

ELEMENTOS DE DERECHO EUROPEO E INTERNACIONAL PARA LA GARANTÍA DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN MONETARIA (*)

ALBRECHT WEBER (**)

I. INTRODUCCIÓN.—II. INSTRUMENTOS NORMATIVOS: 1. *Fundamentos del control presupuestario en el Derecho de la Unión Europea*. 2. *El Pacto por el Euro Plus*. 3. *MEDE y TECG como Derecho internacional comunitario (Unionsvölkerrechtsrecht)*: a) *El Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)*. b) *El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea (TECG)*.—III. PROPUESTAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN FISCAL: 1. *Marco presupuestario integrado (integrated budgetary framework)*. 2. *Marco integrado de política económica (integrated economic policy framework)*.—IV. RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA INTEGRACIÓN (*DEMOKRATISCHE INTEGRATIONSVERANTWORTUNG*).—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

«Nuestra meta no radica en fundar una unión política sin más. Antes bien, nuestro objetivo consiste en dotar al euro de estabilidad; hacerlo sólido no sólo financiera y económicamente, sino también desde el punto de vista político. Éste es nuestro cometido.»

(*) Traducción de Dolores Utrilla Fernández-Bermejo. Profesora ayudante de Derecho administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

(**) Este artículo constituye una versión revisada y ampliada de la conferencia pronunciada el 22 de noviembre de 2012 en el Congreso «Die Fiskalunion. Voraussetzungen einer Vertiefung der politischen Integration im Währungsraum der Europäischen Union», celebrado en Erfurt. Una versión alemana de este trabajo será objeto de publicación en la revista *Europarecht* 4/2013.

La cita recién transcrita, extraída del discurso pronunciado por el Presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, en la presentación del Informe Intermedio sobre la Unión Económica y Monetaria —elaborado por los Presidentes de la Comisión, del Consejo Europeo, del BCE y del Eurogrupo (1)— podría servir como lema del presente trabajo. En efecto, no se trata de elaborar un nuevo proyecto constitucional que, con vistas a una profunda renovación competencial e institucional de la Unión Europea, se limite en el ámbito financiero a introducir la llamada «Unión fiscal». La cuestión radica más bien en determinar qué presupuestos jurídicos existen ya y qué otros son necesarios para diseñar una Unión Económica y Monetaria (UEM) estable a largo plazo. Si, más allá de la eficacia directiva de los presupuestos, se evidenciase la necesidad de profundizar desde el punto de vista económico en el ámbito del «método comunitario», cabría plantear una revisión de los Tratados a través de los procedimientos de modificación simplificados (art. 48.6 TUE). En su caso, el Consejo Europeo podría acordar por unanimidad, mediante cláusula de pasarela (art. 48.7 TUE), la aplicación del procedimiento de mayoría cualificada. Extramuros del presente análisis queda la eficacia directiva del Derecho constitucional europeo frente a la crisis, por constituir ésta una cuestión aún abierta en cuanto depende del destino del citado Informe para la profundización en la Unión Económica y Monetaria (*vid. infra* C) y del marco institucional. En cualquier caso, no puede desconocerse que el diseño de la Unión fiscal hasta ahora recogido en el TFUE y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ofrece considerables interconexiones procedimentales e institucionales que pueden contribuir a mejorar la disciplina presupuestaria.

Por «Unión fiscal» entiendo —por contraste con lo sugerido en ciertos foros políticos y doctrinales (2)— una unión presupuestaria comunitarizada con amplios poderes de intervención por parte de la Unión Europea, que prive a los Estados miembros de su autonomía presupuestaria (por ejemplo, mediante la atribución de poderes de veto absoluto a un comisario de presupuesto o de finanzas) y en cuyo seno exista un presupuesto común fortalecido, con las notables consecuencias jurídico-constitucionales que de ello se derivarían. Sin embargo, en atención al objeto del presente trabajo se utilizará una delimitación conceptual más estricta. La constante resistencia de los Estados miembros, puesta de manifiesto a raíz del proyecto de Constitución Europea y de la aprobación del

(1) FAZ de 12.10.2012, págs. 2, 16.

(2) Por ejemplo, U. HÄDE, «Rechtliche Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf eine Fiskalunion, These 1», Conferencia pronunciada en la Universidad Libre de Berlín en el Congreso «In Vielfalt geeint» (10 y 11 de mayo de 2012).

Tratado de Lisboa, es indicativa de las escasas posibilidades de éxito que en la coyuntura actual puede augurarse a un proceso de reforma omnicompreensiva de los Tratados, el cual podría incluso dificultar la prioritaria consolidación de la Unión Económica y Monetaria; tales reformas sólo serían planteables a medio o largo plazo.

La aproximación al tema planteado se realizará en tres etapas. En primer lugar se examinarán los instrumentos normativos de garantía de la disciplina presupuestaria (II). Seguidamente se analizará la propuesta de reforma realizada por el «grupo de los cuatro» para profundizar en la Unión fiscal, así como el informe final del Ministro de Asuntos Exteriores en cuanto afecta a la consolidación de la Unión fiscal (III). A continuación se hará alusión a la responsabilidad democrática sobre la integración (IV), y, por último, se realizarán algunas reflexiones finales (V).

II. INSTRUMENTOS NORMATIVOS

1. *Fundamentos del control presupuestario en el Derecho de la Unión Europea*

Con la entrada en la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria el 1 de enero de 1999 se comunitarizó la política monetaria de los Estados miembros de la zona euro, mientras que la política económica quedó sujeta únicamente a coordinación (arts. 127 y sigs., 120 y sigs. TFUE). Ya los artículos 101 y sigs. TCE habían hecho posible la coordinación y control comunitarios de la disciplina presupuestaria, así como la supervisión de las políticas económicas de los Estados miembros. Las tempranas críticas sobre la incongruencia entre la unión monetaria y la coordinación de políticas económicas (3) condujeron a los Estados miembros, a instancias especialmente del Gobierno alemán, a la adopción del denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el cual a pesar de su denominación (4) se limitó a una Resolución del Consejo Europeo sobre

(3) Cfr. A. WEBER, «Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise», *EuZW*, 2011, pág. 935, nota 11, con ulteriores referencias; especialmente R. CAESAR/H. E. SCHARRER (eds.), «Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion: regionale und globale Herausforderungen», 1998; M. SEIDEL, «Probleme der Währungsordnung der Europäischen Union, Die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Haushaltspolitik», en BAUR/JACOBS/LIEB/MÜLLER-GRAFF (eds.), *Festschrift für Vieregge*, 1995, págs. 793 y sigs.

(4) U. HÄDE, «Ein Stabilitätspakt für Europa?, Zur Zulässigkeit völkerrechtlicher Verträge zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union», *EuZW*, 1996, págs. 138 y sigs.; D.

el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptada el 17 de junio de 1997 (5), y a dos Reglamentos, relativos respectivamente al reforzamiento de la supervisión presupuestaria (6) y a la aceleración y clarificación del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (7). A ello deben añadirse los Protocolos sobre el procedimiento de déficit excesivo (8) y sobre los criterios de convergencia (9), ambos de febrero de 1992. De esta forma, tanto en el Derecho primario como en el secundario quedaba consagrado un instrumentario de crisis de carácter preventivo y represivo.

Ya el Reglamento sobre aceleración y clarificación del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo contenía un elemento preventivo, representado por la formulación y supervisión de Programas de Estabilidad. El componente represivo comprendía el control de los criterios de déficit del 3 por 100 del PIB y del 60 por 100 de endeudamiento sobre el PIB, y se concretaba a través de un procedimiento de control y de sanción del déficit excesivo. Como es conocido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se vio debilitado en 2004 en el contexto de los procedimientos por déficit excesivo contra Francia y Alemania; la decisión de suspender los procedimientos iniciados contra estos países fue calificada por el TJUE como viciada de ilegalidad (10). Un total de más de 60 procedimientos de déficit excesivo fueron incoados bajo la vigencia del Pacto de Estabilidad entre 1997 y 2012, ninguno de los cuales condujo, sin embargo, a la adopción de los depósitos y multas previstos en el Derecho primario y secundario (11).

Desde el punto de vista jurídico, las medidas adoptadas con motivo de la crisis de deuda que desde 2010 afecta a Grecia, Irlanda, Portugal y España se

BLUMENWITZ/B. SCHÖBENER, *Ein Stabilitätspakt für Europa*, 1996; K. HENTSCHELMANN, *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt*, 2009.

(5) DO C 236 de 2.8.1997, pág. 1.

(6) Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, DO L 209 de 2.8.1997, pág. 1.

(7) Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, DO L 209 de 2.8.1997, pág. 6.

(8) Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, DO C 191 de 29.7.1992, pág. 84.

(9) Protocolo sobre los criterios de convergencia previstos en el artículo 109 J del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, DO C 191 de 29.7.1992, pág. 85.

(10) TJUE, asunto C-27/04 (Comisión contra Consejo), Rec. 2004, I-6679; *vid.* también C. ENGEL, *Das europäische Defizitverfahren und der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt im Lichte der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 13.7.2004*, 2007.

(11) A. WEBER, «Die Europäische Union auf dem Wege zur Fiskalunion?», *DVBl*, 2012, pág. 801; H. J. BLANKE, «The European Economic and Monetary Union- between vulnerability and reform», *International Journal of Public Law and Policy*, 2011, págs. 402 y sigs.

fundamentan, por una parte, en una nueva concreción y ajuste de la supervisión de las políticas presupuestarias por parte de los órganos de la Unión; y, de otro lado, en el uso de instrumentos de carácter intergubernamental, plasmado en la creación de un Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) desde mayo de 2010, y del actualmente vigente Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) (12). Desde una perspectiva económica, la gestión de la crisis por parte de la Unión en caso de desequilibrios presupuestarios sigue respondiendo a un enfoque multilateral, de vigilancia de la política económica para evitar desequilibrios macroeconómicos y de fortalecimiento de los mecanismos preventivos recogidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (13).

El control de los desequilibrios macroeconómicos fue introducido a través de dos instrumentos jurídicos, el Reglamento sobre prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos (14) y el Reglamento sobre medidas de ejecución para la corrección de desequilibrios macroeconómicos excesivos (15). Los mecanismos preventivos consisten en la adopción de un plan de medidas correctoras y su control reforzado *in situ* mediante el envío de misiones de supervisión, así como la imposición anual de un depósito con interés y, en caso de reiteración en el incumplimiento, la transformación del depósito en una multa. Se agiliza el procedimiento, ya que las medidas recomendadas por la Comisión resultan adoptadas si el Consejo no las rechaza dentro del plazo de diez días. No obstante, la base jurídica de la supervisión

(12) A. WEBER, *DVBl*, 2012 (cit. nota 11), pág. 801. Sobre las distintas medidas del fondo de rescate europeo, *vid.* también S. KORIOTH, «Das Rechtsregime für die Unterstützung notleidender Staaten des Euro-Raums-Analyse nach Maßgabe des nationalen und des Unionsrechts», en E. PACHE/K.-A. SCHWARZ (eds.), *Grundlagen, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven der Europäischen Währungsunion*, 2012, págs. 62 y sigs.

(13) Acerca de la gobernanza de la crisis *vid.* A. FISCHER-LESCANO, «EU in der Finanzkrise: Zur Leistungsfähigkeit der Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit für eine Intensivierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik», *44 Kritische Justiz*, 2011, pág. 41; N. OHLER, «Die 2. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts», *25 ZG*, 2010, pág. 330.

(14) Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, DO L 306 de 23.11.2011, pág. 25.

(15) Reglamento (UE) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, DO L 306 de 23.11.2011, pág. 8. Al respecto *vid.* J. BAST/F. RÖDL, «Jenseits der Koordinierung? Zu den Grenzen der EU-Verträge für eine Europäische Wirtschaftsregierung», *29 EuGRZ*, 2012, págs. 269 y sigs.; con mayor detalle S. PILZ/H. DITTMANN, «Perspektiven des Stabilitäts- und Wachstumspakts —Rechtliche und ökonomische Implikationen des Reformpakets “Economic Governance”—», *Zeus*, 2012, págs. 53 y sigs. (en especial, págs. 72 y sigs.).

multilateral resulta cuestionable, ya que el Reglamento no se limita a regular los pormenores del procedimiento en el sentido de los apartados 3, 4 y 6 del artículo 121 TFUE (16).

Un ulterior fortalecimiento de los componentes preventivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se produjo a través del Reglamento sobre el refuerzo de la supervisión presupuestaria y de la supervisión y coordinación de las políticas económicas (17), así como mediante la Directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (18).

Esta última norma es concebida por la Comisión como parte de una amplia reforma del sistema de control de las políticas económicas enmarcada en la estrategia «Europa 2020», que será incluida en un nuevo ciclo supervisor, el llamado Semestre Europeo (19). La sanción consistente en la imposición de depósitos y multas en el curso del procedimiento represivo, que resulta problemática desde el punto de vista tanto jurídico como económico, será sustituida por el establecimiento preventivo de depósitos con interés del 0,2 por 100 PIB. El fundamento de Derecho primario de estas medidas resulta también cuestionable, ya que las disposiciones adoptadas en base al artículo 136.1.a) TFUE, esto es, para la coordinación y supervisión de la disciplina presupuestaria, deben atenerse a los procedimientos contemplados en los artículos 121 y 126 TFUE (20). En términos de Derecho constitucional, el mecanismo de control más potente se encuadra en la «política presupuestaria conforme» (*gemeinschafts-konforme Haushaltspolitik*) prevista en los apartados 2 y 5 del artículo 109 GG.

(16) Cfr. A. WEBER (cit. nota 3, pág. 936, con ulteriores referencias); sobre las distintas normas del «Six Pack», C. ANTPÖHLER, «Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung. Das SixPack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit», *72 ZaöRV*, 2012, págs. 353 y sigs. (362 y sigs.), que mantiene que el artículo 121.6 TFUE constituye una base jurídica suficiente para un control «abstracto» por parte de la Comisión (págs. 370 y sigs.).

(17) Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, DO L 306 de 23.11.2011, pág. 12.

(18) Directiva 2011/85/EU del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, DO L 306 de 23.11.2011, pág. 41.

(19) A. WEBER (cit. nota 3), pág. 936.

(20) Cfr. U. HÄDE, «Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme», *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 2011, pág. 1 (25), con abundantes referencias; *vid.* también el mismo autor en CALLIESS/RUFFERT (eds.), *EUV/AEUV*, 4.ª ed. 2011, artículo 125 AEUV, marg. 1; J. BAST/F. RÖDL (cit. nota 15), que rechazan que el artículo 136.1 TFUE constituya una base habilitadora suficiente para configurar una política económica y social (págs. 274 y sigs.); a la conclusión contraria llega C. ANTPÖHLER (cit. nota 16) en consideración al tenor, origen y finalidad del precepto (págs. 371 y sigs.).

El elemento preventivo de la supervisión presupuestaria se ha visto considerablemente fortalecido a través del llamado «Two Pack», esto es, dos propuestas de Reglamento presentadas por la Comisión el 23 de noviembre de 2011 y sobre las cuales se ha llegado a un acuerdo básico, tras arduas negociaciones en un proceso de diálogo a tres bandas, el 20 de febrero de 2013 (21). Se trata, por una parte, de un «Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro» (22): en tanto un Estado miembro de la Eurozona no se encuentre inmerso en un procedimiento de déficit excesivo (*excessive deficit procedure, EDP*) o de desequilibrio excesivo (*excessive imbalance procedure, EIP*), sus obligaciones se limitan a la presentación de un borrador de presupuesto ante la Comisión antes del 15 de octubre. La Comisión desempeña una labor supervisora (*monitoring function*) en el sentido de emitir dictámenes y formular advertencias en caso de riesgo de vulneración de las reglas de déficit y de endeudamiento establecidas en el Pacto de Estabilidad y en el TECG (Pacto Fiscal). El control presupuestario preventivo no incluye poder de veto alguno de la Comisión, ya que los Parlamentos nacionales son libres para decidir sobre los borradores de presupuestos presentados ante, y en su caso criticados por, la Comisión. Por tanto, no puede hablarse de vulneración del núcleo de la autonomía presupuestaria nacional, si bien resulta manifiesto el aumento progresivo de la programación europea de tal autonomía. Si los Parlamentos nacionales no se mueven dentro del control preventivo comunitario se exponen a verse inmersos en procedimientos por incumplimiento debido a la vulneración del Derecho secundario en conexión con los tratados internacionales de la Unión (*vid. infra* 3).

Por otra parte, el «Reglamento sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona euro cuya estabilidad financiera corre el riesgo de experimentar graves dificultades» (23) prevé mayores exigencias de información a la Comisión por parte de los Estados

(21) «Lawmakers and EU countries reach deal on EU fiscal rules», Econ. de 20.2.2013, EP/News; Press Unit; FAZ de 12.2.2013, pág. 10.

(22) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, COM/2011/0821/final-2011/0385/COD, de 23 de noviembre de 2011.

(23) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros cuya estabilidad financiera dentro de la zona del euro experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, COM/2011/0821/final-2011/0386 COD, de 23 de noviembre de 2011.

miembros de la Eurozona que se encuentren incursos en un procedimiento de déficit o de desequilibrio, o que se sometan a un programa de ayuda financiera del FEEF o del MEDE. Con ello es posible influir tempranamente sobre los Estados afectados para que cumplan los objetivos de déficit o de reducción de deuda acordados.

Particularmente notable es el fortalecimiento del control parlamentario, tanto del Parlamento Europeo como de los Parlamentos nacionales, en la adopción de decisiones relativas a compromisos de ayuda de los Estados miembros de la zona Euro, medida que había sido exigida con persistencia por el Parlamento Europeo y que podría constituir el primer paso de un retorno al método comunitario (24). En síntesis, con el Two-Pack se pone el acento sobre el fortalecimiento de las metas de crecimiento y de fomento de la inversión. Sin embargo, la vinculación directa de estos instrumentos con un fondo de amortización de deuda (*redemption fund*), como exigió en un primer momento el Parlamento Europeo, permanece excluida por el momento; antes bien, el compromiso alcanzado prevé la formación de un grupo de expertos para el análisis de las propuestas presentadas (25).

Por desgracia, el componente represivo de las normas de Derecho primario y secundario que conforman el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sólo ha resultado discretamente fortalecido a través del Reglamento n.º 1177/2011. En modo alguno puede hablarse de imposición cuasi automática de sanciones, como en su momento propugnó el antiguo ministro de finanzas Waigel —partidario de introducir este mecanismo a través de un pacto europeo de estabilidad de carácter intergubernamental (26)— y como han exigido reiteradamente políticos de diversas formaciones y especialmente el Parlamento Europeo.

Aun cuando se acentúa el rigor del prolijo procedimiento de control del déficit, se permite al Consejo rebajar o retirar las multas por unanimidad o a recomendación de la Comisión ante la concurrencia de circunstancias excepcionales. La misma regla es aplicable a la imposición de multas del 0,2 por 100 del PIB por decisión del Consejo. La aplicación de los mecanismos represivos o correctivos de control en caso de endeudamiento superior al 60 por 100 es objeto de mayor concreción, al establecerse una presunción de disminución del endeudamiento cuando en los últimos tres años la diferencia respecto del valor

(24) Cfr. nota 21, pág. 2.

(25) Cit. nota 21, pág. 2: «to establish an Expert Group to deepen the analysis on the possible merits, risks, requirements and obstacles of partial substitution of national issuance of debt through joint issuance in the form of a redemption fund and eurobills».

(26) *Vid.* U. HÄDE, «Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion», *EuZW*, 1992, págs. 171 y sigs.; D. BLUMENWITZ/B. SCHÖBENER (cit. nota 4).

de referencia se hubiera reducido a un ritmo medio anual de 1/20, es decir, en 1/20 del montante de deuda que exceda del 60 por 100 (27).

A pesar de las mejoras en la regulación del procedimiento, se mantiene la adopción de decisiones por mayoría cualificada del Consejo con exclusión del Estado miembro afectado, dado que la regla de la llamada mayoría inversa, originalmente proyectada y favorecida especialmente por el Parlamento Europeo, no pudo imponerse finalmente. El artículo 7 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), suscrito entre 25 de los Estados miembros, modifica esta regla de votación, estableciendo el sistema de mayoría inversa para la estimación del criterio del 3 por 100 de déficit; sin embargo, para la determinación del criterio del 60 por 100 de deuda rige también en este contexto la regla de la mayoría cualificada (28). Este ejemplo de inversión de las reglas de votación pone de manifiesto la creciente interdependencia entre el Derecho secundario y el Derecho convencional. La cuestión de en qué medida un tratado internacional de carácter accesorio —calificado aquí como «tratado internacional intracomunitario» (*binnenunionsvölkerrchtlicher Vertrag*)— puede modificar reglas inmediatamente vinculantes de Derecho secundario, sería merecedora de un profundo análisis. Esta modificación no puede fundamentarse únicamente en la regla, introducida a través del procedimiento de revisión simplificado, del artículo 136.3 TFUE, ya que el artículo 136 sólo permite la adopción de medidas con arreglo a las disposiciones generales, es decir, en consonancia con los artículos 121 y 126 TFUE. No es conforme con el Derecho primario la inversión de la regla de mayoría cualificada ni para decidir sobre el criterio del 3 por 100 de déficit (29), ni sobre el criterio de la ratio de endeudamiento, por tratarse de cuestiones no modificables a través de un tratado internacional, tanto más cuando el TECG goza en la República Federal del rango de una ley ordinaria de ratificación.

(27) Artículo 2.2.1) Reglamento n.º 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011, DO L 306 de 23 de noviembre de 2011. Sobre el mecanismo de voto inverso, *vid.* H. RATHKE, «“Umgekehrte Abstimmung” in der Fiskalunion: neue Stabilitätskultur oder halbautomatischer Vertragsbruch?», en *DÖJ*, 2012, págs. 751 y sigs., que sin perjuicio de sus positivos efectos económicos y político-fiscales, constata la producción de un desajuste institucional (pág. 759).

(28) A. WEBER, DVBl. 2012 (cit. nota 11), pág. 803.

(29) R. PALMERSTORFER, «The Reverse Majority Voting under the Six Pack: A bad turn for the Union?», *ELJ*, 2013 (págs. 5 y sigs.); H. RATHKE (cit. nota 27), págs. 753 y sigs.; en distinto sentido C. ANTPÖHLER (cit. nota 16), págs. 357 y sigs.

2. *El Pacto por el Euro Plus*

La diversidad de formas jurídicas de actuación para el reforzamiento de la coordinación de las políticas económicas queda puesta de relieve con las Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, a las que se adjunta el llamado Pacto por el Euro Plus, es decir, para el fortalecimiento de la cooperación de las políticas económicas con vistas al aumento de la competitividad y de la convergencia. No consiste en un Tratado de Derecho internacional ni intracomunitario entre los Estados miembros, ni tampoco se trata de una Resolución del Consejo Europeo ni de los representantes de los Estados reunidos en el Consejo. A lo sumo, el Pacto por el Euro Plus se asimila, como parte de las Conclusiones del Consejo Europeo, a una Resolución en el sentido de una suerte de compromiso normativo autoimpuesto. A favor de esta interpretación abogan especialmente las referencias tanto a la asunción de compromisos nacionales concretos por parte de los Jefes de Estado o de Gobierno, como a la supervisión de los compromisos y de su cumplimiento por parte del Consejo Europeo (30). En el mismo sentido apuntan los objetivos expresamente perseguidos con el Pacto por el Euro Plus: el fomento de la competitividad y el empleo, el reforzamiento de la estabilidad financiera y la contribución a la sostenibilidad duradera de las finanzas públicas, y ello a pesar de su evidente carencia de eficacia jurídica vinculante *ad extra*. En este sentido sería precisa una implementación a través de medidas concretas, ejecutadas a través de Tratados de ajuste y reforma de la Unión con cada Estado miembro (31).

(30) *Vid.* la letra C del Pacto: «Cada año, cada Jefe de Estado o de Gobierno asumirá una serie de compromisos nacionales concretos. Al actuar así, los Estados miembros tendrán en cuenta las prácticas idóneas y tomarán como punto de referencia a aquellos que consigan mejores resultados, tanto en el marco europeo como en relación con otros socios estratégicos.

El cumplimiento de los compromisos y el avance hacia los objetivos políticos comunes será supervisado políticamente por los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro y los países participantes, anualmente y basándose en un informe que elaborará la Comisión. Además, los Estados miembros se comprometen a consultar a sus socios sobre todas y cada una de las reformas económicas importantes que puedan tener repercusiones en otros ámbitos antes de su adopción».

(31) Cfr. «Un marco integrado de política económica» en el Informe final del Grupo Consultivo sobre el Futuro de Europa de los Ministros de Asuntos Exteriores de Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Polonia, Portugal y España, pág. 6; *vid.* también la sección III «Marco integrado de política económica», en el Informe provisional del Presidente del Consejo Europeo: «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria. Informe intermedio» de 12 de octubre de 2012.

3. MEDE y TCG como Derecho internacional comunitario (Unionsvölkervertragsrecht)

a) El Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)

El Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, adoptado el 2 de febrero y cuya entrada en vigor se produjo, tras la Sentencia del BVerfG, el 27 de septiembre (32), constituye un claro ejemplo de instrumento contractual intracomunitario de ayuda recíproca creado bajo la forma de una organización internacional. El provisional Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) —conocido en la jerga política y periodística como «fondo de rescate» (*Rettungsschirm*)—, que acabará integrándose en el MEDE, se configura como una sociedad de base contractual constituida conforme al Derecho luxemburgués. Por efecto de la Sentencia del BVerfG de 12 de septiembre, este mecanismo de estabilidad no sólo se ha visto dotado de una amplia repercusión política, sino que ha sido objeto de un reconocimiento constitucional y europeo tal que su análisis merecería un estudio aparte (33). A la hora de analizar las relaciones entre el Derecho primario y el Derecho internacional comunitario resulta de especial interés la modificación introducida en el artículo 136 TFUE mediante la adición de su apartado tercero.

A través de la introducción del artículo 136.3 TFUE, la cuestionable base jurídica del transitorio FEEF del artículo 122.2 TFUE (34) quedaba sustituida

(32) *Vid.* la Declaración interpretativa sobre el Mecanismo Europeo de Estabilidad, así como la Declaración del Presidente del Eurogrupo Jean-Claude Juncker sobre la entrada en vigor del Tratado MEDE del mismo día. Acerca del MEDE y del Pacto Fiscal, *vid.* también A. GLASER, «Die Neuausrichtung der EU-Finanzverfassung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus», *DÖV*, 2012, págs. 901 y sigs.; S. PILZ, «Europa auf dem Weg zur Stabilitätsunion? Der Fiskalvertrag im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts», *DÖV*, 2012, págs. 909 y sigs.

(33) Sentencia de 12.9.2012 —2BvR 1390/12; 2BvR 1421/12; 2BvR 1438/12; 2BvR 1439/12; 2BvR 1440/12; 2BvE 6/12; al respecto, *vid.* el comentario de C. TOMUSCHAT, DVBl. 2012, págs. 1432 y sigs.; sobre la primera Sentencia relativa al MEDE de 19.6.2012 *vid.* S. GRAF VON KIELMANNSEGG, «Parlamentarische Informationsrechte der Bundesregierung», *6 EuR*, 2012, págs. 654 y sigs.; *vid.* con más detalle *infra* IV.

(34) *Cfr.* al respecto U. HÄDE, «Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme», *ZG*, 2011, pág. 1 (25); escéptico D. THYM, «Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle», *EuZW*, 2011, pág. 167; J.-V. LOUIS, «The no-bailout clause and rescue packages», *47 CMLR*, 2010, pág. 983; A. WEBER (cit. nota 3), pág. 937; en sentido crítico K. HENTSCHELMANN, «Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel –Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion», *EuR*, 2011, pág. 300; H. KUBE/E. REIMER, «Grenzen des Europäischen Stabilitätsmechanismus», *NJW*, 2010, pág. 1914.

por un mecanismo duradero de solidaridad. Resulta lógico que esa modificación, adoptada por unanimidad del Consejo Europeo, fuera atacada por los recurrentes en el proceso de tutela cautelar ante el BVerfG como una modificación sustancial del TFUE no realizable a través del procedimiento de revisión simplificado (35).

b) *El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea (TECG)*

Como se ha mencionado ya, existe una estrecha conexión entre las normas de Derecho secundario de la Unión dirigidas al control presupuestario preventivo y el TECG como Tratado intergubernamental ratificado por 25 Estados miembros y susceptible de extensión a los dos Estados aún reacios —Gran Bretaña y República Checa (36)—. Sin embargo, además de la variante de supervisión presupuestaria, el TECG presenta una dimensión adicional tendente a la reducción de la deuda de los Estados miembros en un 0,5 por 100 del PIB anual a través de la incorporación de reglas de endeudamiento en las Constituciones o en el Derecho infraconstitucional nacional. Este compromiso supone una suerte de *pactum de contrahendo* relativo a la introducción de reglas de disminución del endeudamiento de carácter jurídicamente vinculante en los ordenamientos nacionales, preferentemente a través de disposiciones de alto rango normativo (como es el caso, por ejemplo, de las leyes orgánicas en Francia) (37). Esta variante del Tratado no sólo compromete expresamente al respeto de la primacía del Derecho secundario y primario, sino que impone asimismo una profundización de la disciplina presupuestaria a través de la inducción de reformas constitucionales o infraconstitucionales. La posibilidad de hacer valer ante el TJUE este compromiso contractual autoimpuesto —el cual, mediante un Protocolo adicional, atribuye legitimación procesal al trío presidencial del Consejo previo informe favorable de la Comisión (38), sorteando con ello la legitimación con-

(35) *Vid.* Sentencia BVerfG de 12.9.2012, marg. 149.

(36) Acerca del Pacto Fiscal en comparación con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, *vid.* F. HEINEMANN/M.-D. MOESSINGER/S. OSTERLOH, *Feigenblatt oder fiskalische Zeitenwende? Zur potenziellen Wirksamkeit des Fiskalvertrags, integration*, 2012, págs. 167 y sigs.

(37) En su decisión n.º 2012-653 DC du 9 août 2012, el Conseil Constitutionnel francés ha considerado al TSCG («Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire») totalmente compatible con la Constitución francesa.

(38) Apartado 2 del Apéndice al Protocolo sobre la firma del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, BT-Drs. 17/9046, 17.

cedida a los Estados miembros por el artículo 273 TFUE— resulta, sin embargo, más que dudosa (39).

Como es sabido, en su sentencia sobre la suspensión cautelar el BVerfG ha considerado la modificación y ampliación del artículo 136 como base suficiente para el establecimiento de un mecanismo permanente de auxilio financiero de los Estados miembros (40). Sin aludir a la distinción conceptual entre habilitación declaratoria y constitutiva, se refiere a una «remodelación fundamental de la Unión Económica y Monetaria preexistente» (41). Así, *«el establecimiento de un mecanismo permanente de asistencia mutua de los Estados miembros de la zona euro fuera del marco de la Unión Europea se desprende, aunque no totalmente, del principio de autonomía de los presupuestos nacionales que ha caracterizado a la Unión Monetaria hasta la fecha (cfr. al respecto BVerfGE 129, 124/181). Pues con ello se relativiza la dependencia de los mercados respecto de las posibilidades de refinanciación estatal asociada a ese principio, al permitirse las ayudas entre Estados miembros de la zona euro cuando ello sea indispensable para la estabilización del conjunto de la zona euro»* (42). Curiosamente, el Tribunal no interpreta el artículo 136.3 TFUE como una plasmación del principio de solidaridad, sino como una reafirmación de la soberanía de los Estados miembros: *«El artículo 136.3 no pone en marcha por sí mismo ningún mecanismo de estabilidad sino que se limita a abrir a los Estados miembros la posibilidad de establecer los mecanismos correspondientes mediante tratado internacional... Desde este punto de vista, el artículo 136.3 TFUE viene a confirmar la soberanía de los Estados miembros, al reconocerles la facultad de decidir si, y de qué forma, establecer un mecanismo de estabilidad»* (43). En el caso *Pringle* (44), el TJUE no parece haber atribuido al precepto significado constitutivo especial alguno; por lo demás, se afirma que la concesión de ayudas financieras en forma de préstamos a través del MEDE no contraviene la prohibición de corresponsabilidad financiera del artículo 125 TFUE. Queda así resuelta la controversia referida a la aplicabilidad de la prohibición de rescate, confirmándose (aunque sin citarlo expresamente) el criterio del BVerfG. Sin

(39) Crítico al respecto A. WEBER (cit. nota 11), pág. 804; C. ANTPÖHLER (cit. nota 16), pág. 385.

(40) Sentencia BVerfG de 12.9.2012, marg. 232 y sigs.

(41) Sentencia BVerfG, cit., marg. 232 con cita de C. CALLIES, «Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht— Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms», *ZEuS*, 2011, pág. 213 (279); H. KUBE, «Rechtsfragen der völkervertraglichen Euro-Rettung», *WM*, 2012, pág. 245 (247).

(42) Sentencia BVerfG, ult. loc. cit.

(43) Sentencia BVerfG, cit., marg. 236.

(44) TJUE, Sentencia del Pleno de 27.11.2012, C-370/12 (*Pringle*).

embargo, no puede desconocerse que el TJUE adopta una interpretación estricta de las competencias de la Unión monetaria, restringiéndolas prácticamente a la garantía de la estabilidad de precios a través del BCE, a pesar de que él mismo vislumbra en el artículo 125 TFUE un instrumento para «el mantenimiento de la estabilidad financiera en la Unión Monetaria» (45). Aunque el TJUE no entra a discutir en abstracto la cuestión de la coexistencia entre el Derecho comunitario y los tratados internacionales accesorios, puede presumirse que no descartaría el método comunitario en el supuesto de competencias compartidas, sino que aceptaría el uso de «tratados internacionales intracomunitarios» en tanto los mismos no contradijesen los objetivos y exigencias del Derecho primario. De esta forma el TJUE avanza en el desarrollo de su jurisprudencia relativa a la cooperación extracontractual, que encuentra su límite cuando la autonomía del Derecho de la Unión y el funcionamiento conforme con los Tratados del sistema institucional son puestos en tela de juicio (46).

El «Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria» (TECG) de 2 de marzo de 2012 constituye, como ha quedado expuesto, otro elemento de Derecho internacional intracomunitario para la disciplina presupuestaria y la disminución del endeudamiento. Se encuentra estrechamente conectado, a través de múltiples referencias, con las normas de Derecho secundario integrantes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y se fundamenta en las disposiciones relativas a las políticas económicas de los Estados miembros (arts. 121 y sigs. TFUE). Desde una perspectiva de Derecho comparado resulta interesante observar que algunos de los Estados europeos con exceso de deuda han incorporado reglas de limitación del endeudamiento incluso con anterioridad a la firma del TECG; tal ha sido el caso de Italia, Portugal e incluso Gran Bretaña, que ha introducido un nuevo código fiscal desde 2010; en España, la regla de limitación del endeudamiento al 0,4 por 100 del PIB fue incorporada con rango constitucional, mientras que en Austria, a falta de las mayorías necesarias para efectuar una reforma constitucional, la regla

(45) *Pringle*, marg. 135: «El respeto de esa disciplina [presupuestaria] contribuye a escala de la Unión a la realización de un objetivo superior, a saber, el mantenimiento de la estabilidad financiera de la Unión Monetaria» (!). M. NETTESHEIM aprecia un fracaso del artículo 125 TFUE en la gestión de la crisis, que no podría paliarse mediante ayudas crediticias bilaterales, «Der Umbau der europäischen Währungsunion: politische Aktion und rechtliche Grenzen», en S. KADELBACH (ed.), *Nach der Finanzkrise: Politische und rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung*, 2012, págs. 31 y sigs. (50 y sigs.).

(46) M. NETTESHEIM (cit. nota 45), pág. 46. También en este sentido las ponencias de D. THYM, *Krisenbewältigung durch flexible Integration? Chancen und Risiken*, y de R. UERPMANN-WITZACK, *Völkerrecht als Ausweichordnung*, en el XXII Wiss. Kolloquium der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht el 30.11.2012 en Hamburgo.

de limitación del 0,35 por 100 se introdujo a través de la ley presupuestaria federal (47).

Esta pauta vino marcada por la introducción en 2009 del llamado «freno de deuda» (*Schuldenbremse*) en los artículos 109.3 y 115.2 GG, a través del cual se establece una barrera de déficit del 0,35 por 100 a partir de 2016 para la Federación, y del 0 por 100 a partir de 2020 para los Länder; la influencia del modelo suizo en este ámbito resulta manifiesta (48).

En su sentencia relativa al Tratado MEDE, el BVerfG ha analizado también el alcance constitucional del TCEG, acertando al señalar la estrecha conexión del Tratado con el Derecho secundario. Junto con el ya mencionado nexo relativo a la confirmación e inversión parcial de las reglas de votación en el procedimiento de déficit, el TCEG impone también la presentación de programas de colaboración presupuestaria y económica (art. 5.1 TCEG) que se incrustan en el procedimiento de déficit previsto en el Derecho primario (art. 126 TFUE). El Tribunal también ha interpretado esta disposición como una cláusula favorable a la soberanía de los Estados contratantes, al entender que éstos se ven beneficiados por la norma, que no los limita a reaccionar ante recomendaciones vinculantes de los órganos europeos (49). En este punto es donde se pone de manifiesto la estrecha ligazón y remisión con el Derecho de la Unión. La supervisión de estos programas se encomienda también en este caso a la Comisión Europea y al Consejo a través de la figura del préstamo de instituciones (*Organleihe*). El Tribunal ha observado con acierto que no existe intervención directa alguna de las instituciones sobre la legislación presupuestaria nacional (50).

Finalmente, debe indicarse de que ni el Tratado MEDE ni el TCEG incluyen un derecho de separación o de rescisión. El BVerfG consideró que en el caso del MEDE resulta innecesaria la existencia de un derecho de separación o de rescisión, en cuanto la carga presupuestariamente relevante está limitada contractualmente a 190.024.800.000 euros (51). Por lo que respecta al TCEG, el Tribunal mantiene que la cuestión podría estar abierta, ya que el Derecho internacional consuetudinario reconoce la posibilidad de separación de un Tratado en cualquier momento si hay común acuerdo, o en caso de cambio fundamental

(47) F. HEINEMANN/M.-D. MOESSINGER/S. OSTERLOH (cit. nota 31), pág. 177.

(48) F. HEINEMANN/M.-D. MOESSINGER/S. OSTERLOH (cit. nota 31), pág. 177; S. KIRCHGÄSSNER, *Nachhaltige Fiskalpolitik im föderalen Staat. Die Sicht der Schweiz*, Workshop St. Gallen de 27.1.2011.

(49) Sentencia BVerfG, cit., marg. 311.

(50) Sentencia BVerfG, cit., marg. 311 con referencia a la Resolución del Conseil Constitutionnel, Dec. no. 2012-653 DC de 9.8.2012, Cons. 32.

(51) Sentencia BVerfG, cit., marg. 279.

de las circunstancias si la retirada es unilateral. Con ello resulta patente que el Tratado, a pesar de su extrema vinculación con el Derecho europeo primario y secundario y de su integración por remisión en el Derecho de la Unión, se encuentra sometido a las reglas generales del Derecho de los tratados internacionales plasmadas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT).

III. PROPUESTAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN FISCAL

Tanto el Informe Final del Ministro de Asuntos Exteriores de 17 de septiembre como el Informe Intermedio del «Grupo de los cuatro» de 12 de octubre y su Informe Final de 5 de diciembre de 2012 contienen una serie de propuestas dirigidas a una consolidación de la unión fiscal en sentido amplio. Las medidas previstas, recogidas con distinta importancia y orden, son:

1. Marco presupuestario integrado.
2. Marco integrado de política económica.
3. Marco financiero integrado (52).

Aunque en el Informe Final del Grupo de los cuatro la integración de marcos financieros (*integrated financial framework*) pasa a ocupar el primer lugar, acentuándose de este modo la urgencia de una supervisión bancaria única por parte del BCE en los Estados de la zona euro (incluidos los socios voluntarios) (53), el siguiente análisis se limita a los dos primeros tipos de medidas señaladas, dada su más estrecha relación con el objeto de este estudio.

1. *Marco presupuestario integrado* (integrated budgetary framework)

En opinión del Ministro de Asuntos Exteriores, el llamado marco presupuestario integrado debería diseñar mecanismos de supervisión de las políticas

(52) *Vid.* Informe Final del Ministro de Asuntos Exteriores, págs. 6 y sigs.; Informe Intermedio de 12.10.2012 «Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Interim Report, EN», págs. 4 y sigs., así como el Informe Final del mismo nombre de 5.12.2012, firmado por el Presidente del Consejo Europeo H. van Rompuy, el Presidente de la Comisión J. M. Barroso, el Presidente del Eurogrupo J.-C. Juncker y el Presidente del BCE Draghi.

(53) En una primera etapa, hasta el final de marzo de 2013, debe completarse la recapitalización de los bancos a través del MEDE, y en las etapas segunda y tercera (2013/2014) ha de crearse un mecanismo único de resolución bancaria (*single resolution mechanism*). *Vid.* el Informe Final, EN, págs. 5 y sigs.; NZZ de 8.12.2012, Nr. 287, pág. 9.

fiscales más efectivos, así como fortalecer el papel atribuido al Comisario de economía y finanzas, mientras que las medidas concretas, y en particular una especificación de las competencias de supervisión, siguen siendo cuestiones en gran medida abiertas; a la vez, las relaciones internas de tensión con la autonomía presupuestaria nacional resultan visibles, ya que se dispone el respeto absoluto a la competencia de los Estados miembros para la configuración de sus presupuestos (54).

Esta lectura podría significar también que en caso de atribución de mayores poderes de intervención a la Comisión (por ejemplo, reconociendo un derecho de veto a un Comisario de presupuesto) el objeto de la supervisión no debe ser la composición porcentual de las distintas partidas del presupuesto, sino únicamente la cuantía de éste. No obstante, siendo realistas, ello parece cuestionable en supuestos de desproporción en el gasto realizado por un Estado miembro (por ejemplo, gastos en defensa que carecen de relación razonable con el producto interior bruto). Además, en este punto el desacuerdo es evidente, existiendo algunos Estados miembros partidarios de promover medidas destinadas a comunitarizar la deuda pública.

El Informe Final del Grupo de los cuatro resulta algo más específico en este sentido, al introducir el concepto de «fiscal capacity» (capacidad presupuestaria) en el conocimiento de que el fortalecimiento de la disciplina presupuestaria a través de la reducción de la deuda no es suficiente, por sí solo, para zanjar las reformas estructurales. En la segunda etapa de reformas, el aumento de la capacidad presupuestaria debe —con independencia del marco financiero quinquenal de la Unión Europea— promover reformas estructurales con incentivos limitados, temporales y flexibles, a través de programas de colaboración con instituciones de la Unión; en una tercera fase debe establecerse una verdadera capacidad presupuestaria dirigida a amortiguar crisis económicas, a semejanza de un plan de seguros (*insurance type mechanism*). La capacidad presupuestaria podría financiarse a través de cuotas, ingresos propios o una combinación de ambos elementos, dependiendo de si se adopta un enfoque micro o macroeconómico. A largo plazo debe ensayarse también la capacidad de préstamo, aunque se evita el uso de la noción «bonos comunes» (55). La gran vaguedad de las propuestas deja espacio suficiente para distintos enfoques, tanto más cuando el informe presentado por el Gobierno Federal en la cumbre celebrada en Bruselas

(54) Informe Final del Ministro de Asuntos Exteriores sobre el Futuro de Europa de 27 de noviembre de 2012, págs. 5 y sigs.

(55) Informe Final, cit., pág. 12: «Guiding principles for the shock absorption function of an EMU fiscal capacity».

los días 13 y 14 de diciembre de 2012 fue acogido como una mera sugerencia (56). En términos jurídicos debería darse entrada al método comunitario, aunque a la vista de las experiencias previas en la profundización de la UME tal posibilidad deba ser evaluada con escepticismo.

2. Marco integrado de política económica (integrated economic policy framework)

El llamado marco integrado de política económica constituye tal vez —junto con los derechos de supervisión ya existentes del «Six-Pack» y los del proyectado «Two-Pack»— la expresión más potente de la llamada «gobernanza económica», favorecida enérgicamente en la actualidad tanto por las instituciones de la Unión como por distintos Estados miembros. El término aparece en varios documentos del Consejo y de la Comisión, como, por ejemplo, en el TCEG o en la Declaración del Consejo Europeo de 18 de octubre de 2012.

La «gobernanza económica» (*economic governance*) (57) refuerza los poderes de control de la Comisión sobre las políticas económicas. En el marco del Semestre Europeo, tales poderes vendrán caracterizados por la formulación de programas de colaboración de naturaleza obligatoria para los Estados de la zona euro y voluntaria para los Estados no miembros del euro. Aquí se pone de manifiesto una vez más la mezcla de formas de actuación de la Unión Europea, en su propósito de seguir avanzando en la gobernanza económica europea mediante el fortalecimiento tanto del método comunitario, como del método contractual intracomunitario (58).

IV. RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA INTEGRACIÓN (DEMOKRATISCHE INTEGRATIONSVERANTWORTUNG)

La creciente salvaguardia de las medidas de rescate del euro a través de instrumentos de Derecho internacional comunitario —MEDE y TCEG— constituye un verdadero campo de pruebas para la concepción de la «responsabilidad

(56) FAZ de 14.12.2012, pág. 2; FAZ de 15.12.2012, pág. 2.

(57) Sobre el concepto C. ANTPÖHLER (cit. nota 16); *vid.* también W. OBWEXER, «Das System der “Europäischen Wirtschaftsregierung” und die Rechtsnatur ihrer Teile: Sixpack – Europlus-Packt – Europäisches Semester – Rettungsschirm», 67 ZÖR, 2012, págs. 211 y sigs.

(58) «Key elements of arrangements of a contractual nature on structural reforms», cit., EN 16.

en la integración» (*Integrationsverantwortung*) de los órganos constitucionales alemanes según fue formulada por el BVerfG en su Sentencia relativa al Tratado de Lisboa (*Lissabon-Urteil*) (59). No es ésta sede para someter a examen desde la perspectiva de la teoría constitucional a este modelo de «enganche» entre espacios o niveles políticos distintos, ni de valorar en sentido crítico la responsabilidad primaria del legislador alemán democráticamente legitimado, acentuada en la Sentencia sobre el Tratado de Lisboa (60).

Lo que resulta indiscutible es que el BVerfG se esfuerza por realizar un ajuste de la responsabilidad democrática del legislador presupuestario, en un intento de compensar el creciente déficit democrático originado por el aumento del uso de instrumentos de Derecho internacional comunitario.

Las resoluciones dictadas hasta la fecha en torno a la responsabilidad democrática en la integración [Sentencia sobre las ayudas a Grecia de 7.9.2011 (61); *Sondergremium* de 28.2.2012 (62); Sentencia MEDE I de 19.6.2012 (63), y MEDE II de 12.9.2012 (64)] intentan, por un lado, consolidar la responsabilidad presupuestaria del Parlamento en cuanto a la aprobación de habilitaciones presupuestarias indeterminadas e impredecibles de procedencia intergubernamental y supranacional. Así, en la Sentencia relativa a Grecia se señaló que las habilitaciones generales para la asunción de garantías podrían redundar en una restricción de los márgenes de configuración política (65). En términos algo vagos, el Tribunal manifestó que «toda medida solidaria de ayuda que implique un gasto de la Federación en el contexto comunitario o internacional debe ser objeto de aprobación específica por el Bundestag»; además, «debe garantizarse la existencia de una suficiente influencia parlamentaria respecto de la forma

(59) Sentencia BVerfG de 30.06.2009 – BVerfGE 123, marg. 245. Al respecto puede verse M. NETTESHEIM, «“Integrationsverantwortung” – verfassungsrechtliche Verklammerung politischer Räume», en PECHSTEIN (ed.), *Integrationsverantwortung*, 2012, págs. 11 y sigs.; R. LHOTTA/J. KETELHUT, «Integrationsverantwortung und parlamentarische Demokratie: das Bundesverfassungsgericht als Agent des “verfassten politischen Primär-raums”?», *AöR*, 2010, pág. 864.

(60) Sentencia BVerfG 123, marg. 216 y sigs., en especial 229, 238 y sigs.; cfr. también C. CALLIES, *Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene*, 2010, págs. 34 y sigs.; C. D. CLASSEN, «Legitime Stärkung des Bundestags oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?», *JZ*, 2009, págs. 881 y sigs.; A. HATJE, «Demokratische Kosten souveräner Staatlichkeit», *EuR*, 2010, pág. 123.

(61) Sentencia BVerfG de 7.9.2011 (*Griechenlandhilfe-Urteil*) – 2BvR 987/10; 2 BvR 1485/10; 2BvR 1099/10.

(62) Sentencia BVerfG de 28.2.2012 – 2BvE 8/11.

(63) Sentencia BVerfG de 19.6.2012 – 2BvE 4/11.

(64) Sentencia BVerfG de 12.9.2012 (cit. nota 33).

(65) Sentencia BVerfG, cit., marg. 127.

de utilización de los recursos disponibles» (66). A pesar de la ambigüedad en cuanto a los destinatarios de esa responsabilidad (legislador, Parlamento o comisión presupuestaria), el Tribunal se ha ocupado de precisar que la decisión no debe atribuirse a una comisión presupuestaria de composición reducida (*Sondergremium*) ni siquiera de manera compartida en casos de especial urgencia o confidencialidad según el artículo 3.3 StabMechG, sino que debe respetarse la responsabilidad del legislador presupuestario al respecto (con la excepción de la adopción de medidas del FEEF) (67).

Por otra parte, en su Sentencia MEDE I el BVerfG ha fortalecido los derechos de participación de Bundestag y Bundesrat respecto de los tratados internacionales complementarios (*völkerrechtliche Ergänzungsverträge*) que guarden una especial relación de complementariedad o cercanía con el programa de integración de la Unión, a cuyos efectos el Tribunal ha realizado una interpretación expansiva, literal-sistemática, teleológica e histórica del artículo 23.2 GG (68). El concepto de «asuntos de la Unión Europea» se extiende en consecuencia no sólo a los actos normativos de la Unión (art. 23.3 GG), sino a todos los Tratados que en virtud de habilitaciones contenidas en normas de Derecho primario o secundario se encuentren estrechamente relacionados con el programa de integración de la Unión, también mediante el préstamo de instituciones. De este enfoque se deriva para los órganos constitucionales un deber de información completa y efectiva, tan pronto como sea posible, en relación con todos los documentos oficiales y los informales, pero no así respecto de los documentos de posicionamiento para la preparación de negociaciones, de modo tal que subsiste un núcleo protegido de autorresponsabilidad ejecutiva (69). El Tribunal ha extendido también este mandato de información al Pacto por el Euro Plus, como compromiso contractual autoimpuesto por los Estados firmantes (70). En su Sentencia MEDE II, que debía decidir únicamente sobre la petición de suspensión cautelar del Tratado MEDE y del TCEG, el BVerfG ha llevado a cabo un riguroso control de constitucionalidad de los tratados internacionales complementarios de la Unión Económica y Monetaria y ha declarado la compati-

(66) Sentencia BVerfG, cit., marg. 128.

(67) Sentencia BVerfG (cit. nota 62), marg. 132 y sigs., en especial 142 y sigs. Crítico respecto de su fundamentación, M. NETTESHEIM, «Bundesverfassungsgericht und Staatsschuldenkrise: Parlamentarisierung und Repolitisierung der Eurorettung», en *Jahrbuch des Föderalismus*, 2012, págs. 259 y sigs. (268 y sigs.).

(68) Sentencia BVerfG (cit. nota 63), marg. 100 y sigs.

(69) S. GRAF VON KIELMANNSEGG, «Anmerkung zum ersten ESM-Urteil vom 19.6.2012», *EuR*, 2012, págs. 654 y sigs. (664).

(70) Sentencia BVerfG (cit. nota 63), marg. 157.

lidad básica de los dos citados instrumentos con la GG desde el punto de vista del control presupuestario por parte del Parlamento. Por lo demás, cualquier interferencia en la autonomía presupuestaria nacional por parte del Derecho secundario asociado al TCEG, cuya importancia se ha acentuado con el Two-Pack, debe ser objeto de interpretación conforme con la Constitución (71).

El BVerfG no se ha visto en la necesidad de profundizar en el alcance de la primera frase del artículo 23.1 GG. Resulta evidente que ambos Tratados están sujetos a aprobación en el sentido del artículo 23.1 GG, pues con ellos se produce —aun sin transferencia de soberanía en los términos del art. 23.1 GG— una modificación material del contenido de los Tratados de la Unión (72).

Frente a esta construcción de la «responsabilidad para la integración» formulada por el BVerfG podría oponerse, desde una perspectiva teórico-constitucional, que la misma constituye una extralimitación judicial que no tiene cabida dentro del margen de interpretación atribuido a la jurisdicción constitucional. Sin embargo, esta crítica resulta, con excepción de ciertos pasajes de la Sentencia relativa al Tratado de Lisboa, difícilmente sostenible (73).

V. CONCLUSIONES

Desde 2010, la persistente crisis financiera y de deuda en que aún nos hallamos inmersos ha dado lugar a la creación de un heterogéneo instrumentalario de formas jurídicas de actuación de procedencia comunitaria e internacional. La profundización de la supervisión presupuestaria a través de la simplificación del procedimiento de control del déficit responde en parte a la tradición, si bien sigue sin producirse la decisiva inversión de la regla de la mayoría cualificada en lo referido a la determinación del criterio del 60 por 100 de endeudamiento. La mezcla de formas de actuación del llamado método comunitario —esto es, por una parte, el Derecho de la Unión directamente aplicable, y, de otro lado, la actuación intergubernamental mediante tratados internacionales y resoluciones del Consejo— ofrece un complejo panorama jurídico que resulta justificable si se tiene en cuenta la función instrumental del Derecho para la gestión de situaciones de emergencia, si bien hace necesaria una labor de ordenación sistemática. En cualquier caso,

(71) Sentencia BVerfG (cit. nota 33), marg. 315; la afirmación de que la Comisión carece de toda facultad para la configuración de los presupuestos resulta, tras el Two-Pack, difícilmente sostenible.

(72) A. LORZ/H. SAUER, «Ersatzunionsrecht und Grundgesetz», *DÖV*, 2012, págs. 573 y sigs. (581), que aboga por un entendimiento amplio de la integración del artículo 23.1 GG.

(73) Cfr. M. NETTESHEIM (cit. nota 59), págs. 51 y sigs.

no debe perderse de vista el objetivo de la Unión Económica y Monetaria como parte de una Unión política en evolución; en particular, las condiciones de responsabilidad democrática (*accountability*) deben ser observadas estrictamente a todos los niveles. El gradual desarrollo y profundización de la Unión Económica y Monetaria debe verse acompañado por medidas de democratización adicionales en los correspondientes niveles de responsabilidad. En varias de sus sentencias, y recientemente en la relativa al Tratado MEDE, el BVerfG ha establecido la dirección a seguir para la inclusión de los parlamentos nacionales; asimismo, la Declaración interpretativa debería ser de utilidad para el resto de Estados parte del MEDE. En la medida en que los Derechos presupuestarios pasen a someterse a tutela comunitaria, las limitaciones de la autonomía presupuestaria nacional deben verse compensadas a través del establecimiento de deberes de información y de consulta. Ello es también válido para los supuestos de ayudas provisionales de capital a través de una institución financiera internacional estrechamente vinculada con la UE. La profundización de la Unión Económica y Monetaria en el sentido de una «monetary and economic governance» de carácter estable no presupone necesariamente el gran salto a la Unión política con la transferencia de las restantes competencias de los Estados miembros, pero proporcionaría una mejor base y una perspectiva a largo plazo. Dadas las resistencias en numerosos Estados miembros y las escasas probabilidades de alcanzar en un futuro próximo un equilibrio financiero similar al de un Estado federal, la Unión seguirá dependiendo hasta nuevo aviso de un «equilibrio solidario pre federal» (*präföderalen Solidaritätsausgleich*). Si el equilibrio financiero típico de las estructuras federales puede transformar a la Unión en una figura similar a un Estado federal aun con anterioridad a la obtención de la denominada competencia-competencia (*Kompetenz-Kompetenz*), sigue siendo una cuestión abierta.

RESUMEN

El presente trabajo examina los mecanismos, tanto de carácter preventivo como represivo, que el Derecho de la Unión Europea recoge en la actualidad para garantizar la disciplina presupuestaria en la Unión Monetaria. Se analizan también las principales novedades contenidas en las recientes propuestas de profundización en la Unión fiscal, así como el uso de instrumentos jurídicos de carácter intergubernamental para garantizar la estabilidad presupuestaria en la zona Euro y las implicaciones que de ello pueden derivarse a la luz del principio democrático.

PALABRAS CLAVE: Autonomía presupuestaria; disciplina presupuestaria; déficit excesivo; método comunitario; instrumentos intergubernamentales; responsabilidad democrática.

ABSTRACT

This paper examines the mechanisms, both preventive and repressive, currently contained in EU Law in order to ensure budgetary discipline in the European Monetary Union. It also analyzes the main innovations contained in the recent proposals for deepening of the Fiscal Union, as well as the use of intergovernmental legal instruments with the purpose of ensuring budgetary stability in the Eurozone and the implications that this may have in the light of the democratic principle.

KEYWORDS: Budgetary autonomy; budgetary discipline; excessive deficit; community method; intergovernmental instruments; democratic accountability.

