. COLLIGNON, S.: «The End of the Stability and Growth Pact?». Op. cit., pg. 18.

Capítulo VI

El Tratado de Lisboa como Tratado de Tratados y el nuevo método de la Unión

SUMARIO: 1. EL RESTABLECIMIENTO DE LA POSICIÓN DE CENTRALIDAD DE LA COMISIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA. 2. ASISTENCIA FINANCIERA COMBINADA UNIÓN EUROPEA-EUROZONA: EL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIZACIÓN FINANCIERA (MEEF) Y LA FACILIDAD EUROPEA DE ESTABILIZACIÓN FINANCIERA (FEEF). 3. LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA ASISTENCIA FINANCIERA COMBINADA UNIÓN EUROPEA-EUROZONA. 3.1. *Límites establecidos por los Tribunales Constitucionales portugués y griego a la condicionalidad derivada de la aplicación de una asistencia financiera (MEEF/FEEF)*. a. Límites constitucionales a las medidas de austeridad fijados por el Tribunal Constitucional portugués. b. Límites constitucionales a las medidas de austeridad fijados por el Tribunal Constitucional griego. 3.2. *Límites establecidos por el Tribunal Constitucional Federal alemán a la participación del Estado en el MEEF y la FEEF*. 4. ASISTENCIA FINANCIERA A TRAVÉS DEL NUEVO MÉTODO DE LA UNIÓN. EL TRATADO CONSTITUTIVO DEL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD (MEDE).

1. EL RESTABLECIMIENTO DE LA POSICIÓN DE CENTRALIDAD DE LA COMISIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA

El Tratado de Lisboa (2007) no altera el *status quo* respecto de la distribución de competencias en materia económica y monetaria entre la UE y los Estados miembros, quienes, como hasta entonces, continúan siendo responsables de la gestión de sus políticas económicas y presupuestarias, hasta el punto de que, a juicio de J.-V. LOUIS, se puede afirmar que «nada

ha cambiado sustancialmente» en comparación con los Tratados existentes¹.

La Unión Económica y Monetaria se mantiene en el artículo 3.4 Tratado de la Unión Europea (TUE) entre los objetivos de la Unión Europea², pero como ha reconocido el Tribunal de Justicia UE en la Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (Asunto C-370/12. Pringle v. Ireland), el TFUE «no contiene ninguna definición de la política monetaria, se refiere en sus disposiciones sobre esa política a los objetivos de ésta antes que a sus instrumentos» (pgr. 53).

En todo caso, siguiendo las directrices del informe del Consejo ECOFIN (7423/05), de 20 de marzo de 2005 («Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento»), que fue asumido como Anexo II en las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de 22 y 23 de marzo de 2005³, el Tratado de Lisboa lleva a cabo un sensible incremento de las competencias de la Comisión tanto en el procedimiento de supervisión multilateral de las políticas económicas de los Estados miembros, como en el procedimiento de déficit excesivo.

De este modo, aun cuando el modelo de coordinación económica diseñada por el Tratado de Maastricht se mantiene en los mismos términos en el actual artículo 121 TFUE, el apartado 4 de dicho precepto fomenta un mayor grado de cumplimiento de la misma por parte de los Gobiernos de los Estados miembros, incorporando al Derecho originario la competencia de la Comisión para dirigir una advertencia a un Estado miembro cuando se compruebe que su política económica contradice las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros, o

1. LOUIS, J.-V.: «Economic Policy under the Lisbon Treaty», en GRILLER, S. y ZILLER, J. (eds.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*. Springer: Verlag Wien, 2008, pg. 286.
2. No obstante, la Unión Económica y Monetaria no aparecía formulada entre los objetivos de la Unión Europea recogidos en el Artículo I-3 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa [Vid. al respecto, BRIBOSIA, H.: «La politique économique et monétaire», en AMATO, G.; BRIBOSIA, H. y DE WITTE, B. (eds.): *Genesis and Destiny of the European Constitution*. Brussels: Bruylant, 2007, pgs. 663-685].
3. Bajo la forma jurídica del *soft law*, el Código de Conducta aprobado por el Consejo ECOFIN el 11 de Octubre de 2005 («Specifications on the implementations of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of the Stability and Convergence Programmes»), había previsto que el asesoramiento político de la Comisión en relación con el cumplimiento por los Estados miembros de las orientaciones generales para las políticas económicas, adoptaría la forma de una recomendación bajo la previsión contenida en el artículo 211 TCE, que se haría pública. Sobre esta base, la Comisión adoptó la Recomendación [SEC (2008) 1942/3] «Prestando asesoramiento político en materia de política económica y presupuestaria a Francia».

pueda poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria.

Por otro lado, el artículo 126.1 TFUE mantiene la prohibición para los Estados miembros de incurrir en déficits públicos excesivos, y en el procedimiento de declaración de déficit excesivo, se acomoda la intervención de la Comisión al carácter impulsor de las decisiones del Consejo reconocido por el TJUE en la Sentencia de 13 de julio de 2004, de manera que el artículo 126.7 TFUE, sobre la base de una recomendación de la Comisión, el Consejo adopta las recomendaciones a un Estado miembro, subsiguientes a la declaración de déficit excesivo, por las que le insta a poner fin al mismo

Por su parte, la Declaración núm. 30, aneja al Tratado de Lisboa, relativa al artículo 126 del TFUE, reconoce como pilares de la política económica y presupuestaria de la Unión y de los Estados miembros: la garantía del potencial de crecimiento y el mantenimiento de situaciones presupuestarias saneadas, afirmando que, a tales efectos, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento constituye un instrumento importante.

Pese a todo, el contenido del Protocolo núm. 5 anejo al TCE, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, se traslada literalmente al Tratado de Lisboa como Protocolo núm. 12⁴, y, a partir de la previsión contenida en el artículo 5.1 TFUE, que prevé la aplicación de disposiciones particulares a los Estados integrantes de la eurozona, el Tratado de Lisboa incorpora respecto de éstos una regulación diferenciada de determinados aspectos relativos a la supervisión multilateral y a la aplicación del procedimiento de déficit excesivo en el Capítulo IV («Disposiciones específicas para los Estados miembros cuya moneda es el euro»).

Así, el artículo 136.1 TFUE atribuye al Consejo la competencia para adoptar, con arreglo a los procedimientos previstos en los artículos 121 y 126 –a excepción del artículo 126.14 TFUE donde se contiene la remisión al Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo–, medidas relativas a los Estados miembros cuya moneda es el euro, con una doble finalidad:

4. No obstante, unos meses antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Reglamento (CE) núm. 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, posteriormente modificado en numerosas ocasiones, fue objeto de codificación, en aras de una mayor racionalidad y claridad, por el Reglamento (CE) núm. 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009 (DOUE L 145, de 10.06.2009), posteriormente modificado por el Reglamento (UE) núm. 679/2010 del Consejo, de 26 de julio (DOUE L 198, de 30.7.2010).

- De un lado, reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria,
- De otro, elaborar las orientaciones de política económica referidas a dichos Estados, velando, en todo caso, por su compatibilidad con las adoptadas para el conjunto de la Unión, así como garantizar su vigilancia.

Por su parte, el artículo 136.2 TFUE únicamente reconoce la participación de los *Ins* (o Estados miembros de la eurozona) en las votaciones sobre las medidas adoptadas por el Consejo en relación con los artículos 121 y 126 TFUE (excepto el artículo 126.14 TFUE).

De hecho, la preocupación por la estabilidad de la moneda única en el sistema monetario internacional y la voluntad de asegurarla, supuso la modificación del antiguo Artículo 111.4 TCE⁵, convirtiendo a los Estados miembros de la eurozona en los únicos con participación en las votaciones del Consejo relativas a las posiciones comunes sobre las cuestiones que revistan especial interés para la unión económica y monetaria en las instituciones y conferencias financieras internacionales competentes, y en las votaciones del Consejo en que se adopten medidas adecuadas para contar con una representación única en las instituciones y conferencias financieras internacionales (artículo 138 TFUE). De este modo, aun cuando los conceptos de especial interés y de medidas adecuadas deberán ser objeto de precisión en cada momento, como estimaba J.-V. LOUIS, «con la voluntad política necesaria», el artículo 138 TFUE podría resultar «útil» para asegurar la posición del euro en el sistema monetario internacional.

En definitiva, podría decirse que las escasas novedades que aporta el Tratado de Lisboa, se centran, precisamente, en los aspectos relativos al funcionamiento de la moneda única y, en este sentido, se institucionaliza el Eurogrupo como conjunto de Estados singularizados en el seno de la Unión, a quien compete la designación, por mayoría de los Estados miembros de la zona euro, de un Presidente por un período de dos años y medio, según prevé el Artículo 2 del Protocolo núm. 14 Anejo al Tratado de Lisboa. En el contexto del Sistema Europeo de Bancos Centrales, el artículo 282.1 TFUE incorpora una referencia expresa al Eurosistema, integrado por el BCE y los Bancos Centrales Nacionales de los Estados

5. El Artículo 111.4 según la redacción contenida en el Tratado de Niza (2001) afirmaba: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al BCE, decidirá sobre la posición de la Comunidad a nivel internacional respecto a temas de especial relevancia para la unión económica y monetaria y sobre su representación de acuerdo con la atribución de competencias prevista en los artículos 99 y 105».

cuya moneda es el euro, como organismo diferenciado del SEBC al que corresponde la dirección de la política monetaria de la Unión.

Además, en consonancia con la previsión contenida en el artículo 137 TFUE, el artículo 1 del Protocolo núm. 14, prevé que el Eurogrupo, integrado por los Ministros de los Estados miembros de la eurozona, mantendrán reuniones de carácter informal –y, en consecuencia, sin capacidad jurídica vinculante–, que se celebrarán siempre que sea necesario, para examinar cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que comparten en lo relativo a la moneda única. En estas reuniones participará la Comisión y se invitará a participar al Banco Central Europeo. La preparación de tales reuniones corresponderá a los representantes de los ministros de finanzas de los Estados miembros cuya moneda es el euro y de la Comisión.

Un Protocolo sobre el Eurogrupo del que cabe subrayar, a juicio de J.-V. LOUIS, la referencia en su Preámbulo al deseo de establecer una coordinación cada vez más estrecha de las políticas económicas en la zona del euro, así como el hecho de que es el único momento en que, a lo largo de todo el Tratado, se utiliza la expresión «zona del euro»⁶. Sin embargo, más allá de la regulación normativa, I. BEGG subraya cómo progresivamente el Eurogrupo se ha convertido en el «foro político» de mayor influencia en el proceso de toma de decisiones de la eurozona, y aunque su actividad consiste en debatir acerca de acontecimientos económicos y adoptar decisiones políticas sin carácter jurídicamente vinculante, *de facto*, ha adquirido el carácter de un espacio de decisión «sobre los incumplimientos» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁷.

En definitiva, como estima el autor precitado, el Tratado de Lisboa tan sólo incorpora cambios marginales respecto de la posición constitucional en relación con la coordinación de las políticas establecida en el Tratado de Maastricht y, por lo que hace a la coordinación de las políticas presupuestarias, el principal mecanismo sigue siendo el PEC⁸, mientras que desde el punto de vista institucional, el papel clave en la gestión de la UEM continúa siendo desarrollado por el Comité Económico y Financiero previsto en el artículo 134 TFUE, que prepara las reuniones del Consejo ECOFIN y funciona como grupo de trabajo o Eurogroup Working Group (EWG, en sus siglas en inglés) en la preparación de las reuniones del Eu-

6. LOUIS, J.-V.: «Economic Policy under the Lisbon Treaty». Op. cit., pgs. 290-291.

7. BEGG, I.: «Economic governance in an enlarged euro area», *European Economy*. Economic Papers 311. European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brussels, March, 2008, pg. 11.

8. BEGG, I.: «Economic governance in an enlarged euro area». Op. cit., pg. 7.

rogrupo. En ambas modalidades de la formación, su trabajo se desarrolla «entre bastidores», sin hacer pública su actividad en la web y adoptando muy raramente informes públicos⁹.

De este modo, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no ha supuesto la consecución de sustanciales avances en el reforzamiento de la coordinación y la supervisión de las políticas económicas, especialmente, entre los Estados de la eurozona, pues, como constata J.-V. LOUIS, hasta ahora no ha sido posible contar con «Presupuestos nacionales elaborados con previsiones económicas uniformes», ni tampoco los cálculos de la Comisión, que deberían constituir una «referencia legítima», generan confianza en todos los Estados miembros¹⁰.

Unas limitaciones estructurales de la UE –como se las califica– para resolver las tensiones entre la política monetaria «federal» y la política presupuestaria nacional de los Estados miembros de la eurozona que derivan, en opinión de P. ARESTIS & M. SAWYER, de la ausencia en el marco jurídico europeo de un sistema de transferencia del poder de gasto desde las «zonas relativamente ricas a las zonas relativamente pobres», que permita «limitar los efectos en una zona derivados de un shock asimétrico», pero que también son consecuencia de la inexistencia de un «nivel de política presupuestaria federal» que actúe a través de las distintas unidades del sistema como un estabilizador automático¹¹.

Desde luego, el artículo 122 TFUE –heredero del artículo 103 A del Tratado de Maastricht–, contempla la posibilidad de que la Unión Europea, a través del Consejo previa propuesta de la Comisión y con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros, pueda adoptar medidas adecuadas a la situación económica, en particular –que no exclusivamente–, si surgieren dificultades graves en el ámbito del suministro de la energía (apartado 1), pero también en el caso de dificultades o serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiera controlar (apartado 2).

9. BEGG, I.: «Economic governance in an enlarged euro area». Op. cit., pg. 13.

10. LOUIS, J.-V.: «Economic Policy under the Lisbon Treaty». Op. cit., pg. 293.

11. ARESTIS, P. & SAWYER, M.: «The Design Faults of the Economic and Monetary Union», *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 19. Núm. 1, March, 2011, pg. 24. En este sentido, los autores subrayan el hecho de que, hasta que no se evidenció «que la actuación de las agencias de calificación crediticia resultaba un tanto sospechosa», el Banco Central Europeo no suspendió su política de aceptar únicamente los «títulos» de los Estados miembros que alcanzaran un «elevada calificación crediticia» (Ut supra, pg. 28).

Sin embargo, en la Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (Asunto C-370/12. Pringle v. Ireland), el Tribunal de Justicia ha estimado que el artículo 122.1 TFUE «no constituye una base jurídica apropiada para una eventual asistencia financiera de la Unión a los Estados miembros que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación» (pgr. 116) y, de otro lado, precisamente la concreción de la ayuda prevista en el artículo 122.2 TFUE, mediante el Reglamento (UE) núm. 407/2010, de 11 de mayo, cuyo análisis se desarrolla a continuación, planteó ciertas dudas acerca de su compatibilidad con la *cláusula no-bailout* –ahora contemplada en el artículo 125 TFUE¹²–, cuando la ayuda financiera de la Unión a un Estado Miembro tenga lugar en un contexto que no se corresponda con el descrito por el artículo 122.2 TFEU, supuesto que podría implicar una inaplicación indebida de la cláusula exención de corresponsabilidad financiera y, en consecuencia, una intervención de la Unión Europea *ultra vires*.

Esta cuestión constituye el objeto principal del pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la UE en la Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (Pringle v. Ireland), donde el Alto Tribunal europeo estima que, en principio, la *cláusula no-bailout* resulta compatible con las medidas de asistencia financiera a los Estados miembros previstas en el artículo 122 TFUE, como lo demuestra el hecho, afirma, de que el artículo 122 TFUE no considere que los mecanismos de asistencia financiera que contempla constituyan una excepción a la aplicación del artículo 125 TFUE, aunque, al mismo tiempo considera que este último precepto, puede actuar con carácter limitativo respecto de otras modalidades de asistencia financiera en las que participen la UE o los Estados miembros, atendiendo al «objetivo perseguido» por dicho artículo (pgrs. 130-131).

A pesar de la notoria ambigüedad con la que el Tribunal de Justicia se refiere a esas «otras modalidades de asistencia financiera», en opinión de A. DE GREGORIO MERINO, cuando la situación de crisis financiera de un Estado miembro –con independencia de su origen–, se inserta en el marco de una crisis económica y financiera mundial que provoca un fuerte deterioro en las posiciones del déficit y de la deuda de los Estados miembros que repercute en la propia estabilidad del conjunto de la Unión Europea, resulta necesaria una actuación tendente a la estabilización financiera de la Unión. Esta interpretación, afirma, llevó al Consejo a adoptar el Reglamento (UE) núm. 407/2010, por el que se crea el Mecanismo Europeo

12. J.-V. Louis la ha definido como el «código presupuestario de la Unión» (Vid. Louis, J.-V.: «Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages», Op. cit., pg. 977).

de Estabilización Financiera (MEEF), con fundamento en el artículo 122.2 TFUE, utilizando el amplio margen de discrecionalidad que le proporciona la valoración de los términos «dificultades», «grave riesgo», «severas dificultades», y «circunstancias excepcionales»¹³.

No obstante, como se podrá comprobar en las páginas que siguen, con posterioridad a este Reglamento (UE), se ha optado por la articulación de otros instrumentos de asistencia financiera de distinta naturaleza jurídica bajo el denominador común del principio de intergubernamentalidad.

Desde tales premisas, en los primeros momentos de la crisis económica y financiera mundial –en opinión de M. SCHWARZ, «la más grave en la historia europea desde la Segunda Guerra Mundial»¹⁴–, cuyas primeras manifestaciones tuvieron lugar en el verano de 2007 con la repercusión bursátil de la crisis de las hipotecas subprime en Estados Unidos, las instituciones europeas manifestaron su confianza en la estabilidad del euro en el marco del sistema normativo establecido en el Tratado de Lisboa y en el PEC, ignorando, en este primer momento, los efectos que desplegaría respecto de la vertiente de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros.

De hecho, el Consejo ECOFIN había venido trabajando en la gestión de crisis financieras desde 2007, adoptando, para hacer frente a posibles «tormentas financieras»¹⁵, un conjunto de principios para una gestión financiera transfronteriza y estableciendo una hoja de ruta inspirada en un fortalecimiento de los acuerdos de la Unión Europea relativos a la estabilidad financiera –«Main Results of the Council» (1357/07)–, si bien, en opinión de N. MOLONEY, sus contenidos eran excesivamente genéricos y no resultaban aplicables en la práctica¹⁶, de manera que en los primeros momentos, las respuestas activas frente a la crisis fueron esencialmente

13. DE GREGORIO MERINO, A.: «Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: The mechanisms of financial assistance», *Common Market Law Review*, Vol. 49, Issue 5, 2012, pg. 1634.
14. SCHWARZ, M.: «A Memorandum of Misunderstanding-The Doomed Road of the European Stability Mechanism and a possible way out: Enhanced cooperation», *Common Market Law Review*, Vol. 51, Issue 2, 2014, pg. 389.
15. FERRAN, E.: «Crisis-driven regulatory reforms: where in the world is the EU going?», en FERRAN, E.; MOLONEY, N.; HILL, J. & COFFEE, J. C. (Jr.): *The Regulatory Aftermath of the Global Financial Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, pg. 59.
16. No obstante, en relación con la crisis económica y financiera pueden destacarse las aportaciones del Consejo ECOFIN a través de los análisis: «Key Issues Paper» (5267/1/08), de 12 de febrero de 2008, las Conclusiones de 14 de mayo de 2008 en relación con «The EU Supervisory Framework and Financial Stability Arrangements» (8515/3/08); «Updated Financial Market Stability Roadmaps» (9056/1/08), de 14 de mayo de 2008, e «Immediate Responses to Financial Turmoil» (13930/08).

locales, a menudo «sin tomar demasiado en cuenta» las consecuencias para la estabilidad financiera de la Unión Europea¹⁷.

Por ello, pese a que en febrero de 2008, la Comisión reconocía en la Comunicación [COM (2008) 122 final] «Sistema financiero europeo: adaptación al cambio», que la situación económica y las perspectivas globales siguen siendo excepcionalmente inciertas, como consecuencia de las turbulencias en los mercados financieros, la desaceleración de la economía estadounidense y el ascenso en los precios de las materias primas, sin embargo, afirmaba que resulta especialmente positivo el alto grado de estabilidad que ofrece el euro, subrayando a este respecto que los esfuerzos realizados con anterioridad para lograr el equilibrio presupuestario o superávits en consonancia con la parte preventiva del PEC actúan como estabilizadores automáticos.

Sin embargo, el 29 de octubre de ese mismo año, a través de la Comunicación [COM (2008) 706 final] «De la crisis financiera a la recuperación: un marco europeo de acción», reconocía que la crisis financiera aún no ha pasado y ya está provocando una grave desaceleración que afecta a la economía en general y que la situación del sistema financiero global sigue siendo muy frágil, persistiendo el riesgo de una grave crisis crediticia. Pero, según se afirmaba, la fuerza de Europa radica en su solidaridad y en la capacidad de actuar conjuntamente, pues coordinar la actuación nacional dentro de una serie de principios comunitarios claros, completados con la acción directa de la Unión, ha demostrado ser la respuesta adecuada, respaldada por una actuación decidida, coordinada y efectiva: a nivel de la UE por la Comisión, el Banco Central Europeo y la presidencia francesa del Consejo, y a nivel nacional por los Estados miembros, con pleno respaldo y cooperación del Parlamento Europeo.

En particular, en relación al PEC se estimaba que éste proporciona el marco político adecuado, equilibrando las necesidades de estabilización a corto plazo con los requisitos de reformas estructurales a largo plazo, principalmente respaldando el proceso de ajuste. Su aplicación, según se

17. Este es el caso del grupo Fortis, constituido el 28 de septiembre de 2008 mediante una aportación coordinada de 11.2 billones de euros sufragada por los Gobiernos de Luxemburgo, Países Bajos y Bélgica, aunque el rescate fracasó debido a las tensiones desencadenadas con motivo de la nacionalización por los Países Bajos de la participación de Luxemburgo en Fortis, concluyendo con la venta por Bélgica y Luxemburgo de los elementos restantes a BNP Paribas. Por su parte, el grupo Dexia, en opinión de N. MOLONEY, funcionó mejor, a través de un rescate transnacional coordinado por Luxemburgo, Francia y Bélgica. Asimismo, otras entidades transnacionales como RBS e ING fueron objeto de rescate por parte de los Estados (MOLONEY, N.: «EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: "More Europe" or more Risks?», *Common Market Law Review*, Vol. 47, Issue 5, 2010, pg. 1320).

estimaba, garantizaría que cualquier deterioro de las finanzas públicas iría acompañado de reformas estructurales adecuadas a la situación, posibilitando, al mismo tiempo el retorno a posiciones sostenibles, si bien como punto de partida, se prevé que las políticas presupuestarias deberán inscribirse plenamente en el grado de flexibilidad permitido por el Tratado y por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado.

En todo caso, se entendía que el procedimiento de déficit excesivo debe considerarse como un «apoyo mutuo» para superar los problemas actuales y garantizar la sostenibilidad a largo plazo, debiendo distinguir claramente entre consecuencias presupuestarias derivadas de errores de política y efectos cíclicos, incluidas las consecuencias del paquete de rescate de la crisis financiera. Únicamente el aumento de los niveles de deuda debido a los planes de rescate se tendría en cuenta en el proceso de supervisión.

Asimismo, como respuesta a la situación económica, habida cuenta de la magnitud de la crisis, a través de la Comunicación [COM(2008) 800 final] «Un Plan Europeo de Recuperación Económica», la Comisión presentó al Consejo un proyecto que adoptaba un enfoque coordinado, proponiendo una respuesta macroeconómica anticíclica a la crisis mediante un ambicioso conjunto de acciones destinado a apoyar la economía real y evitar una profunda recesión.

Sin embargo, las iniciativas más significativas fueron adoptadas a partir de las Comunicaciones de la Comisión de marzo y mayo de 2009, a través de las cuales, en opinión de E. FERRAN, la Comisión europea ve restablecida su posición de centralidad, en tanto que ambos documentos marcan un «punto de inflexión» respecto de la adopción de reformas institucionales a largo plazo¹⁸.

En efecto, la Comunicación de la Comisión de 4 de marzo de 2009 [COM (2009) 114 final] «Gestionar la recuperación europea», abogaba por la adopción de un programa ambicioso de reforma en el sector financiero, subrayando, al mismo tiempo, la importancia de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. En concreto, la Comisión afirma compartir el análisis de las causas de la crisis financiera realizado por el grupo de expertos de alto nivel presidido por Jacques De Larosière, presentado el 25 de febrero de 2009. Entre las conclusiones, la Comisión invitaba al Consejo Europeo de primavera a que, a su vez, invitara a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para garantizar la esta-

18. FERRAN, E.: Crisis-driven regulatory reform: where in the world is the EU going?. Op. cit., pg. 58.

bilidad financiera a largo plazo en cuanto lo permitieran las condiciones económicas, en línea con el PEC.

En última instancia, el 27 de mayo de 2009, la Comisión publicó la Comunicación «Supervisión financiera europea» [COM (2009) 252], en la que trataba de abordar las deficiencias en la supervisión detectadas como consecuencia de la crisis económica y financiera, tanto en casos particulares como en el sistema financiero en su conjunto.

De este modo, sobre la base de las conclusiones expuestas en el Informe de De Larosière, reconocía de modo expreso que esta Comunicación representa una etapa clave, al exponer la configuración básica de un nuevo marco europeo de supervisión financiera sustentado en dos nuevos pilares: un Consejo Europeo de Riesgo Sistémico (CERS) que vigilará y evaluará las amenazas potenciales que se deriven para la estabilidad financiera de la evolución macroeconómica y de la evolución del sistema financiero en su conjunto («supervisión macroprudencial»), como mecanismo de alerta temprana de los riesgos para el sistema; y un Sistema Europeo de Supervisores Financieros (SESF), consistente en una potente red de supervisores financieros nacionales que trabajen conjuntamente con las nuevas Autoridades Europeas de Supervisión –sobre la base de la atribución de competencias compartidas–, a fin de salvaguardar la solidez financiera de las empresas financieras individuales y proteger a los consumidores de servicios financieros («supervisión microprudencial»)¹⁹.

También cabe subrayar que el artículo 6 del Reglamento (UE) núm.

19. Respecto de la supervisión macroprudencial, tales previsiones se han concretado mediante la aprobación del Reglamento (UE) núm. 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (DOUE L 331/1, de 15.12.2010). La Junta Europea de Riesgo Sistémico es controlada por el Banco Central Europeo en los términos establecidos por el Reglamento (UE) núm. 1096/2010 del Consejo, de 17 de noviembre de 2010 (DOUE L 331/162, de 15.12.2010).

La supervisión microprudencial ha sido articulada mediante la creación de una Autoridad Europea de Supervisión por el Reglamento (UE) núm. 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados) (DOUE L 331/84, de 15.12.2010), así como por el Reglamento (UE) núm. 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) (DOUE L 331/8, de 15.12.2010), y el Reglamento (UE) núm. 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) (DOUE L 331/2, de 15.12.2010), modificado por el Reglamento (UE) núm. 1022/2013, de 22 de octubre (DOUE L 287/5, de 29.10.2013).

1024/2013, del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito²⁰, crea el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) (SSM, en sus siglas en inglés), integrado por el BCE y las autoridades nacionales competentes con el fin de intensificar la supervisión del sector bancario.

La participación del BCE en el Mecanismo Único de Supervisión ha otorgado, a juicio de S. BARONCELLI, una nueva dimensión al concepto de «independencia» del BCE, en tanto que la asignación de las competencias relativas a la supervisión prudencial, sumadas a las tradicionales competencias activas de política monetaria dan lugar a un conjunto de instrumentos de actuación en el ámbito financiero y no sólo monetario, que pueden suponer algún tipo de «conflicto entre los diferentes objetivos» que el BCE debe perseguir²¹.

Por su parte, las reuniones del Consejo Europeo entre 2008 y 2009 tuvieron lugar bajo el llamamiento a la realización de reformas y el apoyo a las iniciativas desarrolladas por las instituciones de la Unión Europea, pero también «identificando determinadas áreas como prioritarias»²².

En concreto, el Consejo Europeo de Bruselas del 15-16 de octubre de 2008, reconocía reunirse en un contexto marcado por la crisis económica y financiera internacional, manifestando su determinación de actuar de forma concertada y global para proteger el sistema financiero europeo. En este sentido, se congratulaba de las medidas adoptadas desde el inicio de la crisis por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales nacionales asegurando la liquidez del sistema financiero, y acogía con agrado el plan de acción concertada de los países de la zona del euro de 12 de octubre cuyos principios hacía suyos, apoyando a la Comisión en la aplicación de las normas relativas a la política de la competencia y de ayudas públicas.

Con el fin de posibilitar una reacción rápida y eficaz ante una situación de crisis, acordaba la creación de un mecanismo de alerta, de intercambio de información y de evaluación («célula de crisis financiera»), en el que participarían representantes de la Presidencia en ejercicio, del Presidente de la Comisión, del Presidente del BCE, del Presidente del Eurogrupo, y de los Gobiernos de los Estados miembros. Dicha célula de crisis financie-

20. DOUE L 287/63, de 29.10.2013.

21. BARONCELLI, S.: «The Independence of the ECB after the Economic Crisis», en M. ADAMS; F. FABBRINI & P. LAROCHE (Eds.): *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Hart Publishing, 2014, pg.141.

22. FERRAN, E.: «Crisis-driven regulatory reforms: where in the world is the EU going?». Op. cit., pg. 59.

ra se basaría en las estructuras administrativas ya existentes y podría ser activada por cualquier Estado miembro que afrontara una crisis, proporcionando una información inmediata y confidencial a las instituciones y a todos los Estados miembros. Asimismo, permitiría velar por la adecuada coordinación de las acciones emprendidas o que se hayan de emprender.

Al mismo tiempo, el Consejo Europeo de 19-20 de marzo de 2009²³ reiteraba su firme adhesión al principio del saneamiento de las finanzas públicas y al marco del PEC, indicando que los Estados miembros deben volver lo antes posible a sus objetivos presupuestarios a medio plazo, al ritmo que permita la recuperación económica y de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, recuperando así lo antes posible posiciones consecuentes con la sostenibilidad de la hacienda pública.

De ahí que, con el objetivo de salvaguardar la estabilidad financiera del conjunto de la Unión Europea y, específicamente, de la zona del euro, realizando un ejercicio de creatividad jurídica –no carente, en determinados casos, de cierta audacia–, a partir de la primavera de 2010²⁴, tanto las

23. Precisamente, a lo largo de 2009, el procedimiento de déficit excesivo fue activado en relación con *España* [Decisión del Consejo, de 27 de abril de 2009, sobre la existencia de un déficit excesivo en España (2009/417/EC) (O. J. L 135/25, de 30.5.2009)]; *Francia* [Decisión del Consejo (2009/414/EC) (O. J. L 135/19, de 30.5.2009)]; *Grecia* [Decisión del Consejo (2009/415/EC) (O. J. L 135/21, de 30.5.2009)]; *Irlanda* [Decisión del Consejo (O. J. L 135/23, de 30.5.2009)]; *Letonia* [Decisión del Consejo (2009/591/EC) (O. J. L 202/50, de 4.8.2009). Procedimiento concluido mediante Decisión del Consejo (2013/317/EU) (O. J. L 173/48, de 26.6.2013)]; *Lituania* [Decisión del Consejo (2009/588/EC) (O. J. L 202/44, de 4.8.2009). Procedimiento concluido mediante Decisión del Consejo (2013/316/EU) (O. J. L 173/46, de 26.6.2013)]; y *Malta* [Decisión del Consejo (2009/587/EC) (O. J. L 202/42, de 4.8.2009). Procedimiento concluido mediante Decisión del Consejo, de 27 de noviembre de 2012.

24. Por su parte, en 2010 fueron objeto de una declaración del Consejo sobre la existencia de déficit excesivo *Alemania* [Decisión del Consejo (2010/285/EU) (O. J. L 125/38, de 21.5.2010)]. Procedimiento concluido mediante Decisión del Consejo (2012/369/EU) (O. J. L 179/17, de 11.7.2012); *Austria* [Decisión del Consejo (2010/282/EU) (O. J. L 125/32, de 21.5.2010)]. Procedimiento concluido mediante Decisión del Consejo, de 17 de junio de 2014; *Bélgica* [Decisión del Consejo (2010/283/EU) (O. J. L 125/34, de 21.5.2010)]. Procedimiento concluido mediante Decisión del Consejo de 17 de junio de 2014; *Chipre* [Decisión del Consejo (2010/401/EU) (O. J. L 186/30, de 20.7.2010)]; *Eslovaquia* [Decisión del Consejo (2010/290/EU) (O. J. L 125/48, de 21.5.2010)]. Procedimiento concluido mediante Decisión del Consejo, de 17 de junio de 2014; *Eslovenia* [Decisión del Consejo (2010/289/EU) (O. J. L 125/46, de 21.5.2010)]; *Finlandia* [Decisión del Consejo (2010/408/EU) (O. J. L 189/17, de 22.7.2010)]. Procedimiento concluido mediante Decisión del Consejo (2011/417/EU) (O. J. L 187/27, de 16.7.2011); *Italia* [Decisión del Consejo (2010/286/EU) (O. J. L 125/40, de 21.5.2010)]. Procedimiento concluido mediante Decisión del Consejo (2013/214/EU) (O. J. L 173/41, de 26.6.2013); *Países Bajos* [Decisión del Consejo (2010/287/EU) (O. J. L 125/42, de 21.5.2010)]. Procedimiento concluido mediante Decisión del Consejo, de 17 de ju-

instituciones europeas como los Estados miembros de la eurozona articularan un conjunto de mecanismos con el objetivo de proporcionar asistencia financiera a los Estados miembros que no pudieran autofinanciarse en los mercados de capitales, recurriendo, a tales efectos, a la adopción de medidas de distinta naturaleza jurídica y política en las que se conjugan instrumentos propios del Derecho comunitario y del Derecho internacional, pasando por la reforma del Artículo 136 TFUE.

En tales circunstancias, la técnica jurídica a través de la cual se pretendía desarrollar la actuación de la Unión Europea se planteó inicialmente bajo la fórmula del nuevo método de la Unión. Un concepto que, en opinión de E. CHITI & P. G. TEIXEIRA, debía ser entendido como la referencia «a la interdependencia y a la interacción entre la Comunidad y los instrumentos intergubernamentales en el seno de la UE, a través de las múltiples y complejas fórmulas previstas en el Tratado de Lisboa», aun cuando, según afirman, la realidad no ha resultado ajustada a este modelo general, en tanto que las respuestas jurídicas de la Comunidad se han articulado mediante mecanismos que «minimizan» el papel y la función de los «canales Comunitarios», optando por «una específica forma de coordinación de los gobiernos nacionales»²⁵.

Ciertamente, como señalan R. DEHOUSSE y L. BOUSSAGUET, ante la falta de previsiones en el marco de la Unión para responder a una crisis económica y financiera como la desencadenada a partir de 2008, los Ejecutivos nacionales se han «impuesto como los actores clave en la respuesta de la Unión»²⁶, especialmente, a través del desarrollo del principio de intergubernamentalidad, necesario cuando la respuesta consiste en la prestación de asistencia financiera entre Estados mediante recursos provenientes de los Presupuestos nacionales.

Sin embargo, como se podrá comprobar en las páginas que siguen, el análisis detallado de los mecanismos de asistencia financiera articulados sobre la base de la intergubernamentalidad, pone de manifiesto que la

nio de 2014]; y Portugal [Decisión del Consejo (2010/288/EU) (O. J. L 125/44, de 21.5.2010)].

25. CHITI, E. & TEIXEIRA, P. G.: «The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crises», *Common Market Law Review*. Vol. 50, Issue 3, 2013, pg. 686.

Los autores relatan cómo este concepto fue utilizado por la Canciller A. Merkel en su intervención en el Colegio de Europa en Brujas, en noviembre de 2010 (Ut supra, pgs. 685-686).

26. DEHOUSSE, R. y BOUSSAGUET, L.: «L'impact de la crise sur la gouvernance européenne», *Pouvoirs. Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*. Núm. 149, 2014, pg. 10.

participación de las instituciones y órganos de la Unión no ha sido completamente ignorada, aunque cabe apreciar diferencias en el grado de intensidad y en la naturaleza con que se contempla la intervención de las instituciones europeas en su proceso de actuación.

2. ASISTENCIA FINANCIERA COMBINADA UNIÓN EUROPEA-EUROZONA: EL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIZACIÓN FINANCIERA (MEEF) Y LA FACILIDAD EUROPEA DE ESTABILIZACIÓN FINANCIERA (FEEF)

En la sesión extraordinaria de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 7 de mayo de 2010, se acordó que la Comisión propondrá un mecanismo europeo de estabilización para preservar la estabilidad financiera en Europa, que sería sometido a votación en una reunión extraordinaria del ECOFIN, convocada por la presidencia española el 9 de mayo, finalmente concretado en el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (en adelante, MEEF o EFSM, en sus siglas en inglés), articulado mediante el Reglamento (UE) núm. 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010²⁷, sobre la base del artículo 122.2 TFUE.

La asistencia prevista a través del MEEF tendría lugar con el apoyo conjunto de la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional (FMI), otorgando, a tales efectos, competencias de ejecución al Consejo.

La activación del mecanismo se realizaría bajo condiciones estrictas de política económica respecto de un Estado miembro que se encuentre afectado, o gravemente amenazado, por una severa perturbación económica o financiera ocasionada por acontecimientos excepcionales que no puede controlar (artículo 1), concretándose en la concesión de un préstamo o de una línea de crédito (artículo 2.1), sin perjuicio de la aplicación del Reglamento (UE) núm. 332/2002, del Consejo, de 18 de febrero, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros²⁸.

27. O. J. L 118/1, de 12.05.2010 [nota: se utiliza la versión inglesa por considerar que la disparidad de las versiones españolas en la traducción de término inglés Memorandum of Understanding (MoU) puede inducir a confusión].

El Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) –junto con la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF)–, fue activado para prestar asistencia financiera a Irlanda y Portugal en el periodo entre 2011-2014 [Respecto de Irlanda, vid. Decisión de ejecución del Consejo (2011/77/UE), sobre la concesión por la Unión de ayuda financiera a Irlanda (DOUE L 30/34, de 4.2.2011). Respecto de Portugal, vid. Decisión de ejecución del Consejo (2011/344/UE), sobre concesión por la Unión de ayuda financiera a Portugal (DOUE L 159/88, de 17.6.2011)].

28. DOCE L 53/1, de 23.2.2002.

En este sentido, la Comisión quedaba facultada para contratar préstamos en los mercados de capitales o con instituciones financieras, en nombre de la Unión Europea (artículo 2.1, párr. segundo), aunque la decisión acerca de la asistencia financiera sería tomada mediante Decisión del Consejo por mayoría cualificada, sobre la base de una propuesta de la Comisión (artículo 3.2).

El Estado miembro que solicitara asistencia financiera de la Unión debería proceder a evaluar sus necesidades financieras con la Comisión, en relación con el Banco Central Europeo (BCE), presentando a la Comisión y al Comité Económico y Financiero, un proyecto de programa de ajuste económico y financiero (artículo 3.1) (conocido como Programa de Ajuste Económico y Financiero –PAEF– una vez aprobado).

Así, la decisión de conceder un préstamo o una línea de crédito a un Estado miembro, debía contener, en ambos casos, además de la aprobación del programa de ajuste preparado por el Estado miembro beneficiario para cumplir las condiciones económicas que acompañan a la ayuda financiera [artículo 3.3.c) y 3.4.c)], las propias condiciones generales de política económica que acompañan a la ayuda financiera de la Unión, con vistas a restablecer una situación económica o financiera sana en el Estado miembro beneficiario, definidas por la Comisión consultando al BCE [artículo 3.3 (b) y 3.4 (b)]²⁹.

Adoptado sobre la base del artículo 143 TFUE (antiguo 119 TCE), el artículo 1 del Reglamento (UE) núm. 332/2002, únicamente reconoce como beneficiarios de este mecanismo a los Estados miembros que no han adoptado el euro (artículo 1.1). A través del mismo, junto al Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea ha prestado asistencia a la balanza de pagos de Hungría, Letonia y Rumanía, mediante Decisiones del Consejo 2009/102/CE; 2009/290/CE y 2009/459/CE, respectivamente.

29. En el supuesto de que la ayuda financiera se concrete en la concesión de un préstamo, la Decisión contendrá precisiones acerca de: a) El importe, el vencimiento medio, la fórmula de fijación de precios, el número máximo de tramos, el período de disponibilidad, y las demás normas detalladas necesarias para la aplicación de la ayuda; b) Las condiciones generales de política económica que acompañan a la ayuda financiera –definidas por la Comisión, consultando al BCE–, con el objetivo de restablecer una situación económica o financiera sana en el Estado miembro beneficiario, y de restaurar su capacidad de financiación en los mercados financieros; y c) La aprobación del programa de ajuste elaborado por el Estado miembro beneficiario (artículo 3.3). Si la ayuda financiera consiste en la concesión de una línea de crédito, la Decisión concretará los aspectos siguientes: a) El importe, la cuota por disponibilidad de la línea de crédito, la fórmula de fijación de precios aplicable para la liberación de los fondos, el período de disponibilidad de la ayuda, y las demás normas detalladas necesarias para la aplicación de la misma; b) Las condiciones generales de política económica que acompañan a la ayuda financiera –definidas por la Comisión, consultando al BCE–, con el objetivo de restablecer una situación económica o financiera sana en el Estado miembro beneficiario, y c) La aprobación del programa de ajuste

Estas condiciones generales de política económica serían detalladas en un memorándum de acuerdo (*Memorandum of Understanding*, MoU en sus siglas en inglés), celebrado entre la Comisión y el Estado miembro beneficiario que sería comunicado al Parlamento Europeo y al Consejo (artículo 3.5)³⁰.

En el marco del MEEF, la Comisión verificará a intervalos regulares si la política económica del Estado miembro beneficiario se adecúa a su programa de ajuste y a las condiciones establecidas por el Consejo, en virtud de lo establecido en el artículo 3.3.b) (detalladas en el MoU). A tales efectos, el Estado miembro beneficiario debe facilitar a la Comisión toda la información necesaria y prestar total cooperación, y sobre la base de los resultados de dichas verificaciones periódicas, la Comisión decidirá si se liberan nuevos tramos de la ayuda concedida mediante préstamo (artículo 4.2 y 3)³¹.

Por otro lado, en cumplimiento de los acuerdos adoptados el 9 de mayo de 2010 en la reunión del ECOFIN, el 7 de junio de 2010 los Estados miembros de la eurozona crearon la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (en adelante, FEEF ó EFSF, en sus siglas en inglés), como una sociedad limitada (*Société Anonyme/the Company*) con sede en Luxemburgo, regida por las leyes del Gran Ducado de Luxemburgo, para salvaguardar la estabilidad financiera de Europa y proveer asistencia financiera a Estados miembros de la eurozona en dificultades financieras que hayan firmado un memorándum de entendimiento con la Comisión Europea donde se contemple las condiciones políticas.

A tales efectos, la Compañía estaba facultada para obtener fondos mediante la utilización de instrumentos financieros o alcanzando acuerdos de financiación con sus accionistas o terceras partes. Los compromisos adquiridos por la Compañía deberían ser garantizados por todos o parte

elaborado por el Estado miembro beneficiario para cumplir las condiciones económicas antes mencionadas (artículo 3.4).

30. El artículo 3.5 del Reglamento (UE) núm. 407/2010 establece: «La Comisión y el Estado miembro beneficiario celebrarán un memorándum de acuerdo en el que se detallarán las condiciones generales de política económica establecidas por el Consejo. La Comisión comunicará el memorándum de acuerdo al Parlamento Europeo y al Consejo».
31. Los apartados 2 y 3 del Reglamento (UE) núm. 407/2010 prevén: «2. La Comisión verificará a intervalos regulares si la política económica del Estado miembro beneficiario se adecua a su programa de ajuste y a las condiciones establecidas por el Consejo en virtud del artículo 3, apartado 3, letra b). A tal efecto, dicho Estado miembro facilitará a la Comisión toda la información necesaria y le prestará su total cooperación. 3. Sobre la base de los resultados de esta verificación, la Comisión decidirá si se liberan nuevos tramos».

de los accionistas, o bien por mecanismos de apoyo crediticio (artículo 3 Estatutos).

La Compañía se constituye con una duración ilimitada, pero no concedería nuevos programas de financiación ni acuerdos de préstamo con posterioridad al 30 de junio de 2013, procediéndose a su disolución cuando hubiera reembolsado el cobro de todas las financiaciones concedidas a los Estados miembros (artículo 4 Estatutos).

El gobierno de la Compañía correspondía a un Consejo de Administración –investido de los poderes para realizar todos los actos de administración y de disposición en interés de la Compañía (artículo 12 Estatutos)–, integrado por tantos Administradores como accionistas y, en todo momento, al menos, por tres Administradores, excepto en el caso de que la Compañía tuviera un único accionista. Los Administradores tendrían un mandato de seis años renovable, pudiendo ser destituidos en cualquier momento por el acuerdo de la Junta General de accionistas (artículo 10 Estatutos).

El Consejo de Administración tendría un Presidente, elegido de entre sus miembros, y sus acuerdos se adoptarían por mayoría cualificada, mayoría de 2/3 o unanimidad (bajo esta última modalidad debían ser acordadas las ayudas a un Estado miembro, el desembolso de préstamos, así como la emisión y suscripción de acciones). La Comisión Europea, el Banco Central Europeo y los organismos europeos que decidiera el Comité de Dirección podrían participar como observadores en las reuniones del Consejo de Administración, sin derecho de voto (artículo 11 Estatutos).

Posteriormente, el 8 de junio de 2010, los Estados miembros de la zona euro concluyeron un Acuerdo marco con la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (*ESFS Framework Agreement*)³², en el que, además de contemplar la lista de garantes, los compromisos de garantía asumidos

32. En el caso de Grecia, la primera asistencia financiera (*Greek Loan Facility*) se concedió mediante préstamos bilaterales proporcionados por los restantes Estados de la eurozona centralizados por la Comisión, el BCE y el FMI, en las condiciones concretadas en la Decisión del Consejo (2010/320/UE), de 8 de junio (DOUE L 145/6, de 11.6.2010), en aplicación de los arts. 126(9) y 136 TFUE.

Con la financiación proveniente de la FEEF y el FMI, se acordó por la eurozona la segunda asistencia financiera a través de la Decisión del Consejo (2011/734/UE), de 12 de julio (DOUE L 296/38, de 15.11.2011), posteriormente modificada en diferentes ocasiones mediante la Decisión del Consejo (2011/79/UE), de 8 de noviembre (DOUE L 320, de 3.12.2011); Decisión del Consejo (2012/211/UE), de 13 de marzo (DOUE L 113/8, de 25.4.2012), y Decisión del Consejo (2013/6/UE), de 4 de diciembre (DOUE L 4/40, de 9.1.2014).

La tercera asistencia financiera a Grecia, concedida en 2015, como se verá en las páginas que siguen, tuvo lugar bajo la vigencia del Tratado MEDE.

por cada uno, y el baremo de contribuciones, se detallaban los términos y condiciones en los que la FEEF podría financiarse con la garantía de los Estados miembros, las modalidades de ayudas, y su procedimiento de concesión, en relación con el cual, previamente, se había encomendado a la Comisión el desempeño de ciertas funciones como la firma, en mayo de 2010, en nombre de los Estados miembros de la eurozona, del acuerdo de préstamo a Grecia.

En concreto, el Acuerdo marco con la FEEF autorizaba a la Comisión –en coordinación con el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional–, para negociar el MoU con el Estado miembro beneficiario, que debería ajustarse a una Decisión que adopte el Consejo en virtud del artículo 136.1 TFUE, a propuesta de la Comisión, al tiempo que autorizaba a la Comisión para acordar los términos del MoU con el Estado miembro beneficiario y firmar dicho documento en nombre de los Estados de la eurozona, una vez que el MoU hubiera sido aprobado por el Eurogrupo. Asimismo, en concordancia con los términos del MoU, la Comisión –en coordinación con el Banco Central Europeo–, propondría al Eurogrupo la asistencia financiera a conceder al Estado miembro beneficiario. De conformidad con la decisión del Eurogrupo y la propuesta de la Comisión, la FEEF –en coordinación con el Eurogrupo–, negociaría en detalle los términos técnicos de la asistencia financiera con el Estado miembro beneficiario.

Además, el Acuerdo marco reconoce expresamente que, en tanto la FEEF no es una institución de crédito, los Estados miembros beneficiarios deberán garantizar, en cada acuerdo de asistencia financiera, que no se requiere ninguna autorización bajo la aplicación de su derecho nacional, para que la FEEF preste asistencia financiera a un Estado miembro en cuestión, o que, de existir dicha exigencia de autorización en su ordenamiento interno, este supuesto haya sido debidamente excepcionado [artículo 2 (1) (a) Acuerdo marco].

Por lo demás, el Acuerdo marco prevé que los Estados de la eurozona reconocen la jurisdicción del Tribunal de Justicia UE para la resolución de las controversias entre ellos, mientras que las controversias entre uno o más Estados de la eurozona y la FEEF serían residenciadas ante la exclusiva jurisdicción de los Tribunales del Gran Ducado de Luxemburgo [artículo 16 (2) Acuerdo marco].

Posteriormente, el 21 de julio de 2011, los Jefes de Estado o de Gobierno de la eurozona y las instituciones de la UE manifestaron su intención de mejorar la efectividad de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera a través de una mayor flexibilidad en su aplicación sin perjuicio

del mantenimiento de la condicionalidad. En consecuencia, la asistencia financiera realizada hasta entonces a través de acuerdos de préstamo, pasaría a ser proporcionada mediante acuerdos de asistencia financiera consistentes en préstamos, prestaciones cautelares, ayudas para la recapitalización de entidades financieras a los Estados de la eurozona, ayudas para la compra de bonos en el mercado secundario sobre la base de un análisis del Banco Central Europeo que reconociera la existencia de circunstancias excepcionales en el mercado financiero y riesgos para la estabilidad financiera, o ayudas para la compra de bonos en el mercado primario.

3. LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA ASISTENCIA FINANCIERA UNIÓN EUROPEA-EUROZONA

3.1. LÍMITES ESTABLECIDOS POR LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES PORTUGUÉS Y GRIEGO A LA CONDICIONALIDAD DERIVADA DE LA APLICACIÓN DE UNA ASISTENCIA FINANCIERA (MEEF/FEFF)

Las consideraciones acerca de la naturaleza jurídica o política de las medidas concretadas en el programa de ajuste económico y financiero (PAEF) y las condiciones generales de política económica detalladas en el memorándum de entendimiento (MoU), y, en consecuencia, el grado de vinculación que tales documentos despliegan respecto de la política presupuestaria del Gobierno del Estado miembro beneficiario de la asistencia financiera, se han planteado desde consideraciones doctrinales muy diversas.

Así, el MoU se puede considerar como un «*gentlemen's agreement*» que se inserta en el mecanismo legal articulado para proporcionar la ayuda financiera a un Estado miembro entendido como un todo. Pero, a juicio de R. CISOTTA y D. GALLO, cabe realizar dos consideraciones a este respecto. De un lado, aunque pueda parecer «una especie de *addendum*» a los instrumentos jurídicamente vinculantes, de hecho el MoU «establece los términos» bajo los cuales serán abonados los distintos tramos del préstamo y éste «debe considerarse el *core point*» del conjunto de los mecanismos legales. De otro lado, para clarificar el entendimiento del MoU, afirman, se puede tomar en consideración el artículo 2(1)(a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, según el cual «se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular». En particular, dicho precepto permitiría, desde su punto de

vista, realizar la siguiente interpretación: «El MoU debe insertarse en un mecanismo jurídico más amplio y todos los instrumentos conexos serán considerados como el "tratado"».

De este modo, en opinión de los autores antes citados, el MoU puede aparecer como un instrumento no vinculante, pero al estar «funcionalmente ligado» a otros que sí tienen este carácter, despliega un efecto «claramente jurídico»³³.

La misma eficacia jurídica del MoU resulta desde la perspectiva del ordenamiento jurídico de la UE, en cuyo contexto, a juicio de E. CORREIRA BAPTISTA, la consideración de la naturaleza meramente política del MoU «carece de fundamento». Porque, según afirma, son rasgos en favor de la consideración del carácter jurídico de las obligaciones que contiene, de un lado, el hecho de que el MoU haga referencia a actos de Derecho de la UE «claramente vinculantes»; de otro, la referencia a la «estricta condicionalidad» utilizada por el Eurogrupo y el ECOFIN desde el inicio de las negociaciones, y, en última instancia, la «sistemática referencia» a la existencia de un «acuerdo». En todo caso, afirma, los objetivos del MoU tienen «carácter presupuestario»³⁴.

a. Límites constitucionales a las medidas de austeridad fijados por el Tribunal Constitucional portugués

Precisamente, esta incidencia del MoU en la política presupuestaria del Gobierno de los Estados miembros beneficiarios de una asistencia financiera de la Unión Europea ha sido abordada por el Tribunal Constitucional de Portugal, a través de la Sentencia núm. 353/2012, de 5 de julio³⁵, relativa a la conformidad constitucional de las medidas de austeridad contenidas en la Ley núm. 64-B/2011, de 30 de diciembre, de Presupuestos del Estado para 2012 (en adelante, LOE para 2012), y en la Sentencia núm. 187/2013, de 5 de abril³⁶, relativa a la conformidad constitucional de las medidas de austeridad contenidas en la Ley núm. 66-B/2012, de 31 de diciembre, de Presupuestos del Estado para 2013 (en adelante, LOE para 2013).

33. CISOTTA, R. y GALLO, D.: «The Portuguese Constitutional Court Case Law on Austerity Measures: a Reappraisal». Working Paper, Luiss Academy 4/2014, p.5.

34. CORREIA BAPTISTA, E.: «Naturaleza jurídica dos Memorandos com o FMI e com União Europeia», *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 71, Vol. II, Abr/Jun, 2011, p. 487.

35. Acórdão do Tribunal Constitucional núm. 353/2012 (Diário da República, 1.ª série. Núm. 140, 20 de julho de 2012).

36. Acórdão do Tribunal Constitucional núm. 17/2013 (Diário da República, 1.ª série. Núm. 78, 22 de abril de 2013).

Unas medidas de austeridad mantenidas en el tiempo por el legislador luso desde la Ley de Presupuestos para 2011, a pesar de que los valores de referencia del déficit presupuestario fijados para la asistencia financiera a Portugal, articulada en 2011 a través del MEEF [Decisión de ejecución del Consejo (2011/344/UE)], habían sido reducidos al 5% en 2012, al 4.5% en 2013 y al 2.5% en 2014, por la Decisión de Ejecución 2012/658/UE, de 9 de octubre, del Consejo³⁷ que, en cualquier caso, prescribía la obligación de Portugal de adoptar medidas de saneamiento adicionales para reducir el déficit por debajo del 3 % del PIB en 2014, a más tardar, en el supuesto de que se produzcan desviaciones respecto de los objetivos³⁸.

En efecto, al igual que sucedió respecto de la LOE para 2011³⁹, las pre-

37. DOUE L 295, de 25 de octubre de 2012.

38. En el marco de la aplicación del Reglamento (UE) núm. 472/2013, de 21 de mayo, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre refuerzo de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona euro cuya estabilidad experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades (DOUE L 140, de 27.5.2013), integrado en el conocido como *Two Pack*, cuyo análisis detallado se contiene en las páginas que siguen, ha sido aprobada la actualización del programa de ajuste macroeconómico de Portugal mediante la Decisión de ejecución del Consejo, de 23 de abril de 2014 (DOUE L 125/84, de 26.4.2014).

39. El recurso de inconstitucionalidad planteado respecto de la Ley núm. 55-A/2010, de 31 de diciembre, de Presupuestos para 2011 (LOE para 2011), fue resuelto mediante Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 396/2011, de 21 de septiembre (Diário da República, 2.ª série, Núm. 199, 17 Outubro 2011).

Las previsiones de la LOE para 2011 estaban relacionadas con la declaración respecto de Portugal de la existencia de un déficit excesivo por parte del Consejo, en el marco de la aplicación del artículo 126 TFUE (Decisión del Consejo 2010/288/EU, de 19 de enero (O. J. L 125/44, 21.5.2010), pero en el momento de su aprobación (noviembre de 2010) y entrada en vigor (1 de enero de 2011), no estaba sujeta al Programa de Ajuste Económico y Financiero (PAEF), acordado en mayo de 2011, entre el Gobierno de Portugal, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo, ni, en consecuencia, condicionada al contenido del *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* (MoU).

En todo caso, en la Sentencia núm. 396/2011, de 21 de septiembre, el Tribunal Constitucional portugués estimó que unas reducciones salariales como las previstas en la LOE para 2011 no se situaban «en el ámbito de previsibilidad de comportamientos de los detentadores del poder de decisión». Sin embargo, el contexto de «absoluta excepcionalidad» en el que se desarrollaba la gestión financiera de los recursos públicos y la existencia de un «marco de (...) estrategia global definida a nivel europeo», le llevaron a considerar que «no se puede dudar razonablemente» sobre el hecho que las medidas impugnadas trataban de «salvaguardar un interés público que debe ser tenido por prevalente». Una razón que estimaba «decisiva» para rechazar la alegación por parte de los recurrentes sobre la existencia de una vulneración del «principio de la protección de la confianza». (Fto. Jco. 8.º).

El reconocimiento de la concurrencia del interés público perseguido por el legislador, junto al carácter transitorio de las medidas de reducción salarial que afectaban exclusivamente a los empleados públicos, justificaba, en última instancia, en opinión

visiones contenidas en la LOE para 2012 fueron impugnadas mediante un recurso de inconstitucionalidad promovido por un grupo de diputados de la Asamblea de la República, por considerarlas contrarias al principio de proporcionalidad (artículo 2 de la Constitución de la República de Portugal –CPR–) y de igualdad (artículo 13 de la CRP), en su vertiente de protección de la confianza.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional portugués se pronunció en la Sentencia núm. 353/2012, de 5 de julio, respecto de la conformidad constitucional de ciertas previsiones contenidas en la LOE para 2012 (artículos 21 y 25 de la LOE 2012), relativas a la supresión de las pagas extras de vacaciones y navidad para los empleados del sector público y los pensionistas, que venían a sumarse a la prórroga que la misma Ley de Presupuestos había previsto respecto de los recortes salariales establecidos por la LOE 2011 para los empleados del sector público, y que, aplicadas de modo conjunto, suponían la disminución de casi ¼ parte de los ingresos anuales procedentes de sus retribuciones, cuantía que resultaría superior a la reducción salarial máxima del 10% que el Tribunal estimó conforme con la Constitución en la Sentencia núm. 396/2011, de 21 de septiembre, teniendo en cuenta, además, que las medidas acordadas en la LOE para 2012 tenían prevista una vigencia igual a la del PAEF (es decir, entre los años 2012, 2013 y 2014).

A través de un pronunciamiento que ha sido calificado como una «sentencia con alma»⁴⁰ –respecto del cual, tres de los Magistrados formularon votos particulares en favor de la no declaración de inconstitucionalidad, y otros tres en contra de los efectos restringidos de la declaración de inconstitucionalidad–, el Alto Tribunal portugués analizó la relación de las medidas de austeridad contenidas en la LOE para 2012 con el PAEF, enumerando los diferentes Memorándums de los que consta, tanto los firmados por el Gobierno portugués con el FMI, como el Memorándum de Entendimiento relativo a las condiciones específicas de política económica (MoU) –firmado con la Comisión europea en nombre de la UE–, este último, según el Tribunal, incardinado en el artículo 122.2 TFUE.

Así, en opinión del Tribunal Constitucional portugués, tales Memo-

del Alto Tribunal luso, el «sacrificio adicional» exigido a esta categoría de personas sin vulnerar el principio de igualdad, en tanto que este colectivo –por el hecho de percibir sus salarios de los Presupuestos del Estado–, «no está en una situación de igualdad con respecto al resto de los ciudadanos» (Fto. Jco. 9.º).

40. VILLALBA LAVA, M.: «Comentario a la STC portuguesa 353/2012, de 5 de julio, que declara inconstitucional, la supresión de las pagas extraordinarias de vacaciones y navidad de los empleados públicos y jubilados durante los años 2012, 2013 y 2014». *Diário La Ley* (Tribuna). Núm. 7907, 23 de julio de 2012.

rândums resultaban «vinculantes para el Estado portugués, en la medida en que se fundamentan en instrumentos jurídicos de Derecho internacional –los Tratados constitutivos de las entidades internacionales que en ellos participan y de los que Portugal es parte– y de Derecho de la Unión Europea», reconocidos por el artículo 8.2 de la Constitución⁴¹, «impon (iendo)» al Estado portugués la adopción de las medidas previstas como «condición de cumplimiento en fases de los contratos de financiación celebrados con las mismas entidades» y, en concreto, durante un período de tres años, dando lugar a un conjunto de «medidas legislativas, incluso de carácter estructural, relacionadas con las finanzas públicas, la estabilidad financiera y la competitividad» (Fto. Jco. 2.º).

Al mismo tiempo, el Alto Tribunal luso reconocía que la Constitución no podía permanecer «ajena» a la realidad económica y financiera, en tanto que posee «una específica autonomía normativa que impide que los sujetos económicos o financieros prevalezcan, sin ningún límite, sobre parámetros como el de igualdad, que la Constitución defiende y debe hacer cumplir», afectando, en consecuencia, tanto a la competencia exclusiva del Gobierno portugués en la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos del Estado, como al legislador ordinario en el proceso de aprobación de dicha norma, cuyos contenidos controvertidos son declarados finalmente contrarios al «principio de igualdad, en su dimensión de igualdad en el reparto de las cargas públicas consagrado en el artículo 13 de la Constitución» (Fto. Jco. 5.º), aun cuando en aplicación de las circunstancias contempladas en el artículo 282.4 de la Constitución⁴², el Tribunal reconoce efectos restringidos a esta declaración de inconstitucionalidad, que no supondría la inaplicación de las medidas declaradas contrarias a la Constitución, por motivos de «interés público de excepcional importancia».

En este contexto –y a los efectos expositivos que nos ocupan–, en la Sentencia del Tribunal Constitucional portugués núm. 187/2013, de 5 de abril, relativa a la conformidad constitucional de las medidas de austeridad contenidas en la Ley de Presupuestos del Estado para 2013 (LOE para

41. Artículo 8.2 de la Constitución portuguesa: «Las normas de los convenios internacionales ratificados o aprobados regirán en el ámbito interno una vez hayan sido oficialmente publicadas y en la medida en que obliguen internacionalmente al Estado portugués».

42. Artículo 282.4.º de la Constitución portuguesa: «Cuando la seguridad jurídica, razones de equidad o interés público de excepcional importancia, que deberá ser fundamentado, lo exijan, el TC podrá fijar los efectos de la inconstitucionalidad o de la ilegalidad con alcance más restringidos de lo previsto en los apartados 1 y 2».

2013)⁴³, el Alto Tribunal luso se remitía a la valoración de los diferentes Memorándums firmados por el Gobierno portugués y el FMI, de un lado, y, por el Gobierno portugués y la Comisión europea (en nombre de la UE), de otro, expresada en la Sentencia 353/2012, de 5 de julio, anteriormente comentada (Fto. Jco. 45), si bien en este caso, como resulta conocido, declaraba la inconstitucionalidad de estas medidas, con fuerza obligatoria general, por vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución de la República portuguesa⁴⁴.

Sin embargo, a pesar de que el Programa de Ajuste Económico y Financiero (PAEF) –en el que se contienen los MoU–, fue aprobado por la Decisión de ejecución del Consejo respecto de la asistencia financiera a Portugal en virtud de la aplicación del MEEF, como contenido necesario de la decisión de conceder un préstamo a un Estado miembro beneficiario (artículo 3.2.c) del Reglamento (UE) núm. 407/2010), el Tribunal de Justicia de la UE se ha declarado «manifiestamente incompetente» para conocer de dos peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Tribunal do Trabalho do Porto (Portugal) que expresaban dudas respecto de la compatibilidad de determinadas medidas de austeridad contempladas por la LOE para 2012 –fundamentadas en el PAEF– con el Derecho de la

43. En concreto, la LOE para 2013 reitera los recortes salariales a los trabajadores del sector público adoptados para 2011, a los que se suma la supresión de la paga de vacaciones, aunque para el ejercicio presupuestario de 2013, aunque no se prevé la supresión de la paga de navidad, como había dispuesto la LOE para 2012. Sin embargo, a los efectos derivados de la aplicación de estas medidas, habría que añadir la previsión de la LOE para 2013 de un aumento de la carga fiscal a todos los contribuyentes que, lógicamente, también recaería sobre los empleados del sector público, de tal modo que, tomando como referencia el año 2011, puede estimarse, sin lugar a dudas, que «la pérdida de rendimientos líquidos de los trabajadores del sector público sería mayor tanto en términos absolutos como relativos» (ALFONSO PEREIRA, R.: «Igualdade e proporcionalidade: Um comentário às Decisões do Tribunal Constitucional de Portugal sobre cortes salariais no sector público», *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 98, mayo-agosto 2013, p. 349).

Respecto de los pensionistas, la LOE para 2013 contempla una reducción del 90% de la paga extra de vacaciones, aplicable a pensiones mensuales superiores a 600€, además del mantenimiento de la denominada contribución extraordinaria de solidaridad, que, a diferencia de ejercicios precedentes, en los que el universo de afectados resultaba reducido por aplicarse a pensiones mensuales superiores a 5000€, la LOE para 2013 extiende a las pensiones mensuales superiores a 1350€ con aplicación de tipos progresivos.

44. Para un análisis detallado de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional portugués en relación con las medidas de austeridad aplicadas en las Leyes de Presupuestos del Estado para 2011, 2012 y 2013, vid. BONACHELA MESAS, M. y RUIZ TARRÍAS, S.: «De la consideración del “constitucionalismo” como “paradigma”. A propósito de las Sentencias del Tribunal Constitucional de Portugal sobre las “medidas de rescate financiero”». En GARCÍA HERRERA, M. A.; ASENSI SABATER, J., y BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coords.): *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pgs. 627-689.

Unión, en concreto, con los artículos 20, 21 y 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (Asuntos C-264/12 y C-665/13).

Aplicando con singular criterio el principio de analogía, el Tribunal de Justicia de la UE identifica los términos de ambas peticiones de prejudicialidad con la planteada el 6 de enero de 2012 (Asunto C-128/12) relativa a las medidas de austeridad contenidas en la LOE para 2011, planteada también por el Tribunal do Trabalho do Porto (Portugal), sin tomar en consideración que ésta última cuestión prejudicial planteaba las dudas con el Derecho de la Unión de la LOE para 2011 –una norma adoptada cuando no había sido activada la asistencia financiera a Portugal mediante la FEEF y el MEEF–, mientras que en las dos solicitudes vinculadas a la aprobación de la LOE para 2012, las medidas de austeridad previstas coinciden temporal y materialmente con la asistencia financiera y, en consecuencia, con la vigencia del PAEF, siendo definidas como medidas excepcionales de estabilidad presupuestaria.

Ciertamente el análisis de la naturaleza jurídica del MoU acordado entre el Gobierno de Portugal y la Comisión europea exigiría la previa clarificación de la naturaleza jurídica del instrumento de ayuda financiera en el que éste se inserta –aunque el Tribunal de Justicia UE ni siquiera esboza tales argumentos en los Autos en los que declara su incompetencia para conocer de las peticiones de prejudicialidad–, e, incluso, la concreción del MoU que es tomado como referencia, habida cuenta de que tanto el MEEF [artículo 3.5 del Reglamento (UE) núm. 407/2010] –instrumento de ayuda financiera fundado en el ordenamiento de la UE–, como la FEEF (artículo 2(1)(a) del Acuerdo Marco revisado) –instrumento de ayuda financiera de carácter intergubernamental–, prevén un acuerdo del Estado miembro y la Comisión europea con idéntica denominación pero con importantes diferencias respecto de su respectivo control jurisdiccional, reconociendo la FEEF, de modo expreso, la jurisdicción exclusiva de los Tribunales del Gran Ducado de Luxemburgo.

No obstante, el propio artículo 2(1)(a) del Acuerdo Marco de la FEEF dispone expresamente que el MoU acordado en el contexto de su ámbito de aplicación quedará desplazado en el supuesto de que haya sido acordado un MoU entre el Estado miembro beneficiario y la Comisión en el marco del MEEF y éste último hubiera sido aprobado por todos los Estados miembros de la zona euro y alcance a cubrir las ayudas a la estabilidad del MEEF y la FEEF. Además, la propia literalidad del Memorandum of Understanding on Specific Economic Conditionality (MoU) aplicable a Portugal –incluido en el PAEF–, reconoce de modo expreso estar fundado en el Reglamento (UE) núm. 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo, de ahí que resulte incomprensible que el Tribunal de Justicia UE califique de

«análogas» las dos peticiones de prejudicialidad referidas a la LOE para 2012 respecto de la planteada en relación a la LOE para 2011 y, en consecuencia, deduzca su manifiesta incompetencia ante la ausencia de relación de las LOE para 2012 con el Derecho de la Unión, cuando, en puridad, las medidas en ella contempladas dan cumplimiento a la condicionalidad de la ayuda a la estabilidad proporcionada por el MEEF, articulado a través de un Reglamento (UE), que es aplicada respecto de los Estados miembros beneficiarios mediante Decisiones de ejecución del Consejo⁴⁵.

b. Límites constitucionales a las medidas de austeridad fijados por el Tribunal Constitucional griego

Por su parte, en la Sentencia n. 2287, de 10 de junio de 2015, el Tribunal Constitucional griego (*Symvoulion tis Epikrates*. Pleno)⁴⁶, se ha pronunciado respecto de la conformidad con los artículos 2.1, 4.1, 22.5, 25.1 y 4, y 106.1 de la Constitución griega⁴⁷, de diferentes preceptos correspondientes a distintas disposiciones legales nacionales que, entre los años 2010 y 2012, en aplicación de la condicionalidad derivada de la asistencia financiera venían estableciendo recortes en el sistema público de pensiones.

Con carácter previo al análisis de los preceptos recurridos, en el pgr. 7,

45. En este sentido, S. PEERS estima, «con el mayor respeto», que dicha apreciación del Tribunal de Justicia es «claramente incorrecta», incluso a través de una «definición estricta del Derecho de la UE», en tanto que los específicos recortes que deben ser realizados vienen exigidos por normas del Consejo adoptadas en virtud de los Artículos 122 y 143 TFUE, afirmando que, en este ámbito, los Estados miembros en cuestión están «implementando derecho de la UE» (PEERS, S.: «Towards a New Form of EU Law?. The Use of EU institutions outside the EU Legal Framework», *European Constitutional Law Review*. Núm. 9, 2013, pg. 53).
46. El pronunciamiento tiene su origen en el recurso de 13 de mayo de 2013, presentado ante el Tribunal Administrativo de Atenas por una pensionista del Instituto Nacional de Previsión Social griego (IKA-ETAM) y del Fondo Único de Previsión Complementaria (ETEA), abogado por el Tribunal Constitucional griego en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Ley n. 3900/2010, en el que se prevé el conocimiento directo por dicho órgano de cualquier recurso o instrumento de impugnación presentado ante órganos administrativos, cuando tenga por objeto controversias de interés general e implique efectos sobre la colectividad.
47. El artículo 2.1 de la Constitución griega afirma: «El respeto y la protección del valor de la persona humana constituyen la obligación primordial del Estado». Según el artículo 4.1 de la Constitución griega: «Los helenos son iguales ante la ley». Por su parte, el artículo 22.5 de la Constitución griega dispone: «El Estado velará por la seguridad social de los trabajadores, tal como se disponga en la ley». Los apartados 1 y 4 del artículo 25 de la Constitución griega establecen: «1. Los derechos del hombre como individuo y como miembro de la sociedad, así como el principio del Estado de bienestar y de Derecho, quedan bajo la garantía del Estado. Todos los agentes del Estado están obligados a asegurar el ejercicio efectivo de aquéllos. Estos derechos también se aplican en la relación entre particulares cuando así proceda. Las restricciones

el Tribunal Constitucional griego establece los parámetros constitucionales en los que debe encuadrarse el instituto de la seguridad social de los trabajadores, garantizado en el artículo 22.5 de la Constitución, estimando que el objeto de la asistencia social viene constituido por la protección del asegurado a través de la prestación de contribuciones, en el caso de que concurren las circunstancias de riesgo aseguradas, tales como vejez, enfermedad, invalidez, etc., que anulan la capacidad productiva y deterioran las condiciones de vida.

Tales condiciones también constituyen hipótesis en las que el Estado, en relación con las previsiones contenidas en el artículo 21.1, 2.3 y 6 de la Constitución, debe proporcionar a los ciudadanos un tipo de tutela social particular (en dinero o en especie) con el fin de garantizar para ellos un nivel de vida digno, en el sentido del artículo 2.1 de la Constitución, entendiendo por tal un nivel de vida adecuado y, en el mayor grado posible, análogo a aquél que había alcanzado como trabajador.

De otro lado, afirma, a través de la asistencia social se realiza también la solidaridad social y se desarrolla una política social, especialmente respecto de la redistribución de la renta, con el fin de eliminar las desigualdades y las diferencias a nivel social, aun cuando, según estima, la Constitución no garantiza la estricta identidad en la prestación social, ni la reciprocidad entre contribuciones y prestaciones. En todo caso, el Estado, en calidad de garante, debe también asegurar la adecuación de las prestaciones y la sostenibilidad de los entes asistenciales, siendo el principal responsable de la cobertura de sus eventuales déficits.

En circunstancias extraordinarias como unas condiciones financieras desfavorables, y si no fuera posible garantizar la sostenibilidad de los entes asistenciales a través de otros medios, el artículo 22.5 de la Constitución, a juicio del Tribunal, no excluye la intervención del legislador respecto de la reducción «futura» de las pensiones, como medida de ahorro presupuestario que afecta a amplias categorías de la población, por

de cualquier tipo, han de preverse directamente en la Constitución o en una ley, siempre preservando las situaciones preexistentes y el principio de proporcionalidad»

(...)

«4. El Estado tiene derecho a exigir que todos los ciudadanos cumplan su obligación de solidaridad social y nacional».

El artículo 106.1 de la Constitución griega afirma: «Con el objeto de consolidar la paz social y de proteger el interés general, el Estado planifica y coordina la actividad económica del país, con el fin de asegurar el desarrollo económico de todos los sectores de la economía nacional. Toma las medidas necesarias para la explotación de las fuentes de riqueza nacional que proceden de la atmósfera y de los yacimientos del subsuelo terrestre y marítimo, así como para la promoción del desarrollo regional y en particular de la economía de las regiones montañosas, insulares y fronterizas».

ejemplo, a través de la reducción de las pensiones del sector público o de los entes asistenciales financiados por el Estado.

Una limitación establecida por vía legislativa que el Tribunal Constitucional griego califica como «excepcional», de ahí que, según afirma, tanto desde una perspectiva temporal como material, el legislador no pueda adoptar las medidas mencionadas ilimitadamente, en tanto que se encuentra circunscrito por los principios de la solidaridad social (artículo 25.4 Const.) y de igualdad en las cargas financieras (artículo 4.5 Const.) que imponen la justa distribución de las cargas del ajuste presupuestario. Pero el legislador, afirma, también está limitado por el principio de proporcionalidad (artículo 25.1 Const.), según el cual la medida específica debe ser idónea y necesaria para la resolución del problema.

De este modo, en opinión del Alto Tribunal heleno, para no superar los límites establecidos por la Constitución, el legislador –también con respecto a su deber general de «*planificación y coordinación de las actividades económicas para la garantía de la paz social*» (artículo 106.1 Const.)–, debe realizar previamente un estudio específico, detallado y científicamente fundado del que debe resultar:

- De una parte, que las medidas sean idóneas y necesarias con respecto al fin de una resolución eficaz del problema de la sostenibilidad de los entes asistenciales, tomando en consideración también las causas del problema, de modo que las medidas respeten los mencionados principios constitucionales;
- En segundo término, las consecuencias de tales medidas sobre el nivel de vida de las personas afectadas, en combinación con eventuales medidas (por ejemplo, de naturaleza fiscal) simultáneamente adoptadas, no tendrán como resultado la vulneración del núcleo constitucional del derecho a la previsión y a la asistencia social.

Aun cuando el Tribunal Constitucional griego reconoce el carácter complejo y técnico de dicho estudio, al mismo tiempo entiende que su ausencia –además de su redacción en términos comprensibles y controlables por los órganos jurisdiccionales–, haría imposible el control de la conformidad de tales medidas legislativas con las normas constitucionales por parte de la autoridad judicial.

En todo caso, admite la posibilidad de eventuales excepciones respecto de la exigencia del mencionado estudio o de su propio contenido, que estarían justificadas, afirma, únicamente en casos excepcionales, o cuando concorra un peligro inmediato de colapso de la economía nacional en relación con el cual las medidas se adopten con urgencia. En tales casos,

podría inicialmente considerarse suficiente la valoración motivada del legislador acerca de la existencia, la gravedad y la urgencia del peligro, así como sobre la necesidad de adoptar las medidas para afrontar inmediatamente la situación, aunque, a su juicio, también en este supuesto, las medidas adoptadas no deben ser manifiestamente inidóneas o no necesarias, ni pueden existir serios indicios de que las mismas superan los límites de sacrificio de las personas afectadas en relación a la duración de las condiciones excepcionales que las han impuesto.

Desde tales premisas, el Tribunal Constitucional griego entra en el análisis (pgr. 21) de la conformidad constitucional de las medidas restrictivas respecto de las prestaciones sociales de los pensionistas, adoptadas a través de las Leyes n. 3845/2010; 3863/2010; 3985/2011; 3986/2011 y 4024/2011, desde la perspectiva de que el legislador griego se vio constreñido en 2010, como consecuencia de la inesperada y profunda crisis económica, a recurrir a la asistencia financiera de los Estados de la Eurozona y del Fondo Monetario Internacional para evitar el peligro inminente de colapso de la economía y la consiguiente quiebra del Estado.

Como contrapartida a dicha asistencia financiera, afirma, el Estado adoptó medidas de reducción de los gastos públicos entre las que se encontraban las citadas reducciones en las prestaciones asistenciales de los pensionistas que, sin embargo, no vulneran las normas constitucionales en cuestión, en tanto que fueron aplicadas para afrontar inmediatamente las condiciones excepcionales, no lesionando el principio de proporcionalidad ni el núcleo constitucional del derecho a la asistencia social, ni, por otra parte, entran en conflicto con el Protocolo Adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en tanto que no comprometen el justo equilibrio entre el interés general que las ha impuesto y los derechos de propiedad por ellas limitados.

No obstante, el parecer mayoritario del Tribunal Constitucional griego resulta sustancialmente diferente cuando analiza la conformidad constitucional de las medidas de reducción de las pensiones adoptadas en el marco del segundo Memorandum de Entendimiento, a través de las Leyes n. 4051/2012 y 4093/2012, considerando que las previsiones contenidas en dichas disposiciones legales vulneran las normas constitucionales en cuestión, y, en consecuencia, son nulas y no aplicables.

Una conclusión que es alcanzada por el Tribunal Constitucional heleno a partir de las siguientes consideraciones:

- Las reducciones posteriores en las pensiones han sido introducidas dos años después de desencadenarse la crisis económica y tras la adopción de medidas urgentes para afrontarla;

- Esto significa que el legislador no estaba legitimado para proceder a la adopción de tales medidas sin el previo trámite del estudio específico descrito en el pgr. 7 y la valoración completa de la situación;
- El legislador debería haber tomado en consideración la adopción de eventuales medidas alternativas, y tenía que haber examinado si las consecuencias de las ulteriores reducciones, en combinación con todas las demás medidas aplicadas y las condiciones socio-económicas generales, habían supuesto una reducción inaceptable del nivel de vida de los pensionistas, en tanto que éste constituye el núcleo duro de los derechos de la seguridad social;
- No existen evidencias de que dicho estudio fuera realizado, ni de que el legislador haya tenido en cuenta los parámetros constitucionales expresados en el pgr. 7. Por el contrario, como resulta de las Exposiciones de Motivos de las Leyes en cuestión, el Tribunal estima que el único criterio para la introducción de las medidas ha sido su contribución a la reducción de los gastos públicos y el saneamiento de las finanzas públicas (pgr. 24).

3.2. LÍMITES ESTABLECIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÁN A LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN EL MEEF Y LA FEEF

Ambos mecanismos de asistencia financiera (MEEF y FEEF), fueron objeto de análisis por el Tribunal Constitucional Federal alemán (Sentencia de 7 de septiembre de 2011)⁴⁸, respecto de la conformidad constitucional *ex* artículo 38.1⁴⁹ –en relación con los artículos 20.1 y 2⁵⁰ y 79.3⁵¹ de la Ley Fundamental–, de las normas legales de asunción de garantías adop-

48. BVerfG, 2 BvR 987/10, de 7.9.2011.

49. Artículo 38.1 Ley Fundamental de Bonn: «Los diputados del Bundestag alemán serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Son los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia».

50. Artículo 20.1 y 2 de la Ley Fundamental de Bonn: «1. La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social.
2. Todo poder del Estado emana del pueblo. Este poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial».

51. Artículo 79.3 Ley Fundamental de Bonn: «No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte a la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20».

tadas por la República Federal de Alemania para articular dicha ayuda financiera en aplicación del artículo 115.1 de la Ley Fundamental⁵². Un pronunciamiento del Alto Tribunal alemán en el que éste define las bases jurídicas y políticas que deben sustentar la participación de Alemania en futuros mecanismos o instrumentos de asistencia financiera que tengan repercusión en el Presupuesto de la República Federal⁵³.

A través de lo que P. FARAGUNA califica como una aplicación «refinada» de la propia teoría del Alto Tribunal alemán sobre los «contralímites» –en este caso, respecto de los límites a la cesión de soberanía en materia financiera⁵⁴–, el Tribunal Constitucional federal alemán realizó importantes apreciaciones respecto del significado que cabía atribuir al concepto de «soberanía presupuestaria» del Parlamento alemán en el contexto europeo, subrayando que, en el marco de la UE, los Tratados «presuponen» que la autonomía presupuestaria nacional constituye una competencia esencial que «no puede ser cedida» por los Parlamentos de los Estados miembros que ostentan una legitimación democrática directa, coincidiendo en sus objetivos con el contenido del artículo 88 segundo inciso de la Ley Fundamental⁵⁵. Además, afirmaba, diferentes disposiciones del Derecho originario europeo referidas a la Unión Monetaria «también protegen

52. El artículo 115.1 de la Ley Fundamental de Bonn dispone: «La obtención de créditos y la prestación de fianzas, garantías u otras clases de seguridades que puedan dar lugar a gastos en ejercicios económicos futuros, necesitan una habilitación por ley federal que determine o permita determinar el monto de los mismos».

A tales efectos, se adoptaron las siguientes normas legales: Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik, 7.5.2010. (Währungsunion– Finanzstabilitätsgesetz – WFSStG) (BGBl. I S. 537), y Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG), 22.5.2010) (BGBl. I S. 627). Ésta última fue modificada mediante la StabMechÄndG, de 9 de octubre de 2011, en relación con la cual se pronunció el Tribunal Constitucional Federal alemán mediante la Sentencia de 28 de febrero de 2012 (BVerfG, 2 BvE 8/11, de 28.2.2012).

53. Atendiendo a las precisiones formuladas por el Tribunal Constitucional Federal alemán en la Sentencia de 7 de septiembre de 2011, L. DECHÂTRE, se planteaba explícitamente si «está en peligro el mecanismo permanente de estabilidad», y si quedaban prohibidos «a priori» los eurobonos (DECHÂTRE, L.: «La décision de Karlsruhe sur le mécanisme européen de stabilité financière: une validation sous condition et une mise en garde sibylline pour l'avenir», *Cahiers de Droit Européen*. Núm. 47, 2011, pgs. 335-342).

54. FARAGUNA, P.: «Da Lisbona alla Grecia, passando per Karlsruhe», *Quaderni Costituzionali*. Núm. 4, 2011, pgs. 936-937.

55. Artículo 88 Ley Fundamental de Bonn: «La Federación creará un banco monetario y emisor con carácter de Banco Federal. Dentro del marco de la Unión Europea, sus tareas y competencias podrán ser delegadas al Banco Central Europeo, que es independiente y está al servicio del objetivo prioritario de garantizar la estabilidad de los precios».

las exigencias constitucionales de democracia», como es el caso de los artículos 123 a 126 y 136 TFUE (pgr. 129).

Situándose en las coordinadas clásicas del Estado constitucional, según las cuales «las decisiones fundamentales respecto de los ingresos y gastos públicos constituyen el corazón de los derechos del Parlamento en democracia» (pgr. 104)⁵⁶, el Tribunal Constitucional Federal alemán analiza si a través de los mecanismos de asistencia financiera mediante los que se articulaba el denominado «rescate a Grecia» (MEEF y FEEF), el Bundestag conservaba o no la capacidad para disponer del Presupuesto «bajo su propia responsabilidad» (pgr. 107), considerando que resultaría vulnerado el derecho de voto reconocido en el artículo 38.1 de la Ley Fundamental «si el Bundestag renunciara a su responsabilidad parlamentaria sobre el Presupuesto» (pgr. 121).

Una conexión entre la «soberanía presupuestaria» y el principio democrático como límite a la supranacionalidad, que el Tribunal Constitucional Federal alemán había establecido ya en la Sentencia 30 de junio de 2009, respecto del Tratado de Lisboa⁵⁷, afirmando que «una cesión del derecho del Bundestag a aprobar el Presupuesto y a controlar su ejecución por el Gobierno vulneraría el principio democrático si la determinación del

56. Como es conocido, las raíces de las prácticas presupuestarias modernas coinciden con el desarrollo de la Constitución inglesa, donde P. REUTER constata la coincidencia en el tiempo de un conjunto de «datos históricos célebres» –la Carta Magna, la Revolución de 1688 y la «abdicación política» de la Cámara de los Loes en 1911–, con la «particular evolución» del «Presupuesto inglés». Una imbricación que supone, en un determinado momento histórico, según afirma, el reconocimiento de «una significación política y jurídica del Presupuesto» que, incluso trasciende el ámbito de una «forma» concreta de gobierno de la democracia constitucional, el «parlamentarismo», para convertirse en el acto a través del cual «se define la preeminencia, la soberanía en materia política» (REUTER, P.: «La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire». *Annales de Finances Publiques* (VI-VII), 1947, pg. 103).

De hecho, como estiman L. TROTABAS y J. M. COTTERET, el «término» y la «cosa» que llamamos Presupuesto provienen de Inglaterra, donde el término «presupuesto» –que en francés era denominado «bouge» o «bougette» (bolsa de cuero)–, cruza el Canal en algún momento entre 1400 y 1450 y adquiere el «significado financiero» de «bolsa del Rey que contiene el tesoro real» (TROTABAS, L. y COTTERET, J. M.: *Finances Publiques*. Dalloz, Paris, 1970). Una vez que se introdujo la distinción entre las rentas nacionales y las rentas privadas del Rey (vid. MAITLAND, F. W.: *The Constitutional History of England. A course of lectures delivered*, Cambridge: at the University Press, 1919), a principios del siglo XVIII, el término «presupuesto» pasó a designar la gran bolsa de cuero que portaba el proyecto de ingresos y gastos, y en 1733, el Primer Ministro Robert Walpole inició el debate sobre los gastos propuestos para la Corona como «abrir el presupuesto» (vid. STOURM, R.: *Cours de Finances. Le Budget*, Paris, 1912).

57. BVerfG, 2 BvE 2/08, de 30.6. 2009.

modo y la cantidad de los tributos impuestos a los ciudadanos fuera supranacionalizado en una medida considerable» (pgr. 256).

De este modo, como ha subrayado A. LÓPEZ CASTILLO, «la centralidad política de la función presupuestaria impone (...) que los representantes del "Pueblo" retengan el control de las decisiones presupuestarias aun en un sistema de gobernanza intergubernamental», de ahí que el Tribunal Constitucional Federal alemán entienda que la asunción de obligaciones presupuestarias que tengan un origen supraestatal debe contar con el consentimiento del Bundestag como instrumento de «imbricación estructural con el principio democrático»⁵⁸.

Ello que implica, en palabras del Alto Tribunal alemán, que «como representantes del pueblo, los miembros electos del Bundestag alemán deben mantener el control de las decisiones presupuestarias fundamentales incluso en un sistema de gestión intergubernamental». Porque según afirma, en su apertura a la cooperación internacional, sistemas de seguridad colectiva e integración europea, la República Federal de Alemania «se compromete no sólo mediante la legislación sino también a través de la política financiera», e incluso si tales compromisos adquieren una importante envergadura, «el derecho del Parlamento a decidir sobre el Presupuesto no se infringe en la medida en que puedan ser modificados a través del derecho de voto». El elemento relevante para el cumplimiento de los principios democráticos es, a su juicio, «si el Bundestag alemán sigue ocupando el lugar de adopción de las decisiones autónomas sobre ingresos y gastos, incluso respecto de compromisos internacionales y Europeos» (pgr. 124).

Una retención de la función presupuestaria del Parlamento alemán que, en el caso de las autorizaciones para conceder avales en relación con los mecanismos de asistencia financiera, si bien «suponen cambios considerables en la política presupuestaria de la República Federal de Alemania», en opinión del Alto Tribunal alemán, no alteran el hecho de que las cantidades que han sido comprometidas hasta la fecha «por el momento no despliegan tales efectos significativos sobre la estabilidad monetaria para hacer posible una vulneración de la garantía del derecho de propiedad», contemplada en el artículo 14.1 de la Ley Fundamental⁵⁹.

Ciertamente, el Tribunal estima que rebasa el ámbito de sus competen-

58. LÓPEZ CASTILLO, A.: «La tentativa de respuesta europea a la crisis del euro y de la deuda (griega) al amparo del Tribunal Constitucional Federal alemán. Comentario sucinto de la Sentencia de 07.09.2011 (2 BVR 987/10, 1485/10, 1099/10)», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Núm. 39, 2011, pg. 494.

59. Artículo 14.1 Ley Fundamental de Bonn: «La propiedad y el derecho a la herencia están garantizados. Su contenido y sus límites serán determinados por las leyes».

cias «revisar las medidas de política financiera y económica para identificar efectos negativos sobre la estabilidad monetaria» pero, alcanzando, a juicio S. HENTREI, un «equilibrio entre el fortalecimiento del *Bundestag*, y la excesiva restricción del margen de actuación política»⁶⁰, el Tribunal no excluye su fiscalización en casos concretos en los que «exista una disminución evidente del valor monetario como resultado de las medidas estatales» (pgr. 112).

De ahí que, en su opinión, en relación con los instrumentos de ayuda a la estabilidad financiera, bien para el conjunto de los Estados miembros o para los Estados de la eurozona, diseñados en el marco del ordenamiento de la Unión Europea y de Tratados intergubernamentales, «las previsiones de los Tratados Europeos no entran en conflicto con el entendimiento de la autonomía del Presupuesto nacional como competencia esencial», respecto de la cual no caben «renuncias» por parte de los Parlamentos de los Estados miembros, «que gozan de una legitimación democrática directa» (pgr. 129).

En todo caso, para salvaguardar la «necesaria condición de la libertad política como núcleo de identidad de la Constitución», el Tribunal reconoce la existencia de un vínculo indisoluble entre la responsabilidad democrática y la autonomía presupuestaria, formulando las siguientes consideraciones:

1.º El Bundestag adopta sus decisiones presupuestarias (sobre los ingresos y gastos), «libre de cualesquiera otras orientaciones por parte de las instituciones o de los Estados miembros de la Unión Europea»;

2.º El Bundestag decide por sí mismo, «aunque ponderando las necesidades actuales frente a los riesgos a medio y largo plazo» de los avales concedidos;

3.º La Ley de Presupuestos no puede admitir un acuerdo intergubernamental o supranacional de carácter «automático» respecto de avales o prestaciones que no estén «sujetas a estrictas condiciones», cuya «vigencia», además, no esté «limitada». Porque, afirma, si el Bundestag concediera una autorización indiscriminada sobre un «grado sustancial de avales», las disposiciones fiscales de otros Estados miembros podrían convertir en irreversibles decisiones políticas y legislativas discrecionales (pgr. 127);

4.º De este modo, no pueden ser creados mecanismos de carácter indefinido bajo la forma de Tratados internacionales que equivalgan a la aceptación de responsabilidades respecto de decisiones adoptadas por la libre voluntad de otros Estados, sobre todo si entrañan consecuencias difícil-

60. HENTREI, S.: «Acerca de la constitucionalidad de las medidas de rescate del euro», *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 96, septiembre-diciembre 2012, pg. 295.

mente previsible. De ahí que el Bundestag «deba específicamente aprobar cada medida de ayuda» a gran escala del Gobierno federal, adoptada con espíritu de solidaridad y con repercusión en los gastos públicos, a nivel internacional o de la Unión Europea, debiendo garantizarse, además, que se mantendrá la «suficiente influencia parlamentaria» sobre el modo en que los fondos disponibles sean utilizados (pgr. 128).

5.º Por último, para el Alto Tribunal alemán, el «límite admisible» de la extensión de las autorizaciones de avales a través de la Ley de Presupuestos se sitúa en el «límite de deuda» derivado de los artículos 109.3⁶¹ y 115.2⁶² de la Ley Fundamental, incorporado en 2009 mediante la reforma de la Ley Fundamental (pgr. 131)⁶³.

61. Artículo 109.3 Ley Fundamental de Bonn: «Los presupuestos de la Federación y de los Länder deben ser equilibrados, en principio, sin ingresos provenientes de créditos. La Federación y los Länder pueden prever regulaciones para la toma en consideración, de forma simétrica en expansión y recesión, de los efectos de un desarrollo coyuntural divergente de la situación normal, así como una regulación de excepción para casos de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se sustraen al control del Estado y que gravan considerablemente la situación financiera estatal. Para la regulación de excepción debe preverse una regulación correspondiente de amortización. El desarrollo se regula para el presupuesto de la Federación en el artículo 115 con la reserva de que la frase 1 sólo se cumple si los ingresos provenientes de créditos no superan el 0,35 por ciento en proporción al producto interior bruto nominal. El desarrollo para los Presupuestos de los Länder regularán éstos en el marco de sus competencias jurídico-constitucionales con la reserva de que la frase 1 sólo se cumple si no se admiten ingresos provenientes de créditos».
62. Artículo 115.2 Ley Fundamental de Bonn: «Ingresos y gastos tienen que equilibrarse, en principio, sin ingresos provenientes de créditos. Se cumple este principio, si los ingresos provenientes de créditos no superan el 0,35 por ciento en proporción al producto interior bruto nominal. Además deben tomarse en cuenta en caso de un desarrollo coyuntural divergente de la situación normal, en forma simétrica en expansión y recesión, los efectos sobre el Presupuesto. La toma de créditos de hecho que diverge del máximo crédito permitido según las frases 1 a 3, será incluido en una cuenta de control; las cargas que superan el umbral de 1,5 por ciento en proporción al producto interior bruto nominal tienen que ser reconducidas de acuerdo con la coyuntura. La regulación se hará por ley federal, especialmente el saneamiento de ingresos y gastos para las transacciones financieras y el procedimiento para el cálculo del límite máximo de la toma neta de crédito anual, tomando en cuenta el desarrollo coyuntural, así como el control y el equilibrio de tomas de crédito de hecho que divergen del límite regular. En caso de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se sustraen al control del Estado y que gravan considerablemente la situación financiera estatal, pueden superarse el límite máximo de crédito en base a una resolución de una mayoría de los miembros del Bundestag. La resolución debe vincularse con un plan de amortización. La reconducción de los créditos tomados según la frase 6 tiene que hacerse dentro de un plazo adecuado».
63. La reforma constitucional alemana (conocida como reforma de la Constitución financiera), realizada mediante la Ley de reforma constitucional de 29 de julio de 2009 (BGBl. I, 2009), incorpora una nueva regulación que limita la capacidad de endeuda-

Así, el Tribunal formula un mensaje pro futuro que, en opinión de P. FARAGUNA, lanza «*urbis et orbis*», consistente en la necesidad de que en toda ayuda a la estabilidad, el Bundestag otorgue su consentimiento caso por caso⁶⁴, y, desde esta premisa estima que, con carácter general, ni la Ley sobre adquisición de garantías para la concesión de ayuda a la estabilidad financiera para la necesaria solvencia monetaria de la República helénica, ni la Ley sobre adquisición de garantías en el marco de un mecanismo europeo de estabilización, contienen previsiones normativas que puedan socavar el principio de la autonomía presupuestaria permanente del Bundestag alemán.

No obstante, en relación con el procedimiento a través del cual el Bundestag, presta su aprobación, según la Ley sobre adquisición de garantías en el marco de un mecanismo europeo de estabilización, el Alto Tribunal alemán llevó a cabo una intervención correctora —a través de la técnica de la interpretación conforme a la Constitución—⁶⁵, para evitar la inconstitucionalidad de la primera frase del artículo 1.4 de esta última, en relación con los supuestos previstos en la frase 3.ª, en virtud de la cual el Gobierno federal está obligado a obtener el consentimiento previo de la Comisión de Presupuestos del Bundestag también cuando, por razones de urgencia, deba concederse una garantía.

4. ASISTENCIA FINANCIERA A TRAVÉS DEL NUEVO MÉTODO DE LA UNIÓN. EL TRATADO CONSTITUTIVO DEL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD (MEDE)

El Consejo Europeo de 24-25 de marzo de 2011 acordó también la adopción de una decisión de reforma del TFUE que posibilitara la creación de

miento de la Federación y los Länder, modificando, a estos efectos, los artículos 109.3 (tras la reforma, pasa a ser apartado 4), 115 y 143d de la Ley Fundamental. Esta nueva redacción del artículo 109.3 de la Ley Fundamental es considerada por E. REIMER como la «nueva "Carta Magna"» de los Presupuestos de la Federación y los Länder, cuyo objetivo consiste en limitar de modo efectivo el endeudamiento (cuya fiscalización también se sujeta a control judicial). Desde la perspectiva del «método constitucional», ello supone una innovación en la medida en que, al utilizar como valor de referencia un porcentaje concreto (0,35% del PIB nominal), exige a los intérpretes constitucionales «una precisión interpretativa hasta la centésima» (REIMER, E.: «La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana», *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 28, 2011, pgs. 98-99) [Vid., asimismo, RUIZ TARRÍAS, S.: «The Construction of German Fiscal Federalism vs. the Deconstruction of Spanish "Fiscal Federalism"», en, LÓPEZ-BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Eds.): *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Vol. I. Springer, 2013, pgs. 219-231].

64. FARAGUNA, P.: «Da Lisboa alla Grecia, passando per Karlsruhe». Op. cit., pg. 936.
65. FARAGUNA, P.: «Da Lisboa alla Grecia, passando per Karlsruhe». Op. cit., pg. 938.

un futuro Mecanismo Europeo de Estabilidad⁶⁶. Una reforma del TFUE que, como es conocido, finalmente se llevará a cabo, por el procedimiento de reforma simplificado previsto en el artículo 48.6 del TUE, mediante la Decisión del Consejo Europeo (2011/199/UE), de 25 de marzo de 2011, por la que se 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 euro⁶⁷, incorporando al artículo 136 TFUE un nuevo apartado (3) con el siguiente tenor:

«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 euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas».

El 2 de febrero de 2012, los Estados de la eurozona y no la propia Unión Europea, adoptaron el Tratado Constitutivo por el que se establece un Mecanismo Europeo de Estabilidad (Tratado MEDE ó ESM Treaty, en sus siglas en inglés)⁶⁸, como Tratado intergubernamental suscrito por los Estados miembros de la eurozona, entrando en vigor el 27 de septiembre de 2012⁶⁹.

66. No obstante, los antecedentes de la reforma del artículo 136 TFUE, pueden remontarse a las Conclusiones del Consejo Europeo de 28-29 de octubre de 2010, donde los Jefes de Estado o de Gobierno acordaron la necesidad para los Estados miembros de establecer un mecanismo permanente de crisis, con el fin de salvaguardar la estabilidad financiera de la eurozona en su conjunto e invitaron al Presidente del Consejo Europeo a realizar consultas entre los Estados miembros respecto de la necesidad de proceder, a estos efectos, a una limitada reforma del Tratado constitutivo que no supusiera la modificación del artículo 125 TFUE (*cláusula no-bailout*). De este modo, según reconocía el Consejo Europeo de 16-17 de diciembre de ese mismo año, la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad supondría que el artículo 122.2 TFUE, no sería utilizado para tales fines.

67. DOUE L 91/1, de 6.4.2011.

68. Instrumento de ratificación adoptado el 21 de junio de 2012 y publicado en el BOE núm. 239, de 4 de octubre de 2012. Cabe subrayar que el Tratado MEDE fue ratificado por España a través del procedimiento previsto en el artículo 94.1 CE/78 que requiere la autorización previa de las Cortes Generales.

69. En el marco de la vigencia el MEDE se ha proporcionado asistencia financiera a España, Chipre y Grecia.

En relación con España, la ayuda consistió en una asistencia para la recapitalización bancaria concedida en julio de 2012, inicialmente en el marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), con el acuerdo de ser transferida al MEDE cuando éste entrara en vigor (vid. punto 4 del Acuerdo Marco de asistencia financiera entre la FEEF, el Reino de España (como Estado beneficiario), el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria-FROB (como garante) y el Banco de España (BOE núm. 296, de 10 de diciembre de 2012).

En el caso de Chipre, la asistencia financiera fue acordada directamente por el Consejo de Gobernadores del MEDE el 8 de mayo de 2013, mientras que en Grecia –tras el

No obstante, las fechas de la efectiva entrada en vigor de la Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE por la que se reforma el artículo 136.3 TFUE (1 de mayo de 2013) y del Tratado MEDE (27 de septiembre de 2012), han planteado dudas acerca de si éste último Tratado tiene o no su fundamento normativo en la Decisión de reforma del TFUE.

El primer interrogante a este respecto, fue planteado por la Supreme Court de Irlanda al Tribunal de Justicia de la UE mediante una cuestión prejudicial resuelta a través de la Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (Asunto C-370/12, Pringle v. Ireland), donde el Tribunal de Justicia estimó, de un lado, que la revisión del TFUE mediante la Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE por el procedimiento de revisión simplificado previsto en el artículo 48.6 TUE, efectivamente, «modifica una disposición de la tercera parte del Tratado FUE» (pgr. 46), pero no afecta a la competencia de la Unión en materia de política monetaria (pgr. 63) y, de otro, que la reforma del artículo 136.3 TFUE únicamente «confirma la existencia de una competencia propia de los Estados miembros», de donde colige, en última instancia, que la capacidad de los Estados miembros para ratificar el MEDE no tiene su fundamento en la reforma del artículo 136.3 TFUE (pgrs. 184-185).

Una interpretación explícitamente asumida por el Tribunal Constitucional polaco en la Sentencia de 26 de junio de 2013⁷⁰, al considerar que la cronología de ambas normas pone de manifiesto «que no existe correlación entre el nuevo apartado 3 del artículo 136 TFUE y la ratificación del Tratado MEDE» (pgr. 3.3), aunque el Tribunal Constitucional Federal alemán ha reconocido sin ambages al artículo 136.3 TFUE como base jurídica del Tratado MEDE en la reciente Sentencia de 18 de marzo de 2014 (pgr. 179)⁷¹.

El origen de tales discrepancias cabría situarlo en el proceso de recepción de los respectivos Instrumentos de ratificación de los Estados miembros por el Secretario General del Consejo de la UE, requisito exigido para la entrada en vigor de una reforma de los Tratados, incluso cuando ésta se

acuerdo político alcanzado el 14 de agosto de 2015, y previa aprobación por el Consejo de Gobernadores del MEDE–, la Comisión Europea, las autoridades griegas y el Banco Central griego, firmaron un nuevo Memorandum de Entendimiento (MoU), el día 19 de ese mismo mes, a través del cual se formalizaba la tercera asistencia financiera al país heleno prevista para el trienio 2015-2018.

70. Sentencia Tribunal Constitucional de Polonia núm. K 33/12, de 26 de junio de 2013. Un comentario exhaustivo de dicha Sentencia, se encuentra en K. GRANAT: «Approval of Article 136 TFEU Amendment in Poland: The Perspective of the Constitutional Court on Eurozone Crisis Law». *European Public Law*, Vol. 21, n. 1, 2015, pgs. 33-46.

71. BVerfG. 2 BvR 1390/12, de 18.3.2014.

articule a través del procedimiento de revisión simplificado previsto en el artículo 48.6 del TUE. En consecuencia, atendiendo a la fecha de la notificación de los Instrumentos de ratificación de la reforma del artículo 136.3 TFUE por los Estados miembros, la cronología se inicia el 6 de febrero de 2012 con la notificación de Portugal y finaliza el 23 de abril de 2013 con la notificación de la República Checa, que, sin embargo, no es miembro de la eurozona y no ratificó el Tratado MEDE.

Además, la aplicación del estricto criterio formal de la efectiva entrada en vigor de la reforma del artículo 136.3 TFUE y del Tratado MEDE, debe tomar también en consideración el hecho de que, en el proceso de ratificación de ambos Tratados internacionales, los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros pueden requerir la aplicación de procedimientos diferenciados, así como la circunstancia de que la notificación de la conclusión del proceso de ratificación de ambos Tratados al Secretario General del Consejo de la UE no siempre tiene lugar, por motivos que no se explicitan por los Estados miembros, inmediatamente después de la finalización del respectivo procedimiento exigido por el ordenamiento constitucional del Estado miembro.

En todo caso, como criterio interpretativo que serviría para justificar la propia existencia del nuevo apartado 3 del artículo 136 TFUE, es posible sostener que existe una innegable conexión material entre la adopción de la Decisión del Consejo Europeo (2011/199/UE) por la que se incorpora el apartado 3 al artículo 136 TFUE y la adopción del Tratado MEDE por los Estados de la eurozona, aun cuando, formal y materialmente, los argumentos expresados en la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 27 de noviembre de 2012 (Asunto C-370/12, Pringle v. Ireland), desvinculan la reforma del TFUE respecto de la adopción del Tratado MEDE.

En efecto, en dicho pronunciamiento, el Tribunal de Justicia de la UE rechaza que el artículo 122.2 TFUE constituya «fundamento jurídico apropiado» para el Tratado MEDE (pgr. 65), y se opone a la consideración de que éste último pueda encontrar su apoyatura en la previsión contenida en el artículo 143.2 TFUE, en tanto que dicho precepto, afirma, «sólo se refiere a los Estados miembros cuya moneda no es el euro», excluyendo también la posibilidad de que la Unión haya ejercido sus competencias en el «ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos» que prevé el artículo 352 TFUE (pgr. 67)⁷².

72. En opinión de A. DIMOPOULOS, atendiendo a las dimensiones del Presupuesto de la Unión, «sería imposible» que la Unión Europea recaudara suficientes fondos en los mercados de capitales para financiar un mecanismo permanente de estabilidad de la magnitud del MEDE. Unas «limitaciones inherentes» que se evidenciaron con

Por el contrario, estima que los Estados miembros de la eurozona son competentes para celebrar entre ellos un acuerdo como el MEDE en virtud de los artículos 4.1 y 5 TUE (pgr. 68), es decir, en virtud de una capacidad derivada de la competencia de los Estados miembros por no haber sido atribuida a la Unión en los Tratados, a través de la cual se persigue el objetivo «superior» en el ámbito de la UE, consistente en mantener «la estabilidad financiera de la unión monetaria» (pgr. 135).

Al margen de tales discrepancias, a diferencia del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), a los que reemplaza, el Tratado MEDE se adopta como instrumento de asistencia financiera de carácter estable, aunque de aplicación excepcional, para salvaguardar la estabilidad financiera de la eurozona.

Su ratificación por la República Federal de Alemania estuvo supeditada al cumplimiento de las consideraciones formuladas por el Tribunal Constitucional Federal alemán en la Sentencia de 12 de septiembre de 2012⁷³, estimando necesario –en aplicación de los criterios establecidos en la Sentencia de 7 de septiembre de 2011–, la incorporación de las siguientes condiciones, que debían quedar garantizadas en el ámbito del Derecho internacional:

1.º En el marco de lo establecido en el artículo 8.5 del Tratado MEDE, se adoptaría la previsión de que el conjunto de las aportaciones que corresponden a la República Federal de Alemania en el marco de este Tratado, se limitará a las cantidades estipuladas en el Anexo II del mismo, en tanto que «ninguna previsión de este Tratado debe ser interpretada en el sentido de establecer mayores contribuciones» para la República Federal alemana sin el acuerdo de la Cámara de representantes alemana;

2.º Las previsiones contenidas en los artículos 32.5, 34 y 35.1 del Tratado MEDE «no obstan una información exhaustiva para el Bundestag ni el Bundesrat».

Por ello, al margen de la reunión informal del Eurogrupo celebrada en Nicosia el 14 de septiembre de 2012, los miembros de la eurozona –a través de sus respectivos Ministros–, acordaron una Declaración interpre-

el establecimiento del MEEF, establecido como complemento de la FEEF aportando únicamente 60 billones de euros [DIMOPOULOS, A.: «The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity», en M. ADAMS; F. FABBRINI & P. LAROCHE (Eds.): *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hart Publishing Ltd., 2014, pg. 59 y nota 91].

73. BVerfG, 2 BvR 1390/12, de 12.9.2012.

tativa atendiendo a las precisiones formuladas en dicho pronunciamiento del Tribunal Constitucional Federal alemán⁷⁴. Esta Declaración interpretativa, adoptada en Bruselas el 26 de septiembre de 2012, y ratificada por los embajadores de los Estados firmantes, si bien no modificaría el Tratado MEDE ni supondría la incorporación de nuevos requisitos para su ratificación, no recibió la aprobación de ningún órgano representativo de los Estados firmantes, convirtiéndose, por la vía de hecho, al Tribunal Constitucional Federal alemán en legislador de la eurozona.

Precisamente, la posible inconstitucionalidad de la Declaración interpretativa de 26 de septiembre 2012 como consecuencia de su falta de aprobación por el Parlamento y la ausencia de su firma por el Presidente federal, constituye uno de los argumentos esgrimidos por el Gobierno del Land austríaco de Carintia en el recurso de inconstitucionalidad promovido respecto del Tratado MEDE, resuelto por el Tribunal Constitucional austríaco mediante Sentencia de 16 de marzo de 2013⁷⁵, en la que considera infundada la inconstitucionalidad del Tratado MEDE y de la Declaración interpretativa, por considerar que la ilegalidad de la Declaración no supone automáticamente la ilegalidad de dicho Tratado.

En definitiva, a través del Tratado MEDE las partes firmantes –todos los Estados miembros de la eurozona actualmente y en el futuro (Considerando 7)⁷⁶–, constituyen una «institución financiera internacional» (artículo 1.1), con sede en Luxemburgo, en la que también pueden participar los Estados miembro de la Unión Europea cuya moneda no es el euro a través de un acuerdo *ad hoc*, paralelo al MEDE, como «cooperación de apoyo a la estabilidad en favor de Estados miembros de la zona del euro» (Considerando 9) que, a diferencia de los mecanismos MEEF y FEEF, pretende actuar con carácter permanente.

74. Los términos de la Declaración interpretativa son los siguientes:

- «Article 8(5) of the Treaty Establishing the European Stability Mechanism («the Treaty») limits all payment liabilities of the ESM Members under the Treaty in the sense that no provision of the Treaty may be interpreted as leading to payment obligations higher than the portion of the authorised capital stock corresponding to each ESM Member, as specified in Annex II of the Treaty, without prior agreement of each Member's representative and due regard to national procedures.
- Article 32(5), Article 34 and Article 35(1) of the Treaty do not prevent providing comprehensive information to the national parliaments, as foreseen by national regulation.
- The above mentioned elements constitute an essential basis for the consent of the contracting States to be bound by the provisions of the Treaty» (Texto disponible en: <http://www.dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/107/1710767.pdf>).

75. Verfassungsgerichtshof Österreich. SV 2/12. ESM-Vertrag nicht verfassungswidrig.

76. Desde su entrada en vigor, el 27 de septiembre de 2012 se han incorporado al Tratado MEDE, a raíz de la adopción de la moneda única, Letonia (2014) y Lituania (2015), de modo que, en la actualidad, son 19 los Estados euro/MEDE.

La finalidad del Tratado consiste en prestar apoyo a la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto sobre la base de una estricta condicionalidad⁷⁷ (Considerando 6), si bien el artículo 3 precisa que la movilización de fondos MEDE tendrá lugar respecto de los Estados de la eurozona que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros. Dicha condicionalidad –considerada por P. CRAIG como el «precio del bail-out»⁷⁸, podrá adoptar diversas formas, desde un programa de ajuste macroeconómico hasta una obligación de cumplimiento continuo de las condiciones de elegibilidad preestablecidas (artículo 12.1).

Los instrumentos para la asistencia financiera pueden adoptar la forma de una línea de crédito precautoria condicionada o una línea de crédito con condicionalidad reforzada (artículo 14.1); concesión de préstamos (artículo 16.1) o préstamos con la finalidad específica de recapitalizar las entidades financieras (artículo 15.1); la adquisición de títulos de deuda soberana (artículo 17.1) o la realización de operaciones en el mercado secundario en relación con los títulos de deuda soberana (artículo 18.1)⁷⁹. En

77. Como ha subrayado el Tribunal de Justicia de la UE en la Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (Asunto C-370/12. Pringle v. Ireland), la condicionalidad a la que queda sometida la asistencia financiera «no constituye un instrumento de coordinación de las políticas económica de los Estados miembros, sino que trata de asegurar la compatibilidad de las actividades del MEDE, en especial, con el artículo 125 TFUE y con las medidas de coordinación adoptadas por la Unión» (pgr. 111), y, en este sentido, el artículo 13.3 del Tratado MEDE precisa que el MoU «será plenamente compatible con las medidas de coordinación de la política económica previstas en el TFUE», y la Comisión europea firmará el MoU en nombre del MEDE, «a condición de que cumpla las condiciones establecidas» en el apartado 3 del artículo 13 (artículo 13.4).

78. CRAIG, P.: «Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications», en M. ADAMS; F. FABBRINI & P. LAROCHE (Eds.): *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Op. cit., pg. 32.

79. Vinculando su aplicación a la existencia en un Estado miembro de un programa de ajuste económico articulado en el marco de la asistencia financiera proporcionada por la FEEF o el Tratado MEDE, el BCE anunció a través de un comunicado de prensa de 6 de septiembre de 2012, la decisión del Eurosistema [subconjunto del SEBC integrado por el BCE y los Bancos Centrales Nacionales de los Estados de la eurozona (artículo 282 TFUE)], de proceder a la compra de bonos soberanos de Estados de la eurozona en los mercados secundarios.

La conformidad con diferentes preceptos del TFUE de esta decisión del Consejo de Gobernadores del BCE, fue cuestionada por el Tribunal Constitucional federal alemán a través de una cuestión prejudicial elevada al Tribunal de Justicia UE, en el marco de diferentes recursos de inconstitucionalidad y de un procedimiento de conflicto entre órganos constitucionales, en relación con la colaboración prestada por el Deutsche Bundesbank (Banco Federal de Alemania) a la aplicación de esas decisiones

todo caso, la movilización de créditos en el MEDE, a diferencia de lo que sucedía con la FEEF, no incrementa la deuda de los Estados socios⁸⁰.

En todas sus modalidades, la decisión acerca de la concesión de apoyo a la estabilidad por el MEDE a un Estado miembro será adoptada por el Consejo de Gobernadores de común acuerdo [artículo 5.6 (f)], lo que equivale a la unanimidad de los miembros participantes en la votación, de modo que, en la práctica, los Estados firmantes del MEDE tienen reconocido un derecho de veto a través del procedimiento ordinario de votación, sin perjuicio de las abstenciones, que no impedirán la adopción de una decisión de común acuerdo (artículo 4.3), y de lo establecido en el procedimiento de votación de urgencia⁸¹.

Precisamente, el procedimiento de votación de urgencia previsto en el Tratado MEDE, ha sido objeto de valoración por el Tribunal Constitucional de Estonia a través de la Sentencia de 12 de julio de 2012, en la que estima que la mayoría cualificada del 85% de los votos emitidos, prevista en el artículo 4.4 del Tratado MEDE, «afecta a la competencia presupuestaria» del Parlamento de Estonia (*Riigikogu*) reconocida en la Constitución, en tanto que mediante este procedimiento de votación de urgencia,

y con la pretendida omisión en que han incurrido el Bundesregierung (Gobierno Federal) y el Deutscher Bundestag (Cámara Baja del Parlamento Federal alemán) al no oponerse a tales decisiones, resuelta por el Tribunal de Justicia UE mediante Sentencia de 16 de junio de 2015 (Asunto C-62/14).

Precisando que la intervención del SEBC mediante la compra en los mercados secundarios de bonos soberanos «no puede equipararse (...), a una medida de asistencia financiera a un Estado miembro» (pgr. 103), y considerando que el BCE ha ofrecido garantías de que la compra de bonos soberanos en los mercados secundarios, no va a producir un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos en los mercados primarios (pgr. 107), así como que el programa diseñado por el BCE no tiene capacidad para «neutralizar en los Estados miembros la incitación a aplicar una sana política presupuestaria» en cumplimiento del mandato contenido en el Artículo 123 TFUE (pgrs. 109-121), el Tribunal de Justicia alcanza la conclusión de que los Artículos 119 TFUE, 123.1 TFUE y 127, 1 y 2 TFUE, así como los artículos 17 a 24 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, deben interpretarse en el sentido de que autorizan al SEBC a adoptar un programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios como el anunciado en el comunicado de prensa (pgr. 127).

80. Vid. CRAIG, P.: «Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications». En M. ADAMS; F. FABBRINI & P. LAROCHE (Eds.): *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Op. cit., pg. 31.

81. En efecto, de acuerdo con la previsión adoptada en la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona del Euro en el Consejo Europeo de 9 de diciembre de 2011, el artículo 4.4 del Tratado MEDE incorpora un procedimiento de votación de urgencia, aplicable cuando la Comisión y el BCE concluyan que la no adopción de forma urgente de una decisión para conceder o aplicar una asistencia financiera, como se define en los artículos 13 a 18, amenazaría la sostenibilidad económica y financiera de la zona del euro.

el Parlamento de Estonia no puede «examinar» la decisión de conceder una asistencia financiera y los términos en que ésta se concede, cuando la misma podría afectar al cumplimiento por el Estado de las obligaciones contraídas actualmente con el MEDE en lo que se refiere a requerimientos de capital. En consecuencia, considera que el procedimiento de asistencia financiera mediante votación de urgencia, según lo establecido en el artículo 4.4 del Tratado MEDE puede alterar los ingresos y gastos del Presupuesto del Estado estonio y, en consecuencia «restringir» las opciones de política presupuestaria del Parlamento, dando lugar a una injerencia en los principios del Estado democrático y de la soberanía financiera del Estado, al quedar limitado «indirectamente» el derecho a la discrecionalidad de los ciudadanos (pgr. 153).

Asimismo, reconoce que el denominado procedimiento de votación de urgencia previsto en el artículo 4.4 del Tratado MEDE «no garantiza un procedimiento más rápido en relación con el de la unanimidad», en tanto que los representantes de los Estados en el Consejo de Gobernadores reciben sus autorizaciones en aplicación del derecho nacional simultáneamente y no sucesivamente, de modo que, en su opinión, más que un procedimiento de «urgencia» consiste, atendiendo a su objeto, en un procedimiento de «emergencia» (pgr. 156). Una «emergencia» que, en su opinión, hace referencia a la imposibilidad de adoptar una decisión por unanimidad de los Estados miembros, en tanto que dicho precepto condiciona la aplicación de este procedimiento de votación a «la no adopción de forma urgente de una decisión para conceder o aplicar una asistencia financiera», y no a la circunstancia general, prevista en el artículo 3, de que la asistencia financiera «sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros» (pgrs. 157-158).

No obstante –llevando a cabo una interpretación sistemática del Texto Constitucional–, el Tribunal Constitucional de Estonia concluye que tales restricciones pueden constituir un «objetivo legítimo» si encuentran fundamento en otros «principios y valores de la Constitución» (pgr. 161), como es el caso de la «sostenibilidad económica y financiera de la eurozona», en tanto que, afirma, mediante la autorización, a través de referéndum, del acceso de Estonia a la Unión Europea, el 14 de septiembre de 2003, los ciudadanos estonios «también concedieron la autorización» para la adopción del euro como moneda por Estonia (pgr. 163).

En este sentido, el cumplimiento de los mandatos derivados del TFUE respecto de la sostenibilidad económica y financiera de los Estados que integran la eurozona –incluido el procedimiento de adopción de decisiones de emergencia–, coincide con la voluntad de Estonia, reconocida en

el Preámbulo y en el §14 de la Constitución, de «garantizar los derechos y las libertades» fundamentales, siendo «extremadamente difícil, por no decir imposible» llevar a cabo esta garantía si no es en un contexto de «estabilidad económica» (pgr. 166), de manera que, en última instancia, considera que dicha restricción encuentra justificación en principios y valores constitucionales y, en consecuencia, es legítima (pgr. 168)⁸².

Por lo demás, el análisis de los diferentes instrumentos de apoyo previstos en los artículos 14 a 18 del Tratado MEDE efectuado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 27 de noviembre de 2012 (Asunto C-370/12. Pringle v. Ireland), conduce a afirmar al Alto Tribunal europeo que, en ningún caso, suponen que el MEDE asuma «la garantía de las deudas del Estado miembro beneficiario» frente a sus acreedores (pgr. 138), sino que, por el contrario, este último «sigue siendo responsable de sus compromisos por las deudas existentes a sus acreedores», entre los cuales, como consecuencia de la activación de una asistencia prevista en el Tratado MEDE, pasa a integrarse el propio MEDE como acreedor (pgr. 139).

La organización institucional del MEDE pone de manifiesto la aplicación del denominado nuevo método de la Unión, articulándose a través del Consejo de Gobernadores –designando cada Estado miembro un gobernador y un gobernador suplente, el primero con responsabilidad en materia financiera del Gobierno del miembro del MEDE– (artículo 5); del Consejo de Administración –cada gobernador nombrará un administrador y un administrador suplente de entre personas de elevada competencia en el ámbito económico y financiero– (artículo 6), y del Director ejecutivo nombrado por el Consejo de Gobernadores (artículo 7), pero contemplando, al mismo tiempo, la intervención de ciertas instituciones de la Unión Europea en su funcionamiento.

En este contexto, se han planteado dudas por la doctrina acerca de la legitimidad democrática de las decisiones adoptadas bajo la vigencia del Tratado MEDE⁸³, en tanto que no prevé la participación del Parlamento europeo en su proceso de toma de decisiones y, en efecto, con independencia de su naturaleza jurídica como Tratado intergubernamental, en ninguna fase de las concretadas en el mismo dirigidas a conceder una asistencia financiera, se contempla la intervención del Parlamento europeo, a diferencia de la Comisión, el Banco Central Europeo o el Tribunal de Justicia de la UE.

82. Riigikohus. Asunto 3-4-1-6-12.

83. Editorial Comment: «Debt and democracy: "United States then, Europe now?"». *Common Market Law Review*, Vol.49, 2012.

No obstante, en la práctica, la decisión de prestar asistencia financiera a un Estado MEDE involucra a los Parlamentos nacionales en el ejercicio de sus respectivas competencias respecto de la asignación de los recursos públicos a través de nuevos principios, como la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto, la suscripción de capital dirigido a la asistencia financiera, su condicionalidad o la uniformidad de los efectos jurídicos de los títulos de deuda soberana, de ahí que ciertos Estados MEDE hayan reconocido su participación en el Consejo de Gobernadores del MEDE, mediante la formulación de mandatos imperativos que deben ser asumidos por los representantes del Estado en cuestión, y que, en ocasiones, tienen su fundamento en un pronunciamiento previo del Parlamento nacional.

Tal es el caso, como resulta de la jurisprudencia que ha sido analizada del Tribunal Constitucional Federal alemán, y ha reiterado más recientemente en la Sentencia de 18 de marzo de 2014⁸⁴, de la intervención del Bundestag en relación con la regulación prevista en el Tratado MEDE, cuyos contenidos son compatibles, a juicio del Alto Tribunal alemán, con el adecuado «margen de apreciación» de los órganos constitucionales (pgr. 181), sin que el Tribunal Constitucional pueda «usurpar el lugar» del Poder legislativo en la toma de decisiones, pero sí debiendo «garantizar que el proceso democrático permanece abierto y que las reevaluaciones tienen lugar sobre las bases de otras decisiones de la mayoría», evitando un «perjuicio legal irreversible para futuras generaciones» (pgr. 173).

Así, en aplicación del artículo 115.1 de la Ley Fundamental, la Ley relativa a la participación financiera en el MEDE «*Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz-ESMFinG)*», de 13 de septiembre de 2012⁸⁵, dispone en su artículo 4 que las decisiones del MEDE que afecten a la responsabilidad presupuestaria del Bundestag serán aprobadas por el Pleno de dicha Cámara y, en concreto: 1) La concesión de medidas de rescate sobre la base del artículo 13.2 del Tratado MEDE; 2) Materias y acuerdos relativos a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera y los Memorándums de Entendimiento adoptados con base en el artículo 13.4 del Tratado MEDE, y 3) Modificaciones en el capital autorizado previsto en el artículo 10.1 del Tratado MEDE⁸⁶.

84. BVerfG, 2 BvR 1390/12, de 18.3. 2014.

85. BGBl. I S.1918. El artículo 1 de dicho texto legal fue modificado por la Ley de 29 de noviembre de 2014 (BGBl. I S. 1821, 2193).

86. La exigencia de que la intervención en las decisiones adoptadas en el marco del Tratado MEDE sea adoptada por el Pleno del Bundestag, contrasta con la prevista en relación con el MEEF y la FEEF, donde, con carácter general, se preveía la concesión

Por su parte, la ratificación del Tratado MEDE en Austria vino acompañada de una reforma constitucional mediante la que se incorporan los artículos 50a; 50b; 50c y 50d a la Constitución federal, garantizando la participación del Parlamento nacional en el proceso de decisión del MEDE. En concreto, el artículo 50c, dispone que cuando el Parlamento federal haya formulado una declaración sobre cuestiones relativas al MEDE, el representante austriaco está obligado a tomarla en consideración en las negociaciones y en los votos. A tales efectos, el Ministro responsable debe informar al Parlamento federal inmediatamente sobre una votación y, eventualmente, debe explicar las razones por las que no se tuvo en cuenta la opinión del Parlamento federal⁸⁷.

En términos más amplios, el artículo 96 de la Constitución de Finlandia, reconoce que el Parlamento (*Eduskunta*), se pronunciará sobre las «propuestas legislativas, acuerdos y otras medidas» que sean acordadas por la Unión Europea y afecten a las competencias del Parlamento, existiendo específicos Dictámenes de la Comisión Constitucional del Parlamento finlandés relativos al Tratado MEDE⁸⁸.

En la misma línea, el Parlamento de los Países Bajos aprobó en relación con el Tratado MEDE la «resolución *Harbers*»⁸⁹, en virtud de la cual, toda decisión de prestar asistencia financiera al margen de la suscripción de capital autorizada debe ser presentada al Parlamento.

Del mismo modo, el párrafo §4, apartados 1 a 4 de la Ley de Ratificación e Implementación del Tratado MEDE por Estonia, prevé que el Gobierno someta a la opinión de la Comisión de Asuntos de la UE del Parlamento (*Riigikogu*), un proyecto de decisión sobre la concesión de una asistencia financiera según el tenor del artículo 13.2 Tratado MEDE, y los representantes de la República de Estonia están obligados a atenerse a esta opinión en el voto sobre la decisión de conceder la asistencia financiera. A efectos de participar en el voto de concesión de una asistencia financiera, la Comisión de Asuntos de la UE del Parlamento estonio, podrá

de las autorizaciones por la Comisión de Presupuestos del Bundestag. Una traslación de la capacidad de decisión al Pleno de la Cámara baja que puede ponerse en relación con la especial importancia que el Tribunal Constitucional Federal alemán reconocía en la Sentencia de 28 de febrero de 2012 (BVerfG, 2 BvE 8/11, de 28.02.2012), al «principio de participación de todos los miembros en las decisiones del Bundestag alemán» (pgr. 119).

87. Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetz geändert werden (ESM-Begleitnovelle) (BGBl für die Republik Österreich, Teil I, 25 Juli 2012).

88. PeVL 5/2011, de 22 de septiembre y PeVL 12/2011, de 9 de noviembre.

89. Kammerstukken, 33, nr 11.

decidir que el representante de la República de Estonia, requiera de una resolución previa del Parlamento, cuyo proyecto será presentado por el Gobierno de la República.

En el caso de Eslovenia, el Gobierno y la Asamblea Nacional cooperan en la toma de decisiones sobre la concesión de una asistencia financiera a un Estado de la eurozona, en virtud de las previsiones contenidas en la *Ley sobre Cooperación entre la Asamblea Nacional y el Gobierno en asuntos de la UE*⁹⁰.

En definitiva, si bien podría afirmarse, como sostiene M. RUFFERT, que el Tratado MEDE constituye una «copia regional» del Fondo Monetario Internacional, deliberadamente configurado como herramienta para la cooperación internacional «más allá del nivel de la UE»⁹¹, su carácter intergubernamental no es obstáculo, atendiendo a su régimen de funcionamiento, para que las propias disposiciones del Tratado contemplen la intervención de instituciones y organismos de la Unión Europea en aspectos singularmente relevantes, como es el caso de la Comisión europea, el Consejo, el Banco Central Europeo, el Tribunal de Justicia de la UE y el Tribunal de Cuentas Europeo.

En este sentido, cabe subrayar el hecho de que la Comisión europea no sólo podrá promover la utilización del procedimiento de votación de urgencia previsto en el artículo 4.4, sino que también será mandatada por el Consejo de Gobernadores –actuando en concierto con el Banco Central Europeo–, en relación con un aspecto determinante de la asistencia financiera como lo es la negociación de la condicionalidad de política económica vinculada a cada asistencia financiera de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.3 [artículo 5.6.g)], es decir, del Memorandum de Entendimiento o MoU, que será firmado en nombre del MEDE por la Comisión europea (artículo 13.4)⁹².

90. Uradni list RS, st. 34/2004 z dne 8.4.2004.

91. RUFFERT, M.: «The European Debt Crisis and the European Union Law», *Common Market Law Review*, Vol. 48, Issue 6, 2011, pg. 1789. En opinión del autor, habida cuenta de que el nivel de integración en Europa resulta «sustancialmente mayor» que a cualquier otro, el diseño de una «institución Europea» siguiendo el modelo del Fondo Monetario Internacional constituye «algo más que un anacronismo» (*Ut supra*, pg. 1790).

92. Los términos de la condicionalidad vendrán establecidos sobre la base de la evaluación, también realizada por la Comisión –en coordinación con el Banco Central Europeo–, de la existencia de un riesgo para la estabilidad financiera de la eurozona o de sus Estados miembros, de la sostenibilidad de la deuda pública, y de las necesidades reales o potenciales de financiación del Estado miembro en cuestión (artículo 13.1), cuyo cumplimiento será controlado por la Comisión en coordinación con el Banco Central Europeo y, si es posible, con el Fondo Monetario Internacional (artículo 13.7).

Una participación de la Comisión en esta fase del procedimiento de apoyo financiero que resulta extraordinariamente llamativa, tanto desde la perspectiva de la competencia de una institución UE para actuar en el marco de un Tratado intergubernamental, como porque los miembros de la Comisión europea comprenden a todos los Estados UE y no sólo los Estados de la eurozona o Estados MEDE, dándose la paradoja de que, a través de la Comisión europea, Estados de la UE que no han adoptado la moneda única y no han realizado aportaciones de capital al MEDE, participan en la determinación de las condiciones en que una asistencia MEDE será reembolsada a este mecanismo por el Estado miembro beneficiario.

Precisamente, el Tribunal de Justicia de la UE ha estimado en la reiterada Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (Asunto C-370/12. Pringle v. Ireland), que las tareas confiadas a la Comisión y al Banco Central Europeo en el marco del Tratado MEDE «no comprenden ninguna potestad decisoria propia» y únicamente vinculan al MEDE (pgr. 161), de modo que, en última instancia, «no desvirtúan las atribuciones que los Tratados UE y FUE confieren a dichas instituciones» (pgr. 162), de manera que, según afirma S. PEERS, la Sentencia Pringle debe entenderse en el sentido de que «cuando un tratado entre Estados miembros no otorga a instituciones no judiciales de la UE el poder de adoptar actos jurídicos vinculantes, el papel esencial de tales instituciones no ha resultado alterado –o al menos existe una fuerte presunción de ese efecto–»⁹³.

En última instancia, el artículo 37.3 del Tratado MEDE también prevé de modo expreso la intervención del Tribunal de Justicia, sobre la base del artículo 273 TFUE, con posterioridad a la resolución dictada por el Consejo de Gobernadores (Preámbulo y artículo 37.2), respecto de la resolución de una controversia entre un miembro del MEDE y el MEDE o

elaborando informes que servirán de al Consejo de Gobernadores del MEDE para decidir acerca del mantenimiento de una asistencia financiera (artículo 14.5) o bien, sobre la adecuación del instrumento de asistencia adoptado (artículo 14.6), y al Consejo de Administración del MEDE para librar los fondos de los tramos correspondientes a la asistencia financiera distintos del primero (artículos 15.5, 16.5, 17.5).

93. PEERS, S.: «Towards a New Form of EU Law?. The Use of EU institutions outside the EU Legal Framework». Op. cit., pg. 49.
No obstante, P. CRAIG considera que la Comisión «es cautelosa respecto de las iniciativas intergubernamentales adoptadas fuera de los confines formales del Tratado de Lisboa, reconociendo que éstas únicamente deben ser utilizadas sobre bases de transitoriedad y excepcionalidad, previamente a una modificación en el Tratado» (CRAIG, P.: «Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications», en M. ADAMS; F. FABBRINI & P. LAROCHE (Eds.): *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Op. cit., pg. 27).

entre miembros del MEDE, respecto de la interpretación y aplicación de dicho Tratado.

La jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE en el marco del Tratado MEDE también ha sido validada por el propio Tribunal de Justicia de la UE en la Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (Asunto C-370/12. Pringle v. Ireland), dando lugar al primer pronunciamiento del Alto Tribunal europeo en relación al artículo 273 TFUE, en el que opta, a juicio de S. PEERS, por una «aproximación permisiva»⁹⁴.

En efecto, el Tribunal de Justicia reconoce su propia jurisdicción en el marco del Tratado MEDE, en primer lugar precisando el concepto de «compromiso» entre los Estados miembros para recurrir a su jurisdicción, al que hace referencia el artículo 273 TFUE, en el sentido de que, a su juicio, «nada impide, dado el objetivo pretendido por esa disposición, que el acuerdo a ese efecto se manifieste previamente, mediante referencia a una categoría de controversias definidas de antemano, en virtud de una cláusula como el artículo 37, apartado 3 del Tratado MEDE» (pgr. 172) y, si bien el artículo 273 TFUE «subordina la competencia del Tribunal de Justicia al requisito de que en la controversia de la que éste conozca sean parte exclusivamente Estados miembros», 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 en el sentido del artículo 273 TFUE» (pgr. 175).

En segundo término –concretando la naturaleza jurídica que cabe atribuir a los MoU acordados en el marco de dicho Tratado intergubernamental–, considera que un litigio ligado a la interpretación o aplicación del Tratado MEDE «también puede tener por objeto la interpretación o aplicación de las disposiciones del Derecho de la Unión», precisamente a través del MoU que, si bien deberá respetar el Derecho de la Unión, no es reconocido en sí mismo como parte integrante del mismo.

Porque según afirma el Tribunal de Justicia en la Sentencia citada, de acuerdo con el artículo 13.3 Tratado MEDE, el Memorándum de Entendimiento que se negocia con el Estado miembro solicitante de un apoyo a la estabilidad «debe ser plenamente compatible con el Derecho de la Unión y en particular con las medidas adoptadas por la Unión en el ámbito de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros», lo que supone, afirma, que, «al menos en parte, las condiciones a las que se

94. PEERS, S.: «Towards a New Form of EU Law? The Use of EU institutions outside the EU Legal Framework». Op. cit., pg. 63.

somete la concesión de tal apoyo a un Estado miembro serán determinadas por el Derecho de la Unión» (pgr. 174).

En definitiva, el Tribunal de Justicia de la UE estima conforme con el Derecho originario de la UE la extensión de su propia jurisdicción al ámbito del Tratado MEDE. Sin embargo, al mismo tiempo, rechaza su competencia para conocer de las cuestiones planteadas por los Estados relativas a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) en el marco del Tratado MEDE, al considerar que «los Estados miembros no aplican el Derecho de la Unión», en el sentido del artículo 51.1 de la Carta, «al instituir un mecanismo de estabilidad como el MEDE, para cuyo establecimiento los Tratados UE y FUE no atribuyen ninguna competencia específica a la Unión» (pgr. 180).

Un criterio interpretativo respecto de la aplicación de la Carta en el marco del Tratado MEDE –coincidente, por lo demás, con el expresado por la Comisión durante la sustanciación del procedimiento en el Asunto Pringle–, respecto de cuyo «acierto» el Abogado General, Sra. J. Kokott, había manifestado sus «dudas» (pgr. 193 Opinión A. G.), al considerar que –como demostraba el propio litigio en el Asunto Pringle–, «la compatibilidad de la actuación de los Estados miembros en el marco del MEDE con el Derecho de la Unión (...) está sometida, con arreglo al procedimiento habitual del artículo 267 TFUE, a control por parte del Tribunal de Justicia y de los órganos jurisdiccionales nacionales», correspondiendo a los Estados miembros la competencia para establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión (artículo 19.1, segundo párrafo TUE), para lo que se remite a los párrafos 38 y 42 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2007 (Asunto C-432/05. Unibet) y a la jurisprudencia allí citada (pgr. 194 Opinión A. G.), y aunque la Sra. Kokott no profundiza en su Opinión sobre el Asunto Pringle en el criterio interpretativo que le permite alcanzar esta conclusión, el Tribunal de Justicia no se pronuncia sobre la «posible aplicación de la Carta a las instituciones UE en el contexto del Tratado MEDE»⁹⁵.

La relevancia del silencio del Tribunal de Justicia no puede ser ignorada si tomamos en consideración que, como también afirma el artículo 51.1 de la Carta, sus disposiciones están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, y que la validez de los actos adoptados por las instituciones UE también es residenciable ante el Tribunal de Justicia por la vía de la cuestión

95. PEERS, S.: «Towards a New Form of EU Law? The Use of EU institutions outside the EU Legal Framework». Op. cit., pg. 52.

prejudicial según dispone el artículo 19.3, b) TUE. Todo ello, con independencia de que los actos de las instituciones UE comporten o no el ejercicio de una «facultad decisoria propia», carácter que, por lo demás, no viene exigido por el citado precepto del TUE para reconocer la competencia del Tribunal de Justicia respecto de las cuestiones prejudiciales planteadas ex artículo 267 TFUE que tengan por objeto el enjuiciamiento de la validez de los actos de las instituciones.

En definitiva, como se puede apreciar, el nuevo método de la Unión en la gestión de la crisis económica y financiera, articulado a través de la singular fórmula de la intergubernamentalidad con participación de instituciones de la UE que cristaliza en el Tratado MEDE⁹⁶, plantea nuevos interrogantes que afectan a los Estados miembros de la eurozona pero también a la propia Unión Europea, porque, como afirman E. CHITI & P. G. TEIXEIRA, esta nueva forma de intergubernamentalismo «conlleva un progreso significativo en la integración, por ejemplo respecto de la limitación de la soberanía nacional en materia presupuestaria, pero no supone el reforzamiento del papel de todas las instituciones de la UE»⁹⁷.

De hecho, en opinión de Ch., J. BICKERTON; D. HODSON & U. PUETTER, el «nuevo intergubernamentalismo de la era post-Maastricht» que ha dado lugar a la creación de «órganos *ex novo*», tanto en el marco de los Tratados UE como al margen de ellos, ha sido preferido a la ampliación de las competencias de las instituciones supranacionales reflejando la «tensión política de las últimas dos décadas» consecuencia de las reticencias de los Estados miembros a delegar competencias en las instituciones supranacionales tradicionales, en especial, la Comisión y el Tribunal de Justicia.

Frente a las instituciones supranacionales y, especialmente, en comparación con el funcionamiento de la Comisión europea, estos nuevos órganos reciben mandatos simples y específicos y, a menudo, están dotados de una fuerte estructura intergubernamental que facilita el control por los Estados miembros, previniendo una posible «ampliación de objetivos», pero el apoyo de la Comisión a órganos como el MEDE pone de manifiesto un «cambio en las pautas» de la integración de la UE de carácter más amplio que la simple «victoria» de los Estados miembros sobre las institu-

96. El análisis del conjunto de singularidades que caracterizan al Tratado MEDE, conducen a E. FAHEY & S. BARDUTZKY, a calificarlo como un texto de «carácter legal esotérico» (FAHEY, E. & BARDUTZKY, S.: «Judicial Review of Eurozone Law: The Adjudication of Postnational Norms in the EU Courts, Plural-A Case study of the European Stability Mechanism». *Michigan Journal of International Law Online*, 2013 (<http://openaccess.city.ac.uk/6299>)).

97. CHITI, E. & TEIXEIRA, P. G.: «The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crises». Op. cit., pg. 689.

ciones supranacionales, en el que, como sugiere la ambivalencia mostrada por el Tribunal de Justicia en la Sentencia Pringle, la «complicidad» en este extremo alcanza también al propio Tribunal⁹⁸.

98. BICKERTON, CH, J.; HODSON, D. & PUETTER, U.: «The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era». *Journal of Common Market Studies*. Vol. 53. N. 4, 2015, pgs. 713-714.

Capítulo VII

Las modificaciones en la articulación jurídica de la Unión Económica como respuesta a la crisis económica y financiera

SUMARIO: 1. MÁS ALLÁ DE UNA NUEVA REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO: LA NUEVA SUPERVISIÓN MULTILATERAL DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y DE LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS. 2. EL NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS. 2.1. *La prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos*. 2.2. *Los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*. 2.3. *El nuevo diseño de la vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Semestre europeo*. 3. LA REDEFINICIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO. 3.1. *El nuevo papel atribuido al nivel de la deuda en la disciplina presupuestaria*. 3.2. *El reforzamiento del régimen sancionador en el procedimiento de déficit excesivo*.

1. MÁS ALLÁ DE UNA NUEVA REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO: LA NUEVA SUPERVISIÓN MULTILATERAL DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y DE LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

En una conferencia pronunciada en la Asociación Americana de Economistas en San Diego (2013), J.-C. TRICHET reconocía que, desde una base consolidada, el saldo por cuenta corriente en el conjunto de la eurozona estaba equilibrado, que la deuda pública, entendida como proporción del PIB, se situaba por debajo de la deuda pública japonesa y que, anualmente, el déficit de las finanzas públicas en Europa está muy por debajo de los niveles equivalentes de los Estados Unidos, Japón, y el Reino Unido. Sin embargo, a su juicio, diferentes factores, en particular la ausencia de una efectiva supervisión en el seno de la eurozona, han creado una gran dis-

persión de situaciones entre países en relación con la solidez financiera, la competitividad y, en consecuencia, la solvencia.

Para hacer frente a tales «deficiencias», afirmaba ante una audiencia mayoritariamente no europea, que, en contra de lo que comúnmente se cree, los europeos han sido decididos y audaces, ideando nuevos instrumentos, imaginando nuevos conceptos y elaborando nuevas reglas. Entre ellas, en aquella fecha, mencionaba el Semestre europeo y los denominados *Six Pack* y *Two Pack*. Todas ellas, en su opinión, indudablemente representan importantes pasos «en la dirección correcta» y, en su conjunto, estimaba que refuerzan significativamente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, otorgando a la Comisión más influencia en el caso de que los Gobiernos nacionales sean poco estrictos en el cumplimiento de la disciplina financiera¹.

En efecto, en el contexto de los efectos derivados de la crisis de la deuda soberana de diferentes Estados de la eurozona y ante el riesgo que conllevaba para la estabilidad de la moneda única europea, el Banco Central Europeo –bajo el título «The Reform of Economic Governance in the Euro Area-Essential Elements», publicado en el Boletín de marzo de 2011–, reconocía que la crisis financiera global ha evidenciado debilidades en la estructura de la gobernanza económica de la UE, y en particular, de la eurozona, subrayando, especialmente, que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no proporcionó suficientes incentivos para la corrección de los desequilibrios fiscales, sobre todo tras su reforma de 2005.

También a finales de ese mes, el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010, acordó la creación de un grupo de trabajo bajo la dirección de H. Van Rompuy, con participación de la Comisión, los representantes de los Estados miembros, la presidencia rotatoria y el BCE, que propusiera al Consejo las medidas necesarias para alcanzar el objetivo de un marco mejorado de resolución de la crisis y una mejor disciplina presupuestaria, explorando todas las opciones para reforzar el marco jurídico.

El conocido como *Task Force Van Rompuy*, cuyo informe fue publicado el 21 de octubre de 2010 por la Comisión europea, incorporaba una serie de propuestas que trataban de reflejar las características específicas de la integración económica y monetaria Europea, ante el desafío de abordar el extremadamente alto grado de interdependencia entre los Estados de la

1. TRICHET, J.-C.: «International policy coordination in the Euro area: Toward an economic and fiscal federation by exception». *Journal of Policy Modeling*, n. 35, 2013, pgs. 475-476.

eurozona que ha puesto de manifiesto la reciente crisis, preservando las responsabilidades nacionales en las políticas presupuestarias.

A juicio de J. VALLÉS LIBERAL y J. MONZÓ TORRECILLAS, la propuesta contenida en el Informe Van Rompuy suscitó el «pleno acuerdo en el seno de la task force»², en tanto que, como subrayara J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, resultaba «bastante apropiado» para los países miembros de la UE que no participan en la Unión Monetaria Europea. Sin embargo, en opinión del autor precitado, «se queda corto en el planteamiento de las medidas convenientes para reforzar el funcionamiento de la zona del euro»³, aun cuando cabe apreciar notables coincidencias con las propuestas de la Comisión europea contenidas en la Comunicación de 30 de junio de 2010, a las que se hace referencia más adelante, que, según reconocía, reflejan los avances realizados por el grupo de trabajo hasta esa fecha.

También el Parlamento Europeo se pronunció respecto de la necesidad de adoptar medidas de carácter económico para hacer frente a la crisis económica y financiera mediante la Resolución sobre la gobernanza económica, de 16 de junio de 2010⁴, basada en dos importantes propuestas de la Comisión concretadas en las Comunicaciones «Reforzar la coordinación de las políticas económicas», de 12 de mayo de 2010 [COM (2010) 250 final], y «Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo-Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE», de 30 de junio de 2010 [COM (2010) 367 final], aun cuando en ellas, como subraya C. FASONE, el Parlamento Europeo «no era mencionado en absoluto o sólo *en passant*»⁵.

En todo caso, la Comunicación de la Comisión de 12 de mayo de 2010 destacaba que la crisis económica mundial había puesto a prueba los mecanismos de coordinación de las políticas económicas de la Unión Europea revelando sus deficiencias. Concretamente, estimaba que el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria ha sido sometido a fuertes tensiones y que los procedimientos de supervisión existentes no han resultado suficientes, proponiendo, a tales efectos, medidas a adoptar a corto plazo para remediar la situación, basadas en el TFUE.

2. VALLÉS LIBERAL, J. y MONZÓ TORRECILLAS, J.: «El refuerzo del gobierno económico europeo». *Presupuesto y Gasto Público*. Núm. 63, 2011, pg. 70.
3. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: «La crisis financiera mundial: Lecciones y retos». En, VVAA: *Pasado y presente. De la Gran Depresión del siglo XX a la Gran Recesión del siglo XXI*. Madrid: Fundación BBVA, 2011, pg. 223.
4. DOUE C 236 E/09, de 12.8.2011.
5. FASONE, C.: «European Economic Governance and Parliamentary representation. What Place for the European Parliament?», *European Law Journal*, Vol. 20, n. 2, 2014, pg. 170.

Asimismo, entre otros aspectos, reconocía que la crisis económica había evidenciado la interdependencia de las economías de la UE, y en particular las de la zona del euro, poniendo de manifiesto la necesidad de una coordinación de las políticas más intensa que tenga lugar en una etapa anterior, así como la disponibilidad de unos mecanismos adicionales de prevención y corrección, pero también la exigencia de utilizar plenamente los instrumentos de supervisión contemplados en el Tratado, propugnando un mayor cumplimiento del PEC y una extensión de la supervisión a los desequilibrios macroeconómicos.

Además, desde la premisa de que es más eficaz prevenir que corregir, la Comisión proponía la creación del Semestre Europeo, como instrumento para una coordinación integrada de las políticas económicas para la UE, habida cuenta de la inexistencia de una supervisión presupuestaria *ex ante* que permitiera la formulación de verdaderas orientaciones que tengan en cuenta la dimensión europea y se plasmen en políticas a nivel nacional. Concretamente, consideraba que la formulación previa de recomendaciones específicas por país mejoraría todos los supuestos de la supervisión (presupuestarios, macrofinancieros y estructurales).

Del mismo modo, se afirmaba que se debería animar a los Estados miembros a integrar en su legislación nacional el objetivo del Tratado de lograr unas finanzas públicas saneadas y, en concreto, estimaba que podría explicitarse, mediante instrumentos jurídicamente vinculantes, la obligación impuesta a los Estados miembros en el Protocolo núm. 12 del TFUE, de establecer procedimientos presupuestarios que garanticen el cumplimiento de las obligaciones en materia de disciplina presupuestaria que les impone el Tratado.

Respecto de la vertiente correctora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se entendía que su piedra angular viene constituida por el procedimiento de déficit excesivo. Sin embargo, la intervención de la Comisión y del Consejo se produce demasiado tarde para poder proporcionar los incentivos adecuados a los Estados miembros dirigidos a corregir los desequilibrios presupuestarios incipientes, de modo que su funcionamiento podría ser mejorado agilizando los procedimientos, especialmente respecto de aquellos Estados que infringen reiteradamente el Pacto. También se estimaba que en el procedimiento de déficit excesivo se debía tomar más en cuenta la interacción entre la deuda y el déficit, con el fin de mejorar los incentivos para aplicar políticas prudentes, lo que requeriría modificaciones de Derecho derivado.

En relación con la eurozona, el Apartado III.2 de la Comunicación de la Comisión de 12 de mayo de 2010, consideraba que la acumulación de

desequilibrios macroeconómicos amplios y persistentes en dichos Estados puede minar la cohesión de la zona del euro y dificultar el buen funcionamiento de la UEM, de modo que juzgaba importante profundizar el análisis y ampliar la supervisión económica más allá de la dimensión presupuestaria, a través de un marco de supervisión estructurada para los Estados miembros de la zona del euro en aplicación del artículo 136 TFUE. Asimismo, a los Estados de la zona euro les serían aplicables normas más restrictivas respecto del marco presupuestario de la UE.

Desarrollando las propuestas de reforzamiento de la supervisión y la coordinación contenidas en la Comunicación de 12 de mayo, la Comunicación de la Comisión europea, de 30 de junio de 2010, presentaba iniciativas concretas dirigidas a: 1) corregir los desequilibrios mediante un reforzamiento de la supervisión macroeconómica que incluya mecanismos de alerta y sanciones; 2) fortalecer los marcos presupuestarios nacionales especificando exigencias mínimas respecto de los mismos y, en particular, la sustitución de la planificación presupuestaria anual por una planificación presupuestaria plurianual, y 3) reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre la base de la dinámica de la deuda y del déficit.

A tales efectos, partiendo de las directrices políticas formuladas en el Pacto por el Europlus, la Comisión formulaba un conjunto de proposiciones jurídicamente fundamentadas en los artículos 121 y 126 TFUE que, según se afirmaba, estaban dirigidas a los 27 Estados miembros de la UE, si bien algunas de ellas se aplicarían únicamente a los Estados de la eurozona, con el objetivo de minimizar los efectos indirectos negativos derivados del incumplimiento por algún Estado miembro de los límites acordados, sancionando a aquellos Estados miembros que pongan en peligro el bien común a través de medidas insostenibles.

En última instancia, el núcleo duro de las seis propuestas sería adoptado por el Parlamento Europeo el 28 de septiembre de 2011, siendo conocidas como *Six Pack* o *Rehn Pack*⁶.

Este conjunto de medidas, incluye:

a) Una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento destinada a reforzar la vigilancia de las políticas presupuestarias y a aplicar las medidas de ejecución de forma más coherente y temprana.

Esta reforma del PEC se concretaría, en lo referente al componente preventivo, mediante el Reglamento (CE) núm. 1175/2011 del Parlamento

6. Todas las disposiciones integrantes del *Six Pack* fueron publicadas en el DOUE L 306, de 23.11.2011.

Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011—por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, con base en el artículo 121.6 TFUE—, y en relación al componente corrector, mediante el Reglamento (UE) núm. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, con base en el artículo 126.14, párrafo segundo TFUE.

Además, se incorporaban instrumentos adicionales que fortalecen, con carácter preventivo, la aplicación de los criterios de disciplina presupuestaria expresados en el TFUE, mediante la adopción de un nuevo Reglamento (UE), basado en el artículo 136 del TFUE, en relación con el artículo 121.6 del TFUE [Reglamento (UE) núm. 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro]; y una Directiva del Consejo, basada en el artículo 126.14 TFUE, que tiene por objeto especificar las obligaciones de las autoridades nacionales en relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 del Protocolo núm. 12 de los Tratados sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros).

b) Nuevas disposiciones sobre los marcos presupuestarios nacionales y una nueva vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos sobre la base del artículo 121.6 TFUE, que se concretarán a través del Reglamento (UE) núm. 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 —relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro—; y el Reglamento (UE) núm. 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 —relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos—.

Porque, sin duda, los efectos de la crisis económica y financiera en algunos Estados de la eurozona han puesto de manifiesto la extraordinaria importancia de la gestión de los Presupuestos nacionales en el contexto de la Unión Económica y Monetaria. Unos Presupuestos nacionales, como afirma M. RUFFERT, cuyo «foco de interés» se había venido situando en la vertiente correctora del PEC, cuando, en su opinión, la supervisión multilateral de ciertos aspectos de las políticas económicas, configurada sobre la base del artículo 121 TFUE, «también está diseñada para servir como instrumento preventivo para evitar los déficit públicos excesivos», lo que explica que de las cuatro nuevas medidas dirigidas al control presupuestario, tres se refieran a la vertiente preventiva⁷.

7. RUFFERT, M.: «The European Debt Crisis and the European Union Law». Op. cit., pg. 1798.

Además, la adopción del *Six Pack* pone también de manifiesto la dinámica institucional que se deriva de la aplicación del método de la Unión tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, caracterizada, según la expresión de K. A. ARMSTRONG, por el «tándem» Comisión-Consejo, y el papel del Parlamento Europeo como «colegislador con el Consejo»⁸.

Ciertamente, a pesar de que los artículos 121 y 126 TFUE condicionan el papel del Parlamento Europeo en relación con la Comisión y el Consejo, dando lugar, a juicio de C. FASONE, a una «limitación estructural de poderes» del primero en este ámbito, la necesidad de utilizar el procedimiento legislativo ordinario para introducir las reformas deseadas condujo, en la práctica, a que cuatro de los cinco Reglamentos (UE) que integran el *Six Pack* estén aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo⁹.

En todo caso, en opinión de esta autora, la posición del Parlamento Europeo en el conjunto normativo del *Six Pack* no ha resultado fortalecida en los mismos términos en que se refuerza la posición de la Comisión. Efectivamente, el Parlamento Europeo debe ser informado y consultado en situaciones concretas, puede organizar audiencias y coopera con los Parlamentos nacionales, pero «no está autorizado para adoptar ninguna decisión en el marco de la gobernanza económica europea»¹⁰.

No obstante, la participación del Parlamento Europeo como co-legislador también aparece en la adopción posterior del conocido como *Two Pack*, integrado por el Reglamento (UE) núm. 472/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 —sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad experimenta o corre riesgo de experimentar graves dificultades—, y el Reglamento (UE) núm. 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 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— que vienen a suponer, por el momento, como afirma S. DE LA PARRA, el punto final al conjunto de reformas introducidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento iniciadas en 2010.

8. ARMSTRONG, K. A.: «The New Governance of the EU Fiscal Discipline». New York University School of Law. The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice. JMWP 29/13, pg. 12.

9. FASONE, C.: «European Economic Governance and Parliamentary representation. What Place for the European Parliament?». Op. cit., pgs. 170-171.

10. FASONE, C.: «European Economic Governance and Parliamentary representation. What Place for the European Parliament?». Op. cit., pg. 174.

Desde luego, el *Two Pack* proporciona un refuerzo de la supervisión de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados de la eurozona, entre otros aspectos, como se detallará en las páginas que siguen, aportando una mayor concreción al Semestre europeo, y autorizando a la Comisión y al Consejo a examinar los Presupuestos de los Estados miembros antes de su aprobación por los Parlamentos nacionales. Pero también se refuerza el procedimiento de déficit excesivo a través de un control más estricto, desarrollado por la Comisión, y mediante exigentes requerimientos de informes, además de crear un nuevo mecanismo de supervisión reforzada para los Estados miembros que sufran inestabilidad financiera, cuyo grado de intensidad aumenta en proporción a la gravedad de las dificultades detectadas en el Estado miembro en cuestión¹¹.

En este contexto, no cabe atribuir el mismo éxito a la iniciativa del Parlamento Europeo adoptada mediante la Resolución de 6 de julio de 2011 (INI/2010/2242), sobre la crisis financiera, económica y social, a través de la cual, solicitaba a la Comisión que estudiara la posibilidad de establecer un sistema de eurobonos o bonos de estabilidad entre los Estados de la eurozona, recuperando así la iniciativa de una emisión común, que había sido planteada por primera vez, en noviembre de 2000, por el Informe del Grupo Giovannini [«Report on co-ordinated issuance of public debt in the euro area» (11/2000)], que asesoró a la Comisión sobre los cambios en los mercados de capitales derivados de la adopción del euro.

En su Resolución de julio de 2011, el Parlamento Europeo entendía que los bonos de estabilidad ofrecerían una alternativa viable al mercado de bonos del dólar estadounidense y podrían fomentar la integración del mercado europeo de deuda soberana, disminuir los costes de los empréstitos, aumentar la liquidez, la disciplina presupuestaria y la observancia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, promover reformas estructurales coordinadas y dar mayor estabilidad a los mercados de capitales, sustentando, así, la idea del euro como valor seguro a escala mundial. En todo caso, la emisión de eurobonos debería limitarse a una ratio de la deuda del 60% PIB, con aplicación de responsabilidad solidaria como deuda soberana de primer rango, y vinculada a incentivos de reducción de la deuda soberana a ese nivel.

El objetivo primordial de los eurobonos debía consistir en reducir la deuda soberana, evitar el riesgo moral (*moral hazard*) —es decir, la introducción de los eurobonos no debía conducir a una relajación de la disciplina presupuestaria entre los Estados de la eurozona—, y la especulación

11. DE LA PARRA, S.: «The two pack on economic governance: an initial analysis». Brussels: European Trade Union Institute, 2013, pg. 5.

contra el euro. El acceso a los mismos estaría supeditado al acuerdo y aplicación de programas cuantificados de reducción de la deuda.

Recogiendo la solicitud del Parlamento Europeo, el 23 de noviembre de 2011, la Comisión presentó, como consulta pública, el «Libro verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad» [COM (2011) 818 final], en el que subrayaba que la emisión de eurobonos exigiría un avance inmediato y decisivo en el proceso de integración económica, financiera y política dentro de la zona del euro, en tanto que, como contrapartida, debería reforzarse notablemente la supervisión presupuestaria y la coordinación política, a fin de evitar el riesgo moral, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y reducir los desequilibrios macroeconómicos perjudiciales.

A tales efectos, planteaba tres posibles opciones de emisión de los bonos de estabilidad que iban desde la plena sustitución de la emisión de bonos nacionales por la emisión de bonos de estabilidad, con garantías mancomunadas y solidarias, hasta la sustitución parcial de la emisión de bonos nacionales por la emisión de bonos de estabilidad, con garantías mancomunadas pero no solidarias, pasando por la sustitución parcial de la emisión de bonos nacionales por la emisión de bonos de estabilidad, con garantías mancomunadas y solidarias, así como la adopción de medidas más ambiciosas —como la introducción de normas que trasladen el marco del PEC a la legislación nacional—, además de una cláusula que reconociera la prioridad del servicio de la deuda en el sistema de los bonos de estabilidad sobre cualquier otro gasto de los Presupuestos nacionales; en ambos casos, a través de su regulación en los Estados de la eurozona preferentemente a nivel constitucional¹².

De otro lado, en el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, se adoptó una nueva iniciativa dirigida a fortalecer el pilar económico de la Unión Económica y Monetaria. En el marco de dicha reunión, los Jefes de Estado y de Gobierno de la eurozona (junto con Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía)¹³, acordaron el «Pacto por el Euro Plus-Refuerzo de la coordinación de la política económica en favor de la competitividad y la convergencia».

12. A pesar de la previsión de medidas concretas de reforzamiento de la coordinación económica y presupuestaria que evitaran el riesgo moral, hasta la fecha los bonos de estabilidad no han llegado a emitirse, aun cuando, como se podrá comprobar en las páginas que siguen, algunas de las medidas previstas para su emisión sí han sido llevadas a efecto.

13. Estonia adoptó el euro en 2011, Letonia en 2014 y Lituania en 2015.

Las directrices más significativas en que se fundamenta podrían sistematizarse del modo siguiente:

a) El Pacto por el Euro Plus estará en consonancia con la gobernanza económica existente en la UE y la reforzará, aportando al mismo tiempo, como valor añadido, nuevos compromisos y actuaciones concretas –entre los que figuran, la contribución a la mejora de la estabilidad de la sostenibilidad de las finanzas públicas y el refuerzo de la estabilidad financiera–, compatibles con los instrumentos existentes (Europa 2020, Semestre Europeo, Orientaciones Integradas, Pacto de Estabilidad y Crecimiento y nuevo marco de supervisión macroeconómica), en los que tendrá su fundamento;

b) En este contexto, el Pacto por el Euro Plus, abarcará áreas políticas prioritarias que se consideran fundamentales para impulsar la competitividad y la convergencia, concentrándose en aquellas actuaciones cuya competencia corresponda a los Estados miembros. En las áreas políticas elegidas se acordarán objetivos comunes a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, aunque se reconoce expresamente que los Estados miembros participantes perseguirán estos objetivos a través de las medidas que ellos mismos decidan;

c) Anualmente, cada Jefe de Estado o de Gobierno asumirá una serie de compromisos nacionales concretos, adoptando como punto de referencia a aquellos que consigan mejores resultados, tanto en el marco europeo como en relación con otros socios estratégicos.

En particular, en materia de política presupuestaria, el Pacto por el Euro Plus anticipa, en términos de compromiso político de los Estados miembros, la adopción de la regla del Presupuesto equilibrado o superávit, que posteriormente se incluirá en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), mediante el acuerdo, mucho más laxo en este momento, de que se traducirán en legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, seleccionando, a tales efectos, el instrumento jurídico nacional específico que se emplee, siempre que posea un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo, constitucional o de ley marco).

Pero, en todo caso, en el marco del Pacto por el Euro Plus, la formulación exacta de la norma –cuyo contenido preciso tampoco se llega a concretar–, permanece en el ámbito de la discrecionalidad estatal, pudiendo consistir, por ejemplo, en un freno del endeudamiento, en una norma relacionada con el equilibrio primario o en una regla de gasto, aunque, sin duda, deberá asegurar la disciplina presupuestaria tanto en el nivel nacional como en el «subnacional», correspondiendo a la Comisión, dentro del

pleno respeto de las prerrogativas de los Parlamentos nacionales, valorar si la norma presupuestaria concreta, con carácter previo a su adopción, es compatible con la normativa de la UE y la apoya.

No obstante, esa «fuga informal de los asuntos presupuestarios de los Estados, corriente arriba ("upstream")», como la describe expresivamente M. A. MARTÍNEZ LAGO¹⁴, adoptó una nueva variante con la adopción del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), firmado el 2 de marzo de 2012, que refuerza el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, introduciendo sus reglas presupuestarias en las legislaciones nacionales y sentando las bases para una supervisión reforzada de las políticas económicas.

En efecto, en el Consejo Europeo de Bruselas, de 8 y 9 de diciembre de 2011, los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro acordaron adoptar una nueva norma presupuestaria que permitiera avanzar hacia una unión económica más fuerte, que incluyera un nuevo pacto presupuestario y una coordinación reforzada de las políticas económicas.

En tanto que dicho objetivo no podía ser alcanzado a través del Derecho derivado, tras descartar, de un lado, la opción defendida por el Presidente del Consejo Europeo, consistente en una reforma del Protocolo núm. 12 del Tratado de Lisboa, sobre la base del artículo 126.14 TFUE –procedimiento que evitaría las ratificaciones nacionales en los Estados miembros pero que, por esa misma razón, fue considerada carente de legitimidad– y, de otro, la propuesta de una reforma de los Tratados existentes por el procedimiento ordinario o simplificado (artículo 48 TUE), sustentada por Francia y Alemania en una carta conjunta al Presidente del Consejo Europeo –que entrañaba el riesgo de superar los procesos de ratificación en varios Estados miembros–, la opción finalmente elegida –considerada por Francia y Alemania la menos deseable pero, en todo caso, una vía válida–, consistió en la adopción de un Tratado intergubernamental, al margen del ordenamiento de la Unión, suscrito entre los Estados de la eurozona y otros Estados de la Unión¹⁵.

De este modo, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), –también denominado Pacto presupuestario europeo, Pacto fiscal o *Fiscal Compact*–, fue firmado por todos los Estados de la UE a excep-

14. MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «La reforma del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria y el Tratado de Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria». *Noticias de la Unión Europea*, núm. 330. Sección Estudios y Notas, julio 2012, pg. 7.

15. Editorial comments: «Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union». *Common Market Law Review*, Vol. 49, 2012, pgs. 1-2.

ción del Reino Unido y la República Checa, aunque su aplicación inicial íntegra está prevista únicamente respecto de los Estados de la eurozona¹⁶.

Además de la inclusión de la regla del equilibrio presupuestario o superávit, también denominada *golden rule*, cuya transposición a los ordenamientos jurídicos de los Estados participantes se exige que tenga lugar al más alto nivel normativo –mediante disposiciones preferentemente de rango constitucional–, el TCEG contempla una coordinación reforzada de políticas económicas, consagrada en términos de compromiso político en los artículos 9 a 11 TCEG, y establece la creación de la Cumbre del Euro como reunión de carácter informal en la que participan los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados firmantes, junto al Presidente de la Comisión europea (pudiendo asistir como invitados el Presidente del Banco Central Europeo y el Presidente del Parlamento Europeo), que se superpone, al más alto nivel de representación, a las reuniones del Eurogrupo que, de hecho, se convierte en la formación encargada de preparar y realizar el seguimiento de las reuniones de la Cumbre del Euro (artículo 12.4 TCEG)¹⁷.

A pesar de su carácter intergubernamental, el TCEG prevé la participación de instituciones de la Unión Europea como la Comisión, el Consejo,

16. En efecto, a través de la previsión de un singular procedimiento de aplicación, el TCEG establece que ésta tendrá lugar, a partir de su entrada en vigor, respecto de las Partes Contratantes cuya moneda es el euro que lo hayan ratificado, siempre que un mínimo de doce Estados de la eurozona hayan depositado su instrumento de ratificación. Respecto de las demás Partes Contratantes cuya moneda es el euro, el TCEG se aplicará a partir del primer día del mes siguiente al depósito del respectivo instrumento de ratificación (artículo 14.2 y 3).

Respecto de las Partes Contratantes no integradas en la eurozona, acogidas a una excepción en el marco del Tratado de Lisboa, que hayan ratificado el TCEG, éste se aplicará a partir del día en que surta efecto la decisión de derogación de la respectiva excepción, salvo que la Parte Contratante manifieste su intención de quedar vinculada en una fecha anterior por la totalidad o una parte de las disposiciones de los Títulos III y IV del TCEG (artículo 14.5).

No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, el Título V se aplicará a todas las Partes Contratantes a partir de la fecha de entrada en vigor del TCEG (artículo 14.4).

En la práctica, Dinamarca ha ratificado únicamente los Títulos III, IV y V TCEG, Hungría el Título V, Lituania el Título V, Letonia el Título V, Polonia el Título V, Rumanía los Títulos III, IV y V, y Suecia el Título V.

17. Según dispone el artículo 12.1 TCEG, la Cumbre del Euro elegirá un Presidente por mayoría simple de los votos de los Jefes de Estado o de Gobierno de la eurozona. Las reuniones de la Cumbre del Euro se celebrarán cuando sea necesario y, como mínimo, dos veces al año, para debatir cuestiones relativas a las responsabilidades específicas que comparten con respecto al euro los Estados de la eurozona, otras cuestiones relacionadas con la gobernanza de la zona del euro y las normas que le son aplicables, así como las orientaciones estratégicas para la dirección de las políticas económicas con el fin de incrementar la convergencia en la zona del euro (artículo 12.2 TCEG).

el Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia, cuyo alcance, en algunos supuestos, rebasa el ejercicio competencial de tales instituciones de la Unión derivado de las previsiones contenidas en el TFUE¹⁸. Asimismo, formaliza la imbricación del TCEG con el Tratado MEDE (Tratados considerados complementarios según el Preámbulo del TCEG), en tanto que, a partir del 1 de marzo de 2013, la concesión de asistencia financiera a través de cualquiera de los mecanismos articulados por el Tratado MEDE, estará condicionada a la ratificación por la Parte Contratante de que se trate, del Tratado TCEG, y a la transposición de la regla del equilibrio presupuestario o superávit en su ordenamiento nacional según las previsiones contenidas en éste último.

La singularidad del TCEG con respecto al Tratado MEDE –aun tratándose, en ambos casos, de Tratados intergubernamentales en el que están presentes elementos de supranacionalidad–, proviene, de un lado, del hecho de que el TCEG, como subraya R. ALONSO GARCÍA, «es consecuencia de una operación paralela, a 25 bandas, ante la imposibilidad, habida cuenta del veto británico, de reformar el TFUE»¹⁹, y de otro lado, de la circunstancia de que el TCEG, a diferencia del Tratado MEDE, no crea nuevos órganos (como, por ejemplo, el Consejo de Gobernadores o el Consejo de Administración en el Tratado MEDE), ni tampoco da origen a una nue-

18. De hecho, el Instrumento de Ratificación del TCEG utilizado por España, ha consistido en la aprobación de una Ley Orgánica (LO 3/2012, de 25 de julio), sobre la base de la previsión contenida en el artículo 93 de la Constitución, al considerar que los artículos 4 y 5 del TCEG «incluyen determinaciones que asignan a instituciones de la Unión Europea el ejercicio de competencias ejecutivas y jurisdiccionales en relación con los procesos de aprobación y ejecución presupuestarios y de endeudamiento público regulados en los artículos 134 y 135 de la Constitución»; que el artículo 7 del TCEG «contiene una previsión que, virtualmente, supone una decisión de un ejercicio competencial», y que la remisión del artículo 10 TCEG a los artículos 136 TFUE y los procedimientos de cooperación reforzada regulados en los artículos 326 a 334 TFUE, conlleva que «el ejercicio de esas competencias cobre una dimensión jurídica diferente a la que tiene en el ámbito de la UE» (BOE núm. 178, de 26 de julio de 2012).

19. ALONSO GARCÍA, R.: *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. 3.ª edición. Civitas-Thomson Reuters, 2012, pg. 62.

Durante el Consejo Europeo de 8 y 9 de diciembre de 2011, el Primer Ministro británico presentó un conjunto de exigencias dirigidas a salvaguardar los intereses del sector financiero de la City que fueron rechazadas por los representantes alemán y francés, de modo que el Reino Unido adoptó una postura de veto a cualquier reforma de los Tratados vigentes.

En relación con la posición del Reino Unido respecto del TCEG, vid. «The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: political issues». Research Paper 12/14, 27 March 2012; «In brief: provisions of the fiscal compact and economic issues». Standard Note: SN/EP/6224, e «In brief: Eurozone crisis documents». Standard Note: SN/IA/6160).

va «organización internacional», sino que se limita a establecer «un nuevo conjunto de obligaciones adicionales» a los Estados firmantes²⁰.

En todo caso, los Estados miembros de la UE no desisten de su voluntad de reformar el TFUE integrando en sus previsiones los contenidos del TCEG, de ahí que el artículo 16 de dicho Tratado prevea expresamente que, en el plazo máximo de cinco años desde la fecha de su entrada en vigor (lo antes posible, según los términos del Preámbulo del TCEG), el contenido del Tratado se incorpore al marco jurídico de la Unión Europea, con la esperanza, según palabras de R. M. D'SA, de que «los obstáculos políticos o legales» del presente para iniciar una reforma del TFUE —en particular, la ausencia de unanimidad por la oposición del Reino Unido—, sean superados «con el paso del tiempo»²¹.

2. EL NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LA SUPERVISIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

2.1. LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS EXCESIVOS

El Reglamento (UE) núm. 1176/2011, de 16 de octubre de 2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, supone la introducción en el ordenamiento de la Unión Europea, por primera vez desde la entrada en vigor de la moneda única, de «una supervisión de ciertos aspectos de las políticas económicas de los Estados miembros»²².

En él se define como *desequilibrios*, cualquier «tendencia que tenga como consecuencia una evolución macroeconómica que afecta o puede afectar negativamente al correcto funcionamiento de la economía de un Estado miembro, de la Unión Económica y Monetaria o del conjunto de la Unión»; y como *desequilibrios excesivos* a los «desequilibrios graves», en

20. DIMOPOULOS, A.: «The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity». En M. ADAMS; F. FABRINI, & P. LAROCHE: *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Op. cit., pg. 46.

21. D'SA, R. M.: «The Legal and Constitutional Nature of the New International Treaties on Economic and Monetary Union from the Perspective of EU Law». *European Current Law. Year Book*. Sweet & Maxwell-Thomson Reuters, 2012, pg. LXVII.

22. HINAREJOS, A.: «Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU». *Common Market Law Review*, Vol. 50, Issue 6, 2013, pg. 1631.

particular, aquellos que «comprometen o pueden comprometer el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria» (artículo 2).

Con el fin de detectar rápidamente y realizar un seguimiento de los desequilibrios macroeconómicos, el citado Reglamento (UE) prevé una evaluación periódica de cada Estado miembro basada en un conjunto de indicadores económicos anualmente actualizados, como herramienta para su rápida detección (artículo 4).

Esta información sirve de base para la activación del mecanismo de alerta, consistente en un informe anual, elaborado por la Comisión, en el que se incorporará la evaluación económica y financiera que ponga en contexto la variación de los indicadores (artículo 3.2) y, en definitiva, determinará los Estados miembros que, a juicio de la Comisión, pueden presentar desequilibrios o corren el riesgo de padecerlos (artículo 3.3)²³, lo que significa, a juicio de M. W. BAUER & S. BECKER, que la Comisión «adquiere una gran autoridad de interpretación en la evaluación de los desequilibrios»²⁴.

El informe anual de la Comisión será trasladado al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo (artículo 3.4), siendo debatido por el Consejo y, en caso de incluir Estados miembros de la eurozona, por el Eurogrupo (artículo 3.5).

A partir de los datos reflejados en el informe anual de la Comisión y los debates sobre el mismo desarrollados por el Consejo y, en su caso, el Eurogrupo, la Comisión llevará a cabo un examen exhaustivo sobre cada uno de los Estados miembros que, a su juicio, puedan presentar desequilibrios o puedan correr el riesgo de padecerlos (artículo 5.1), que hará público y del que informará al Parlamento Europeo y al Consejo (artículo 5.3).

En los casos que C. D. ZIMMERMANN califica como «menos graves» —es decir, en el supuesto de que un Estado miembro presentara *desequilibrios*—, la Comisión informará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Eurogrupo y podrá proponer al Consejo la adopción de una recomendación de

23. El Informe sobre el mecanismo de alerta de la Comisión europea [COM (2012) 68 final], adoptó, previa consulta al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Junta Europea de Riesgo Sistémico, el formato final del cuadro de indicadores que permiten a la Comisión identificar a los Estados miembros cuya evolución requiere, a su juicio, un análisis complementario a fin de determinar si existen o pueden aparecer desequilibrios.

24. BAUER, M. W. & BECKER, S.: «La gouvernance économique durant et après la crise: vers la disparition de la Commission européenne?». En VV AA: «La gouvernance européenne». *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*. Núm. 149, 2014, pg. 36.

advertencia al Estado miembro de que se trate, de conformidad con lo establecido en el artículo 121.2 TFUE (artículo 6.1).

En el supuesto de casos más graves –cuando un Estado presenta *desequilibrios excesivos*–, el Reglamento (UE) 1176/2011, prevé la apertura de un «procedimiento» específico en el que las recomendaciones se adoptan sobre la base del artículo 121.4 TFUE (artículo 7)²⁵.

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 28 de noviembre de 2014 [COM(2014) 905 final], Revisión de la gobernanza económica. Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) núm. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y 473/2013], ha estimado que si bien la finalidad del Informe sobre el mecanismo de alerta y su cuadro de indicadores no es la de identificar mecánicamente los desequilibrios, éstos constituyen un instrumento útil para una primera evaluación de los riesgos y la corrección de los desequilibrios, así como una vía de comunicación y responsabilización de cara a justificar la necesidad o no de proceder al examen detallado de los riesgos macroeconómicos de un Estado miembro determinado.

Según se prevé, la apertura de un procedimiento de desequilibrio excesivo respecto de un Estado miembro conllevará para éste la obligación de presentar un plan de medidas correctoras al Consejo y a la Comisión (artículo 8.1). Eventualmente, podrá también suponer un seguimiento de la aplicación de la recomendación del Consejo, mediante la presentación por el Estado miembro en cuestión de informes periódicos al Consejo y a la Comisión (artículo 9.1), y la realización por la Comisión de misiones *in situ* a fin de supervisar la aplicación de medidas correctoras que, en caso de países de la eurozona, llevará a cabo en coordinación con el BCE (artículo 9.3).

Sin embargo, sobre la base del artículo 136 TFUE en relación con el artículo 121.6 TFUE, el Reglamento (UE) núm. 1174/2011, establece además un sistema de sanciones para la corrección efectiva de desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (art.1), que se concretan en:

- Un depósito con intereses, si el Consejo adopta una decisión en la que constata que el Estado miembro no ha tomado las medidas correctoras recomendadas (artículo 3.1).
- Una multa anual mediante decisión del Consejo, por recomen-

25. ZIMMERMANN, C. D.: *A Contemporary Concept of Monetary Sovereignty*. Oxford Monographs in International Law, 2013, pg. 169.

ción de la Comisión, en los supuestos en que, en el mismo procedimiento de desequilibrio se adopten sucesivamente dos recomendaciones del Consejo y éste, o bien considera insuficiente el plan de medidas correctoras presentado por el Estado miembro; o bien estima que el Estado miembro no ha tomado las medidas correctoras recomendadas por el Consejo. En este último caso, el depósito con intereses se convertirá en multa anual (artículo 3.2).

Tanto en los supuestos que hayan dado lugar a la apertura de un procedimiento de desequilibrio excesivo como en aquellos en los que simplemente se haya dirigido una recomendación de advertencia al Estado miembro, el Consejo evaluará si, efectivamente, se han adoptado medidas correctoras mediante un informe que se hará público (artículo 10.1 y 2).

En todo caso, la Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2014 [COM(2014) 905 final], reconoce que, hasta esa fecha, el procedimiento de desequilibrios excesivos todavía no se había aplicado. Aunque en 2013 y 2014 la Comisión detectó desequilibrios excesivos en cinco ocasiones (España y Eslovenia en 2013, e Italia, Croacia y Eslovenia en 2014), no presentó al Consejo una propuesta para su declaración formal, al considerar que los programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad (o convergencia) eran apropiados para hacer frente a los respectivos retos detectados en los exámenes exhaustivos.

2.2. LOS REQUISITOS APLICABLES A LOS MARCOS PRESUPUESTARIOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

La Directiva del Consejo (2011/85/UE) de 8 de noviembre, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, establece unas exigencias mínimas relativas a la contabilidad pública, la información estadística, la planificación presupuestaria, las reglas presupuestarias numéricas, los marcos presupuestarios a medio plazo y la transparencia de las finanzas de las Administraciones Públicas.

El artículo 2 de la Directiva de 8 de noviembre de 2011, define como *marco presupuestario* el conjunto de disposiciones, procedimientos, normas e instituciones que constituyen la base de las políticas presupuestarias de las administraciones públicas, en particular, los sistemas de contabilidad presupuestaria e información estadística; las normas y procedimientos que regulan la elaboración de previsiones para la planificación presupuestaria; las reglas presupuestarias numéricas específicas por país; los procedimientos presupuestarios incluyendo todas las normas que regulan el ciclo presupuestario; los marcos presupuestarios a medio plazo; los

dispositivos de control y análisis independientes que refuerzan la transparencia del proceso presupuestario, y los mecanismos y las normas que regulan las relaciones presupuestarias entre las autoridades de todos los subsectores de las administraciones públicas.

En relación con la contabilidad pública, el artículo 3.1 establece que los Estados miembros dispondrán de sistemas de contabilidad sujetos a control interno y a auditorías independientes, que cubran de manera íntegra y coherente todos los subsectores de las administraciones públicas sobre la base del principio del devengo, conteniendo la información necesaria para proporcionar datos según el SEC-95; y respecto de la información estadística, los Estados miembros deberán garantizar la disponibilidad pública, oportuna y periódica, de los datos presupuestarios relativos a todos los subsectores de las administraciones públicas (artículo 3.2).

En el ámbito de la planificación presupuestaria, la Directiva de 8 de noviembre de 2011 incorpora el principio de su formulación en el escenario más prudente. Así, los Estados miembros deberán comparar sus previsiones macroeconómicas y presupuestarias con las elaboradas por la Comisión, estando obligados a motivar las diferencias importantes entre ambos escenarios (artículo 4.1).

Del mismo modo, los Estados miembros deberán especificar la institución responsable de presentar las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, haciéndolas públicas, junto a las metodologías, los supuestos y los parámetros que las sustenten (artículo 4.5), además de publicar el resultado de una evaluación periódica de las mismas basada en criterios objetivos, que incluirá la evaluación *ex post* (artículo 4.6). Asimismo, la Comisión (Eurostat) publicará los niveles de deuda y déficit de los Estados miembros cada tres meses (artículo 4.7).

El establecimiento de reglas presupuestarias numéricas constituye uno de los aspectos más relevantes de esta Directiva, previendo, a tales efectos, que cada Estado miembro dispondrá de unas reglas de este carácter específicas para él, que deberán contribuir tanto al cumplimiento de los valores de referencia de déficit y deuda fijados en el TFUE, como a la adopción de un horizonte plurianual de planificación presupuestaria con respeto al objetivo presupuestario a medio plazo del Estado miembro (artículo 5).

En efecto, según contempla la Directiva citada, los Estados miembros deberán adoptar un marco presupuestario a medio plazo creíble y efectivo, con un horizonte de planificación presupuestaria de tres años como mínimo (artículo 9.1), respecto del cual las leyes anuales de Presupuestos deberán mantener una coherencia, derivada del hecho de que la base

de la elaboración del Presupuesto anual vendrá constituida por las proyecciones de ingresos y gastos y las prioridades provenientes del *marco presupuestario* a medio plazo, debiendo ser debidamente explicada toda desviación respecto de éstas últimas (artículo 10).

2.3. EL NUEVO DISEÑO DE LA VERTIENTE PREVENTIVA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO. EL SEMESTRE EUROPEO

El Reglamento (UE) núm. 1175/2011, de 16 de noviembre, modifica el contenido de determinados preceptos del Reglamento (CE) núm. 1466/97, impulsando el papel de la Comisión en el procedimiento de supervisión reforzada respecto de las evaluaciones específicas de cada Estado, en las misiones *in situ*, y en las recomendaciones y advertencias, al tiempo que se confieren al Consejo poderes para adoptar decisiones individuales en las que se constate el incumplimiento de las recomendaciones adoptadas en virtud del artículo 121.4 TFUE.

En relación al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cabe subrayar las siguientes modificaciones:

a) Revisión automática del objetivo presupuestario a medio plazo:

Con carácter automático, el objetivo presupuestario a medio plazo de los Estados de la eurozona y los Estados participantes en el MTC II²⁶, se revisará cada tres años o en el supuesto de que se lleve a cabo una reforma estructural de gran incidencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Además, de acuerdo con la Directiva 2011/85/UE, del Consejo, dichos objetivos presupuestarios a medio plazo se incluirán en los marcos presupuestarios nacionales a medio plazo (artículo 2 bis).

b) Control del objetivo presupuestario a medio plazo y de la trayectoria del porcentaje de deuda pública:

En el marco de la supervisión multilateral prevista en el artículo 121 TFUE, el Consejo examinará, sobre la base de los análisis efectuados por la Comisión y el Comité Económico y Financiero del Consejo, los objetivos presupuestarios a medio plazo, así como, la trayectoria prevista del

26. El MTC II incluye a los Estados que participan en el Acuerdo de 16 de marzo de 2006 entre el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales nacionales de los Estados miembros que no forman parte de la eurozona, por el que se establecen los procedimientos de funcionamiento del mecanismo de tipos de cambio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (DOUE C 73/21, de 25.3.2006).

porcentaje de deuda pública presentados por los Estados miembros de que se trate en sus programas de convergencia.

No obstante, se admite la posibilidad de que los Estados miembros se aparten temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo si concurren las circunstancias siguientes:

- En el supuesto de un acontecimiento inusitado que esté fuera del control del Estado miembro afectado y que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas;
- En periodos de crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión (artículo 9.1).

c) Supervisión de la aplicación de los programas de estabilidad:

La supervisión de la aplicación de los programas de estabilidad se llevará a cabo por el Consejo y la Comisión (artículo 6.1). Si la Comisión detectara una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, dirigirá una advertencia al Estado miembro de que se trate, a los efectos de impedir la aparición de un «déficit excesivo», de conformidad con lo establecido en el artículo 121.4 TFUE.

Transcurrido el plazo de un mes desde la adopción de la advertencia, el Consejo examinará la situación y adoptará una recomendación sobre las medidas de ajuste necesarias, basándose en una recomendación de la Comisión, fijando un plazo de cinco meses para resolver la desviación, o de tres meses si la Comisión considera en su advertencia que la situación es especialmente grave y requiere medidas urgentes. El Consejo, a propuesta de la Comisión, hará pública la recomendación.

Si el Estado miembro afectado no aprueba medidas en los plazos señalados por el Consejo, la Comisión recomendará inmediatamente al Consejo que adopte una decisión sobre incumplimiento, por mayoría cualificada, en la que se constate su inactividad. Si el Consejo no adoptara la decisión anteriormente referida, y el Estado miembro de que se trate continuara sin tomar las medidas oportunas, la Comisión propondrá al Consejo la adopción de la decisión que, en este caso, se considerará acordada a menos que éste decida, por mayoría simple, rechazar la recomendación de la Comisión en el plazo de 10 días.

En la adopción de la decisión sobre incumplimiento únicamente votarán los miembros del Consejo que representen a los Estados de la eurozona, sin tomar en consideración el voto del representante del Estado miembro de que se trate. El Consejo informará al Consejo Europeo sobre la decisión adoptada al respecto (artículo 6.2).

En todo caso, la desviación respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo no se considerará significativa en dos supuestos:

- En el caso de una desviación del gasto, si el Estado miembro de que se trate ha superado el objetivo presupuestario a medio plazo, teniendo en cuenta la posibilidad de unos ingresos superiores a los previstos alcanzando un carácter significativo²⁷, siempre que los planes presupuestarios previstos en el programa de estabilidad no hagan peligrar dicho objetivo durante todo el periodo cubierto por el programa.
- Si la desviación respecto de la trayectoria de ajuste deriva de un acontecimiento inusitado que esté fuera del control del Estado miembro afectado y que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas, o bien tiene su origen en una crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la UE (ar. 6.3).

d) Supervisión de la aplicación de los programas de convergencia:

Asimismo, el Consejo y la Comisión vigilarán la aplicación de los programas de convergencia como parte de la supervisión multilateral prevista en el artículo 121.3 TFUE, sobre la base de la información aportada por los Estados miembros y las valoraciones efectuadas por la Comisión y el Comité Económico y Financiero del Consejo, a fin de detectar desviaciones importantes, reales o previsibles, respecto de la situación presupuestaria en relación con el objetivo presupuestario a medio plazo, o de la trayectoria de ajuste apropiada para lograrlo (artículo 10.1).

En el caso de que se perciba una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, y a fin de evitar la aparición de un déficit excesivo, se procederá del mismo modo que en el artículo 6.2, con la diferencia de que, en este caso, la recomendación que, en su caso, se formule, versará sobre las medidas políticas de ajuste, y que al adoptar la decisión sobre incumplimiento, el Consejo se pronunciará sin tomar en consideración el voto del miembro del Consejo que represente al Estado miembro de que se trate, participando en la adopción de la decisión, de este modo, los representantes de

27. Se hace notar, que en la versión española del Reglamento (UE) n. 1175/2011, publicada en el DOUE, el artículo 6.3 se refiere a «ingresos inesperados significativos» y el artículo 10.3, a «ingresos excedentarios significativos», cuando la versión francesa de dicha norma utiliza en ambos supuestos la expresión *exceptionnelles*, y la versión inglesa, también en ambos casos, el término *windfalls*.

todos los Estados miembros en el Consejo, y no sólo los representantes de los Estados de la eurozona (artículo 10.2).

Los supuestos excluidos de la valoración de la importancia de la desviación (artículo 10.3), coinciden con los excluidos de la valoración de una desviación significativa en la aplicación de los programas de estabilidad descritos anteriormente.

e) Además, el Reglamento (UE) núm. 1175/2011, incorpora a la vertiente preventiva del PEC una nueva herramienta dirigida a la coordinación y a la supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros: El Semestre europeo para la coordinación de las reformas estructurales, las políticas presupuestarias y los desequilibrios macroeconómicos excesivos, situándolo el artículo 2 bis.1 en el ámbito de la competencia del Consejo respecto de la coordinación de las políticas económicas, de conformidad con los objetivos y requisitos establecidos en el TFUE.

En este sentido, a juicio de M. A. MARTÍNEZ LAGO, el Semestre europeo puede definirse como «un procedimiento de evaluación de las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros, reforzando la coordinación antes de que se aprueben los Presupuestos nacionales por los respectivos Parlamentos»²⁸.

En el contexto del Semestre europeo, el Consejo –con base en recomendaciones formuladas por la Comisión–, formulará orientaciones a los Estados miembros que deberán ser debidamente tomadas en consideración en el desarrollo de sus políticas económicas, de empleo y presupuestarias antes de adoptar decisiones clave sobre los presupuestos nacionales de los años siguientes. La no adopción de medidas por un Estado miembro respecto de las orientaciones recibidas podrá suponer la formulación de recomendaciones, de una advertencia de la Comisión, u otras consecuencias previstas en el propio Reglamento o en los Reglamentos (UE) que regulan la vertiente correctora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (artículo 2 bis.3).

La participación del Parlamento Europeo en el Semestre europeo, prevista en el artículo 2.bis.4, según se afirma, con el fin de reforzar la transparencia, la implicación y la responsabilidad por las decisiones que se adopten, se contempla, sin embargo, en términos de mera posibilidad, en tanto que su intervención únicamente tendrá lugar si procede. De este modo, el Parlamento Europeo tan sólo tiene garantizado el conocimiento

28. MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «La reforma del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria y el Tratado de Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria». Op. cit., pg. 7.

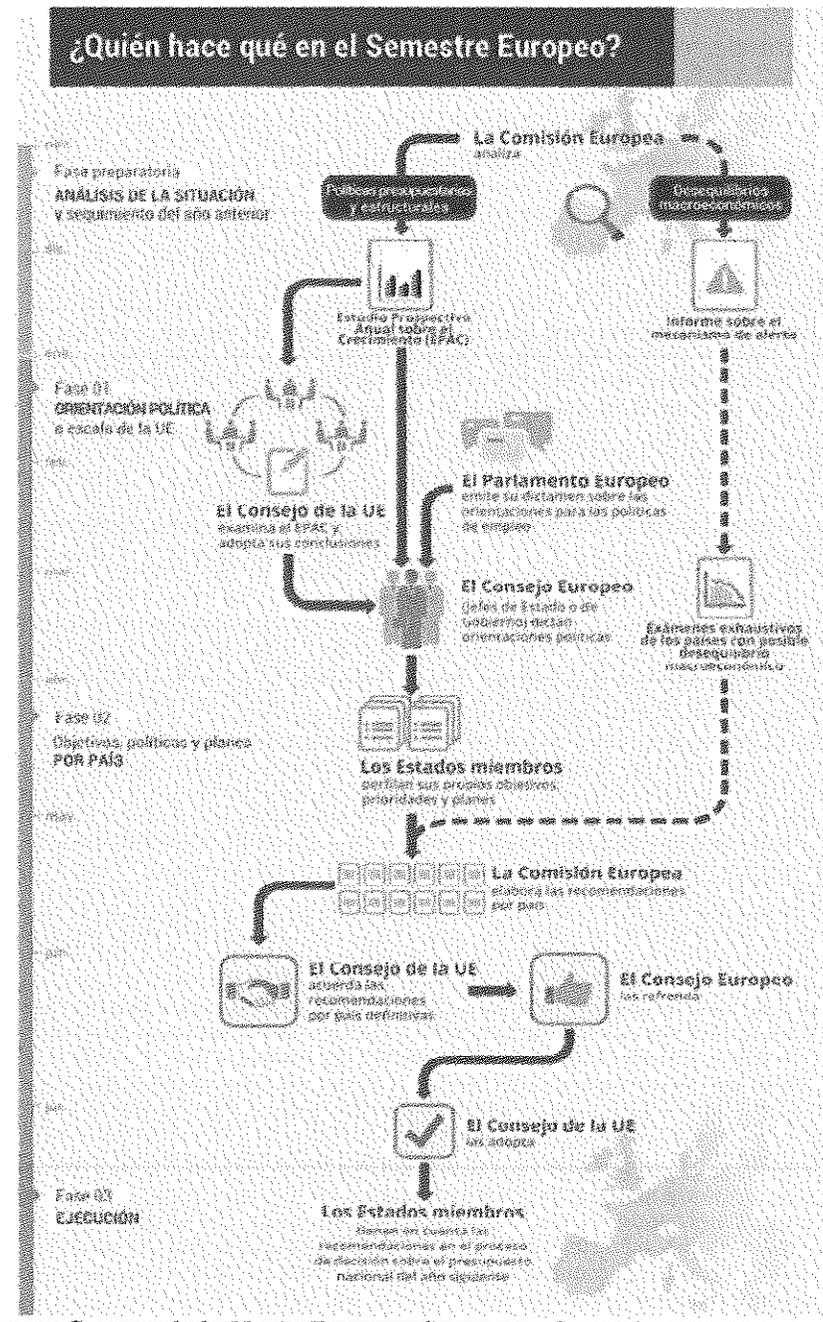
ex post de los resultados de la supervisión multilateral, a través de los informes anuales presentados por el Presidente del Consejo y la Comisión, por lo que, como sostiene M. A. MARTÍNEZ LAGO, «no parece que este nuevo elemento de la gobernanza económica transmita mayor seguridad jurídica ni confirme el principio democrático»²⁹.

Por el contrario, en su opinión, el «circuito cerrado europeo», integrado por la Comisión, el Consejo, el Consejo ECOFIN y el Eurogrupo, en el que se adoptan las decisiones, «carece de la suficiente publicidad», dificultando la identificación de la «responsabilidad política del órgano o institución que promueve los cambios a introducir en los proyectos presupuestarios nacionales»³⁰ que, debiendo cumplir con las orientaciones formuladas por el Consejo a propuesta de la Comisión, quedan así desvinculados de la capacidad de decisión de los Gobiernos nacionales y, en última instancia, de la soberanía presupuestaria de los Parlamentos nacionales, con la consiguiente «pérdida de centralidad parlamentaria» respecto del Presupuesto del Estado³¹.

29. En el mismo sentido, en opinión de B. MARZINOTTO; G. B. WOLFF & M. HALLERBERG, el análisis del proceso del «Semestre europeo», permite alcanzar la conclusión de que el Parlamento Europeo juega «un papel menor» en el mismo (MARZINOTTO, B.; WOLFF, G. B. & HALLERBERG, M.: *How effective and legitimate is the European semester? Increasing the role of the European Parliament*, Bruegel. Sept. 2011, pg. 10).

30. La participación del Parlamento Europeo en el denominado Diálogo económico entre las instituciones de la Unión, incorporado como novedad por el Reglamento (UE) núm. 1175/2011 («Sección 1 BIS BIS»), en virtud del cual la comisión competente del Parlamento Europeo podrá invitar para debatir, al Presidente del Consejo, a la Comisión y, cuando proceda, al Presidente del Consejo Europeo o al Presidente del Eurogrupo, no altera la apreciación expresada por el autor, en tanto que de dichas invitaciones a debatir, no se derivan consecuencias que impliquen la posibilidad de que el Parlamento Europeo pueda modificar las indicaciones formuladas por el Consejo a los Estados miembros. De hecho, como subraya D. ADAMSKI, al igual que puede suceder con toda «invitación», ésta también puede ser «rechazada» (ADAMSKI, D.: «National Power Games and Structural Failures in the European Macroeconomic Governance», *Common Market Law Review*, Vol. 49, Issue 4, 2012, pg. 1343). En todo caso, en opinión de C. FASONE, aún cuando el concepto de diálogo económico resulta «cuestionable» desde el punto de vista jurídico dada su ambigüedad, además de no precisar las consecuencias derivadas de su fracaso o del incumplimiento de sus obligaciones por una de las instituciones implicadas, el Parlamento Europeo aparece como el foro en el que se somete a «revisión política» el cumplimiento por los Estados miembros de las indicaciones formuladas por el Consejo (ya sea a través de recomendaciones, advertencias, etc.), y las razones que justificaron su adopción (FASONE, C.: «European Economic Governance and Parliamentary representation. What Place for the European Parliament?». Op. cit., pg. 175).

31. MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «La reforma del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria y el Tratado de Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria». Op. cit., pgs. 7-8.



Fuente: Consejo de la Unión Europea. Secretaría General

3. LA REDEFINICIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO

3.1. EL NUEVO PAPEL ATRIBUIDO AL NIVEL DE LA DEUDA EN LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

Uno de los objetivos de la reforma de la vertiente correctora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobada en 2011 consiste en reforzar las normas de disciplina presupuestaria, otorgando un papel más destacado al nivel y a la evolución de la deuda y a la sostenibilidad global, de manera que el incumplimiento del valor de referencia de la deuda pública (60% PIB) podrá suponer la apertura de un procedimiento de declaración de la existencia de un déficit excesivo al Estado miembro de que se trate.

En este contexto, el Reglamento (UE) núm. 1177/2011, del Consejo, reconoce la conveniencia de otorgar mayor relevancia al nivel y a la evolución de la deuda mediante la introducción de una referencia numérica que tome en consideración el ciclo económico, con el fin de evaluar si la proporción entre la deuda pública y el Producto Interior Bruto (PIB) disminuye suficientemente y se aproxima a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.

En todo caso, para aquellos Estados miembros que a la fecha de adopción de este Reglamento (UE), se encontraran incursos en un procedimiento de déficit excesivo o sujetos a un programa de ajuste de la Unión o del FMI, se contempla un período transitorio que les permita adaptar sus políticas a la referencia numérica para la reducción de la deuda.

Manteniendo los niveles de referencia en el 3% del PIB para el déficit público y el 60% del PIB para la deuda pública, el artículo 2.1 bis del Reglamento (UE) núm. 1177/2011, del Consejo, incorpora como novedad, la posibilidad de abrir un procedimiento de déficit excesivo al Estado miembro en el supuesto de que la proporción entre la deuda pública y el PIB no se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia, circunstancia que tendrá lugar cuando la diferencia entre ambos parámetros no haya disminuido en los tres últimos años a un ritmo medio de 1/20 parte al año.

Sin embargo, el incumplimiento de la estricta referencia numérica para la reducción de la deuda no conducirá automáticamente a la declaración de la existencia de un déficit excesivo, pues la Comisión, en el informe elaborado de conformidad con el artículo 126.3 TFUE, deberá tomar en consideración, como factores pertinentes, el análisis del efecto del ciclo y de la composición del ajuste entre flujos y fondos sobre la evolución de

la deuda [artículo 2.3.c)], además de las aportaciones a los mecanismos de asistencia financiera o de estabilidad económico-financiera, que hayan sido notificados por los Estados miembros a la Comisión y el Consejo (artículo 2.3 *in fine*).

El conjunto de factores que podrán ser valorados para la apertura o no de un procedimiento de déficit excesivo (ya sea por superación del criterio de déficit público como de deuda pública), deberá ser objeto de una evaluación equilibrada y, en el supuesto de que la proporción entre la deuda pública y el PIB rebase el valor de referencia, sólo se tomarán en cuenta si se cumple la doble condición del principio general, a saber –sin tomar en consideración los factores pertinentes–, que el déficit público general se mantenga cercano al valor de referencia y que la superación del valor de referencia tenga carácter temporal (artículo 2.4, párrafo 1).

Ello supone, en definitiva, que en el supuesto de una superación del valor de referencia entre la deuda pública y el PIB (60%), los factores pertinentes no podrán ser aplicados incondicionalmente para justificar la superación del valor de referencia entre el déficit público y el PIB (3%), pero sí serán tomados en consideración para la adopción de la decisión sobre la existencia de un déficit excesivo al evaluar el cumplimiento del criterio de la deuda (artículo 2.4, párrafo 2).

3.2. EL REFORZAMIENTO DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN EL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO

De otro lado, con el fin de garantizar el cumplimiento del marco de supervisión presupuestaria de la Unión, potenciar su credibilidad y, en concreto, el cumplimiento de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tanto en su vertiente preventiva como correctora, los Reglamentos (UE) núm. 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, y núm. 1177/2011, del Consejo, concretan un conjunto de sanciones aplicables en cada una de las fases del procedimiento de declaración de la existencia de un déficit excesivo, reforzando también, desde el punto de vista institucional, el papel de la Comisión en el procedimiento de supervisión reforzada, tanto en las evaluaciones de cada Estado miembro como en las misiones *in situ*, en las recomendaciones y en las advertencias.

Así, el Reglamento (UE) núm. 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, incorpora medidas sancionadoras que se concretan en: Depósitos con intereses por ignorar una recomendación del Consejo (artículo 4), multas por falta de aplicación de las recomendaciones formuladas por el Consejo (artículo 6) –reforzadas a través del Reglamento (UE) núm.

1177/2011, en caso de que dicho incumplimiento sea persistente (artículos 11 y 12)–, depósitos sin intereses en caso de declaración de déficit excesivo con posterioridad a la constitución de un depósito con intereses o de incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria (artículo 5) y multas por manipulación de estadísticas (artículo 8).

a) Depósitos con intereses por ignorar una recomendación del Consejo

Los depósitos con intereses se prevén para el supuesto de que el Consejo adopte una decisión en la que se constate que un Estado miembro no ha adoptado ninguna medida en respuesta a la recomendación que le fue formulada. El depósito con intereses será constituido por el Estado miembro de que se trate en virtud de una nueva decisión adoptada por el Consejo a instancias de la Comisión, en el plazo de veinte días desde la decisión que constate la inactividad del Estado en cuestión, y su valor será equivalente al 0,2% del PIB correspondiente al ejercicio precedente (artículo 4.1).

La decisión del Consejo que obliga a constituir un depósito con intereses se adopta también por el procedimiento de votación de la mayoría cualificada invertida, en virtud del cual se considerará adoptada la propuesta de la Comisión de constituir un depósito con intereses a menos que el Consejo, por mayoría cualificada, decida rechazarla (artículo 4.2). El Consejo, por mayoría cualificada, también podrá modificar la recomendación de la Comisión y adoptar un texto propio (artículo 4.3).

b) Depósito sin intereses en casos de declaración de la existencia de déficit público excesivo o de incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria

El artículo 5 del Reglamento (UE) núm. 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, prevé la constitución de un depósito sin intereses del 0,2% del PIB correspondiente al ejercicio precedente, por parte de un Estado miembro que hubiera constituido un depósito con intereses en la vertiente preventiva y, con posterioridad, el Consejo, en virtud del artículo 126.6 TFUE, declare la existencia de un déficit excesivo, o bien si la Comisión detectara un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria (apartado 1).

Aplicando de nuevo el procedimiento de votación de la mayoría cualificada invertida, la decisión que obligue a constituir el depósito sin intereses se entenderá adoptada por el Consejo a propuesta de la Comisión, a menos que el primero decida rechazar, por mayoría cualificada, la reco-

mendación de la Comisión (apartado 2), pudiendo también modificarla por mayoría cualificada, y adoptar un texto propio (apartado 3).

En todo caso, la concurrencia de circunstancias económicas excepcionales o la previa solicitud motivada del Estado miembro interesado dirigida a la Comisión, podrá suponer la reducción o la cancelación del depósito sin intereses (apartado 4), y en el supuesto de que el Estado miembro de que se trate hubiera constituido previamente un depósito con intereses, éste se convertirá en depósito sin intereses (apartado 5).

c) Multas por falta de aplicación de las recomendaciones formuladas por el Consejo

El Reglamento (UE) núm. 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, en su artículo 6, prevé la imposición de una multa por importe del 0,2% del PIB correspondiente al ejercicio precedente, a un Estado miembro respecto del cual el Consejo, de conformidad con el artículo 126.8 TFUE, decida que no ha adoptado medidas efectivas para corregir su déficit excesivo (apartado 1).

La decisión de imponer una multa también se adopta, en principio, por el procedimiento de votación de la mayoría cualificada invertida. Así, se considerará adoptada por el Consejo, a propuesta de la Comisión, a menos que aquél, por mayoría cualificada, decida rechazar la recomendación de la Comisión (apartado 2), pudiendo también modificarla por mayoría cualificada, y adoptar un texto propio (apartado 3).

No obstante, si lo justifican circunstancias económicas excepcionales o la previa solicitud motivada del Estado miembro interesado dirigida a la Comisión, ésta podrá recomendar la reducción de la cuantía de la multa o su cancelación (apartado 4), y en el supuesto de que el Estado miembro en cuestión hubiera constituido un depósito sin intereses, éste se convertirá en multa, restituyéndose, si procede, la cuantía correspondiente al Estado miembro (apartado 5).

Asimismo, el Reglamento (UE) núm. 1177/2011, del Consejo, también opta por la imposición de multas cuando el Consejo decida, en virtud de lo establecido en el artículo 126.11 TFUE, imponer sanciones a un Estado miembro de la eurozona ante la persistencia en no llevar a efecto las recomendaciones del Consejo, sin perjuicio de la adopción de otras medidas coercitivas de las previstas en el citado precepto (artículo 11), tales como depósitos sin intereses –opción escogida en primer término por el Reglamento (UE) núm. 1467/97–, o la reconsideración de la política de préstamos por el Banco Europeo de Inversiones.

El importe de esta multa tendrá un componente fijo –equivalente al

0,2% del PIB– y un componente variable que podrá consistir en la décima parte del valor absoluto de la diferencia entre el PIB del año anterior y el valor de referencia del saldo de las administraciones públicas; o bien si el incumplimiento de la disciplina presupuestaria incluye el criterio de deuda, en la décima parte del valor absoluto de la diferencia entre el PIB del año anterior y el saldo de las administraciones públicas expresado en porcentaje del PIB que debería haberse alcanzado ese mismo año, de acuerdo con la advertencia formulada al Estado miembro de que se trate (artículo 12.1).

La imposición de una multa conllevará, además –en tanto no se derogue la decisión por la que se declara la existencia de un déficit excesivo–, una evaluación anual por parte del Consejo acerca de si el Estado miembro ha tomado medidas efectivas en respuesta a la advertencia que le fue formulada, a resultas de la cual el Consejo podrá imponer una multa adicional que se calculará de la misma manera que el componente variable de la multa ordinaria (artículo 12.2). En todo caso, el artículo 13 establece como límite que el total de estas multas no podrá superar el 0,5 del PIB.

d) Multas por manipulación de estadísticas

De acuerdo con el artículo 8.2 del Reglamento (UE) núm. 1173/2011, las sanciones por manipulación de estadísticas se concretarán en multas impuestas por el Consejo, a propuesta de la Comisión, para el supuesto de que un Estado miembro, intencionadamente o por negligencia grave, tergiversar datos relativos al déficit y a la deuda que sean pertinentes para la aplicación de la coordinación de las políticas económicas (artículo 121 TFUE), la evitación de déficit públicos excesivos (artículo 126 TFUE) o del Protocolo sobre el déficit excesivo anejo al Tratado de Lisboa (Protocolo núm. 12) (artículo 8.1).

Las multas tendrán carácter disuasorio, serán proporcionadas a la naturaleza, gravedad y duración de la tergiversación, y su cuantía no será superior al 0,2% del PIB del Estado miembro de que se trate (artículo 8.2). Su imposición tendrá lugar a resultas de las investigaciones realizadas por la Comisión, sobre la base de las informaciones suministradas por el Estado en cuestión, inspecciones *in situ*, y el acceso a las cuentas de todos los organismos públicos a nivel central, regional, local y de la seguridad social, previa autorización judicial si la legislación del Estado miembro en cuestión así lo requiere, y con audiencia al Estado miembro interesado (artículo 8.3).

En todo caso, se reconoce de modo expreso la competencia jurisdiccional plena del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para resolver los

recursos interpuestos contra las decisiones de imposición de este tipo de multas adoptadas por el Consejo (artículo 8.5).

En definitiva, valorando la efectividad de las reformas introducidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento respecto de la supervisión presupuestaria, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 28 de noviembre de 2014 [COM(2014) 905 final), Revisión de la gobernanza económica. Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) núm. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y 473/2013], concluye afirmando que la nueva regulación del PEC ha demostrado su eficacia para guiar a los Estados miembros en sus esfuerzos encaminados a consolidar las finanzas públicas en condiciones económicas difíciles, avanzándose en el saneamiento presupuestario a pesar del corto período de vigencia de tales normas.

En concreto, considera que la ejecución del componente preventivo reformado resulta alentadora. No obstante, mientras se reconoce que en el marco del componente corrector la corrección sostenible del déficit excesivo ha sido muy destacable, reduciéndose de 23/27 a 11/28 el número de Estados miembros que eran objeto de un procedimiento de déficit excesivo entre diciembre de 2011 y finales de agosto de 2014, en relación con el valor de referencia de la deuda, la experiencia, se afirma, tan sólo evidencia su contribución al incremento de la toma de conciencia sobre su importancia para la estabilidad presupuestaria.

Capítulo VIII

El marco normativo postcrisis de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados de la eurozona

SUMARIO: 1. LA TRANSPOSICIÓN A LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES DE LA REGLA DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO O SUPERÁVIT. 2. EL PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO DE COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS NACIONALES. 3. LA PECULIAR SITUACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LOS ESTADOS DE LA EUROZONA SOMETIDOS A SUPERVISIÓN REFORZADA.

Además de las reformas introducidas en la Unión Económica para todos los Estados miembros de la UE, la repercusión directa de la crisis económica y financiera en la estabilidad del euro condujo a los Estados de la eurozona y a las instituciones europeas a reforzar la coordinación económica y presupuestaria de los Estados que comparten la moneda única.

En este contexto, en el que inevitablemente se imponía la necesidad de incorporar limitaciones jurídicas de carácter supranacional a la soberanía presupuestaria de los Estados de la eurozona, las reticencias a la utilización del denominado método de la Unión sin una cobertura previa en el Derecho originario se hicieron especialmente evidentes, debiendo recurrir, en ocasiones, a formas jurídicas propias del Derecho internacional que en el contexto de la Unión Europea han recibido la denominación de *nuevo intergubernamentalismo*, sin perjuicio de que, en última instancia, a través del Derecho derivado –especialmente los Reglamentos (UE) integrantes del *Two Pack*– se hayan estatuido importantes limitaciones que afectan tanto a los procedimientos presupuestarios nacionales en términos formales, como, desde una perspectiva material, a la libre capacidad de decisión de los Gobiernos y de los Parlamentos nacionales en la asignación de los gastos públicos.

1. LA TRANSPOSICIÓN A LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES DE LA REGLA DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO O SUPERÁVIT

El objetivo primordial del Pacto presupuestario, según se afirma en el Preámbulo del TCEG, consiste en la necesidad de que los Gobiernos mantengan unas finanzas públicas saneadas y sostenibles y eviten un déficit público excesivo con el fin de salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto.

A tales efectos, dando un paso más respecto de las previsiones contempladas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el artículo 3.1 del TCEG incluye ciertas reglas de disciplina presupuestaria entre las que se encuentra la conocida como *golden rule* o regla de oro presupuestaria, que se aplicará a los Estados de la eurozona, sin perjuicio de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea, a través de un mandato «sin precedente en la historia de la integración europea» según sostiene F. FABBRINI¹, y que ha sido calificado por F. BALAGUER CALLEJÓN como el «segundo acto» del drama constitucional europeo», en virtud del cual un poder externo se formaliza como «poder constituyente dentro del Estado»².

En concreto, formuladas con un alto grado de precisión que, como estiman J. GARCÍA ROCA y M. A. MARTÍNEZ LAGO, apenas deja «*margin de maniobra a las Constituciones y leyes internas*»³, las reglas de disciplina presupuestaria que deben ser objeto de transposición por los Estados de la eurozona, habrán de referirse a los siguientes aspectos:

- a) La situación presupuestaria de las Administraciones públicas de cada Parte Contratante será de equilibrio o superávit;
- b) Esta condición se entenderá respetada si el saldo estructural anual de las Administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5% del PIB a precios de mercado. En caso contrario, las Partes Contratantes garantizarán la rápida convergencia hacia su respectivo

1. FABBRINI, F.: «The Fiscal Compact, the «Golden Rule» and the Paradox of European Federalism». *Boston College International and Comparative Law Review*. Vol. 36, Issue 1. Article 1. 26.3.2013, pg. 3.
2. BALAGUER CALLEJÓN, F.: «Crisi economica e crisi costituzionale in Europa». *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, n. 1, pgs. 90-91.
3. GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. Instituto de Derecho Parlamentario. Civitas. Thomson-Reuters, 2013, pg. 58.

vo objetivo nacional a medio plazo atendiendo a un calendario que será propuesto por la Comisión europea;

- c) Las Partes Contratantes podrán desviarse temporalmente de su objetivo a medio plazo, o de la senda de ajuste hacia el mismo, únicamente en las circunstancias excepcionales definidas en el propio artículo 3.b) del Tratado, es decir, ante un acontecimiento inusual que esté fuera del control del Estado miembro afectado y tenga una gran incidencia en la situación financiera de las Administraciones públicas, o en aquellos períodos de grave recesión económica según el PEC revisado, siempre que la desviación temporal del Estado miembro afectado no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.
- d) Cuando la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado esté muy por debajo del 60% y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos, el límite inferior del objetivo a medio plazo podrá alcanzar un déficit estructural máximo del 1% del PIB a precios de mercado;
- e) Si se observan desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia el mismo, se activará automáticamente un mecanismo corrector que incluirá la obligación de la Parte Contratante de que se trate, de aplicar medidas para corregir las desviaciones en un plazo de tiempo determinado.

Además, según establece el artículo 3.2 TCEG, dichas normas se incorporarán al Derecho nacional de las Partes Contratantes mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferiblemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales.

Una transposición efectiva de las reglas presupuestarias a los ordenamientos nacionales que será supervisada por la Comisión europea –que en la Comunicación [COM(2012) 342 final] «Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria», de 20 de junio de 2012, detalló en un Anexo los principios comunes que debían regir los mecanismos correctores nacionales– y, en última instancia, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, actuando, este último, sobre la base del artículo 273 TFUE (artículo 8), lo que supone incorporar, en opinión de F. FABBRINI, un «mecanismo de ejecución invasivo», en tanto que autoriza a un Estado miembro a someter al Tribunal de Justicia de la Unión Europea el incumplimiento de otro Estado miembro.

En definitiva, se trata de un conjunto altamente detallado de reglas presupuestarias que, a juicio del autor precitado, no sólo «rompe la tradición del Derecho internacional que deja a los Estados miembros la libertad para elegir los medios para cumplir con las obligaciones asumidas a nivel internacional»⁴, sino que como estima R. M. D'SA, también supone una «real o implícita transferencia u otra dilución de los poderes soberanos del Estado», que afecta a la «conformidad y compatibilidad» con las Constituciones de los Estados firmantes⁵.

En todo caso, el mandato de incorporar a los ordenamientos jurídicos nacionales la regla del equilibrio presupuestario o superávit no ha supuesto, en la práctica, la reforma de todos los Textos Constitucionales de los Estados de la eurozona, habida cuenta de que el propio artículo 3.2 TECG permite la opción de dar cumplimiento al mandato mediante su incorporación en el ordenamiento nacional a través de normas que tengan fuerza vinculante, sean de carácter permanente y para las que su respeto y cumplimiento estén plenamente garantizados en el proceso presupuestario nacional⁶.

Así, tan sólo un número reducido de los Estados de la eurozona como Italia –reforma de los artículos 81, 97, 117 y 119 de la Constitución en 2012–⁷, Eslovenia –reforma del artículo 148 Constitución en 2013–⁸, España –reforma del artículo 135 de la Constitución en 2011–⁹, y Alemania –reforma de los artículos 109.3, 115 y 143d de la Ley Fundamental en

4. FABBRINI, F.: «The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism». Op. cit., pg. 8.
5. D'SA, R. M.: «The Legal and Constitutional Nature of the New International Treaties on Economic and Monetary Union from the Perspective of EU Law». Op. cit., pg. LXIV.
6. No obstante, como subraya A. BAR CENDÓN, «el primer Estado europeo en introducir en su Constitución la regla de la estabilidad financiera o presupuestaria», no sería un Estado miembro de la Unión Europea, sino Suiza, que en 2001 procedió a realizar una reforma constitucional en este sentido, concretada en el nuevo artículo 126 de la Constitución, con la particularidad de que «se trata del único caso en el que esta previsión fue aprobada en referéndum por los ciudadanos de aquel país, tras el correspondiente debate parlamentario» (BAR CENDÓN, A.: «La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea». *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, pg. 62).
7. Legge Costituzionale, 20 aprile 2012, n.1. Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (G. U. n. 95, de 23.4.2012).
8. Ley Constitucional de modificación del artículo 148 de la Constitución (Uradni list. Republike Slovenije. Št. 47, de 31.5.2013).
9. Reforma del artículo 135 de la Constitución española de 1978 de 27 de septiembre de 2011 (BOE núm. 233, 27-09-2011).

2009–¹⁰, han incorporado mandatos constitucionales en consonancia con la obligación impuesta por el artículo 3.2 TECG, con la particularidad de Austria, cuya regla del equilibrio presupuestario, adoptada en 2011 por la Ley de Presupuestos Federal¹¹, fue incorporada al Pacto de Estabilidad austríaco de 2012, adoptado como Tratado Interestatal, con rango equivalente al constitucional¹².

Sin embargo, en otros Estados federales como Bélgica, el Consejo de Estado, en su Informe n. 51.725/VR, de 18 de septiembre de 2012, rechazó que un Tratado internacional como el TECG impusiera una reforma constitucional. En su opinión, el artículo 3.2 TECG tan sólo «propone» la consagración constitucional del Presupuesto equilibrado pero no impone ninguna obligación al poder constituyente (pgr. 8.3.1), por lo que, finalmente, el instrumento de transposición de la regla del equilibrio presupuestario utilizado en Bélgica, se ha concretado en un Acuerdo de cooperación firmado el 13 de diciembre de 2013, entre el Estado Federal, las Comunidades, las Regiones y las Juntas comunitarias¹³.

Por lo demás, como resulta conocido, en el caso de Francia, el 13 de julio de 2011 fue aprobada, en tercera lectura por la Asamblea Nacional y en segunda lectura por el Senado, un Proyecto de Ley constitucional relativo al equilibrio de las finanzas públicas¹⁴. Sin embargo, ante la imposibilidad de alcanzar la mayoría de 3/5 de las Cámaras convocadas en Congreso, exigida por el artículo 89 de la Constitución para dar carácter definitivo a la reforma constitucional, el Presidente Nicolás Sarkozy decidió abandonar la tramitación de esta reforma constitucional a la espera de retomarla si fuera reelegido tras las elecciones presidenciales de mayo de 2012.

Tras su elección como Presidente, François Hollande planteó al Consejo Constitucional francés una cuestión, basada en el artículo 54 de la Constitución, acerca de si la ratificación del TECG debía ir precedida de una revisión constitucional en Francia.

10. Ley de reforma de la Ley Fundamental, de 29 de julio de 2009 (BGBl. I, 2009).
11. BGBl für die Republik Österreich Núm. 150/2011.
12. BGBl für die Republik Österreich. Núm. 30/2013.
La previsión inicialmente contenida en la Ley del Presupuesto Federal austríaco en 2011, hace referencia a que el Presupuesto federal estará de acuerdo con la regla general del Derecho de la Unión Europea para los Estados miembros («límite en el déficit estructural»), principio que se entenderá cumplido cuando el Presupuesto Federal, incluida la Seguridad Social, no exceda en déficit estructural el 0,35 por ciento del PIB nominal.
13. Moniteur Belge n. 380, de 18.12.2013, pg. 99664.
14. Assemblée nationale. Texte adopté núm. 722 rect. «Petit loi». Session Extraordinaire de 2010-2011, 13 juillet 2011.

En su Decisión núm. 2012-653 DC, de 9 de agosto de 2012, el Consejo Constitucional francés estimó, respecto de la transposición de la regla del equilibrio presupuestario o superávit al ordenamiento jurídico francés, que, de acuerdo con la alternativa que ofrece el artículo 3.2 TECG a los Estados miembros, las reglas establecidas en el artículo 3.1 TECG podían ser adoptadas por el legislador orgánico (pgr. 24)¹⁵, de manera que, finalmente, Francia incorporó en su ordenamiento interno la «regla del equilibrio presupuestario o superávit» a través de la Ley Orgánica núm. 2012-1403, de 17 de diciembre de 2012, relativa a la programación y a la gobernanza de las finanzas públicas¹⁶.

En todo caso, la naturaleza intergubernamental del TECG ha dado lugar a que la traslación de la regla del equilibrio presupuestario o superávit en los Textos Constitucionales mencionados no haya resultado idéntica, ni tampoco se haya concretado en una copia literal del contenido establecido en el artículo 3.1 del TECG, especialmente en aquellos Estados como Alemania cuya regla de estabilidad presupuestaria fue adoptada con una diferencia temporal considerable respecto de la adopción de dicho Tratado intergubernamental.

En particular, la reforma de la Constitución eslovena se limita a exigir un equilibrio presupuestario a medio plazo sin recurso al crédito y sin que los ingresos puedan superar a los gastos (artículo 148). Por su parte el nuevo artículo 81 de la Constitución italiana establece que «el Estado garantiza el equilibrio entre los ingresos y los gastos del Presupuesto, teniendo en cuenta las fases adversas y las fases favorables del ciclo económico. El recurso al endeudamiento se permite sólo con el fin de considerar los efectos del ciclo económico (...)». La Constitución española hace referencia a que «Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria» (artículo 135.1), y el Estado y las Comunidades Autónomas «no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros» (artículo 135.2), exigiendo, además, la «autorización por ley», al Estado y a las Comunidades Autónomas, para emitir deuda o contraer crédito, limitando también el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el PIB del Estado, al «valor de referencia» establecido por el TFUE (artículo 135.3).

En el caso de la Ley Fundamental de Bonn, el artículo 109.3 dispone que «Los Presupuestos de la Federación y de los Länder deben ser equilibrados, en principio, sin ingresos provenientes de créditos», aunque

15. JORF de 11.8.2012.

16. JORF de 18.12.2012.

también se contempla la posibilidad de que tanto la Federación como los Länder puedan «prever regulaciones para la toma en consideración, de forma simétrica en expansión y recesión, de los efectos de un desarrollo coyuntural divergente de la situación normal» (...)»¹⁷; y respecto del Presupuesto federal, el nuevo artículo 115.2 de la Ley Fundamental de Bonn precisa que «Ingresos y gastos tienen que equilibrarse, en principio, sin ingresos provenientes de créditos», cumpliéndose este principio «si los ingresos provenientes de créditos no superan el 0,35% en proporción al producto interior bruto nominal (...)», lo que supone, como subrayan H. T. BURRET y J. SCHNELLENBACH, una definición de los déficit públicos en la Constitución alemana diferente de la prevista en el TECG¹⁸.

A esta falta de equivalencia con la definición del déficit incorporada en el TECG cabría añadir, en el caso de la reforma de la Constitución financiera alemana de 2009, otras dos circunstancias que conducen a los autores mencionados a considerar que la regla presupuestaria no cumple plenamente los requisitos del TECG. En concreto, afirman, la regla presupuestaria alemana «no abarca a las Administraciones Públicas» sino a los niveles federal y estatal, y, además, las legislaciones de muchos Estados incluyen cláusulas de excepción bastante imprecisas. Al mismo tiempo, estiman que no se prevén mecanismos de corrección, como sucede en Baviera, cuyo «freno a la deuda» comenzó a aplicarse en 2007, pero donde las desviaciones pueden justificarse de un modo «relativamente fácil» a través del desequilibrio macroeconómico, de modo que, a su juicio, la re-

17. En todo caso, la reforma de la Constitución financiera alemana de 2009, contempla en su artículo 143 un período transitorio comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2019, en el que los Länder podrán, de acuerdo con su normativa, apartarse de las previsiones contenidas en el artículo 109.3 de la Ley Fundamental –prohibición de elaborar el Presupuesto sin la incorporación de ningún ingreso procedente del crédito–, disponiendo que en el ejercicio presupuestario de 2020 se deberá dar cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 109.3 de la Ley Fundamental.

Además, para facilitar a los Länder el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 109.3 de la Ley Fundamental al término del período transitorio (el 1 de enero de 2020), el apartado 2 del artículo 143d de la Ley Fundamental prevé que, entre los años 2011 y 2019, se podrá conceder a los Länder con mayores dificultades financieras (Berlín, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt y Schleswig-Holstein), ayudas a la consolidación por un valor total de 800 millones de euros con cargo al Presupuesto de la Federación, de los cuales corresponderán a Bremen 300 millones de euros, a Saarland 260 millones de euros y a Berlín, Sachsen-Anhalt y Schleswig-Holstein, 80 millones de euros.

18. BURRET, H. T. y SCHNELLENBACH, J.: «Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States». German Council of Economic Experts. Working Paper 08/2013, November 2013, partly updated in January 2014, pg. 10.

gla presupuestaria bávara no resulta acorde «ni con las prescripciones de la Constitución alemana ni con las previsiones del TECEG».

De hecho, dichas incongruencias condujeron a adoptar, en julio de 2013, la Ley para la implementación nacional del Pacto fiscal (*Gezetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts*)¹⁹, que revisa la Ley de procedimiento presupuestario y establece un límite al déficit estructural de las Administraciones Públicas del 0,5% del PIB, remitiéndose a la regulación en el ámbito de la Unión europea en relación con la previsión de cláusulas de excepción y mecanismos de corrección. Además, esta Ley dispone que las posibles sanciones por incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se dividirán entre el Gobierno federal (65%) y los Länder (35%). Por lo demás, este último porcentaje se divide entre los Länder de acuerdo con su población y el principio de causalidad, y los municipios se vinculan al Land en el que están ubicados²⁰.

Asimismo, la transposición de la regla del equilibrio presupuestario o superávit en los Textos Constitucionales también incluye, en algunos casos, la previsión expresa de excepciones que permiten la desviación como consecuencia de la concurrencia de circunstancias extraordinarias, requiriendo para la apreciación de tales supuestos, de la intervención parlamentaria, normalmente a través de una mayoría cualificada.

En este sentido, el artículo 148 de la Constitución de Eslovenia permite la desviación temporal respecto de la regla del presupuesto equilibrado únicamente en caso de que el Estado se vea afectado por circunstancias excepcionales, remitiéndose a una ley aprobada por una mayoría de 2/3 de la Asamblea Nacional para la determinación de los criterios que permitan identificar la concurrencia de tales circunstancias excepcionales y el procedimiento aplicable cuando se produzcan.

Del mismo modo, el artículo 135.4 de la Constitución española prevé que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública «podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado», circunstancias que deberán ser «apreciadas por la mayoría absoluta» del Congreso de los Diputados. También el artículo 81 de la Constitución italiana admite el recurso al endeudamiento cuando concurren acontecimientos excepcionales, previa

19. BGBl. I, N. 38, de 18.7.2013.

20. BURRET, H. T. y SCHNELLENBACH, J.: «Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States». Op. cit., pg. 31 y nota 13.

autorización de las Cámaras adoptada por la mayoría absoluta de sus respectivos miembros.

Igualmente el artículo 109.3 de la Ley Fundamental de Bonn reconoce que la Federación y los Länder podrán incluir una regulación de excepción para casos de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que quedan fuera del control del Estado y que graven considerablemente la situación financiera estatal, si bien esta regulación de excepción debe acompañarse de la previsión de amortización.

Desde tales premisas, la regla del presupuesto equilibrado o superávit incorporada en el TECEG, no sólo proporciona a la Comisión europea, como estima F. FABBRINI, un nuevo instrumento de control de los Presupuestos de los Estados de la eurozona, en un contexto general de «centralización» en la Unión Europea de las «funciones de decisión política en el ámbito presupuestario»²¹, sino que también introduce una alteración de las bases en que se fundamentan las competencias institucionales «del sistema de gobierno de cada Estado miembro»²².

Una modificación que afecta a las funciones que desarrollan los Parlamentos nacionales en relación con la aprobación de los Presupuestos del Estado y el control de su ejecución y, al mismo tiempo, a la competencia del Ejecutivo respecto de la elaboración del proyecto de Presupuesto, que suele ser común a todos los países con independencia de su «sistema de gobierno»²³. Un monopolio del Ejecutivo en el ejercicio de la iniciativa presupuestaria que, en los sistemas parlamentarios de gobierno, constituye la expresión jurídica más visible de la exclusividad con que, *de facto*, éste ejerce la iniciativa legislativa, como «una consecuencia del carácter prevalente del Gobierno en los regímenes parlamentarios de Gabinete», dada su necesidad de «dominar la línea esencial del *indirizzo politico*»²⁴.

En última instancia, el análisis doctrinal de la «regla del equilibrio pre-

21. FABBRINI, F.: «The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism». Op. cit., pg. 27.

22. FABBRINI, F.: «The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism». Op. cit., pg. 19.

23. En su estudio comparado sobre la distribución de competencias presupuestarias entre el Gobierno y el Parlamento, la Unión Interparlamentaria constataba que «el Gobierno es el único competente para elaborar el Presupuesto y presentarlo al Parlamento», circunstancia que calificaba como de «extraña unanimidad» (Centre international de documentation parlementaire de l'union interparlamentaire: «Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives». Vol. II. Deuxième édition. Bruxelles: Bruylant, 1987, pg. 1217.

24. ARAGÓN REYES, M.: «La iniciativa legislativa». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 6, Núm. 16, enero-abril, 1986, pg. 296.

supuestario o superávit» suele incorporar su comparación con la experiencia de la «golden rule» en el sistema federal americano, en el contexto de un «federalismo fiscal» en el que, a juicio de F. FABBRINI, ambos modelos parecen compartir numerosas características comunes²⁵.

Sin embargo, al abordar un análisis comparado de tales caracteres comunes, no sólo ha de tomarse en consideración el hecho de que, como afirma J. PISANI-FERRY, los Estados Unidos no son «la única federación económica y monetaria en el mundo», así como que tampoco existe la garantía de que sus regulaciones en materia de finanzas públicas «sean óptimas»²⁶, sino también que, como subrayaron en los años noventa R. P. INMAN & D. L. RUBINFELD respecto de las implicaciones derivadas de la Unión Económica y Monetaria en la gestión del federalismo monetario y fiscal, si bien esta modalidad de análisis del federalismo puede ser aplicada igualmente a los Estados Unidos y a la Comunidad Europea, existe un conjunto importante de «diferencias estructurales» entre ambos, partiendo de la premisa de que el federalismo norteamericano se basa en los «principios constitucionales de soberanía y separación de poderes», que pueden conducir a conclusiones diferentes²⁷.

Incluso terminológicamente, también cabría subrayar, como indican C. R. HENNING & M. KESSLER, que el significado del término «golden» como modificador de «rule» se ha alterado con el paso del tiempo en Estados Unidos, utilizándose actualmente en el sentido de que «golden rule» exige que los gastos y los ingresos estén equilibrados, «pero permite préstamos para inversión pública a largo plazo»²⁸. De hecho, la regla del presupuesto equilibrado admite, normalmente, el endeudamiento, si cuenta con la aprobación de una «supermayoría» del órgano legislativo o una votación mediante referéndum, o ambos²⁹.

Pero también la propia evolución histórica de la práctica de incorporar

25. FABBRINI, F.: «The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism». Op. cit., pg. 3.
26. PISANI-FERRY, J.: «Foreword», en HENNING, C. R. & KESSLER, M.: *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*. Brussels: Bruegel Essay and Lecture Series, 2012, pg. 3.
27. INMAN, R.P. & RUBINFELD, D. L.: «The EMU and Fiscal Policy in the New European Community: An Issue for Economic Federalism». *International Review of Law and Economics*, n. 14, 1994, pg. 158 y nota 29.
28. HENNING, C. R. & KESSLER, M.: *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*. Bruegel Essay and Lecture Series. Brussels, 2012, nota 19.
29. DELLEDONNE, G.: «A Legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on German, Spanish, Italian and French Experiences». En ADAMS, M.; FABBRINI, F. & LAROCHE, P.: *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Op. cit., pg. 196.

la regla del Presupuesto equilibrado en los Textos Constitucionales norteamericanos, ha dado lugar a nuevas variantes, de manera que, como indica G. DELLEDONNE, en la actualidad la doctrina distingue entre «exigencias de objetivo público», que limitan el poder de los gobiernos estatales para ofrecer apoyo financiero a empresas privadas³⁰; «limitaciones de deuda», que incluyen reglas de presupuesto equilibrado³¹, y «limitaciones de impuestos y gastos»³².

En cualquier caso, su origen se remonta a la década entre 1840-50, después de que el Congreso de los Estados Unidos —estableciendo una suerte de cláusula no-bailout—, se negara a asumir las deudas que diferentes Estados habían adquirido con acreedores británicos y holandeses, entre otros motivos, por considerar que el endeudamiento de dichos Estados se había producido como consecuencia de la financiación de proyectos que proporcionaban beneficios locales y no beneficios a nivel nacional³³.

30. En este sentido, la Constitución del Estado de Nueva York constituye un ejemplo paradigmático, al disponer que «(t)he money of the state shall not be given or loaned to or in aid of any private corporation or association, or private undertaking» (artículo VII § 8), y que «(no) county, city, town, village or school district shall give or loan any money or property or in aid of any individual, or public or private corporation or association or private undertaking» (artículo VIII § 1).
31. Así, la Constitución del Estado de Michigan dispone que «The state may borrow money for specific purposes in amounts as may be provided by acts of the legislature adopted by a vote of two-thirds of the members elected to and serving in each house, and approved by a majority of the electors voting thereon at any general election» (artículo IX § 15).
32. DELLEDONNE, G.: «A Legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on German, Spanish, Italian and French Experiences». En ADAMS, M.; FABBRINI, F. & LAROCHE, P.: *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Op. cit., pgs. 195-196.
Entre otras, la Constitución del Estado de Georgia establece que «All taxes shall be levied and collected under general laws and for public purposes only (...), all taxation shall be uniform upon the same class of subjects within the territorial limits of the authority levying the tax» (artículo VII § 1).
Además, afirma: «The state, and all state institutions, departments and agencies of the state are prohibited from entering into any contract, except contracts pertaining to guaranteed revenue debt, with any public agency, public corporation, authority, or similar entity if such contract is intended to constitute security for bonds or other obligations issued by any such public agency, public corporation, or authority and, in the event any contract between the state, or any state institution, department or agency of the state and any public agency, public corporation, authority or similar entity, or any revenues from any such contract, is pledged or assigned as security for the repayment of bonds or other obligations, then and in either such event, the appropriation or expenditure of any funds of the state for the payment of obligations under any such contract shall likewise be prohibited» (artículo VII § 4).
33. HENNING, C. R. & KESSLER, M.: «Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union». Op. cit., pgs. 11-12. Vid., al respecto, sin pretensión de exhausti-

Desde entonces, como subrayan M. DIAMANT & M. VAN EMMERIK, los intentos por incluir la regla del presupuesto equilibrado (*balanced budget rule*) en la Constitución federal, especialmente por los Republicanos, han resultado infructuosos por el momento³⁴, siendo el más exitoso intento en este sentido la moción presentada en 1995, que quedó a un voto de obtener la mayoría en el Senado³⁵.

Esta moción proponía que los ingresos y gastos del año fiscal debían estar equilibrados, a no ser que una supermayoría de 3/5 del Congreso concediera una aprobación especial al exceso de gastos. También proponía que el límite de deuda de los Estados Unidos no podría ser superado a no ser que la mayoría de 3/5 del Congreso diera su aprobación. Con el fin de evitar que tales límites fueran rebasados, la moción establecía que las sumas obtenidas mediante préstamos no podrían ser incluidas como ingresos³⁶.

De este modo, en el federalismo fiscal norteamericano, como sintetizan

vidad, HEINS, A. J.: *Constitutional Restrictions against State Debt*. Madison: University of Wisconsin Press, 1963; MCGRANE, C.R.: *Foreign bondholders and American state debts*. Washington DC: Beard Books, 1935, y SAVAGE, J.: *Balanced budgets and American politics*. Cornell University Press, 1988.

34. Como recuerda D. B. TOBIN, el Congresista Harold Knutson presentó la primera enmienda a la Constitución federal que proponía establecer la regla del Presupuesto equilibrado en 1936 (TOBIN, D. B.: «The Balanced Budget Amendment: Will Judges Become Accountants? A Look at State Experiences». *12 Journal of Law and Politics*, 1996, pg. 153).
35. DIAMANT, M. & VAN EMMERIK, M.: «Mandatory Balanced Budget in Dutch Legislation Following Examples Abroad?». En ADAMS, M.; FABBRINI, F. & LAROCHE, P.: *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Op. cit., pg. 263.
36. El texto de la moción proponía la siguiente modificación de la Constitución federal:
«Article –
"Section 1. Prior to each fiscal year, Congress shall, by law, adopt a statement of receipts and outlays for such fiscal year in which total outlays are not greater than total receipts. Congress may, by law, amend that statement provided revised outlays are not greater than revised receipts. Congress may provide in that statement for a specific excess of outlays over receipts by a vote directed solely to that subject in which three-fifths of the whole number of each House agree to such excess.
Congress and the President shall ensure that actual outlays do not exceed the outlays set forth in such statement.
"Section 2. No bill to increase tax revenue shall become law unless approved by a three-fifths majority of the whole number of each House of Congress.
"Section 3. Prior to each fiscal year, the President shall transmit to Congress a proposed statement of receipts and outlays for such fiscal year consistent with the provisions of this Article.
"Section 4. Congress may waive the provisions of this Article for any fiscal year in which a declaration of war is in effect. The provisions of this Article may be waived for any fiscal year in which the United States faces an imminent and serious military

C. R. HENNING & M. KESSLER, la regla del «Presupuesto equilibrado» opera sobre la base de tres elementos:

1. En primer término, los Estados son soberanos con respecto a la deuda en dos vertientes. De un lado, el Gobierno federal «ni impone ni exige el cumplimiento de las reglas del Presupuesto equilibrado en los Estados» y, de otro, la adopción e instrumentación de dicha regla por los Estados es independiente del Gobierno federal, de manera que la «propiedad» estatal de la misma es completa.
2. En segundo lugar, la relación del Gobierno federal con los Estados debe ser entendida en el contexto de una unión financiera más amplia, en tanto que la deuda federal «debe ser financiada por el conjunto del sistema de poderes federales, incluido un amplio poder tributario». El papel del Gobierno federal en relación con los gastos públicos y los tributos «es mayor en proporción al de los Estados», desarrollando una función de estabilizador macroeconómico.
3. En último término, en comparación con Europa, los bancos norteamericanos constituyen «canales menos importantes» para la financiación de los mercados de capitales y la regulación bancaria está menos «fragmentada», siendo más una responsabilidad federal, de manera que los costes fiscales de una estabilización del sistema bancario no entran en conflicto con la regla del «Presupuesto equilibrado» establecida a nivel estatal³⁷.

Por lo demás, en general, la doctrina norteamericana suele mante-

threat to national security and is so declared by a joint resolution, adopted by a majority of the whole number of each House, which becomes law.

"Section 5. Total receipts shall include all receipts of the United States except those derived from borrowing and total outlays shall include all outlays of the United States except those for the repayment of debt principal.

"Section 6. The amount of the debt of the United States held by the public as of the date this Article takes effect shall become a permanent limit on such debt and there shall be no increase in such amount unless three-fifths of the whole number of each House of Congress shall have passed a bill approving such increase and such bill has become law.

"Section 7. All votes taken by the House of Representatives or the Senate under this Article shall be rollcall votes.

"Section 8. Congress shall enforce and implement this Article by appropriate legislation.

"Section 9. This Article shall take effect for the fiscal year 2002 or for the second fiscal year beginning after its ratification, whichever is later».

[House of representatives. 104th Congress. 1st Session. Report 104-3. Balanced Budget Constitutional Amendment. January 18, 1995].

37. HENNING, C. R. & KESSLER, M.: *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*. Op. cit., pgs. 18-20.

ner una postura muy escéptica a la hora de valorar los beneficios de la constricción de las políticas financieras a través de los Textos Constitucionales³⁸ e, incluso considera, como expresivamente reconoce a través del título de su trabajo S. P. PINO, que «el remedio» (por referencia a la constitucionalización de la regla del Presupuesto equilibrado), «es peor que la enfermedad» (en este caso, el endeudamiento)³⁹.

Tales valoraciones se fundamentan tanto en la consideración de que los Estados sujetos a las exigencias de Presupuestos equilibrados a menudo tratan de realizar tantos gastos extrapresupuestarios como les sea posible, como en el hecho de que la relación entre los límites constitucionales estableciendo la disciplina financiera y la salud económica general del Estado es «cuestionable». A ambos aspectos cabría añadir la circunstancia de que los tribunales norteamericanos han sido «especialmente tímidos» a la hora de desarrollar y aplicar estas reglas⁴⁰.

En el primero de los sentidos, se suele resaltar como evidencia, que los Estados han aprendido a sortear las previsiones constitucionales que limitan el endeudamiento, a través de múltiples interpretaciones financieras, dando lugar, a juicio de R. BRIFFAULT, a una «enorme brecha» entre las previsiones escritas en las Constituciones de los Estados y la práctica actual, de manera que los órganos legislativos de los Estados y los gobiernos municipales han tratado repetidamente de ampliar el alcance del interés público y escapar a los límites de impuestos y de deuda, cada vez más, «con la aprobación de los tribunales estatales»⁴¹.

Concretamente, afirma, los límites financieros de los Estados «han contribuido a la proliferación de nuevas formas de préstamo y de obtención de ingresos, han mantenido la presión impositiva, han debilitado los gobiernos locales, y han promovido el crecimiento de autoridades públicas y unidades locales con fines específicos»⁴², especialmente a través de ex-

38. En opinión de R. C. SCHRAGGER, a la vista de las recurrentes crisis a nivel estatal y municipal, puede afirmarse que la constitucionalización de la «regla del equilibrio presupuestario» no ha funcionado (SCHRAGGER, R. C.: «Democracy and Debt». *121 Yale Law Journal*, 2012, pg. 863).

39. PINO, S. P.: «A Cure Worse than the Disease? Taxation and Finance Provisions in State Constitutions». *34 Rutgers Law Journal*, 2003, pgs. 959-960.

40. DELLEDONNE, G.: «A Legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on German, Spanish, Italian and French Experiences». En, ADAMS, M.; FABBRINI, F. & LAROCHE, P.: *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Op. cit., pg. 196.

41. BRIFFAULT, R.: «Foreword: The Disfavored Constitution: State Fiscal Limits and State Constitutional Law». *34 Rutgers Law Review*, 2002-2003, pg. 909.

42. BRIFFAULT, R.: «Foreword: The Disfavored Constitution: State Fiscal Limits and State Constitutional Law». Op. cit., pg. 957.

ternalización de tareas a organismos parcialmente autónomos «que no son considerados como parte del Gobierno del Estado vinculado por los límites de deuda»⁴³.

De otro lado, como también subraya R. BRIFFAULT, tras la inclusión en los Textos Constitucionales de las supermayorías de los órganos legislativos para autorizar la superación de los límites financieros, los Tribunales tienden a considerarlos «no como cuestiones de derechos fundamentales –como la libertad de expresión, religión o el derecho a la intimidad– ni como contenidos fundamentales de la forma de gobierno –como la separación de poderes, el bicameralismo, o el federalismo–, sino más bien como legislación ordinaria»⁴⁴.

En consecuencia, el concepto de Presupuesto equilibrado que ha sido incorporado a las Constituciones de ciertos Estados norteamericanos no resulta equiparable a la regla del equilibrio presupuestario o superávit formulada por el TECG. Pero, además, el resultado de la comparación entre ambas fórmulas permite constatar, como subraya F. FABBRINI, que en los Estados Unidos el gobierno federal juega un papel macroeconómico en la economía que «no encuentra equivalente en el papel actualmente desarrollado por las instituciones de la Unión Europea» y, al mismo tiempo, «la soberanía financiera» de que disfrutaban los Estados norteamericanos «vis-à-vis» con el gobierno federal, «contrasta con la interferencia directa que despliegan las instituciones de la Unión Europea sobre la política presupuestaria de los Estados miembros».

Por ello, el autor precitado se refiere a la «paradoja del federalismo europeo» para caracterizar la circunstancia de que si bien históricamente, los Estados de la Unión Europea «han rechazado voluntariamente» el modelo federal de los Estados Unidos para gobernar la eurozona, a partir de la «presunción» de que éste era demasiado restrictivo respecto de la soberanía del Estado, en última instancia, «han establecido un régimen que es mucho menos respetuoso con la soberanía financiera del Estado que el de los Estados Unidos», como lo demuestra el hecho de que en éste último país, la adopción de la *golden rule* a nivel estatal «no fue impuesta por la ley federal, y los procesos presupuestarios de los Estados y del gobierno federal permanecen completamente diferenciados», mientras que los Estados de la eurozona «están obligados a adoptar» la regla del equilibrio presupuestario por mandato del TECG, y se encuentran constreñidos

43. BRIFFAULT, R.: «Balancing Acts. The Reality Behind State Balanced Budget Requirements». New York: The Twentieth Century Fund Report, 1996, pg. 4.

44. BRIFFAULT, R.: «Foreword: The Disfavored Constitution: State Fiscal Limits and State Constitutional Law». Op. cit., pg. 939.

a «someter sus procedimientos presupuestarios a múltiples limitaciones supranacionales»⁴⁵.

2. EL PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO DE COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS NACIONALES

En efecto, una de las nuevas limitaciones de carácter supranacional aparece contenida en el Reglamento (UE) núm. 473/2013, de 21 de mayo, con la finalidad de coordinar los procesos presupuestarios de los Estados de la eurozona y evaluar los Presupuestos nacionales de conformidad con las recomendaciones recibidas tras finalizar el Semestre europeo.

En este sentido, establece el principio según el cual el procedimiento presupuestario de los Estados miembros será coherente, tanto con el marco de coordinación de las políticas económicas en el contexto del ciclo anual de supervisión –incluido el procedimiento relativo a los desequilibrios macroeconómicos excesivos–, como con las recomendaciones formuladas en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (artículo 3), y concreta un calendario presupuestario común para los Estados de la eurozona que permita sincronizar la preparación de los Presupuestos nacionales, contribuyendo a la eficacia del PEC y del Semestre europeo, al tiempo que garantice que las recomendaciones del Consejo y de la Comisión se integren adecuadamente en el procedimiento presupuestario nacional (artículo 4).

Así, en el contexto del Semestre europeo, entre el 15 y el 30 de abril, los Estados miembros deberán hacer públicos sus planes fiscales a medio plazo, junto con los programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad (artículo 4.1).

Del mismo modo, antes del 15 de octubre de cada año se remitirá a la Comisión y al Eurogrupo, y se hará público (artículo 6.1 y 2), el proyecto de plan presupuestario para el año siguiente que, además de respetar la regla del equilibrio presupuestario o superávit prevista en el TCEG, deberá tomar en consideración las recomendaciones formuladas en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y, cuando proceda, las formuladas en el contexto del ciclo anual de supervisión, incluidos el procedimiento relativo a los desequilibrios macroeconómicos y los dictámenes sobre los programas de asociación económica. Asimismo, los Estados miembros deberán comunicar *ex ante* y oportunamente, a la Comisión y al Eurogrupo, sus planes nacionales de emisión de deuda (artículo 8).

45. FABBRINI, F.: «The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism». Op. cit., pgs. 32-33.

La Comisión realizará una evaluación global de la situación presupuestaria y de las perspectivas de la eurozona en su conjunto basándose en las perspectivas presupuestarias nacionales y su interacción en la eurozona (artículo 6.4), adoptando un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario presentado por cada Estado de la eurozona lo antes posible y, en todo caso, antes del 30 de noviembre (artículo 7.1). La toma en consideración de este dictamen por el Estado miembro repercutirá en la evaluación de la Comisión y la decisión del Consejo sobre la existencia de un déficit excesivo en dicho Estado atendiendo al artículo 126.3 y 6 TFUE, así como en la recomendación de la Comisión de imponer un depósito sin devengo de intereses previsto en el Reglamento (UE) núm. 1173/2011 (artículo 12.1).

En los casos excepcionales en los que la Comisión constate en el proyecto de plan presupuestario presentado por el Estado de la eurozona un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, emitirá su dictamen en el plazo de dos semanas a partir de la fecha de la presentación del proyecto de plan presupuestario, y solicitará al Estado en cuestión, públicamente, la remisión de un proyecto revisado, en relación con el cual emitirá un nuevo dictamen (artículo 7.2).

El dictamen de la Comisión respecto del proyecto de plan presupuestario inicial o revisado, se hará público y se presentará al Eurogrupo. A petición del Parlamento del Estado en cuestión o del Parlamento Europeo, la Comisión presentará su opinión ante quien se lo haya solicitado (artículo 7.3). El Eurogrupo, por su parte, debatirá los dictámenes de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios nacionales y sobre la situación presupuestaria y las perspectivas de la eurozona en su conjunto, pero los resultados de estos debates tan sólo se harán públicos si procede (artículo 7.5).

En todo caso, el artículo 4.3 establece que el Presupuesto de la Administración central, junto con los principales parámetros presupuestarios actualizados de los demás subsectores de las Administraciones públicas, deberán estar aprobados y publicados, cada año, a fecha de 31 de diciembre. Asimismo, se dispone que los Estados miembros adoptarán procedimientos para la «revisión» del Presupuesto –expresión que puede condicionar, o, incluso contradecir, el modelo de prórroga presupuestaria cuyos caracteres básicos, en ocasiones, vienen definidos en las Constituciones de los Estados–, que deberán aplicar si, por razones objetivas más allá del control del Gobierno, el Presupuesto no se adopta o decide y se hace público antes del 31 de diciembre.

3. LA PECULIAR SITUACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LOS ESTADOS DE LA EUROZONA SOMETIDOS A SUPERVISIÓN REFORZADA

En última instancia, también cabe subrayar las relevantes limitaciones respecto del procedimiento presupuestario nacional derivadas del propósito de consagrar con plena coherencia en el Derecho de la Unión el marco de supervisión multilateral establecido en el TFUE y las posibles condiciones de política económica asociadas a la ayuda financiera.

A tales efectos, el Reglamento (UE) núm. 472/2013, de 21 de mayo, contempla, de un lado, medidas tendentes a la prevención del contagio proveniente de Estados de la eurozona que sufran dificultades financieras o corran serio riesgo de padecerlas, a cuyos efectos se prevé la temprana intervención de las instituciones europeas mediante el requerimiento de la información necesaria y la indicación de las medidas de reforma. De otro lado, los Estados de la zona del euro podrán o deberán –atendiendo a las circunstancias que serán analizadas a continuación–, quedar sometidos a una supervisión reforzada, creando un procedimiento de emergencia que, según estima S. DE LA PARRA, entraña para el Estado de la eurozona en cuestión, una situación de «soberanía limitada»⁴⁶.

Concretamente, el Reglamento (UE) núm. 472/2013, prevé la sujeción de un Estado de la eurozona a una supervisión reforzada, de un lado, mediante una decisión adoptada discrecionalmente por la Comisión, cuando la estabilidad financiera del Estado de la eurozona experimente o corra el riesgo de experimentar graves dificultades que puedan provocar efectos adversos en otros Estados miembros de la zona del euro (artículo 2.1). Sin embargo, la supervisión reforzada tendrá carácter obligatorio para los Estados de la eurozona que reciban una ayuda financiera de uno o varios Estados miembros o de terceros países, del MEEF, del MEDE, de la FEEF o del FMI (artículo 2.3).

La aplicación a un Estado de la eurozona de la supervisión reforzada supondrá la adopción por éste de las medidas dirigidas a poner fin a las causas reales o potenciales de las dificultades, atendiendo a las recomendaciones que le hayan sido dirigidas en el marco del procedimiento de déficit excesivo (artículo 3.1), y será objeto de un seguimiento más estrecho de la situación presupuestaria contemplada en los proyectos de planes presupuestarios y de la corrección del déficit excesivo (artículo 3.2).

En este último sentido, se prevén misiones periódicas de evaluación

46. DE LA PARRA, S.: «The two pack on economic governance: an initial analysis». Op. cit., pg. 14.

desarrolladas por la Comisión para verificar los progresos realizados (artículo 3.5) y, en el supuesto de que, a resultas de ellas, la Comisión concluya que son necesarias nuevas medidas y que la situación financiera y económica del Estado de la eurozona de que se trate tiene importantes consecuencias negativas para la estabilidad financiera de la zona del euro o de sus Estados miembros, podrá proponer al Consejo que dirija una recomendación a dicho Estado para que adopte las medidas correctoras preventivas o elabore un proyecto de programa de ajuste macroeconómico (artículo 3.7). En esta votación del Consejo únicamente participarán los representantes de los Estados miembros cuya moneda es el euro (artículo 15).

En el caso de que la supervisión reforzada tenga carácter obligatorio para el Estado de la eurozona por recibir asistencia financiera, la Comisión también podrá requerirle:

- El suministro de información desagregada sobre la evolución de su sistema financiero, incluido el análisis de los resultados de las pruebas de resistencia y análisis de sensibilidad;
- La realización de las pruebas de resistencia y de los análisis de sensibilidad necesarios para evaluar la capacidad de recuperación del sector financiero frente a situaciones de perturbación macroeconómica y financiera;
- La presentación de las evaluaciones periódicas de su capacidad de supervisión del sector financiero;
- La comunicación de cualquier información necesaria para el seguimiento de los desequilibrios macroeconómicos (artículo 3.3), y
- Si la ayuda financiera recibida está dirigida a la recapitalización de entidades financieras, deberá informar semestralmente de las condiciones impuestas a las entidades financieras, incluidas las condiciones retributivas de los cargos ejecutivos, así como de las condiciones de crédito que ofrece el sector financiero a la economía real (artículo 4).

Cuando el Consejo decida hacer pública la recomendación dirigida al Estado de la eurozona de que se trate a resultas de las misiones periódicas de evaluación desarrolladas por la Comisión, el Reglamento (UE) núm. 472/2013, de 21 de mayo, prevé, como novedad, la intervención mediadora del Parlamento Europeo que, a través de la Comisión competente, podrá ofrecer al Estado miembro y a la Comisión la oportunidad de participar en un intercambio de puntos de vista [artículo 3.8, a)].

En todo caso, durante el periodo en que un Estado de la eurozona esté sometido a la supervisión reforzada también se contempla la intervención de los Parlamentos nacionales. Así, la comisión competente del Parlamento Europeo y el Parlamento del Estado de la eurozona, podrán invitar a representantes de la Comisión, del Banco Central Europeo y del Fondo Monetario Internacional, a participar en un diálogo económico (artículo 3.9).

Con el fin de evitar duplicidades, la supervisión reforzada de un Estado de la eurozona supondrá la suspensión de los mecanismos de supervisión previstos en el Semestre europeo, del procedimiento de déficit excesivo y del procedimiento de desequilibrio excesivo (artículos 10-13).

No obstante, cuando se ha llevado a cabo una valoración de la eficacia práctica de tales previsiones, en concreto, a través de la Comunicación de la Comisión [COM(2014) 905 final), Revisión de la gobernanza económica. Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) núm. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y 473/2013], esta institución UE admite que al no haberse impuesto sanciones a los Estados que no respetan las disposiciones del PEC reformado, no es posible evaluar plenamente si se alcanzó de hecho el objetivo de una aplicación más efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, aunque las normas contenidas en el *Two Pack*, afirma, parecen haber aumentado, al menos, la presión para corregir los déficit excesivos, a lo que ha contribuido la posibilidad de que la Comisión adopte recomendaciones autónomas.

Por lo demás, también se reconoce que la primera evaluación transparente, comparable e independiente de los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona del euro con carácter previo a la aprobación de los Presupuestos por los Parlamentos nacionales, realizada en 2013, supone, a su juicio, un importante cambio en el enfoque de la supervisión presupuestaria, al pasar de una evaluación a posteriori a una orientación previa, lo que contribuye a cumplir el objetivo de integrar adecuadamente las recomendaciones políticas de la UE en el proceso de elaboración de los Presupuestos nacionales.

Capítulo IX Conclusiones

El premio Nobel de Economía Joseph E. Stiglitz, bajo el título «Europa y su momentánea sinrazón», reflexionaba hace unos meses acerca de las diferencias en la manera de abordar la crisis económica y financiera mundial entre los Estados Unidos y la Unión Europea, afirmando, respecto de ésta última, que «si bien el euro se creó con la intención de unir a Europa, finalmente, lo que hizo fue dividirla; y, debido a la ausencia de la voluntad política para crear instituciones que permitan que una moneda única funcione, el daño no está revertiendo»¹.

En efecto, el análisis del proceso de creación de la Unión Económica y Monetaria que se ha desarrollado en las páginas precedentes evidencia, sin lugar a dudas, las debilidades estructurales con las que se alumbró el nacimiento de la moneda única, como consecuencia de la reiterada creencia en la capacidad de la Ciencia económica para dar respuesta a los desafíos políticos y jurídicos que debía afrontar la Unión Europea al adoptar este reto.

Una consideración «taumatúrgica» de las leyes económicas, sustentada esencialmente por las tesis monetaristas, que proporcionaría a las instituciones europeas la capacidad de adoptar decisiones «aparentemente técnicas» que, en última instancia, evitaran hacer frente al problema de la resistencia de los Estados miembros a transferir a la Comunidad sus competencias soberanas en materia económica y financiera. No en vano, había establecido el Tribunal Constitucional Federal alemán, en su Sentencia de 29 de mayo de 1974, «la prioridad de preservar los derechos fundamentales económicos nacionales frente al Derecho Comunitario», considerando posteriormente, en su Sentencia de 12 de octubre de 1993, a la «unión política» como una meta «todavía no deseada».

1. STIGLITZ, J. E.: «Europa y su momentánea sinrazón». EL PAÍS, 18 de enero de 2015.

De este modo, sobre las bases jurídicas que proporcionaba el Tratado de Maastricht y el polémico principio de subsidiariedad, sustancialmente reiteradas en el Tratado de Lisboa, la Unión Económica y Monetaria se estructuró a través de un sistema doblemente desequilibrado. De un lado, entre el sistema monetario federal y los sistemas presupuestarios nacionales y, de otro, entre el diseño federal de la política macroeconómica y la responsabilidad y gestión de las crisis por los Estados miembros, según se reconocía, por lo demás, en el Informe *Stable Money-Sound Finance* de 1993, archivado por las instituciones europeas.

Las circunstancias económicas favorables de finales de los años noventa y los primeros años del nuevo siglo, cuando, finalmente, el 1 de enero de 2002 se pusieron en circulación los billetes y monedas del euro, minimizaron los riesgos derivados de los elementos desestabilizadores sobre los que se había construido el modelo de la Unión Económica y Monetaria europea y favorecieron la confianza en su solidez. No obstante, instrumentos de Derecho derivado como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997), trataron de evitar el riesgo de que, sin disponer a nivel nacional del control sobre los tipos de interés y los tipos de cambio, un Estado cayera en la tentación de incurrir reiteradamente en déficits públicos excesivos.

Así, el objetivo último del Pacto de Estabilidad y Crecimiento consistía en garantizar el cumplimiento por los Estados miembros del mandato de evitar los déficits públicos excesivos que había sido expresamente incorporado por el Tratado de Maastricht. Pero, en el contexto del desequilibrio estructural en el que se había sustentado el sistema euro, este mandato se convertía en un arma de doble filo para los Estados integrados en la eurozona que sufrieran situaciones económicas adversas, al carecer de importantes instrumentos sobre la gestión de la demanda para poder mejorar su economía, sin que, por otro lado, ni el Derecho originario ni el Pacto de Estabilidad y Crecimiento garantizaran la capacidad de las instituciones europeas para hacer respetar, efectivamente, el cumplimiento de los límites de déficit por los Estados miembros. Por el contrario, las circunstancias políticas que afectaban a ciertos Estados miembros, condujeron en 2005 a una reforma flexibilizadora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que repercutiría aún más negativamente en la previsibilidad de su aplicación, al no incorporar «palos o zanahorias externos», según la expresión de W. H. BUTER, que pudieran ser utilizados por Bruselas o Frankfurt para incentivar y compatibilizar la austeridad presupuestaria impuesta por el Tratado con las decisiones políticas nacionales.

En este contexto normativo, cuando se dejaron sentir los efectos de la crisis económica y financiera mundial en ciertos Estados de la eurozona,

la moneda única no contaba con una función presupuestaria centralizada y tampoco con un sistema de autoayuda estabilizadora entre los Estados integrantes de la eurozona, de manera que las instituciones europeas y los Estados de la zona del euro no sólo se vieron obligados a proporcionar asistencia financiera a los Estados miembros que no pudieran autofinanciarse en los mercados de capitales, sino también a reforzar la Unión Económica, en ambos casos, mediante la adopción de instrumentos jurídicos que han tenido repercusión en los ordenamientos constitucionales de los Estados de la eurozona.

En el primer sentido, la asistencia financiera combinada mediante instrumentos propios del Derecho derivado (MEEF –Reglamento (UE) n° 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo, adoptado sobre la base del art. 122.2 TFUE–) y del Derecho internacional (FEEF), o incluso únicamente fundada en ésta última, y, posteriormente, el acuerdo intergubernamental adoptado entre los Estados de la eurozona que las sustituye [Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)], se fundamentan en una estricta condicionalidad, lo que implica para el Estado beneficiario la asunción de compromisos referidos a la adopción de decisiones económicas y presupuestarias a los que se vincula la percepción de la asistencia financiera acordada, cuyo contenido se detalla en los Memorándums de Entendimiento (MoU) o, en su caso, en los Programas de Ajuste Económico y Financiero (PAEF).

En la práctica, las medidas de austeridad impuestas a los Estados miembros beneficiarios de una asistencia financiera como consecuencia de la condicionalidad prevista en los instrumentos MEEF y FEEF, han dado lugar a la intervención de los Tribunales Constitucionales de Portugal y Grecia, estableciendo, en ambos casos, límites constitucionales, entre ellos, el «principio de igualdad, en su dimensión de igualdad en el reparto de las cargas públicas», consagrado en el art. 13 de la Constitución portuguesa (Fto. Jco. 5° STCP 353/2012 y Fto. Jco. 45 STCP 187/2013), y los principios de «solidaridad social» (art. 25.4 Const. griega), de «igualdad en las cargas financieras» (art. 4.5 Const. griega), y de «proporcionalidad» (art. 25.1 Const. griega), en el caso del Tribunal Constitucional heleno (Sent. n° 2287, de 10 de junio de 2015).

Pero las repercusiones en el Presupuesto nacional derivadas de la participación en mecanismos de asistencia financiera, bien en el marco del Derecho comunitario como el MEEF, o bien a través de instrumentos basados en el principio de intergubernamentalidad, como la FEEF, también han sido objeto de análisis constitucionales desde la perspectiva inversa, en tanto que involucran a los Presupuestos nacionales de los Estados par-

ticipantes en compromisos de gasto para el cumplimiento de fines paraestatales.

Así, respecto de la asistencia MEEF y FEEF, el Tribunal Constitucional Federal alemán (Sentencia de 7 de septiembre de 2011), lanzó un mensaje pro futuro al definir las bases jurídicas y políticas que deben sustentar la participación de Alemania en los mecanismos o instrumentos de asistencia financiera que tengan repercusión en el Presupuesto de la República Federal, que, en todo caso, según la opinión del Alto Tribunal alemán, deberán garantizar el control por parte del Bundestag de los compromisos de gasto presupuestarios de la República Federal de Alemania.

Un pronunciamiento del Tribunal Constitucional federal alemán que adquiere una especial relevancia en relación con la aprobación del Tratado MEDE y la concesión de las ayudas financieras en aplicación del mismo, cuya ratificación por la República Federal de Alemania estuvo supeditada al cumplimiento de las consideraciones formuladas en la Sentencia de 12 de septiembre de 2012, en la que el Alto Tribunal alemán estimaba necesario –en aplicación de los criterios establecidos en la Sentencia de 7 de septiembre de 2011–, la adición al Tratado MEDE de un conjunto de condiciones incorporadas en una Declaración interpretativa, dirigida a garantizar la participación del Bundestag en el ámbito del Derecho internacional, a través de la cual el Tribunal Constitucional federal alemán se convierte, por la vía de hecho, en legislador de la eurozona.

Una Declaración interpretativa que, por lo demás, fue ratificada al margen del Tratado MEDE por los embajadores en Bruselas de los Estados firmantes, circunstancia que fue esgrimida como motivo de inconstitucionalidad por el Gobierno del Land austríaco de Carintia en el recurso de inconstitucionalidad promovido respecto del Tratado MEDE. En la práctica, la adopción de esta Declaración interpretativa respecto del Tratado MEDE ha supuesto la previsión en ciertos ordenamientos nacionales de procedimientos que garantizan el pronunciamiento previo de los Parlamentos en las votaciones dirigidas a prestar una asistencia financiera en el marco del Tratado MEDE, de manera que el representante del Estado en el Consejo de Gobernadores del MEDE recibe mandatos imperativos de los Parlamentos nacionales respecto de la decisión de conceder una asistencia financiera, no sólo en el caso de Alemania, sino también de Austria, Finlandia, Países Bajos, Estonia y Eslovenia.

Además, la significación jurídico-política del Tratado MEDE también se singulariza por el hecho de constituir la expresión más acabada del denominado *nuevo método de la Unión*, en el que un Tratado intergubernamental combina la creación de órganos propios, como el Consejo de Go-

bernadores, el Consejo de Administración y el Director Ejecutivo, con la intervención de instituciones y organismos de la Unión Europea en aspectos singularmente relevantes del procedimiento de concesión de asistencia financiera a un Estado de la eurozona, como es el caso de la Comisión europea –que tiene asignada la competencia para firmar, en nombre del MEDE, el Memorándum de Entendimiento (MoU) con el Estado miembro beneficiario–, pero también el Consejo, el Banco Central Europeo, el Tribunal de Justicia de la UE y, en menor medida, el Tribunal de Cuentas Europeo. Una intervención de las instituciones europeas en los órganos y procedimientos creados por el Tratado MEDE que ha sido validada por el Tribunal de Justicia de la UE –incluida su propia jurisdicción en el ámbito del Tratado MEDE–, en la Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (Asunto Pringle vs. Ireland).

De otro lado, en lo que respecta al reforzamiento de la Unión Económica, las decisiones adoptadas por las instituciones europeas y los Estados miembros tienen un carácter *pluriforme*, combinando los instrumentos políticos de coordinación económica (p.ej. Pacto por el Euro Plus) con importantes reformas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento a través de nuevos paquetes normativos (*Six Pack* y *Two Pack*), así como adoptando nuevos acuerdos basados en el principio de la intergubernamentalidad (TECG), sin recurrir a la reforma del Derecho originario más allá del nuevo apartado 3 incorporado al art. 136 TFUE, cuya significación jurídico-política, a la luz de las afirmaciones del Tribunal de Justicia de la UE en la Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (Asunto Pringle vs. Ireland), resulta todavía desconocida si se desvincula de la adopción del Tratado MEDE, como viene a sostener el TJUE y ha reconocido también el TC polaco en su Sentencia de 26 de junio de 2013.

En todo caso, el reforzamiento de la convergencia de las políticas económicas tras la crisis económica y financiera afecta, con especial intensidad, a los Estados de la eurozona, respecto de los cuales el TECG y el *Two Pack* incorporan previsiones claramente limitativas de su soberanía presupuestaria, tanto en el procedimiento presupuestario nacional como en el supuesto de quedar sometidos a una supervisión reforzada por parte de las instituciones europeas en tanto que beneficiarios de una asistencia financiera, de modo que, a través de un Tratado intergubernamental y de Reglamentos (UE), se llevan a cabo implícitas cesiones en el ejercicio de las competencias soberanas de los Estados de la eurozona rechazadas por ellos mismos a lo largo del proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria, proporcionando a las instituciones de la UE (y en especial, a la Comisión europea) nuevos instrumentos de control de los Presupuestos nacionales.

Unos Presupuestos nacionales que, por mandato del art. 3.2 del TCEG, deben responder al principio del equilibrio presupuestario o superávit, trasladado a los ordenamientos nacionales mediante disposiciones preferentemente de rango constitucional. Una regla que, comúnmente, viene a ser identificada con la regla del Presupuesto equilibrado o equilibrio presupuestario (*golden rule*) adoptada en las Constituciones de diferentes Estados de EEUU, aunque el mínimo análisis comparativo evidencia diferencias sustantivas entre ambas. En primer lugar, porque conceptualmente no resultan coincidentes, en tanto que la regla del equilibrio presupuestario formulada en Norteamérica, en su significación actual, permite préstamos para inversión pública a largo plazo; en segundo término, porque la regla del Presupuesto equilibrado no ha sido impuesta por la Constitución federal norteamericana –donde, a día de hoy, nunca ha sido consagrada– a las Constituciones de los Estados, y, en última instancia, porque aquellos Estados norteamericanos que han decidido incorporarla a sus Textos Constitucionales habitualmente contemplan procedimientos que permiten sortearla mediante decisiones adoptadas por supermayorías parlamentarias.

Asimismo, por mandato del Reglamento (UE) n° 473/2013, de 21 de mayo, integrado en el *Two Pack*, los Presupuestos de los Estados de la eurozona deben ser evaluados por la Comisión y el Consejo con carácter previo a su aprobación por los respectivos Parlamentos nacionales, teniendo reconocida las citadas instituciones europeas la capacidad de formular apreciaciones a través de un dictamen, cuya toma en consideración por el Estado miembro repercutirá en la evaluación de la Comisión y en la decisión del Consejo sobre la existencia de un déficit excesivo que, en última instancia, podrá suponer la obligación para el Estado en cuestión de remitir un nuevo proyecto de Presupuesto a las instituciones europeas, revisado conforme a las indicaciones formuladas.

De este modo, sin que exista constancia de cómo y en qué momento, los Estados de la UE han realizado una cesión explícita en el ejercicio de sus competencias soberanas en materia presupuestaria a las instituciones europeas, en tanto que no se ha producido una modificación expresa en este sentido en el Derecho originario, la intervención de éstas últimas en el procedimiento presupuestario nacional conduce a una modificación de la fisonomía del concreto sistema de gobierno de cada Estado de la eurozona, cuyos órganos constitucionales y sus respectivas competencias presupuestarias aparecen condicionadas por decisiones adoptadas por instancias supraestatales que afectan a la esencia misma de su proceso de creación e identificación como Estados constitucionales y, posteriormente, democráticos.

Porque, como subrayara a mediados del siglo pasado P. Reuters, la significación jurídica y política del Presupuesto del Estado trasciende el ámbito de una forma concreta de gobierno de la democracia constitucional para constituirse en el acto a través del cual «se define la preeminencia, la soberanía en materia política»² y, desde luego, las implicaciones derivadas del significado y el contenido del concepto de soberanía han estado presentes a lo largo de todo el proceso, desde la adopción del Tratado de Roma hasta el fallido paso de dotar a la Unión de una Constitución, aunque ésta tuviera la forma jurídica de un Tratado. No en vano subrayaba N. RAMIRO RICO hace años que la soberanía «es cúspide, remate de un edificio complicado».

Tan «complicado» como muestra el estudio desarrollado en las páginas anteriores sobre el recorrido jurídico seguido por la Unión Económica y Monetaria, a cuya articulación formal en la actualidad quizás podría aplicarse aquella calificación de «adefesio jurídico», utilizada en su momento por el autor precitado, probablemente porque todavía se puede afirmar, que «ensalzada por unos, abucheada por otros, la soberanía, nacida en ocasión dramática, continúa enardecido los corazones de todos»³. Más aún cuando, atendiendo a la configuración de los Estados de la UE, como sostiene G. DE VERGOTTINI, «hay soberanías fuertes y soberanías débiles o frágiles»⁴.

Desde tales premisas, no resulta extraño que el Tribunal Constitucional Federal alemán haya reiterado hasta la saciedad la afirmación según la cual el Bundestag debe mantener el control sobre *los cordones de la bolsa*, pues ni el denominado nuevo intergubernamentalismo ni el Derecho derivado pueden sustentar, trasladando las palabras de S. COLLIGNON, «la legitimidad de los gobiernos nacionalmente elegidos a la hora de prescribir políticas fiscales y de gastos»⁵.

Porque, en última instancia, la dilución de la soberanía presupuestaria de los Parlamentos nacionales en beneficio de instituciones a las que comúnmente se reprocha su déficit democrático, cuando no el estar conformadas sin tomar en consideración las mínimas exigencias de tal calificativo, convierte a las decisiones acerca del Presupuesto del Estado en «*arcana*

2. REUTER, P.: «La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire», op. cit., pg. 103.

3. RAMIRO RICO, N.: «El animal ladino y otros estudios políticos». Madrid: Alianza Universidad, 1980, pg. 119.

4. DE VERGOTTINI, G.: «La persistente soberanía». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, 2015, pg. 90.

5. COLLIGNON, S.: «The end of the Stability and Growth Pact?», op. cit., pg. 19.

imperii de las oligarquías políticas y sus tecnócratas auxiliares», una significación que, como subrayara M. GARCÍA-PELAYO, la intervención del Parlamento democrático, históricamente, había logrado conjurar⁶.

6. GARCÍA-PELAYO, M.: «Las transformaciones del Estado contemporáneo». Madrid: Alianza Editorial, 1985, pg. 39.

Capítulo X

Bibliografía

- ABRAHAM, J. P. & TOUMSON, C.: «Les choix monétaires européens 1950-1980». *Revue Études Internationales*, volume XII, núm. 3, septembre 1981.
- ADAMSKI, D.: «National Power Games and Structural Failures in the European Macroeconomic Governance». *Common Market Law Review*, Vol. 49, Issue 4, 2012.
- ALÁEZ CORRAL, B. y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L.: *Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional Federal alemán en las encrucijadas del cambio de milenio*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-BOE, 2008.
- ALFONSO PEREIRA, R.: «Igualdade e proporcionalidade: Um comentário às Decisões do Tribunal Constitucional de Portugal sobre cortes salariais no sector público», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, mayo-agosto 2013.
- ALONSO GARCÍA, R.: *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. 3.^a edición. Civitas-Thomson Reuters, 2012.
- AMTENBRINK, F. & DE HAAN, J.: «Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility». *Common Market Law Review*, Vol. 40, Issue 5, 2003.
- ARAGÓN REYES, M.: «La iniciativa legislativa». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 6, Núm. 16, enero-abril, 1986.
- ARESTIS, P. & SAWYER, M.: «The Design Faults of the Economic and Monetary Union», *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 19. Núm. 1, March, 2011.
- ARMSTRONG, K. A.: *The New Governance of the EU Fiscal Discipline*. New York University School of Law. The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice. JMWP 29/13.

- ARTIS, M. J. & BUTI, M.: «"Close-to-Balance or in Surplus": A Policy-Maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact». *Journal of Common Market Studies*. Vol. 38, Núm. 4, November 2000.
- BALAGUER CALLEJÓN, F.: «Crisi economica e crisi costituzionale in Europa». *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, n. 1.
- BAR CENDÓN, A.: «La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea». *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 30, 2012.
- BARONCELLI, S.: «The Independence of the ECB after the Economic Crisis», en M. ADAMS; F. FABBRINI & P. LAROCHE (Eds.): *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, 2014.
- BAUER, M. W. & BECKER, S.: «La gouvernance économique durant et après la crise: vers la disparition de la Commission européenne?». En, VV AA: «La gouvernance européenne». *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*. Núm.. 149, 2014.
- BEETSMA, R. M. W. J. & UHLIG, H.: «An Analysis of the "Stability Pact"». Centre for Economic Policy Research. Discussion Paper Series n. 1669.
- BEETSMA, R. & JENSEN, H.: «Contingent deficit sanctions and moral hazard with a stability pact». *Journal of International Economics*. N. 61, 2003.
- BEGG, I.: «Economic governance in an enlarged euro area», *European Economy*. Economic Papers 311. European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brussels, March, 2008.
- BICKERTON, Ch, J.; HODSON, D. & PUETTER, U.: «The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era». *Journal of Common Market Studies*. Vol. 53. Núm.. 4, 2015.
- BONACHELA MESAS, M. y RUIZ TARRÍAS, S.: «De la consideración del "constitucionalismo" como "paradigma". A propósito de las Sentencias del Tribunal Constitucional de Portugal sobre las "medidas de rescate financiero"». En, GARCÍA HERRERA, M. A.; ASENSI SABATER, J. y BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coords.): *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- BRIBOSIA, H.: «La politique économique et monétaire», en AMATO, G.; BRIBOSIA, H. y DE WITTE, B. (eds.): *Genesis and Destiny of the European Constitution*, Brussels: Bruylant, 2007.

- BRIFFAULT, R.: «Foreword: The Disfavored Constitution: State Fiscal Limits and State Constitutional Law». *34 Rutgers Law Review*, 2002-2003.
- BRIFFAULT, R.: *Balancing Acts. The Reality Behind State Budget Requirements*. New York: The Twentieth Fund Report, 1986.
- BROK, E.: «Guest Editorial: Intergovernmental Conference 1996: Not a "Maastricht II"». *Common Market Law Review*, Vol. 34, Issue 1, 1997.
- BUIITER, W. H.: «The "Sense and Nonsense of Maastricht" Revisited: What Have we Learnt about Stabilization in EMU?». *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44. N. 4, 2006.
- BURRET, H. T. y SCHNELLENBACH, J.: «Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States». German Council of Economic Experts. Working Paper 08/2013, November 2013, partly updated in January 2014.
- Centre international de documentation parlementaire de l'union interparlamentaire: «Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives». Vol. II. Deuxième édition. Bruxelles: Bruylant, 1987.
- CIPRIANI, G.: *Rethinking the EU budget: Three Unavoidable Reforms*. Bruselas: CEPS, 2007.
- CISOTTA, R. y GALLO, D.: «The Portuguese Constitutional Court Case Law on Austerity Measures: a Reappraisal». Working Paper, Luiss Academy 4/2014.
- COLLIGNON, S.: «The end of the Stability and Growth Pact?». *International Economics and Economic Policy*. 1/2004.
- COFFEY, P.: *Europe and Money*. London: The MacMillan Press, LTD, 1977.
- COOMBES, D.: *Politics and Bureaucracy in the European Community*. London: Allen & Unwin, 1970.
- CORICELLI, F.: «Design and Implementation of the Stability and Growth Pact: The Perspective of New Member States». *Studies & Analises (CASE)*. Núm. 304, June 2005.
- CORREIA BAPTISTA, E.: «Naturaleza jurídica dos Memorandos com o FMI e com União Europeia», *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 71, Vol. II, Abr/Jun, 2011.
- CRAFTS, N.: «What Does the 1930s' Experience Tell Us about the Future of the Eurozone?». *Journal of Common Market Studies*. Vol. 52, núm. 4, 2014.

- CRAIG, P.: «Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications», en M. ADAMS; F. FABBRINI & P. LAROCHE (Eds.): *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hart Publishing Ltd., 2014.
- CHANG, M.: *Monetary Integration in the European Union*. Palgrave Macmillan, 2009.
- CHITI, E. & TEIXEIRA, P. G.: «The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crises», *Common Market Law Review*, Vol. 50, Issue 3, 2013.
- DECHÂTRE, L.: «La décision de Karlsruhe sur le mécanisme européen de stabilité financière: une validation sous condition et une mise en garde sibylline pour l'avenir», *Cahiers de Droit Européen*, núm. 47, 2011.
- DEHOUSSE, R. y BOUSSAGUET, L.: «L'impact de la crise sur la gouvernance européenne», *Pouvoirs. Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, núm. 149, 2014.
- DELLEDONNE, G.: «A Legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on German, Spanish, Italian and French Experiences». En ADAMS, M.; FABBRINI, F. & LAROCHE, P.: *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hart Publishing Ltd., 2014.
- DE GREGORIO MERINO, A.: «Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: The mechanisms of financial assistance». *Common Market Law Review*, Vol. 49, Issue 5, 2012.
- DE HAAN, J.; BERGER, H. & HANSEN, D. J.: «The End of the Stability and Growth Pact?». CESifo Working Paper n. 1093, 2003.
- DE LA PARRA, S.: *The two pack on economic governance: an initial analysis*. Brussels: European Trade Union Institute, 2013.
- DE STREEL, A.: «The Evolution of the EU Economic Governance since the Treaty of Maastricht: an Unfinished Task». *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, núm. 3, 2013.
- DE VERGOTTINI, G.: «La persistente soberanía». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, 2015.
- DIAMANT, M. & VAN EMMERIK, M.: «Mandatory Balanced Budget in Dutch Legislation Following Examples Abroad?». En ADAMS, M.; FABBRINI, F. & LAROCHE, P.: *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hart Publishing Ltd., 2014.

- DIMOPOULOS, A.: «The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity», en M. ADAMS; F. FABBRINI & P. LAROCHE (Eds.): *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hart Publishing Ltd., 2014.
- DOUKAS, D.: «The Frailty of the Stability and Growth Pact and the European Court of Justice: Much Ado about Nothing?». *Legal Issues of Economic Integration* (32) 3, 2005.
- D'SA, R. M.: *The Legal and Constitutional Nature of the New International Treaties on Economic and Monetary Union from the Perspective of EU Law*. European Current Law. Year Book. Sweet & Maxwell-Thomson Reuters, 2012.
- DU BOIS, P.: *Histoire de l'Europe monétaire 1945-2005. Euro qui comme Ulysse...*, París: Presses Universitaires de France, 2008.
- Editorial comment. *Common Market Law Review*, Vol. 34. 1997.
- «Debt and democracy: "United States then, Europe now?"». *Common Market Law Review*, Vol. 49, 2012.
- «Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union». *Common Market Law Review*, Vol. 49, 2012.
- EVERLING, U.: «Reflections on the Structure of the European Union». *Common Market Law Review*, Vol. 29, Issue 6, 1992.
- FABBRINI, F.: «The Fiscal Compact, the «Golden Rule» and the Paradox of European Federalism». *Boston College International and Comparative Law Review*. Vol. 36, Issue 1. Article 1. 26.3.2013.
- FAHEY, E. & BARDUTZKY, S.: «Judicial Review of Eurozone Law: The Adjudication of Postnational Norms in the EU Courts, Plural-A Case study of the European Stability Mechanism». *Michigan Journal of International Law Online*, 2013.
- FARAGUNA, P.: «Da Lisbona alla Grecia, passando per Karlsruhe», *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2011.
- FASONE, C.: «European Economic Governance and Parliamentary representation. What Place for the European Parliament?». *European Law Journal*, Vol. 20. Núm. 2, 2014.
- FERRAN, E.: «Crisis-driven regulatory reform: where in the world is the EU going?», en FERRAN, E.; MOLONEY, N.; HILL, J. & COFFEE, J.C. (Jr.):

- The Regulatory Aftermath of the Global Financial Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- FERRANT, C. y SLOOVER, J.: *Robert Triffin. Conseiller des Princes. Témoignage et documents*. Bruxelles: Editions Ciaco, 1990.
- GARCÍA MENÉNDEZ, J. R.: «Integración, convergencia e (in) cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: coordinación de políticas económicas en la Unión Europea». *Revista de Estudios Internacionales*. Vol. 39. Núm. 155, 2006.
- GARCÍA-PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. Instituto de Derecho Parlamentario. Civitas. Thomson-Reuters, 2013.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: «La crisis financiera mundial: Lecciones y retos». En *VVAA: Pasado y presente. De la Gran Depresión del siglo XX a la Gran Recesión del siglo XXI*. Madrid: Fundación BBVA, 2011.
- GOODHART, Ch. A. E.: «Replacing the Stability and Growth Pact?». *Atlantic Economic Journal*. N. 34, 2006.
- GRANAT, K.: «Approval of Article 136 TFEU Amendment in Poland: The Perspective of the Constitutional Court on Eurozone Crisis Law». *European Public Law*, Vol. 21. Núm. 1, 2015.
- HAHN, H. J.: «The European Central Bank: Key to European Monetary Union or Target?». *Common Market Law Review*, Vol. 28, Issue 4, 1991.
- HAHN, H. J.: «The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty». *Common Market Law Review*, Núm. 35. 1998.
- HEINS, A. J.: *Constitutional Restrictions against State Debt*. Madison: University of Wisconsin Press, 1963.
- HENNING, C. R. & KESSLER, M.: *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*. Bruegel Essay and Lecture Series. Brussels, 2012.
- HENTREI, S.: «Acerca de la constitucionalidad de las medidas de rescate del euro», *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 96, septiembre-diciembre 2012.
- HERDEGEN, M. J.: «Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as a Guardian of Economic Wisdom». *Common Market Law Review*, Vol. 35, Issue 1, 1998.

- HINAREJOS, A.: «Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU». *Common Market Law Review*, Vol. 50, Issue 6, 2013.
- HODSON, D. & MAHER, I.: «Soft Law and sanctions: economic policy coordination and reform of the Stability and Growth Pact». *Journal of European Public Policy*, 11:5 October 2004.
- HULE, R. & SUTTER, M.: «Can the Stability and Growth Pact in EMU Cause Budget Deficit Cycles?». *Empirica*. Núm. 30, 2003.
- INMAN, R. P. & RUBINFELD, D. L.: «The EMU and Fiscal Policy in the New European Community: An Issue for Economic Federalism». *International Review of Law and Economics*. Núm. 14, 1994.
- IRLENBUSCH, B. & SUTTER, M.: «An experimental analysis of voting in the Stability and Growth Pact in the European Monetary Union». *Public Choice*. Núm. 129, 2006.
- JACOBS, F. B.: «The European Parliament and Economic and Monetary Union». *Common Market Law Review*, Vol. 28, Issue 2, 1991.
- JAMES, H.: *Making the European Monetary Union. The role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank*. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2012.
- LANE, R.: «New Community Competences under the Maastricht Treaty». *Common Market Law Review*, Vol. 30, Issue 5, 1993.
- LEBECK, C.: «Implied Powers Beyond Functional Integration? The Flexibility Clause in the Revised EU Treaties», *17 Journal of Transnational Law & Policy*, 2007-2008.
- LÓPEZ CASTILLO, A.: «La tentativa de respuesta europea a la crisis del euro y de la deuda (griega) al amparo del Tribunal Constitucional Federal alemán. Comentario sucinto de la Sentencia de 07.09.2011 (2 BVR 987/10, 1485/10, 1099/10)». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Núm. 39, 2011.
- LOUIS, J.-V.: «"Monetary Capacity" in the Single European Act». *Common Market Law Review*, Vol. 25, Issue 1, 1988.
- «L'institut monétaire européen», en *Reflets et perspectives de la vie économique*. Tome XXII, 1993.
- «The Review of the Stability and Growth Pact». *Common Market Law Review*, Vol. 43, Issue 1, 2006.
- «Economic Policy under the Lisbon Treaty», en GRILLER, S. y ZILLER, J. (eds.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer: Verlag Wien, 2008.

- «Guest Editorial: The no-bailout clause and rescue packages», *Common Market Law Review*, Vol. 47, Issue 4, 2010.
- MAAS, H. H.: «The powers of the European Community and the achievement of the Economic and Monetary Union», *Common Market Law Review*, Vol. 9, Issue 1, 1972.
- MCGRANE, C. R.: *Foreign bondholders and American state debts*. Washington DC: Beard Books, 1935.
- MAES, I.: «The Ascent of the European Commission as an Actor in the Monetary Integration Process in the 1960s'». *Scottish Journal of Political Economy*, Blackwell Publishing. Oxford, Vol. 53, Núm. 2, May 2006.
- MAES, I. & BUYST, E.: «Triffin, the European Commission & the Project of a European Reserve Fund», en DUMOULIN, M. (ed.): *Réseaux économiques et construction européenne. Economic Networks and European Integration*. Bruxelles: Presses Universitaires Européennes, 2004.
- MAITLAND, F. W.: *The Constitutional History of England. A course of lectures delivered*, Cambridge: at the University Press, 1919.
- MARTHA, R. S. J.: «The Fund Agreement and the Surrender of Monetary Sovereignty to the European Community». *Common Market Law Review*, Vol. 30, Issue 4, 1993.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «La reforma del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria y el Tratado de Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria». *Noticias de la Unión Europea*. Núm. 330. Sección Estudios y Notas, julio 2012.
- MARZINOTTO, B; WOLFF, G. B. & HALLERBERG, M.: *How effective and legitimate is the European semester? Increasing the role of the European Parliament*, Bruegel. Sept. 2011.
- MCGRANE, C. R.: *Foreign bondholders and American state debts*. Washington DC: Beard Books, 1935.
- MITCHELL, J. D. B.: «Report», in «Second Theme: The Optimal Economic Constitution of the European Community with Reference to the Economic Constitutions of the Member States: The Economic and Monetary Union and the Economic System of the Member States». *Common Market Law Review*, Vol. 13, Issue 2, 1976.
- MOLONEY, N.: «EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: "More Europe" or more Risks?», *Common Market Law Review*, Vol. 47. Issue 5, 2010.

- MOSCA, U.: «Report» in «First Theme: The Necessity for an Economic and Monetary Union and the Conditions It Needs to Fulfill in Order to Function Property». *Common Market Law Review*, Vol. 13, Issue 2, 1976.
- MOSSBERGER, K.: «The Many Meanings of Governance: How Should We Develop Research and Theory?». Draft. Prepared for Presentation at: A Global Look at Urban and Regional Governance: The State-Market-Civic Nexus. January 18-19, 2007.
- MOURLON-DRUOL, E.: *A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System*. Ithaca, NY, USA: Cornell University Press, 2001.
- PIPKORN, J.: «Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union». *Common Market Law Review*, Vol. 31, Issue 2, 1994.
- PEERS, S.: «Towards a New Form of EU Law? The Use of EU institutions outside the EU Legal Framework», *European Constitutional Law Review*, núm. 9, 2013.
- PINO, S. P.: «A Cure Worse than the Disease? Taxation and Finance Provisions in State Constitutions». *34 Rutgers Law Journal*, 2003.
- PISANI-FERRY, J.: «Foreword», en HENNING, C. R. & KESSLER, M.: *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*. Brussels: Bruegel Essay and Lecture Series, 2012.
- PUETTER, U.: «Governing informally: the role of the Eurogroup in the EMU and the Stability and Growth Pact». *Journal of European Public Policy*. Vol. 11/5. October 2004.
- RADICATI DI BROZOLO, L.: «Some legal aspects of the European monetary system». *Rivista di Diritto Internazionale*, 1980.
- RAMIRO RICO, N.: *El animal ladino y otros estudios políticos*. Madrid: Alianza Universidad, 1980.
- REIMER, E.: «La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana», *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 28, 2011.
- REUTER, P.: «La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire». *Annales de Finances Publiques*. Núm. VI-VII, 1947.
- REY, J.-J.: «The European Monetary System». *Common Market Law Review*, Vol. 17, Issue 1, 1980.
- RUFFERT, M.: «The European Debt Crisis and the European Union Law». *Common Market Law Review*, Vol. 48, Issue 6, 2011.

- RUIZ TARRÍAS, S.: «The Construction of German Fiscal Federalism vs. the Deconstruction of Spanish «Fiscal Federalism»», En, LÓPEZ-BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Eds.): *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Vol. I. Springer, 2013.
- SAVAGE, J.: *Balanced budgets and American politics*. Cornell University Press, 1988.
- SCHEUNER, U.: «Report», in «Second Theme: The Optimal Economic Constitution of the European Community with Reference to the Economic Constitutions of the Member States: The Economic and Monetary Union and the Economic System of the Member States». *Common Market Law Review*, Vol. 13, Issue 2, 1976.
- SCHRAGGER, R. C.: «Democracy and Debt». *121 Yale Law Journal*, 2012.
- SCHUKNECHT, L.: «The Implementation of the Stability and Growth Pact». *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 1/3, 2002.
- SCHWARZ, M.: «A Memorandum of Misunderstanding-The Doomed Road of the European Stability Mechanism and a possible way out: Enhanced cooperation», *Common Market Law Review*, Vol.51, Issue 2, 2014.
- SEGBERS, M. & VAN ESCH, F.: «Behind the Veil of Budgetary Discipline: The Political Logic of the Budgetary Rules in EMU and the SGP». *Journal of Common Market Studies*. Vol. 45, Issue 5, 2007.
- STIGLITZ, J. E.: «Europa y su momentánea sinrazón». *El País*, 18 de enero de 2015.
- STOURM, R.: *Cours de Finances. Le Budget*, Paris, 1912.
- SZÁSZ, A.: «The Monetary Union Debate». *Common Market Law Review*, Vol. 7, Issue 4, 1970.
- TOBIN, D. B.: «The Balanced Budget Amendment: Will Judges Become Accountants? A Look at State Experiences». *12 Journal of Law and Politics*, 1996.
- TRICHET, J.-C.: «International policy coordination in the Euro area: Toward an economic and fiscal federation by exception». *Journal of Policy Modeling*. Núm. 35, 2013.
- TRIFFIN, R.: *Europe and the Money Muddle: from Bilateralism to Near-Convertibility, 1947-1956*. New Haven: Yale University Press, 1957.
- *The World Money Maze*. New Haven-London: Yale University Press, 1966.

- TROTABAS, L. y COTTERET, J. M.: *Finances Publiques*. Dalloz, Paris, 1970.
- TSOUKALIS, L.: *The Politics and Economics of European Monetary Integration*. London: G. Allen & Unwin Ltd., 1977.
- VALLÉS LIBERAL, J. y MONZÓ TORRECILLAS, J.: «El refuerzo del gobierno económico europeo». *Presupuesto y Gasto Público*. Núm. 63, 2011.
- VERLOREN VAN THEMAAT, P.: «Introductory Remarks on the Role of National Economic Law in an Economic and Monetary Union». *Common Market Law Review*, Vol. 13, Issue 2, 1976.
- VILLALBA LAVA, M.: «Comentario a la STC portugués 353/2012, de 5 de julio, que declara inconstitucional, la supresión de las pagas extraordinarias de vacaciones y navidad de los empleados públicos y jubilados durante los años 2012, 2013 y 2014». *Diario La Ley (Tribuna)*. Núm. 7907, 23 de julio de 2012.
- VON HAGEN, J. & WOLFF, G. B.: «What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU». *Journal of Banking & Finance*. Núm. 30, 2006.
- ZIMMERMANN, C. D.: *A Contemporary Concept of Monetary Sovereignty*. Oxford Monographs in International Law, 2013.