

**LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE
LA UNIÓN EUROPEA Y SUS
IMPLICACIONES JURÍDICAS E
INSTITUCIONALES: VEINTICINCO
AÑOS DE ADAPTACIONES.**

SARA GONZÁLEZ FERNÁNDEZ
COVADONGA FERRER MARTÍN DE VIDALES

SUMARIO

1. Una contextualización preliminar. 2. La gobernanza económica en la UE desde la crisis financiera de 2007. 2.1. La gobernanza económica interna de la UEM. 2.2. El Consejo Europeo como origen de las nuevas normas de gobernanza económica de la UE. 3. Los efectos de la gobernanza económica europea en la soberanía de los Estados miembros en el ámbito económico, presupuestario y fiscal. 4. La legislación española ante la normativa que regula la gobernanza económica de la UE. 5. La representación de la Unión Europea en los Organismos Monetarios Internacionales. 6. Conclusiones.

Fecha recepción: 19.01.2020
Fecha aceptación: 14.04.2020

LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS IMPLICACIONES JURÍDICAS E INSTITUCIONALES: VEINTICINCO AÑOS DE ADAPTACIONES.

SARA GONZÁLEZ FERNÁNDEZ¹

Catedrática Europea Jean Monnet Ad Personam
UCM

COVADONGA FERRER MARTÍN DE VIDALES²

Profesora Contratada Doctora e.r.i.
UCM

1. UNA CONTEXTUALIZACIÓN PRELIMINAR.

El avance y la profundización de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en la Unión Europea (UE) han puesto de manifiesto deficiencias institucionales en el proceso de construcción europea y en ocasiones los resultados de los trabajos encaminados a resolver estas deficiencias han entrado en colisión con las instituciones y normas nacionales o han bordeado su ámbito de aplicación.

La necesidad de superar esta limitación se evidenció especialmente a raíz de la crisis financiera de 2007 y aunque esta deficiencia era algo conocido, se necesitaba el impulso de cambio que siempre propicia una crisis. Se subrayó así la necesidad de reforzar los acuerdos y medidas de gobernanza económica para la UE y muy especialmente para la eurozona.

¹ Catedrática Europea Jean Monnet Ad Personam. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. UCM. Campus de Somosaguas, 28223 Pozuelo de Alarcón (Madrid). E-mail: saragon@ccee.ucm.es

² Profesora Contratada Doctora e.r.i. Facultad de Derecho. UCM. Ciudad Universitaria s/n, 28040 Madrid. E-mail: cferrerm@ucm.es

La creación de varias instituciones y mecanismos de carácter económico ha supuesto —y supondrá— una creciente cesión de soberanía³ en materia económica, presupuestaria y fiscal de los Estados miembros. Es en definitiva un aspecto fundamental de la profundización en la línea seguida paulatinamente en los últimos sesenta años, pero los hechos han acelerado el proceso y han planteado el dilema: la UE, o avanza o no resistirá la presión del impacto de los cambios económicos de un mundo globalizado.

La elaboración de los nuevos textos que requiere la construcción del entramado legal que soporta la nueva gobernanza económica ha evidenciado dos tipos de problemas. Por un lado, los derivados de la falta de cohesión de una cascada de tratados, directivas y reglamentos elaborados y aprobados a golpe de necesidad y sin una planificación previa de fases y medidas armonizadas, derivado de la urgencia de los acontecimientos⁴. Por otro lado, el encaje de los textos derivados de las diferentes legislaciones nacionales y su pertinencia en un innegociable mantenimiento de la soberanía de los Estados miembros en las áreas mencionadas.

Los responsables de la práctica de las medidas económicas que se van adoptando se preguntan cómo conciliar ambas cuestiones, pero no dudan de la necesidad de unidad de decisión en esta materia.

El Tratado de Lisboa de 2009 parecía una buena oportunidad para iniciar cambios en la UE en este sentido y durante la segunda década del s. XXI se han aprobado textos que incorporan en la legislación de la UE cuestiones que pertenecen al ámbito de los Estados miembros y que deben ceder su competencia. Recordemos que el artículo 149.1.11^a de la Constitución Española, atribuye al Estado la competencia exclusiva

³ Debe señalarse que, efectivamente, aunque se sigue haciendo uso del tradicional concepto de soberanía de los Estados miembros, como señala Antonio Arroyo no puede negarse que las interdependencias de los mismos son cada vez mayores y que en el actual mundo globalizado es difícil que los Estados puedan actuar de forma totalmente autónoma con respecto a sus vecinos. Además, en el caso de los Estados miembros de la Unión Europea han decidido ceder partes de esa soberanía a esta organización supranacional. Arroyo Gil, A. (2012). «Cualidad estatal, soberanía, autonomía constitucional y competencia en la República Federal de Alemania: las Constituciones de los 'Länder'». *REAF*, núm. 16, pp. 35-36. Asimismo, como señala Javier Roldán «la soberanía estatal se ve, incontestablemente, remodelada, tanto "ad intra" como "ad extra"». Roldán Barbero, J. (2009). «La Unión Europea y la soberanía de España». *ReDCE*. Año 6. Núm. 12. Julio-diciembre, p. 268, <https://www.ugr.es/~redce/REDCE12/articulos/10Roldan.html>. En efecto, atendiendo al desarrollo actual de la UE y, desde luego, a las nuevas normas de gobernanza económica que se examinan en el presente trabajo, no cabe duda de que puede decirse que el Estado ya no es ese sujeto omnipotente de las relaciones jurídicas internacionales y que la Unión Europea no es una mera organización internacional que simplemente tenga facultades de mera coordinación.

⁴ La actual situación provocada por el coronavirus ha puesto, una vez más, en el punto de mira la actuación de la UE ante esta nueva crisis. Las primeras medidas, al igual que en 2007, han comenzado de forma lenta y poco solidaria, aunque parece que en esta ocasión se ha corregido de forma más temprana, por ejemplo, con el cambio de postura en apenas de una semana por parte de la Presidenta del BCE para la compra de activos públicos y privados con el fin de intentar bajar las primas de riesgo. Doncel, L. (19/3/2020). «El BCE sorprende con un plan de compra de 750.000 millones para evitar que el virus fragmente la eurozona». *EIPais.com*.

sobre el sistema monetario (divisas, cambio y convertibilidad, bases de la ordenación de crédito, banca y seguros). Así, como muy bien señala Areilza Carvajal⁵: «... las consecuencias constitucionales y democráticas de la expansión competencial de la Unión no han sido debatidas de modo suficiente desde una perspectiva constitucional netamente europea [...]», si bien para el caso de España existen diversas publicaciones que, como recoge este autor, reflexionan sobre «la construcción europea y su incidencia en la soberanía y configuración de España como Estado»⁶ o textos —como el contenido de la Declaración 1/2004 del TC— que son útiles para centrar la cuestión.

Como señala Roldán Barbero⁷ en España «[...] el TC se ha reservado una intervención de emergencia frente a una evolución del Derecho europeo que llegase a resultar inconciliable con la Constitución española, sin que los propios mecanismos articulados por la UE remediaran tal estado de cosas». Sin embargo, en su opinión, se ha producido una incidencia recíproca «[...] de manera que se ha hablado de una «comunitarización de la Constitución española» y de una «constitucionalización del Derecho comunitario».

Pero la conciliación de ambos ámbitos legislativos no es siempre fácil y no todos los Estados de la Unión Europea presentan la misma permeabilidad respecto a la cuestión. Así, por ejemplo, el tribunal constitucional alemán tiene una visión restrictiva sobre la naturaleza de la integración europea y la considera una unión de Estados soberanos. Lo anterior no implica que el derecho de la UE deba ser aplicado por los jueces nacionales con preferencia sobre el nacional.

En este sentido, como señala Martín y Pérez de Nanclares, la jurisprudencia constitucional alemana —específicamente tras el Tratado de Maastricht— impulsó a que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) afinara su posición delimitando con especial cuidado las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros. Como consecuencia de la actitud alemana⁸, el Tratado de Lisboa ha incorporado una supervisión nacional mayor sobre las competencias de la UE, estableciendo nuevos mecanismos de participación de los parlamentos tanto regionales como nacionales, especialmente en el desarrollo de la subsidiariedad, como recoge el art. 12 TUE.

La falta de competencias de la UE ha propiciado que se considere insuficiente el método comunitario y su sustitución por el llamado método de la UE con el fin de obviar los problemas jurídicos que se plantean en ocasiones. Este último método

⁵ De Areilza Carvajal, J.M. (2016). «Retos institucionales en el desarrollo de una unión política». *ReDCE* núm. 26, Julio-diciembre, https://www.ugr.es/~redce/REDCE26/articulos/01_AREILZA.htm#cuatro

⁶ Como ejemplo citamos las aportaciones de López Castillo, A. (1996): *Constitución e integración*. Ed. CEC. Madrid; o la de Muñoz Machado, S. (1993): *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*. Alianza. Madrid, pp. 42-50.

⁷ Roldán Barbero, J. (2009), *op. cit.*, pp. 242-243.

⁸ Sobre esta cuestión, es interesante ver la sentencia del TC alemán de 30 de junio de 2009 sobre el Tratado de Lisboa.

supone la consideración del intergubernamentalismo en detrimento del carácter supranacional de la UE. En realidad, supone un desplazamiento como centro de toma de decisiones desde el legislativo y el ejecutivo de la UE hacia el Consejo Europeo.

En efecto, a la cabeza de las medidas adoptadas en el marco de la nueva gobernanza económica europea se ha situado el Consejo Europeo, que ha dado orientaciones precisas y demandado a Comisión, Consejo y Parlamento Europeo, respectivamente, la presentación de propuestas y adopción de las decisiones necesarias, incluso imponiéndoles plazos al respecto. Ha creado, incluso, nuevos métodos de trabajo, como el grupo especial de trabajo que se encuentra en el origen del denominado «six-pack», paquete a través del cual se codifica el Semestre Europeo al que se hará referencia a continuación. Métodos de trabajo que se sitúan al margen de los Tratados y que presentan serios problemas de legitimidad democrática por su opacidad⁹.

Como resultado se produce la coexistencia de niveles propios de la integración supranacional y otros de la cooperación intergubernamental.

Por último, el Consejo Europeo de la Eurozona pactó, el 9 de diciembre de 2011, una arquitectura reforzada para la UEM basada en los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea y que facilita la aplicación de las medidas adoptadas sobre la base de los artículos 121, 126 y 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) – que en su art. 3 establece la «regla de equilibrio Presupuestario»¹⁰ y que es la base de nuestro estudio.

En los apartados siguientes ofrecemos un recorrido por la diferente normativa aprobado en el ámbito económico, así como las instituciones y mecanismos creados en ese ámbito y analizamos las implicaciones de los mismos.

2. LA GOBERNANZA ECONÓMICA EN LA UE DESDE LA CRISIS FINANCIERA DE 2007.

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que delimitan las competencias europeas no creemos que sean siempre procedentes en el ámbito de regulación correspondiente a los aspectos de conjunto de carácter monetario, cambiario y de disciplina presupuestaria, tanto a nivel de la eurozona como de los Estados de la UE que aún son *out* y que deberán formar parte de la misma en el futuro. Un nivel claro de lo anterior

⁹ Fernández-Macías, E. (2012). «La política laboral española en el seno de la UE. ¿Una integración sin competencias?», *Revista Sistema* núm. 225-226, p. 58.

¹⁰ Debemos apuntar que la actual crisis provocada por la expansión del Covid-19 en distintos países de la Unión Europea ha obligado a suspender las reglas de disciplina presupuestaria para que los gobiernos puedan hacer frente a la crisis sanitaria y económica que la enfermedad está planteando y va a plantear en los meses venideros, pues es necesario un aumento del gasto público que trate de paliar las tremendas consecuencias de la misma. Europa al Día (20/3/2020). «La Unión Europea suspende el límite de déficit presupuestario», <https://p.dw.com/p/3ZvkS>.

es la representación exterior de la UE, específicamente la de la eurozona, en organismos internacionales que supera la aplicación de los principios mencionados.

Sirva como ejemplo la conciliación de la representación de los intereses de los Estados miembros por la Comunidad Europea (CE) y el hecho de que esta tenga una única voz en materia de acuerdos comerciales internacionales en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que es cuestión ya superada, aunque no ha estado exenta de dificultades, como puede verse en la resolución del Tribunal de Luxemburgo que recoge una restricción de poderes para la CE, como en el caso del dictamen 1/94¹¹.

En el momento actual hay niveles de actuación que competen a la UE y que han adquirido protagonismo a raíz de la obtención de la UE de personalidad jurídica en el Tratado de Lisboa, aspecto este de gran relevancia en lo que respecta a la acción exterior de la UEM.

Por otra parte, como se ha adelantado en el apartado anterior, la crisis económica y financiera de 2007 ha obligado a adoptar toda una serie de medidas para reformar las reglas y funcionamiento de la UEM y reforzar la gobernanza económica de la UE¹². Medidas que implican una mayor coordinación y supervisión de las políticas económicas, fiscales y presupuestarias de los Estados miembros. Entre las mismas se encuentran, por un lado, aquellas destinadas a lograr una mayor coordinación y supervisión de las mencionadas políticas, a través esencialmente del nuevo Semestre Europeo; y, por otro, las medidas adoptadas para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro y las destinadas a sanear el sector financiero. Pasamos a exponerlas a continuación.

2.1. *La gobernanza económica interna de la UEM.*

En 2011 comenzó a funcionar el Semestre Europeo, nuevo ciclo para la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros y que es fruto de los trabajos de un grupo especial de trabajo creado por el Consejo Europeo en el 2010 (que se examinará en el apartado siguiente).

Su objetivo es que los Estados miembros discutan sus planes económicos y presupuestarios a lo largo del año, ajustándolos a los objetivos y normas acordadas a nivel de la UE¹³. En él se incluyen orientaciones y recomendaciones obligatorias por parte

¹¹ Este Dictamen se refiere a la Organización Mundial de Comercio y al principio del paralelismo de competencias internas y externas.

¹² Rocha Vázquez, M. de la (2010). «El futuro de la Unión Económica y Monetaria Europea: ¿qué ha fallado y qué reformas se requieren». *Documento de trabajo 54/2010*, OPEX, Fundación Alternativas, p. 5.

¹³ Comisión Europea, «La gobernanza económica de la UE al detalle», MEMO, Bruselas, 28 de mayo de 2014. El ciclo es anual, dividido en dos partes: el Semestre Europeo y el Semestre Nacional. El Semestre Europeo comienza a principios de año, cuando se preparan las orientaciones políticas generales a escala de la Unión que han de seguir los Estados miembros. El Semestre nacional va de julio a diciembre y durante el mismo los Estados miembros ajustan sus proyectos presupuestarios nacionales a las

del Consejo¹⁴ —que es quien evalúa, junto con la Comisión, los programas de los Estados miembros¹⁵— y el control reforzado sobre la aplicación de medidas por parte de la Comisión. Las nuevas normas, además, establecen sanciones para el caso de que los Estados no sigan las recomendaciones: unas para la supervisión presupuestaria en la zona euro¹⁶, otras para la corrección efectiva de los desequilibrios macroeconómicos en dicha zona¹⁷.

El Semestre Europeo se codifica a través de dos paquetes legislativos —denominados «six pack» y «two pack»—, cuyo objetivo es desarrollar la supervisión fiscal y evitar los desequilibrios macroeconómicos excesivos de los Estados miembros. El «six-pack»¹⁸ incluye la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)¹⁹ y la Directiva 2011/85 de marcos presupuestarios nacionales. Ambos derivarían en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UE (TECG). El «two-Pack» —en vigor desde mayo de 2013— está dirigido a reforzar la supervisión presupues-

orientaciones y recomendaciones recibidas, y la Unión supervisa que las mismas sean aplicadas. Un esquema de la línea temporal del Semestre Europeo se encuentra disponible en la web de la Comisión: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-timeline_en.pdf. También puede consultarse en Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea, «Cómo funciona el Semestre Europeo», disponible en www.consilium.europa.eu.

¹⁴ En concreto, las orientaciones en materia de política económica y presupuestaria comienzan a prepararse en marzo por el Consejo Europeo, en la llamada cumbre de primavera, y sobre las mismas el Consejo ECOFIN abre el procedimiento formal establecido en el art. 121.2 del TFUE y formula un proyecto de orientaciones generales sobre el que el Consejo Europeo discute una conclusión en su reunión de junio. Entonces, el Consejo (ECOFIN) procede a adoptar la recomendación en la que establece dichas orientaciones generales tal y como prevé el Tratado. Dashwood, A. (2000). «Decision making at the Summit». *The Cambridge yearbook of European legal studies*, Volume 3, p. 101. Las recomendaciones definitivas se adoptan por el Consejo en julio, una vez que los Jefes de Estado y de Gobierno han refrendado las recomendaciones que el mismo presenta en junio sobre la base de las recomendaciones específicas por país presentadas por la Comisión. Se completa así el procedimiento para la adopción de orientaciones generales previsto por el TFUE. Vid. artículo 121.2 TFUE.

¹⁵ En el marco del Semestre Europeo, los Estados miembros han de presentar los llamados Programas Nacionales de Reformas (PNR) y Programas de Estabilidad (PE) o Convergencia (PC). Se presentan en abril, teniendo en cuenta las orientaciones que ya el Consejo Europeo comienza a preparar en su cumbre de primavera, así como los informes específicos por país que la Comisión presenta en marzo. Comisión y Consejo examinan estos programas y vigilan su aplicación, pudiendo el Consejo enviar recomendaciones para que los Estados miembros ajusten los mismos o adoptar una decisión por la que constate que no se ha tomado ninguna medida efectiva. Vid. artículos 5, 6, 9, 10 del Reglamento (CE) 1466/97 en su versión consolidada (que recoge las modificaciones introducidas por el Reglamento (UE) 1175/2011).

¹⁶ Diferenciándose entre las sanciones a aplicar en la vertiente preventiva y la correctiva del PEC, siendo la encargada la Comisión de recomendar al Consejo la adopción de la decisión imponiendo la sanción. Vid. Reglamento (UE) n.º 1173/2011.

¹⁷ Vid. Reglamento (UE) n.º 1174/2011.

¹⁸ Reglamento 1173/2011 (vigilancia presupuestaria), Reglamento 1174/2011 (sobre desequilibrios macroeconómicos y plan de acción correctiva), Reglamento 1175/2011 (coordinación de políticas económicas y vigilancia presupuestaria), Reglamento 1176/2011 (vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos) y Reglamento 1177/2011 (procedimiento de déficit excesivo).

¹⁹ España fue primer Estado que introdujo en su ordenamiento jurídico la regla fiscal del PEC.

taria en la zona mediante dos reglamentos: uno para incrementar dicha supervisión y la evaluación de los planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona euro antes de su adopción, que introduce un calendario común para la presentación de los mismos, y que contiene disposiciones específicas para los Estados incluidos en el componente corrector del PEC²⁰; y otro para una supervisión reforzada de los Estados que o bien tienen dificultades de estabilidad financiera importante o bien salen de un programa de ayuda financiera²¹.

El «two-pack», el «six-pack», y el TCEG han generado la creación de instituciones presupuestarias independientes en los Estados miembros de la UE y siguen los principios de subsidiariedad y proporcionalidad recogidos en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, ya que se considera que los objetivos se pueden alcanzar mejor a escala de la Unión que a la de los Estados miembros.

El Consejo Europeo de la Eurozona también acordó el 25 de marzo de 2011 el Pacto por el Euro Plus, cuyo objetivo es también reforzar el pilar económico de la UE y fomentar su competitividad, con el compromiso de los Estados mediante la incorporación de las normas presupuestarias establecidas en el PEC en la legislación nacional y, aunque los Estados pueden optar por el instrumento jurídico nacional que consideren, se recoge que debe tener un carácter vinculante y duradero sólido. Esto es, carácter constitucional o —al menos— una ley marco y debe afectar a todos los niveles territoriales²².

En esa misma fecha el Consejo Europeo creó el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) —operativo desde octubre de 2012— que tiene como objetivo la asistencia financiera condicionada a los Estados miembros de la eurozona con graves problemas de financiación o de estabilidad financiera. El mecanismo siguió perfeccionándose y, en diciembre de 2014, se adoptó el instrumento de recapitalización directa del MEDE que tiene carácter de instrumento de último recurso y su finalidad es recapitalizar a entidades bancarias de la eurozona con problemas de carácter sistémico o de extrema necesidad y siempre que sean viables.

En 2017 la Comisión propuso que el MEDE acabe transformándose en un Fondo Monetario Europeo que se integrará en el marco jurídico de la UE pero que conservaría la estructura de gobernanza de los Estados miembros, respetando el papel de los Parlamentos nacionales. Según acuerdo de la cumbre del Consejo Europeo de junio de 2018 el MEDE respalda al Fondo Único de Resolución.

Posteriormente, en la cumbre del Consejo Europeo de diciembre de 2018, se aprobaron las funciones reforzadas del MEDE, tanto de los programas de asistencia con una capacidad fiscal común —o backstop— para el Fondo Único de Resolución como de los instrumentos preventivos del MEDE.

²⁰ Reglamento (UE) n.º 473/2013.

²¹ Reglamento (UE) n.º 472/2013.

²² El Pacto puede consultarse en las conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, anexo I.

Todas esas medidas, aun siendo necesarias, no eran más que unos remedios de urgencia pero no resolvían las necesidades de fondo que requerían actuaciones legislativas tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel de la Unión Europea y, en este último caso, se optaba por el procedimiento que conocemos como método comunitario —por el que el Derecho de la Unión respaldaría las normas nacionales— tal como explicitó Durão Barroso, entonces presidente de la Comisión Europea, tras la reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de la eurozona del 27 de octubre de 2011.

Sin embargo, el Consejo Europeo de diciembre de 2011, debió enfrentarse a discrepancias sobre la adopción de medidas conjuntas implementadas a través de normas nacionales sobre una base intergubernamental. Esta aproximación dio lugar al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), también llamado *Fiscal Compact*, firmado el 2 de diciembre de 2012 que entró en vigor un mes después y que fue un primer paso para incorporar sus disposiciones en los Tratados. A través del mismo, los Estados firmantes acordaban una vez más reforzar el pilar económico de la UEM mediante la adopción de una serie de medidas para promover la disciplina presupuestaria, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona euro (artículo 1 TECG). Asimismo, su artículo 3, apartado 2²³, obliga a los Estados firmantes a integrar esas normas en sus ordenamientos jurídicos internos mediante disposiciones nacionales vinculantes y permanentes, considerando preferentes las de carácter constitucional.

El TECG contiene el llamado «Pacto Presupuestario» que en definitiva pretende la convergencia de la deuda pública a niveles prudentes y obliga a los Estados firmantes a aprobar una regla de equilibrio presupuestario (también llamada «regla de oro») en función del ciclo. Tiene un carácter preventivo y pretende mantener el objetivo presupuestario a medio plazo recogido en el referido Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

En el artículo 3, apartado 1, del TECG se recoge un límite inferior para el déficit estructural del 0,5 % del PIB que puede ser el 1,0 del PIB para los Estados miembros con un nivel de endeudamiento inferior al 60 % del PIB. Por otra parte, se considera que si la deuda pública supera el límite del 60% del PIB se tendrá que reducir anualmente en una vigésima parte. El Estado incumplidor podrá ser denunciado por otro Estado ante el TJUE y —si no se ejecuta la sentencia— podrá tener una multa del 0,1% PIB.

Sorprende especialmente que —en relación con la vertiente preventiva del Pacto— el contenido del Artículo 6 de este Tratado indica que «Con el fin de coordinar

²³ Recoge expresamente: «[...] la obligación de las Partes Contratantes de transponer la «regla de equilibrio presupuestario» en sus ordenamientos jurídicos nacionales, mediante disposiciones vinculantes, permanentes y preferentemente de rango constitucional, debe estar sujeto a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de conformidad con el artículo 273 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

mejor la planificación de sus emisiones de deuda nacional, las Partes Contratantes informarán con antelación al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea de sus planes de emisión de deuda pública». Subrayamos que esta condición representa una tutela del legislativo y el ejecutivo de la UE sobre los Estados miembros.

El TCEG abre un proceso de elaboración de normas comunitarias con prioridad de aplicación para los Estados miembros de la eurozona²⁴, fijando un entramado legal que limita la soberanía de los estados en materia de política monetaria y fiscal, como vemos a continuación. Además, como señala Fabrini, la introducción del principio de equilibrio presupuestario establece un sistema mucho menos respetuoso para la soberanía de los Estados que el sistema federal estadounidense²⁵.

Estamos ante un Tratado intergubernamental en el que se resalta el uso activo de la cooperación reforzada si fuera necesario. Así, por ejemplo, el Pacto Fiscal de 2012 fue un acuerdo intergubernamental que tuvo que acudir a este procedimiento como consecuencia de la negativa de Reino Unido y República Checa a suscribirlo. También fue utilizado por el ECOFIN que adoptó una decisión en enero de 2013 para autorizar a once Estados Miembros de la Unión Europea a crear un impuesto sobre las transacciones financieras.

Cuadro nº 1 Cronograma de la profundización de la UEM [2015-2019]

22/junio/2015	Informe de los cinco presidentes sobre la realización de la UEM
21/octubre/2015	Comunicación de la CE sobre medidas para profundizar la UEM
31/mayo/2017	Documento de reflexión sobre la profundización de la UEM
1/marzo/2017	Libro Blanco sobre el Futuro de Europa
28/junio/2017	Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE
13/septiembre/2017	Discurso sobre el Estado de la Unión
6/diciembre/2017	Hoja de ruta y propuestas
15/diciembre/2017	Cumbre del Euro
31/mayo/2018	Hoja de ruta y propuestas
28-29/junio/2018	Consejo Europeo
29/junio/ 2018	Cumbre del Euro
21-22/marzo/2019	Consejo Europeo
9/mayo/2019	Reunión de Sibiu

En diciembre de 2017, considerando la flexibilidad que incluye el PEC, para el caso de incumplimiento de los límites, el Pacto incorporó una vertiente correctiva que toma forma en el denominado procedimiento «de déficit excesivo», que puede

²⁴ Algunos de sus elementos están incorporados a través del «two-pack» ya mencionado, como el requerimiento de que los Estados miembros en PDE elaboren programas de asociación económica. EUROPEAN COMMISSION - MEMO/13/457, «Entra en vigor el paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria (*Two-Pack*), completando el ciclo de supervisión presupuestaria y mejorando la gobernanza económica de la zona del euro», 27/05/2013.

²⁵ Fabrini, F. (2013). «The Fiscal Compact, the “Golden Rule”, and the Paradox of European Federalism». *Boston College International and Comparative Law Review*, Volume 36, Issue 1, Article 1, pp. 3-4.

acabar dando lugar a sanciones financieras denominadas también «reputacionales». Las administraciones públicas españolas han estado en este procedimiento desde 2009, habiéndolo abandonado recientemente en junio de 2019.

Por otra parte, la UE también ha estado trabajando para reformar, reforzar y completar la UEM. Ya en junio de 2012, el Consejo Europeo presentó el informe «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria», en el que destacaba la necesidad de tres instrumentos para que la Unión Monetaria Europea avanzara, completando su arquitectura: la unión bancaria, la unión fiscal y una mayor coordinación de políticas económicas²⁶.

La Unión Bancaria²⁷ inició su elaboración en 2012 tras el mencionado informe con un proyecto basado en 4 instrumentos y en junio de 2013 se aprobaron dos disposiciones —un Reglamento y una Directiva— cuyo contenido se refiere a los requisitos prudenciales aplicables a los bancos²⁸. La entrada en vigor de la Directiva se estableció a partir del 1 de enero de 2014, tras su trasposición por parte de los Estados miembros. Esas reglas comunes aprobadas permiten un margen de discrecionalidad para su aplicación por los Estados miembros, sobre todo en lo que respecta a la calidad y composición del capital de los bancos.

El desarrollo institucional de los instrumentos mencionados incluye el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD), el Mecanismo Único de Supervisión (MUS)²⁹, el Mecanismo Único de Resolución (MUR)³⁰ —con un Fondo Único de Resolución— y el Mecanismo Común de Protección. Los dos últimos se integrarían en el futuro Fondo Monetario Europeo³¹ ya mencionado.

²⁶ El informe fue elaborado por su Presidente, Herman Van Rompuy, y presentado a la cumbre del Consejo Europeo de junio de 2012 con la hoja de ruta pormenorizada y el calendario preciso para su implementación que aquél le había demandado. Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012, punto II. También recoge un cuarto pilar de lo que debe ser la nueva arquitectura de la UEM: el refuerzo de la legitimidad democrática y la rendición de cuentas, en particular de una mayor participación del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales. Van Rompuy, H. (2012). *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*, <https://www.consilium.europa.eu/media/23803/134207.pdf>, pp. 16-17.

²⁷ El proyecto de su creación se presentó en 2012 y se consideró como un mecanismo a medio plazo con el fin de acabar con la fragmentación financiera y romper el círculo vicioso entre deuda bancaria y soberana en la eurozona. La hoja de ruta del llamado «Informe de los cinco presidentes» planteó alcanzar la Unión Bancaria en su primera fase (julio de 2015- junio de 2017).

²⁸ Reglamento (UE) n° 575/2013 y Directiva 2013/36/UE, ambos de 26 de junio.

²⁹ Para lo que se han conferido nuevas tareas al BCE y se ha creado una Autoridad Bancaria Europea. Vid. Reglamento del Consejo (UE) no 1024/2013, 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 crédito ; y Reglamento (UE) no 1022/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, que modifica el Reglamento (UE) n° 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a la atribución de funciones específicas al Banco Central Europeo en virtud del Reglamento (UE) n° 1024/2013.

³⁰ Reglamento (UE) n° 806/2014, de 15 de julio de 2014.

³¹ COM (2017) 827: Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo.

En abril de 2014 se aprobó la Directiva sobre los Sistemas de Garantía de Depósitos —cuyo plazo de trasposición estaba previsto inicialmente para el 3 de julio de 2015, pero que se amplió para algunos Estados— y en mayo de 2014 se aprobó otra Directiva sobre reestructuración y resoluciones bancarias³². El SEGD es un organismo superior de carácter europeo adicional a los Fondos de seguros de depósitos nacionales.

Los mecanismos específicos estuvieron precedidos por la aprobación de textos legales armonizados que tienen por objetivo establecer reglas comunes³³ de gran importancia, pero el eje central de la Unión Bancaria se fundamenta básicamente en el Mecanismo Único de Supervisión (MUS)³⁴ y el Mecanismo Único de Resolución (MUR)³⁵.

El MUS —que comenzó su actividad en noviembre de 2014— es un sistema integrado que actúa a dos niveles: el de la UE —que ejerce el Banco Central Europeo (BCE) a través del Consejo de Supervisión— y el de los Estados miembros, ejercido por las correspondientes autoridades nacionales. El BCE supervisa a las entidades más grandes —123 entidades de 18 estados de la eurozona— y las autoridades nacionales supervisan a las entidades más pequeñas, siguiendo las instrucciones del BCE.

El MUR —que comenzó su actividad en 2015— también es un sistema integrado, con una autoridad común que es la Junta Única de Resolución cuyo objetivo es la gestión eficiente de eventuales quiebras bancarias, y actúa como un desarrollo de la Directiva sobre reestructuración y resoluciones bancarias.

Este mecanismo es operativo desde la puesta en funcionamiento del Fondo Único de Resolución que tiene escala supranacional y es utilizado para la resolución de los bancos en quiebra, una vez que se han agotado otras opciones. Se creó tras un acuerdo Intergubernamental y cuenta con una dotación de 55.000 millones de euros con cargo a contribuciones de los bancos en ocho años, con lo que estará dotado totalmente en 2023.

Los pilares anteriores se han ido desarrollando a raíz del Informe de los cinco presidentes de junio de 2015 denominado «Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea» —que profundiza en los pilares anteriores—, del documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria Europea de mayo de 2017 y del discurso sobre el Estado de la Unión, pronunciado por el presidente Juncker en diciembre de 2017. La Comisión presentó un plan para profundizar

³² Las mismas forman parte de un código normativo único, que incluye toda una serie de normativas que han de cumplir las instituciones financieras relativas a requisitos de capital, sistemas de garantías de depósitos, y para el rescate y resolución de bancos. Paquete DRC IV, Directiva 2014/49/UE, Directiva 2014/59/UE.

³³ CES (2016)

³⁴ Funcionando desde noviembre de 2014, momento en el que el BCE asumió las labores de supervisión de las mayores entidades de crédito de la eurozona.

³⁵ Funcionando desde enero de 2016 para garantizar la resolución de los bancos en quiebra con un coste mínimo para los contribuyentes.

en el proceso con fecha objetivo de 2025, subrayando que para disponer de una UEM sólida es necesario que goce de una legitimidad y una gobernanza más fuertes y —por supuesto— de una representación común de la zona del euro.

Cuadro nº 2 Trasposición del código normativo único

Plazo de transposición	Directiva 2013/36/UE	Directiva 2014/49/UE	Directiva 2014/59/UE
	Requisitos de capital	Garantía de depósitos	Reestructuración y resolución de entidades
	31/12/13	03/07/2015 ¹	31/12/14
Alemania	x	x	x
Austria	x	x	x
Bélgica	x		x
Bulgaria ¹	x	x	x
Chipre	x		x
Croacia	x	x	x
Dinamarca	x	x	x
Eslovaquia ¹	x	x	x
Eslovenia	x		x
España ¹	x	x	x
Estonia	x		x
Finlandia ¹	x	x	x
Francia	x	x	x
Grecia	x		x
Holanda	x		x
Hungría	x	x	x
Irlanda	x		x
Italia	x		
Letonia	x	x	x
Lituania	x		
Luxemburgo	x		
Malta	x		x
Polonia	x		
Portugal ¹	x	x	x
R. Checa	x	x	
Reino Unido	x	x	x
Rumanía	x		
Suecia	x		

¹ Para Bulgaria, Eslovaquia, España, Finlandia y Portugal, el plazo de transposición es el 31 de mayo de 2016.

Fuente: European Union Law. CES (2016). Pág. 34

La actividad institucional continuó al mismo ritmo de los años precedentes. Así —en mayo de 2018— la Comisión Europea propuso crear una Función Europea de Estabilización de las Inversiones (FEEI) con el fin de mitigar los efectos de las perturbaciones asimétricas y sus eventuales efectos colaterales negativos. Por su parte, el Consejo Europeo encargó al Eurogrupo —en diciembre de 2018— el diseño de un instrumento presupuestario para impulsar la convergencia y la competitividad en la eurozona con el fin de que sea aprobado en el contexto del próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

A pesar de los avances referidos en este apartado, queda un importante camino por explorar en los aspectos presupuestarios, que son los más delicados y en los que hay mayor resistencia a ceder soberanía por parte de los estados miembros.

Algunos estudios proponen que además de la creación de un presupuesto para la zona euro que recaude impuestos a nivel europeo, se impulse la emisión de un activo soberano europeo seguro y la creación de mecanismos de estabilización contracíclicos³⁶.

Es importante subrayar que la actividad tan protagonista en el proceso de construcción de la gobernanza económica de la UE del Consejo Europeo, la Comisión y el Eurogrupo, han levantado voces que destacan el que los nuevos mecanismos e instituciones han supuesto de hecho un desplazamiento de poder en la UE en detrimento del control político del Parlamento Europeo sobre ellos³⁷. En particular, debe destacarse el papel jugado por el Consejo Europeo, por lo que le dedicamos un análisis específico en el siguiente apartado.

2.2. *El Consejo Europeo como origen de las nuevas normas de gobernanza económica de la UE.*

El artículo 121 del TFUE establece que el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. Ahora bien, el papel desarrollado por el Consejo Europeo en el ámbito económico y presupuestario a lo largo del proceso de integración demuestra que su función ha sido decisiva, pues ninguna decisión importante a este respecto ha escapado nunca al mismo (como quizás no puede ser de otra forma), en especial las relativas a las reglas de disciplina presupuestaria y la prohibición de déficit excesivo.

En efecto, fue el Consejo Europeo quien adoptó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en su reunión de Ámsterdam de 1997, y ha sido también quien ha estado en el origen de las nuevas normas de gobernanza económica de la UE. La crisis económica y financiera, por tanto, ha venido a reforzar su papel a este respecto³⁸, habiendo utili-

³⁶ Como, por ejemplo, destacan García Roca, J. (2013). «El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento». *Crónica presupuestaria* 1/2013, Instituto de Estudios Fiscales, p. 44; o Torreblanca, J. I., y Areilza, J.M. (14 de junio de 2012). ¿Cómo salir de la crisis del euro? Una visión desde España. *Blogs ElPaís.com*, p. 2. También, como señala García Roca, el presupuesto federal norteamericano puede financiarse mediante déficit, por lo que no parece lógico que el sistema de la UE pueda funcionar si no hay posibilidad de endeudarse ocasionalmente. García Roca, J. (2013), *op. cit.*, p. 61.

³⁷ Vid., por ejemplo, García Roca, J. y Martínez Lago, M. A. (2013). *Estabilidad presupuestaria y consagración constitucional del freno al endeudamiento*, Civitas, pp. 44 y 47. Hernández Viguera destaca a este respecto el papel de la troika en la supervisión de los Estados miembros que han necesitado rescate o ayuda financiera. Mecanismo alejado de un sistema democrático de rendición de cuentas. Hernández Viguera, J. (2014). «La troika, al margen de los Tratados Europeos», *ATTAC España*, www.attac.es.

³⁸ En el mismo sentido Cristina Elías, que destaca también su papel protagonista y cómo ha venido marcando la agenda de trabajo. Elías Méndez, C. (2015), «Las instituciones europeas ante la crisis

zado una técnica que viene usando desde sus mismos orígenes: la adopción de las decisiones a nivel político para la posterior puesta en marcha de los mecanismos decisorios previstos en los Tratados y la traducción de las mismas en normas jurídicas.

Los trabajos comenzaron en la cumbre celebrada en marzo de 2010, en la que el Consejo Europeo creó un nuevo mecanismo de trabajo al solicitar a su Presidente el establecimiento de un grupo especial de trabajo (en cooperación con la Comisión y con representantes de los Estados miembros, la Presidencia rotatoria del Consejo y el BCE) que presentase al Consejo medidas para lograr un marco mejorado de resolución de crisis y una mejor disciplina presupuestaria³⁹. Grupo especial que presentaría sus recomendaciones en octubre de 2010, las cuales fueron refrendadas por el Consejo Europeo que pidió que la legislación necesaria al respecto se adoptase por la vía rápida⁴⁰.

Una de las iniciativas resultantes de dicho grupo de trabajo fue el Semestre Europeo, que es codificado a través del «six-pack», el paquete de seis medidas legislativas al que se ha hecho referencia en el apartado anterior⁴¹. Por lo tanto, en la adopción de los distintos reglamentos y directiva que integran el mencionado paquete puede decirse que no se ha seguido ortodoxamente el procedimiento previsto en los Tratados, partiendo de la iniciativa de la Comisión. Sino que la iniciativa parte de este grupo especial de trabajo, sobre la base de las orientaciones detalladas fijadas por el Consejo Europeo, y sobre cuyas recomendaciones ya sí la Comisión ha ejercido su derecho de iniciativa para presentar las propuestas pertinentes que finalmente han sido adoptadas por Parlamento Europeo y Consejo.

Asimismo, los Jefes de Estado y de Gobierno fueron quienes acordaron la necesidad del establecimiento de un mecanismo permanente para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro y, a dichos efectos, realizar una reforma limitada de los Tratados para establecer el MEDE al que también se ha hecho referencia en el apartado anterior. En su adopción siguió una vez más la técnica que se acaba de detallar. Primero, el Consejo Europeo adoptó la decisión de tipo político, acordando el establecimiento del mecanismo en sus conclusiones. Fue en la cumbre de octubre de 2010 cuando los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron la necesidad de su establecimiento⁴². En la reunión de marzo, refrendaron las características del mismo e instaron a ultimar los trabajos preparativos para la firma del Tratado relativo al MEDE para que

económica: Análisis y propuestas para politizar y democratizar el proceso de toma de decisiones a nivel europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n° 24, punto 3.

³⁹ Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010, punto 7. En su siguiente reunión de junio de 2010, el Consejo Europeo fijaría una serie de orientaciones en materia de disciplina presupuestaria y vigilancia macroeconómica, invitando al grupo especial de trabajo y a la Comisión a detallar rápidamente las mismas y a hacerlas operativas. Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010, puntos 11 a 13.

⁴⁰ Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010, punto 1.

⁴¹ Para más información sobre el Semestre Europeo puede consultarse la página web del Consejo www.consilium.europa.eu/special-reports/european-semester, o la página web de la Comisión Europea www.ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance

⁴² Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010, puntos 1 y 2.

podiese firmarse antes del fin de 2011⁴³. Y, paralelamente, el Consejo Europeo comenzó los trabajos para realizar la reforma de los tratados necesaria para el establecimiento del citado mecanismo⁴⁴, instando a los Estados miembros a entablar rápidamente el procedimiento de ratificación a nivel nacional para la entrada en vigor de la reforma en enero de 2013⁴⁵. Por lo tanto, como puede observarse, el MEDE se adoptó y entró en vigor antes de la realización de la reforma de los Tratados, gracias a la utilización por el Consejo Europeo de sus decisiones de tipo político.

No obstante, como las medidas señaladas no lograron calmar a los mercados, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron que era necesario estudiar rápidamente y con profundidad las dos nuevas propuestas de la Comisión para reforzar el «six-pack», las conocidas como «two-pack», a las que también se ha hecho referencia⁴⁶.

Por último, el Consejo Europeo también se halla en el origen de las medidas adoptadas en el marco de la nueva arquitectura de la UEM. Medidas que buscan reformar, reforzar y completar la misma y que parten del informe encargado por el Consejo Europeo a su entonces Presidente (Van Rompuy), con una hoja de ruta pormenorizada y un calendario preciso para su consecución⁴⁷, a las que también se ha hecho referencia en el apartado anterior.

El Consejo Europeo ha dado orientaciones precisas a las instituciones europeas, las ha instado a adoptar las normas necesarias y ha impuesto plazos. Puede que no hubiese otra forma de adoptar ciertas decisiones, ante la urgencia para la adopción de las mismas y teniendo en cuenta que por las cuestiones a las que afectan sólo los máximos responsables políticos de los Estados miembros pueden llegar a acuerdos a este respecto, pero es innegable los problemas de legitimidad democrática que plantean por su opacidad y falta de transparencia y por situarse, como se ha señalado, fuera de los mecanismos decisorios previstos por los Tratados. Y, sobre todo, por la imposibilidad de su control.

3. LOS EFECTOS DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA EN LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO, PRESUPUESTARIO Y FISCAL.

Las distintas medidas examinadas en el apartado anterior llevan a una mayor supervisión y control de las políticas económicas, presupuestarias y fiscales de los

⁴³ Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, punto 17. Tratado que finalmente entraría en vigor en julio de 2012.

⁴⁴ Conclusiones del Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2010, puntos 1 y 2, y de 24 y 25 de marzo de 2011, punto 16.

⁴⁵ Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, punto 1.

⁴⁶ Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro de 9 de diciembre de 2011, punto 6.

⁴⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012, punto II.

Estados miembros innegable. Pero se sigue todavía lejos de un gobierno económico común. Las medidas se centran en la vigilancia y control, pero no hay una política fiscal común ni un presupuesto común. El BCE tampoco puede actuar como la Reserva Federal de los Estados Unidos y respaldar la deuda de los Estados miembros (habiendo tenido que hacerlo de un modo indirecto)⁴⁸. Las reformas, como señala García Roca, una vez más se han ido alcanzando y se tendrán que alcanzar de forma funcional, fraccionada y por etapas⁴⁹.

Lo que no puede negarse, es que las medidas examinadas tienen un impacto en la soberanía de los Estados miembros en las áreas mencionadas. Su capacidad de decisión en el marco de las políticas señaladas queda seriamente limitada pues a través del Semestre Europeo pasan a ser supervisadas cuidadosamente a nivel europeo para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y que la mala situación económica de un Estado miembro no se contagie al resto⁵⁰. Así, los Estados miembros han de remitir Programas de Estabilidad o Convergencia y Programas Nacionales de Reforma, siguiendo las orientaciones fijadas a nivel de la UE, para que sean evaluados por Consejo y Comisión. El Consejo, además, puede enviar recomendaciones a los Estados miembros al respecto y establecer plazos para su cumplimiento⁵¹, adoptándose sanciones en caso de que las mismas no sean respetadas⁵².

⁴⁸ Sobre la actuación del mismo en la gobernanza económica vid. Elías Méndez, C. (2017), «Análisis y valoración de la actuación del Banco Central Europeo en la gobernanza económica en el contexto de la crisis» en Balaguer Callejón, F.; Azpitarte Sánchez, M.; Guillén López, E.; Sánchez Barrilao, J.F. (eds.); *The reform of the economic governance in the European Union and the progress of the political integration*, Aranzadi, Pamplona, pp. 73-95. Misma actuación que ha tenido que hacer el BCE ante la actual crisis del Covid-19, si bien cada vez hay más voces que piden la creación de eurobonos, como por ejemplo el manifiesto firmado por más de cuatrocientos profesores de distintas universidades del mundo enviado a los miembros del Consejo Europeo, en el que señalan que ningún Estado miembro debería tener que acogerse a un plan de rescate o firmar un Memorandum de Entendimiento (MoU) para acceder a la financiación de emergencia de la UE, pues señalan que se trata de una crisis europea que requiere una solución europea. «An Open Letter To The Members Of The European Council», puede consultarse en <http://www.newpoliticeconomyeurope.eu/news/body,488994,en.html>

⁴⁹ García Roca, J. (2013), *op. cit.*, p. 44.

⁵⁰ Mediante la reforma de la vertiente preventiva del PEC, se busca prevenir en una fase temprana la aparición de déficits públicos excesivos, fomentando la supervisión y coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. Artículo 1 del Reglamento (CE) 1466/97, tal y como ha sido modificado por el Reglamento (UE) 1175/2011. Para ello, el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico sirve de mecanismo de alerta para detectar estos desequilibrios de forma temprana y así prevenirlos o corregirlos si ya se están produciendo. Vid. artículo 3 Reglamento (UE) n° 1176/2011, de 16 de noviembre. Las nuevas normas también buscan corregir los problemas económicos: mediante el Procedimiento de Déficit Excesivo se trata de disuadir su aparición o propiciar su pronta corrección en caso de que se produzcan (Artículo 1 versión consolidada del Reglamento (CE) 1467/2011); y mediante la vertiente correctiva del PDM, el Procedimiento de Desequilibrio Excesivo (PDE), el Consejo puede adoptar recomendaciones estableciendo su existencia y recomendando al Estado que adopte medidas correctoras (artículo 7 Reglamento (UE) n° 1176/2011).

⁵¹ Vid. artículos 2 bis, 4, 5, 6, 8, 9 y 10 versión consolidada del Reglamento (CE) 1466/97

⁵² Vid. notas supra 13 y 14.

Para los Estados miembros de la zona euro la vigilancia se refuerza aún más, particularmente lo que respecta a los presupuestos nacionales a fin de asegurar de que los mismos son congruentes con las orientaciones de política económica adoptadas en el contexto del Semestre Europeo y del PEC. Los Estados miembros deben presentar sus proyectos de planes presupuestarios para el año siguiente a más tardar el 15 de octubre⁵³, teniendo en cuenta las previsiones presupuestarias y macroeconómicas de la Comisión y los Programas de Estabilidad y Convergencia que se han presentado, así como las recomendaciones recibidas⁵⁴. La Comisión examina los mismos y adopta un dictamen, a más tardar el 30 de noviembre, y puede pedir al Estado que revise el proyecto si constata un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el PEC⁵⁵. Tras ello, los Estados miembros adoptan sus proyectos de planes presupuestarios a finales de año. De esta forma, como señala Chalmers, se devalúan los procedimientos nacionales y la Comisión suplanta el papel de los Parlamentos, pues es en la Comisión donde tiene lugar el control de los presupuestos en primer lugar. De esta forma, señala el citado autor, los Parlamentos nacionales se debilitan y se refuerzan los ejecutivos, pues presentan unos proyectos de presupuestos que ya cuentan con el respaldo de la Comisión, dejando a los Parlamentos nacionales con poca opción más que ratificar el proyecto presentado a las instituciones de la UE⁵⁶. Misma problemática que destacan García Roca y Martínez Lago, que señalan cómo los presupuestos quedan prefigurados y todo el ciclo presupuestario afectado, devaluándose el papel de los Parlamentos nacionales que tienen que aprobar los presupuestos casi sin rechistar, al contar éstos ya con el plácet de la UE⁵⁷.

La vigilancia también se refuerza respecto de los Estados miembros que experimentan, o corren el riesgo de experimentar, graves dificultades desde el punto de vista de su estabilidad financiera o de la sostenibilidad de sus finanzas públicas que puedan tener efectos adversos en otros Estados miembros de la zona euro; y respecto de aquéllos que soliciten o hayan recibido asistencia financiera⁵⁸. Además, evidentemente, de tener que seguir las recomendaciones que les hayan sido dirigidas en el marco de la supervisión de su situación presupuestaria y de la supervisión y coordinación de sus políticas económicas, en el marco de un procedimiento de déficit excesivo, o por lo que respecta a los Programas Nacionales de Reforma y Programas de Estabilidad, deben adoptar medidas para atajar las causas reales o potenciales de las dificultades,

⁵³ Vid. artículo 6 del Reglamento (UE) n° 473/2013, de 21 de mayo.

⁵⁴ Torreblanca, J. I. (6 de junio de 2013). ¿Dónde estaba Alfonso Guerra?. *El País*.

⁵⁵ Vid. artículo 7 Reglamento (UE) n° 473/2013, de 21 de mayo.

⁵⁶ Chalmers, D. (2012). «The European Redistributive State and a European Law of Struggle». *European Law Journal*, Vol. 18, No. 5, p. 687.

⁵⁷ Parlamentos que ya a nivel interno habían visto reducidas sus funciones presupuestarias y abdicado frente a las previsiones dadas por los ejecutivos. García Roca, J. y Martínez Lago, M.A. (2013), *op. cit.*, pp. 46-47 y 60.

⁵⁸ Vid. Reglamento (UE) n° 472/2013, de 21 de mayo.

tras consultar, y en cooperación con la Comisión, que actúa en coordinación con el Banco Central Europeo (BCE), las diversas Autoridades Europeas de Supervisión (AES), la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) y, cuando procede, el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁵⁹. Y, por lo que respecta al seguimiento más estrecho de la situación presupuestaria, se les aplican también las previsiones señaladas para el seguimiento y evaluación de los planes presupuestarios nacionales⁶⁰.

Ahora bien, para los países como Grecia que necesitaron un rescate, o asistencia financiera como España, el Consejo Europeo creó también un instrumento técnico para vigilar el cumplimiento de los programas de ajuste económico y de consolidación fiscal acordados con dichos países: la conocida como troika financiera, formada por la Comisión, el BCE y el FMI. Instrumento sin soporte en los Tratados y sin ninguna legitimidad democrática⁶¹ que realizó una supervisión estrecha de estos países y marcó las reformas que los mismos debían llevar a cabo, como claramente muestran los programas de ajuste económico acordados por el Consejo Europeo y el FMI que, siguiendo las recomendaciones de la troika, marcaban las reformas a realizar por los Estados miembros rescatados⁶². Una vez más, nos encontramos con un nuevo instrumento creado al margen de los Tratados, cuyo funcionamiento es opaco y que, para mayor problemática, da paso a la intervención del FMI en la ejecución de las políticas europeas, lo que repercute negativamente en el principio democrático, el equilibrio institucional y la rendición de cuentas⁶³.

Por otra parte, a través del TECG los Estados miembros han acordado aplicar reglas más estrictas para reforzar la coordinación de sus políticas económicas y promover la disciplina presupuestaria, al acordar incorporar a sus ordenamientos nacionales la llamada regla de oro⁶⁴. Cuando, no puede olvidarse, las políticas económicas,

⁵⁹ *Ibid.* art. 3.1.

⁶⁰ *Ibid.* art. 3.2.

⁶¹ Sobre la troika, vid. Hernández Viguera, J. (2014), *op. cit.*

⁶² Vid, por ejemplo, el programa de ajuste económico para Portugal, que puede consultarse a través de la página web de la Comisión, http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm

⁶³ Hernández Viguera, J. (2014), *op. cit.*

⁶⁴ España la ha incorporado a nivel constitucional y adoptado la legislación pertinente para su desarrollo. Art. 135 CE y Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, modificada por ley orgánica 4/2012, de 28 de septiembre. Se plantea, a este respecto, si la introducción de este principio, así como el resto de previsiones relativas a la gobernanza económica que se vienen examinando, afectan a los modelos de Constitución económica de los Estados miembros, inclinando la balanza hacia un modelo concreto (el liberal) y rompiendo el tradicional equilibrio y neutralidad tradicional de las Constituciones nacionales. En este sentido, autores como Carlos de Cabo o José Manuel Martínez Sierra entiende que efectivamente las nuevas normas y, en especial, la llamada regla de oro rompen este equilibrio. Vid. Cabo Martín, C. de (2009), «Constitutionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 6, número 11, enero-junio, pp. 22-23 y 26; Martínez Sierra, J.M. (forthcoming), *La (Des)constitucionalización en la Unión Europea*, p. 182. De la Quadra Salcedo entiende que se mantiene la posibilidad de opción, y que lo que las instituciones europeas y los Estados miembros han hecho es optar por uno de los modelos posibles. De la Quadra Salcedo, T. (2000), «Constitución y

fiscales y presupuestarias son esenciales para un Estado pues a través de las mismas se interviene en la economía para alcanzar una serie de objetivos, como por ejemplo la estabilidad de precios o el crecimiento y desarrollo económico⁶⁵. Políticas que pasan a estar estrechamente vigiladas desde la UE para asegurar que las finanzas públicas están saneadas, que no existen o que se reducen los déficits públicos, y que los presupuestos nacionales están equilibrados.

Un análisis de la supervisión llevada a cabo durante los Semestres Europeos que hasta ahora se han realizado da muestra de este mayor control y de cómo la soberanía de los Estados miembros a este respecto queda reducida, en especial la de aquéllos que están experimentando dificultades en su estabilidad financiera y la sostenibilidad de sus finanzas públicas. Puede tomarse como ejemplo a estos efectos el caso de España, y la supervisión llevada a cabo sobre nuestras políticas económicas, fiscales y presupuestarias en el marco del Semestre Europeo. El objetivo principal ha sido la reducción del déficit y el control del gasto público. De esta forma, se han adoptado reformas, por ejemplo, en el mercado laboral, para aumentar su flexibilidad; en el ámbito de la Administración, la Seguridad Social y los sistemas educativos, realizando recortes para reducir el gasto (por ejemplo, mediante la congelación de la tasa de reposición de nuevos puestos de funcionarios durante ciertos años); o la reforma del sistema fiscal con el incremento de determinados impuestos, particularmente el IVA.

Las medidas y reformas llevadas a cabo en los últimos años son consecuencia de las orientaciones políticas que el Consejo Europeo adopta en marzo, en línea con las conclusiones del Consejo y el Informe Prospectivo Anual de la Comisión. Por ejemplo, ya desde el Semestre Europeo en 2011 la Comisión Europea y el Consejo señalaron la necesidad de una consolidación fiscal rigurosa y, entre otras medidas, la necesidad de incrementar los impuestos; reformar los sistemas de pensiones mediante el incremento de la edad de jubilación; y reformar la legislación en materia de protección en el empleo⁶⁶. Prioridades ratificadas por el Consejo Europeo⁶⁷ que, aunque al res-

modelo económico liberalizador», *Cuadernos de Derecho Público*, no. 9, pp. 38-41. Y Gordillo Pérez entendiendo que el modelo de Constitución económica europea puede definirse como un modelo de inspiración ordoliberal que incluye elementos intervencionistas y mantiene su naturaleza multinivel, pero que anhela incluir el elemento social por lo que el futuro de la misma dependerá de los desarrollos tanto en dicho ámbito social como en el ámbito financiero. Vid. Gordillo Pérez, L.I. (2018), *Revista de Derecho UNED* n° 23, p. 274.

⁶⁵ Fernández Arufe, J. et al. (2006). *Principios de Política Económica*. Delta Publicaciones, pp. 21 y 26.

⁶⁶ Ver los Estudios Prospectivos Anuales de la Comisión de 2011 a 2014: COM(2011) 11 final, p. 3-7; COM(2011) 815 final, pp. 4-5 y 12; COM(2012) 750 final, p. 3; COM(2013) 800 final, p. 3. Y las Conclusiones del Consejo sobre el Semestre Europeo: Council conclusions on European Semester: macroeconomic and fiscal guidance, 3067th Economic and Financial Affairs Council meeting, Brussels, 15 February 2011, points 4, 7, 15 y 17; Sesión n.º 3148 del Consejo de la Unión Europea (Asuntos Económicos y Monetarios), celebrada en Bruselas el 21 de febrero de 2012; Documento de la Secretaría General del Consejo 5809/1/13 REV 1; Sesión n.º 3294 del Consejo Asuntos Económicos y Financieros Bruselas, 18 de febrero de 2014. Comunicado de Prensa, documento 6566/14.

⁶⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, punto 2; Conclusiones del Consejo Europeo de 1 y 2 de marzo de 2012, punto 4; Conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de

pecto adopta unas conclusiones, las mismas tienen una importante capacidad disciplinaria para los Estados, que quedan como meros ejecutores de unas instrucciones que se les imponen y que se han elaborado de forma poco transparente⁶⁸.

Sobre la base de estas prioridades España presentó sus Programas Nacionales de Reformas y sus Programas de Estabilidad, como por ejemplo los del año 2011. Año en el que dentro de la agenda reformadora del gobierno se incluían esos tres grandes ámbitos señalados: el programa de consolidación fiscal para la reducción del déficit; el desarrollo de la reforma laboral (que ya se había aprobado el año anterior) de cara a su flexibilización; y la reforma del sistema de pensiones, entre otras medidas⁶⁹. Tras el examen de los programas por la Comisión y el Consejo, este último aprobó sus recomendaciones en julio de 2011 recomendando la corrección del déficit excesivo en el año 2013 (lo que como se ha señalado no ha sido posible hasta 2019), la adopción de la reforma del sistema de pensiones para retrasar la edad de jubilación y el aumento del número de años de trabajo para el cálculo de las pensiones, entre otras cuestiones⁷⁰.

En definitiva, a raíz de la crisis económica la UE ha logrado que se lleven a cabo reformas que con anterioridad a la misma no se había conseguido que se realizaran. El principal problema es cómo se adoptan las decisiones: en un circuito cerrado formado por Consejo Europeo, Consejo, Ecofin, Eurogrupo y Comisión. Los instrumentos principales para la adopción de decisiones son las recomendaciones (norma de *soft law* europeo) o las orientaciones (normas de tipo político), que quedan excluidas del control del Tribunal de Justicia⁷¹. Y la institución con mayor legitimidad democrática de la Unión, que representa a sus ciudadanos y que debería ser quien pudiese llevar a cabo la labor de control de las decisiones que se adoptan a este nivel, el Parlamento Europeo, simplemente es informado si atendemos tanto a las previsiones de los Tratados (arts. 120 a 126 TFUE) como a los Reglamentos examinados en el punto anterior⁷². No se fortalece así, como acertadamente señalan García Roca y Martínez Lago, el principio democrático representativo ni la legitimidad de las decisiones, sino todo lo contrario⁷³.

marzo de 2013, punto 1; Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013, puntos 23 y 25.

⁶⁸ García Roca, J. y Martínez Lago, M.A., *op. cit.*, p. 44.

⁶⁹ Vid. Programa Nacional de Reformas, p. 3. Puede consultarse a través de la web del Gobierno de España en las referencias del Consejo de Ministros: www.moncloa.gob.es

⁷⁰ Vid. Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011 relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España (2011-2014), *DOUE* C 212, de 19 de julio de 2011.

⁷¹ Vid. artículo 263 TFUE.

⁷² Un análisis de cómo se ha hecho uso de las posibilidades de participación del Parlamento Europeo en la nueva gobernanza económica puede consultarse en Fromage, D. (2018), «The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?», *Journal of European Integration*, volumen 40, pp. 281-294.

⁷³ García Roca, J. y Martínez Lago, M.A., *op. cit.*, p. 47.

4. LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA ANTE LA NORMATIVA QUE REGULA LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE.

Hasta la fecha, la Constitución Española ha experimentado dos reformas —en 1992 y en 2011— derivadas ambas de su adecuación al contenido de los tratados de la UE. La primera se produjo como consecuencia de tener que adaptar la Constitución Española al Tratado de Maastricht —de febrero de 1992— y fue una modificación menor que consistió en añadir la expresión «y pasivo» en el artículo 13.2, referido al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales. En la segunda ocasión, España tuvo que reformar el art. 135 de la Constitución⁷⁴ para introducir en la misma el principio de estabilidad financiera, con el fin de limitar el déficit⁷⁵. La vía de reforma constitucional adoptada está justificada —para numerosos autores— por el elevado grado de descentralización fiscal existente en nuestro país.

Subrayamos que en España no se plantearon modificaciones de nuestra Norma fundamental con motivo de la firma del Tratado de Maastricht, que como es sabido introducía una política económica y monetaria común, y su compatibilidad con la misma, como si hicieron Francia o Alemania. Así, como analiza Aragón, los dos Estados mencionados creyeron necesaria una mención constitucional específica mientras que España consideró suficiente el contenido del artículo 93 de nuestra Constitución —conocido como la «cláusula europea»— para poder transferir a la UE las competencias económicas y monetarias en lo que se refiere, no a la titularidad de la competencia considerada, sino a su ejercicio⁷⁶.

De alguna manera confluyen dos apreciaciones con sentido específico: la del tribunal de Justicia de la UE (TJUE) y la de los Tribunales constitucionales de los Estados miembros como, por ejemplo, de Alemania, España o Francia. Así, el TJUE concibe la primacía con un carácter absoluto, predicando la primacía de las normas de la Unión respecto de toda norma interna incluidas las Constituciones⁷⁷. Por su

⁷⁴ Reforma de 2 de septiembre de 2011. Parte de este artículo entrará en vigor en 2020. Los votos obtenidos para esta reforma superaron el 90%. Un análisis del nuevo art. 135 CE en Gordillo Pérez, L.I. (2018), «Artículo 135», en Pérez Tremps, P.; Sáiz Arnaiz, A. (dirs.), Monteinos Padilla, C., (coord.), *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018: Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 2, Tirant, pp. 1871-1881.

⁷⁵ Destaca Balaguer Callejón cómo, a este respecto, fueron procedimientos informales los utilizados para que esta reforma se llevase a cabo. Procedimientos de presión situados más allá de las competencias de la Unión que ponen en cuestión «principios fundamentales de la construcción europea tales como el de atribución o el de subsidiariedad». Reforma que, además, siguió un procedimiento muy rápido y que no fue sometido a referéndum, nueva muestra de la pérdida de calidad democrática. Vid. Balaguer Callejón, F. (2013), «Crisis económica y crisis constitucional en Europa». *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, pp. 100-101.

⁷⁶ Aragón Reyes, M. (1994): «La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 42, p. 10.

⁷⁷ Como puede observarse desde sus primeras sentencias al respecto, en particular Costa c. ENEL (asunto 6/64), p. 106; Internationale Handelsgesellschaft (asunto 11/70), ap. 3; y Hauer (asunto 44/79), ap. 14; pero que ha seguido reiterando más recientemente como en el asunto Melloni donde señala el

parte, los tribunales constitucionales de los Estados miembros mencionados han manifestado en diversas ocasiones que mientras la UE no sea una federación sino una unión de Estados soberanos, la validez del derecho comunitario en los Estados miembros se fundamenta en la Constitución de cada uno⁷⁸.

Volviendo a la segunda reforma de la Constitución española que referimos, se incluyó concretamente la expresión «estabilidad presupuestaria» así como que el pago de la deuda pública debe ser lo primero a atender con preferencia a otro gasto del Estado en los presupuestos generales. Es importante destacar que las obligaciones consideradas afectan a todas las administraciones públicas y sólo se contempla la posibilidad de superar los límites de déficit estructural en situaciones muy concretas y especiales⁷⁹. Además, se incluyó expresamente el término «Unión Europea».

Con esta reforma de marcado contenido económico se subordinan las decisiones del Parlamento Español y de los parlamentos autonómicos en materia presupuestaria a unos límites establecidos a nivel de la Unión Europea, que entrarán en vigor a partir de 2020, como se indica en la disposición adicional única de la reforma.

No obstante, como señalan García Roca y Martínez Lago, se adaptasen o no las Constituciones y normas nacionales a lo previsto por el TECEG, el mandato europeo se impone en todo caso a las Constituciones nacionales, por lo que ya antes de las reformas realizadas en algunos Estados se ha producido una auténtica mutación de las Constituciones⁸⁰. Otra muestra más del déficit democrático del proceso, en el que no ha habido una adecuada publicidad ni participación de las minorías, ni a nivel europeo ni a nivel nacional. En España, por ejemplo, no hubo el debate necesario de cara a la

TJUE que la primacía es una característica esencial del ordenamiento jurídico europeo y que la invocación de disposiciones nacionales, aunque sean de rango constitucional, no pueden afectar a la eficacia del Derecho de la Unión. Vid. *Melloni* (asunto C-399/11), ap. 59. Un análisis detallado al respecto en Punset Blanco, R. (2017), «Derechos fundamentales y primacía del derecho europeo antes y después del caso Melloni», *Teoría y Realidad Constitucional* n° 39, pp. 189-212.

⁷⁸ Vid., por ejemplo, la sentencia de 2009 del Tribunal Constitucional Alemán sobre la Declaración n° 17 aneja al acta final de la CIG de 2007. Un análisis de la misma puede consultarse en Camisón Yagüe, J.A. (2011), «La Sentencia de *Bundesverfassungsgericht* sobre el Tratado de Lisboa como “hoja de ruta constituyente” de la Unión Europea», *Revista Universitaria Europea* n° 14, pp. 95-128. En el caso de España, también varios pronunciamientos puede decirse que ponen en cuestión esta supremacía absoluta del Derecho de la Unión sobre la Constitución, como las sentencias 28/1991 (FJ 4); 64/1991 (FJ 4); 45/1996 (FJ d); 58/2004 (FJ 11), 26/2014 (FJ 3). Pero, sobre todo, las Declaraciones 1/1992 y 1/2004, que establecen que la cesión constitucional que permite el artículo 93 CE tiene a su vez una serie de límites materiales que se imponen a la propia cesión, límites entre los que se encuentran «el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución» (DTC 1/2004, FJ 2). Un análisis de las sentencias mencionadas en Martínez Sierra, J.M. (2007), *La Recepción constitucional del Derecho comunitario*, Tirant monografías, Valencia.

⁷⁹ «[...] 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 [...]».

⁸⁰ García Roca, J. y Martínez Lago, M.A., *op. cit.*, p. 38.

aprobación no solo del TECG sino también de la reforma del artículo 135 de nuestro texto fundamental⁸¹.

Como una consecuencia de esta reforma constitucional se aprobaron dos Leyes Orgánicas. En primer lugar, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y la de creación de una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en 2013. La segunda Ley Orgánica aprobada que hemos mencionado fue la de creación de una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2013)⁸². La LOEPSF determina que el déficit público de carácter estructural⁸³ de las administraciones públicas no supere el 0,4% del PIB, desglosado en un 0,26% en el caso de la Administración del Estado, el 0,14% para cada comunidad autónoma y el cero para los ayuntamientos.

A modo de ejemplo de lo que ocurrió en otros estados miembros de la eurozona mencionamos aquí que Alemania estableció el límite para el déficit anual ajustado de ciclo para la Administración Central en el 0,35% del PIB y para los Estados federales es del 0%.

Los lectores atentos pueden obtener sus propias conclusiones de los repartos anteriores. La contención de los presupuestos de los Estados miembros resultante de las decisiones que condujeron a las restricciones mencionadas, no estuvieron compensadas por un incremento a nivel del presupuesto de la UE. Así, en 2013 se aprobó en la UE el Marco Financiero para el periodo 2014-2020 en el que se mantiene el nivel de ingresos de la UE en torno al 1% del PIB.

La reforma, en su Disposición adicional segunda, aborda la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea por parte de las Administraciones Públicas y las sanciones que eventualmente pueda recibir el Reino de España ante incumplimientos. Las responsabilidades de los mismos serán establecidas por el Consejo de Ministros, oídos a los «incumplidores» y considerando la resolución de las instituciones europeas.

Subrayamos que las Administraciones incumplidoras serán las responsables y deberán asumir las consecuencias comunitarias que se deriven para el Estado español porque este ni asumirá ni responderá de los compromisos de aquellas, ya sean comunidades autónomas, entidades locales o entes dependientes de ellas.

La pregunta que surge ante lo indicado en el nuevo artículo 135 es ¿qué ocurriría si no se respeta el límite fijado sin que concurran las tres excepciones consideradas?. En primer lugar, el Gobierno formulará una advertencia al responsable que tendrá un mes para poner medidas en marcha. Además, el Gobierno puede impugnar al Tribunal Constitucional las normas y actos (por ejemplo, el presupuesto) de aquellas comunidades autónomas que no cumplan esta ley orgánica.

⁸¹ *Ibid.* pp. 37-38.

⁸² La Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y la Ley Orgánica 6/2013 por la que se crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

⁸³ Es la diferencia entre el déficit observado y el déficit cíclico.

En 2020 se tenían que cumplir los objetivos de saldo estructural nulo y deuda $\leq 60\%$, pero la crisis sanitaria y económica provocada por el coronavirus ha obligado a activar la cláusula de salvaguardia que permite que los Estados miembros puedan desviarse de los objetivos de déficit y de deuda pública⁸⁴, pues evidentemente los distintos Estados miembros se han visto obligados a aumentar el gasto público para hacer frente a las tremendas consecuencias sanitarias y económicas que está provocando esta nueva crisis y que provocará en los meses venideros. Se trata, no obstante, de una adaptación debido a estas circunstancias extraordinarias que no entraña ningún cambio en las reglas ya acordadas que se vienen examinando en el presente trabajo.

**Cuadro nº 3. Déficit estructural de España (% PIB)
[Objetivo L.O. 2/2012= 0,4]**

2014	1,9
2015	2,9
2016	3,1
2017	3,2
2018	3,1
2019 *	3,1

Fuente: Comisión Europea.

* Estimado

Nota: Un déficit estructural de 3,1% supone que existe una situación neutral de crecimiento y esto a su vez implica que España no podría salir del procedimiento de déficit excesivo debido a una falta de disciplina fiscal y a que se recurre al déficit para financiar los estímulos fiscales.

5. LA REPRESENTACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LOS ORGANISMOS MONETARIOS INTERNACIONALES.

En el Consejo Europeo de Viena (1998) se llegaron a acuerdos en cuestiones relativas a la representación de la eurozona a nivel internacional en el que se declaró que «[...] es imprescindible que la Comunidad desempeñe plenamente su papel en la cooperación internacional monetaria y económica, en foros como el G7 y el Fondo Monetario Internacional»⁸⁵. Para ello, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE acordaron —como figura en las conclusiones del Consejo mencionado— que la repre-

⁸⁴ Ver la comunicación de la Comisión al Consejo para la activación de esta cláusula. Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, Bruselas 20/3/2020, COM(2020) 123 final.

⁸⁵ Consejo Europeo de Viena. 11-12 diciembre 1998. Conclusiones de la presidencia A. Unión Económica y Monetaria: un gran paso adelante. (ii) Europa y su acción a escala mundial. Hablar con una sola voz. http://www.europarl.europa.eu/summits/wie1_es.htm#3

sentación exterior de la UE deberá recaer en el Presidente de la Eurozona, asistido por la Comisión.

Por otra parte, la institución competente en materia de política monetaria será el BCE que tendrá estatuto de observador en el directorio del FMI y en él, la posición de la UE será representada por el miembro competente de la oficina del Director Ejecutivo del Estado miembro que ejerza la Presidencia de la UE que estará asistido por un representante de la Comisión.

En el TUE (Art. 47) se recoge la personalidad jurídica de la UE y atribuye a la Comisión la representación exterior de la Unión salvo en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (Arts. 15 y 17). Sin embargo, según el art. 138.2 del TFUE, en lo que respecta al sistema monetario internacional, «El Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, las medidas adecuadas para contar con una representación única en las instituciones y conferencias financieras internacionales. El Consejo se pronunciará previa consulta al Banco Central Europeo». Es decir, el Tratado prevé la adopción de medidas necesarias que garanticen la representación de la UE en conferencias e instituciones financieras internacionales. Así, en el párrafo primero del mencionado artículo se permite al Consejo el establecimiento de posiciones comunes sobre cuestiones de interés para asuntos económicos y monetarios en instituciones financieras y monetarias internacionales.

Visto lo anterior, analicemos como se encuentra el estado de la cuestión actualmente.

Respecto a la gobernanza mundial, dejamos fuera de nuestro análisis las relaciones y actuación de la UE en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y con otros procesos de integración y zonas de libre cambio, como, por ejemplo, con MERCOSUR. Ambas líneas cuentan ya con excelentes trabajos y análisis derivados del hecho de que la representación europea en ellos se aplica la personalidad jurídica de la UE como la parte activa del proceso de integración europeo.

En el ámbito de las Naciones Unidas (ONU), en 2011, la Asamblea General adoptó la Resolución A / 65/276 por la que se mejoraba la participación de la UE en el trabajo de la misma lo que se traduce en que la UE puede realizar intervenciones en nombre propio y de sus Estados miembros, presentar propuestas o participar en el debate general. En otras organizaciones multilaterales de la ONU, la UE tiene status de observador como el único participante no estatal.

En la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la UE tiene las mismas posibilidades que los demás estados miembros, con dos excepciones: la UE no tiene derecho de voto y no realiza una contribución a su presupuesto. Sin embargo, forma parte de varios comités de la OCDE.

Por otra parte, la pertenencia al Banco Internacional de Pagos corresponde a los bancos centrales y, por tanto, el Banco Central Europeo es miembro de pleno derecho.

El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) acoge a 64 países, a la UE —representada por la Comisión— y al Banco Europeo de Inversiones (BEI).

De todos los organismos monetarios internacionales, el FMI es sin duda el referente indiscutible por las implicaciones directas e indirectas de sus actuaciones.

El reconocimiento de la eurozona como una unidad en el FMI requiere ajustes legales en este organismo pues sus Estatutos hablan de países miembros, pero no recogen ese estatus para las zonas monetarias.

Si bien la UE no tiene un estatus formal en el FMI, la Comisión tiene un papel de observador en el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) pero no en el Directorio Ejecutivo. Por otra parte, el BCE tiene estatus de observador tanto en el CMFI como en el Consejo.

En 2010, el FMI aprobó un programa de reformas y los Estados de la UE se comprometieron a reducir en el futuro dos representantes en su representación en el Consejo Ejecutivo del FMI en el momento de la primera Junta Ejecutiva.

La revisión integral de la fórmula actual para el cálculo de las cuotas concluyó en enero de 2013 y aunque inicialmente se preveía el adelanto de la conclusión de la Decimoquinta Revisión General a enero de 2014, se propuso un aplazamiento como consecuencia del retraso en la entrada en vigor de la Decimocuarta Revisión General.

La cuestión ha centrado el interés de las instituciones de la UE desde mediados de la pasada década. El ECOFIN ya había acordado en 2006 que hubiera un solo representante de la zona del euro en el FMI, si bien era un objetivo a largo plazo y, de forma gradual, se debería pasar a una representación única en el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) y el Directorio Ejecutivo del FMI, siguiendo el modelo de la Comunidad Europea en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En el mencionado Informe de los cinco presidentes ya se subrayaba la necesidad de una representación exterior única derivada del hecho de que hubiera un tipo único de cambio y una política monetaria única para la eurozona, especialmente en los órganos de representación en el FMI y a la vez los Estados de la eurozona tendrán que mantener su peso actual como accionistas del FMI en votos, cuotas y asignaciones de DEG.

En 2015, en la propuesta de la Comisión al Consejo (artículo 3 de la sección 2), se considera alcanzar la representación unificada de la eurozona en el Comité Ejecutivo del FMI con fecha límite en 2025. En los trabajos preparatorios, los Estados contarían con el apoyo tanto de la Comisión como del Banco Central Europeo (BCE). En este documento, la Comisión propone que el Presidente del Eurogrupo fuera el representante en la Junta de Gobernadores y en el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI). Los temas que se aborden en la Junta de Gobernadores deberán estar coordinados previamente con el Consejo, el Eurogrupo o el BCE, según el tema concreto a tratar. La Comisión y el BCE podrán intervenir también en las reuniones del CMFI.

Por otra parte, se crearán una —o varias— circunscripciones formadas sólo por Estados de la eurozona y su director sería el representante en el Directorio Ejecutivo del FMI. El Director Ejecutivo se elegirá a propuesta del Presidente del Eurogrupo, según el procedimiento previsto en el Protocolo n° 14 sobre el Eurogrupo, anexo a los Tratados (artículo 2).

Según la Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo y al BCE⁸⁶ (2015), en el periodo de transición el FMI y la Comisión deberán tener un marco de consulta regular que permita el intercambio de información más fluido que el existente, que data de un acuerdo de 1972.

La Comisión Europea propone que el bloque formado por el Eurogrupo sea representado por su presidente sin descartar que Francia y Alemania, que actualmente disponen de un puesto único, sigan teniendo su representación individual coexistiendo con su representación dentro del grupo como parte del mismo. Esta propuesta es difícilmente sostenible porque supondría que los dos Estados citados estarían doblemente representados lo que es una flagrante violación de la proporcionalidad debida.

Actualmente, además de Francia y Alemania, los otros 17 estados de la eurozona están distribuidos en seis grupos diferentes en el Comité Ejecutivo, según el esquema adjunto (cuadro n° 4) en el que se distinguen grupos de representación de países que recogen tres tipos de miembros: Estados miembros de la Eurozona, Estados miembros de la UE pero que aún no pertenecen a la eurozona (los llamados Estados *out*) y Estados no miembros de la UE.

Como puede comprenderse fácilmente, con grupos con una composición tan heterogénea es mucho más compleja la representación de los diferentes intereses. Un ejemplo de disfuncionalidad: un trabajo de representación y defensa de los intereses de España en un grupo formado por Venezuela o México, con políticas monetarias y cambiarias que nada tienen que ver con la eurozona.

A nivel consultivo, los técnicos del FMI realizan contactos anuales sobre diferentes cuestiones de la eurozona como una unidad y sus interlocutores son representantes del BCE, la Comisión e instituciones europeas responsables de diversos ámbitos.

Así mismo, la eurozona es considerada como una unidad de consulta por el FMI junto a otras cuatro economías mundiales —entre las que se encuentra el Reino Unido— para realizar el denominado «Informe sobre los efectos de contagio», que tiene como objetivo analizar los efectos de sus políticas sobre la estabilidad del sistema financiero internacional.

En los grupos informales como el G7 y el G20⁸⁷ la UE está representada por el Presidente del Consejo Europeo y por el Presidente de la Comisión. Sin embargo,

⁸⁶ Consejo de la Unión Europea (22 October 2015). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank: A roadmap for moving towards a more consistent external representation of the euro area in international fora. COM(2015) 602 final. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13352-2015-INIT/en/pdf>

⁸⁷ El G20 está integrado por 19 países miembros y la Unión Europea, representada en este foro como bloque económico

cuando el G20 se ocupa de los asuntos del euro es la Comisión y el BCE quien representa las posiciones de la eurozona. Sobre temas de regulación financiera es el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) —creado tras la Cumbre del G20 de Londres en 2009— quien coordina los trabajos con participación de la Comisión.

Cuadro nº 4. Presencia de los Estados de la UE en los grupos FMI

Asiento fijo de representación individual:	Alemania, Francia, Reino Unido
Grupo A:	Eurozona: Bélgica, Chipre, Luxemburgo, Países Bajos Estados UE out: Bulgaria, Croacia, Rumanía Países no UE: Armenia, Bosnia-Herz, Georgia, Israel, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Ucrania
Grupo B:	Eurozona: Austria, Eslovaquia, Eslovenia Estados UE out: Rep. Checa, Hungría Países no UE: Bielorrusia, Kosovo, Turquía
Grupo C:	Eurozona: Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania Estados UE out: Dinamarca, Suecia Países no UE: Noruega, Islandia
Grupo D:	Eurozona: Grecia, Italia, Malta, Portugal Países no UE: Albania, San Marino
Grupo E:	Eurozona: España Países no UE: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Venezuela.
Grupo F:	Eurozona: Irlanda Países no UE: Canadá, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belize, Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, S. Cristóbal y Nieves, Sta. Lucía, S. Vicente y las Granadinas.
Grupo G:	Estado UE out: Polonia Países no UE: Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, Serbia, Tayikistán, Turkmenistán

6. CONCLUSIONES

La crisis de 2007 no por esperada fue menos traumática y los Estados miembros de la UE y sus instituciones se lanzaron a un proceso incesante de creación de instituciones y mecanismos que establecieran «cortafuegos» ante eventuales futuros «incendios» económicos que devasten el proyecto europeo. Se trataba de reforzarlo sin la existencia de un plan detallado y más bien a golpe de necesidades. El resultado es una construcción que si no es caótica desde luego es poco armonizada.

En estos últimos diez años las instituciones han impulsado la construcción de un entramado institucional para hacer efectiva la gobernanza económica a un ritmo frenético. Esta dinámica ha generado problemas de diversa índole: trasladar diferentes

facetas —directas e indirectas— de la construcción institucional de una auténtica integración monetaria de un ámbito propio y específico de los Estados miembros de la eurozona a un ámbito supranacional, con la correspondiente cesión de soberanía y en su caso de reformas legales que incluso han afectado al nivel constitucional de los Estados miembros.

Las nuevas normas de gobernanza económica han tenido un importante impacto en la soberanía de los Estados miembros, reduciendo ampliamente su capacidad de decisión en materia económica, presupuestaria y fiscal, especialmente la de aquellos países que han necesitado asistencia financiera. Básicamente, las reformas realizadas han reforzado los mecanismos ya existentes para permitir una mayor supervisión y control, pero seguimos lejos de un gobierno económico común, con una política fiscal común, un presupuesto común y un BCE que pueda apoyar la deuda de los Estados miembros y prestar dinero⁸⁸ (pues solo puede hacerlo de modo indirecto).

Asimismo, otro problema fundamental es el método decisorio empleado y que está en el origen de las nuevas normas examinadas: desde la creación de nuevos métodos de trabajo por el Consejo Europeo, situados al margen de lo previsto en los Tratados y totalmente opacos, pues como se ha señalado no permiten la participación de la opinión pública (el grupo especial que está en el origen del Semestre Europeo o la troika como instrumento técnico para la vigilancia de los programas de ajuste económico y consolidación fiscal); a la opción como principal instrumento para la adopción de decisiones en este ámbito de las recomendaciones y las orientaciones, que quedan excluidas del control por el Tribunal de Justicia. Los mecanismos de control y responsabilidad quedan, por tanto, totalmente ausentes, pues el Parlamento Europeo, institución que debería llevar a cabo dicho control como la institución con mayor legitimidad democrática, simplemente es informada y mantiene un papel menor.

Por otra parte, se debe modificar el carácter de la representación exterior de los Estados miembros en organismos económicos internacionales trasladando la competencia de hecho a un ámbito supranacional dentro de esos organismos internacionales donde los miembros ya no son los estados sino construcciones superiores.

Este proceso ha puesto de manifiesto muchas lagunas del proceso de construcción europeo generando problemas de distinta índole mientras algunos autores (Areilza Carvajal, 2016) consideran que «ampliación, uniformidad y profundización del Derecho comunitario son conceptos básicamente incompatibles».

No cabe duda de que la crisis económica y la forma en la que se ha abordado la misma a nivel de la Unión ha afectado al proceso de integración y a la opinión que de la misma tienen sus ciudadanos en los distintos Estados miembros. El debate futuro que debe plantearse por tanto es hacia qué tipo de Unión se quiere ir. Si a una Unión con mayor solidaridad entre sus Estados miembros, con una auténtica UEM y un gobierno común, y un desarrollo económico equitativo, reforzando los mecanismos de decisión supranacionales. O, por el contrario, si se continúa profundizando con el

⁸⁸ Torreblanca, J. I., Areilza, J. M. (2012), *op. cit.*, p. 2; García Roca, J., *op. cit.*, p. 44.

modelo de integración asimétrico y la falta de solidaridad que hemos visto a raíz de la crisis, reforzando los mecanismos intergubernamentales de toma de decisiones.

Title:

The European Economic Governance and its juridical and institutional implications: twenty-five years of adjustments

Summary:

1. A preliminary contextualization. 2. EU's economic governance since 2007 financial crisis. 2.1 EMU's internal economic governance. 2.2 The European Council as the origin of the new rules of economic governance of the EU. 3. The European Economic governance effects on Member States sovereignty. 4. Spanish legislation before the regulations governing the economic governance of the EU. 5. EU's representation in International Monetary Bodies. 6. Conclusions.

Resumen:

La crisis económica y financiera de 2007 ha obligado a adoptar toda una serie de medidas para reformar las reglas y funcionamiento de la UEM y reforzar la gobernanza económica de la UE. Medidas que suponen una creciente cesión de autonomía y que afectan profundamente a la soberanía de los Estados miembros, que han visto cómo su capacidad de decisión en materia económica, presupuestaria y fiscal se ha visto seriamente limitada. Limitación que, en concreto, queda reflejada claramente con la supervisión y control que de las políticas de los Estados miembros en los mencionados ámbitos se lleva a cabo a través del Semestre Europeo. El presente trabajo analiza este proceso incesante de creación de instituciones y mecanismos para reforzar la gobernanza económica de la UE llevado a cabo en la última década que ha dado lugar a una construcción poco armonizada y respecto de la que puede criticarse, principalmente, el método decisorio empleado —con la utilización de nuevos métodos de trabajo y mecanismos al margen de los Tratados que son poco transparentes—, así como el ínfimo papel asignado al Parlamento Europeo y la ausencia de mecanismos de control y responsabilidad.

Abstract:

The economic and financial crisis of 2007 has forced to adopt a whole set of measures to reform the rules and functioning of the EMU and strengthen the economic governance of the EU. Measures that imply an increasing transfer of Member State's autonomy and that affect their sovereignty, having seen their decision-making capacity in economic, budgetary and fiscal issues seriously limited. Limitation that, in particular, is clearly reflected in the supervision and control of Member State's policies in the aforementioned areas carried out through the European Semester. The current paper analyses the nonstop process of creation of institutions and mechanisms to strengthen the economic governance of the UE carried out during the past decade. Process that has generated a scarcely harmonized construction, which can be criticised, mainly, for the decision-making method used—with the creation of new working methods and the use of mechanisms outside the Treaties that are little transparent—, as well as the low role assigned to the European Parliament and the lack of control mechanisms.

Palabras clave:

Gobernanza económica europea, UEM, soberanía Estados miembros,

Key words:

European Economic Governance, EMU, Member State's sovereignty

