

LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LA GOBERNANZA MACROECONÓMICA Y FISCAL DE LA UE: HACIA UNA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL EUROPEA

CARLOS J. CLOSA MONTERO

Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC

I. LA CRECIENTE INTEGRACIÓN DIFERENCIADA EN LA UE.—II. LA HEGEMONÍA ALEMANA EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA Y FISCAL.—III PETRIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DE PREFERENCIAS DE POLÍTICA MACROECONÓMICA Y FISCAL.—IV. LA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL: LA PREENMINENCIA DE LA DISCIPLINA FISCAL Y LA DISPONIBILIDAD DE LO SOCIAL.—V. LA «AGENCIALIZACIÓN» DE LA GOBERNANZA MACROECONÓMICA Y FISCAL.—1. *El reforzamiento del papel de vigilancia y castigo de la Comisión.*—2. *Desparlamentarización: la retirada de los parlamentos.*—3. *La débil cooperación interpalamentaria.*—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN

Las medidas introducidas para gestionar la crisis han transformado la arquitectura institucional de la gobernanza macroeconómica y fiscal de la UE en cuatro dimensiones. Primero, los cambios han petrificado (es decir, elevado a un rango normativo superior) determinadas opciones en esos ámbitos políticos. Segundo, en términos sustantivos, la constitución económica europea ha virado hacia un marcado carácter monetarista con una casi ilegalización, en paralelo, del keynesianismo. Tercero, en la dimensión institucional, la Comisión ha emergido cómo un actor funcional con un papel capital, mientras que los parlamentos, en cuarto lugar, sean nacionales o europeos, han quedado totalmente relegados. En conjunto, los cambios implican una «mutación constitucional» en la UE.

Palabras claves: Gobernanza macroeconómica y fiscal europea; cambios constitucionales europeos; instituciones de la UE.

ABSTRACT

The measures approved for managing the fiscal and economic crisis have transformed EU institutional architecture for governance in these policy domains in four interrelated dimensions. First, changes have petrified (i.e. upgrading to a superior legal level) certain policy options (which belong usually to the domain of normal politics in domestic settings). Second, the EU economic constitution has turned towards a marked monetarist pattern with a parallel quasi-illegalization of Keynesianism. Third, the Commission has emerged as a dominant actor but with a strong technical profile whilst, fourth, parliaments (either national or the EP) have a very marginal role. Taken together, these changes imply a «constitutional mutation» of the EU.

Key words: European macroeconomic and fiscal governance; European constitutional changes; EU institutions.

INTRODUCCIÓN

El concepto de mutación constitucional acuñado por (Jellinek 1991)(1) refiere a un cambio sustantivo en los aspectos esenciales de la constitución sin proceder a través de una reforma constitucional formal. En un sentido laxo, el cambio de las reglas de la gobernanza macroeconómica y fiscal entre 2008 y 2013 puede entenderse cómo una auténtica mutación constitucional, en coincidencia con lo ya afirmado por Tuori and Tuori (2014) y Menéndez (2012b). Esas normas comprenden tres tratados, dos instrumentos *ad hoc* y dos grupos de reglamentos (los *Six* y *Two Packs*). Los cambios operados son tanto formales cómo sustantivos. En cuanto a los primeros, las nuevas normas han introducido una creciente fragmentación y diferenciación de la estructura jurídica que rigen las políticas macroeconómica y fiscal. La fragmentación/diferenciación ha preservado sin embargo la coherencia institucional y sustantiva de las mismas. El segundo aspecto formal tiene que ver con la petrificación en legislación primaria de determinadas opciones de política macroeconómica y fiscal, lo que, a su vez, provoca una «mutación constitucional» limitando el posible desarrollo de la «constitución social» (que, por otra parte, está restringida al ámbito nacional). En cuanto a los cambios sustantivos, las reformas han supuesto la Europeización de las preferencias alemanas en materia macroeconómica y fiscal o, si se quiere, la germanización de la gobernanza del euro. En particular, la mutación ha convertido a las políticas keynesianas de demanda en «a-legales». Y, finalmente, el cambio se completa con la «agen-

(1) Véase también TUORI; 2013.

cialización» en el modelo de gobernanza: la atribución de responsabilidades crecientes a órganos despolitizados en detrimento de los órganos políticos (esto es, parlamentos, tanto nacionales como el propio PE). Este trabajo examina esos cuatro cambios para concluir que la UE ha mutado su constitución y la de los estados miembros en una transformación de efectos impredecibles.

I. LA CRECIENTE INTEGRACIÓN DIFERENCIADA EN LA UE

Las reglas que definen la nueva gobernanza macroeconómica y fiscal han sido incluidas en varios instrumentos de naturaleza diferente: la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FESF); el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MESF); el Pacto Euro-plus (no vinculante); la enmienda del artículo 136 TFEU; el Tratado de Estabilidad, Cooperación y Gobernanza (TECG); el Tratado del Mecanismo de Estabilidad Europea (TMEDE) y la legislación derivada reformando el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y ampliando los controles macroeconómicos y fiscales [*Six (2) y Two (3) Packs*]. Aunque esta conjunto de instrumentos pueden dar impresión de fragmentación, conviene matizar esta: por un lado, es una práctica más habitual de lo que pueda parecer en la UE, hasta el punto que su constitución se definió como una de «piezas» y «partes» (Curtin 1993). Y, por otra parte,

(2) Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; 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; 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; 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 DOUE L 306 23.11.2011, Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

(3) Reglamento (UE) N.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades. Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

la existencia de vínculos formales (y sustantivos) entre los diferentes instrumentos mitiga el alcance real de la fragmentación. Los vínculos formales se refieren a los mecanismos de conexión legal entre los diferentes instrumentos. Así, la reforma del artículo 136TFEU abrió la vía para la creación del TMEDE y dio carta de naturaleza a los anteriores fondos (FESF, MESF), aunque el TJUE afirmó la independencia relativa del MEDE en relación al TFUE, argumentando, en el caso Pringle, que los *Estados miembros tienen libertad para establecer un mecanismo de estabilidad como el MEDE, siempre no obstante que ese mecanismo respete en su funcionamiento el Derecho de la Unión y, en especial, las medidas adoptadas por la Unión en el ámbito de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros* (4). Obviamente, argumentar la separación formal entre los instrumentos es un ejercicio de formalismo más que una representación real de la sustancia de las relaciones entre ellos. Existen, además, vínculos formales entre ellos: la ratificación del TCEG es requisito imprescindible para que un estado reciba en el futuro eventuales fondos del MEDE; mientras que el TCEG incluye un mandato de fusión en 5 años con el TEU.

Bianco (2012) ha argumentado que los nuevos instrumentos introducen inconsistencia jurídica. Sin embargo, incluso una lectura superficial de las nuevas normas releva una fuerte coherencia entre ellas tanto en cuanto a las instituciones que se encargan de las diferentes funciones de gobernanza cómo en las opciones de política sustantiva, dónde cada uno de ellas completa y complementa a otros. Así, en términos sustantivos, el *Six Pack* contiene gran parte de la sustancia del TCEG; aunque este último innova en algunos aspectos claves, cómo son la significativa modificación de los límites al déficit que debe estar en equilibrio o superávit (frente a la tendencia al equilibrio del PEC) y el compromiso explícito de los estados signatarios a respetar las recomendaciones de la Comisión. El Pacto Euro Plus adelantó alguna de las medidas contenidas en el *Six Pack* y el *Two Pack*, mientras que los componentes correctivos y punitivos del MEDE (el escrutinio y sanción en relación a los desequilibrios macroeconómicos) se han incorporado al *Two Pack*. Finalmente, en términos institucionales, a pesar de la significativa literatura subrayando el creciente intergubernamentalismo, lo cierto es que la innovación institucional ha sido muy limitada y concentrada en el TMEDE. En conjunto, los nuevos tratados, reglamentos y directiva crean un equivalente a una especie de «bloque de constitucionalidad» en relación a la gobernanza macroeconómica y fiscal. En resumen, la fragmentación no ha provocado inconsistencia y tampoco es una novedad.

(4) Caso C- 370/12, 121 y 68-69. STJUE 27 Noviembre 2012.

Las nuevas normas (el conjunto creado por los tratados extra UE y los paquetes de normas de derecho secundario de la UE) sí han diferenciado entre el núcleo «euro» y la periferia no euro. Más aún, se podría hablar de una serie de círculos concéntricos determinados por el grado de compromiso con esas reglas. Así, en primer lugar, los miembros del euro han ratificado el TCEG y el TMEDE y a ellos se les aplican las reglas reforzadas del *Six Pack* y el *Two Pack* (específicamente diseñado para los miembros del euro). Los *acuerdos contractuales* previstos son obligatorios para los miembros del euro y voluntarios para los restantes miembros de la UE. Manteniendo la pertenencia al euro como hipotético centro, el segundo círculo estaría compuesto por estados que no tienen una derogación estructural (es decir, que deben incorporarse al euro en el futuro). De ellos, Rumania ha firmado la totalidad del TCEG como también ha hecho finalmente la República Checa tras el cambio de gobierno en 2014, mientras que Letonia, Lituania, Hungría, Polonia y Suecia han firmado sólo Título V (relativo a la gobernanza económica). Al menos los cinco primeros deberían moverse en algún momento al primer círculo, mientras que la excepcionalidad sueca lo ubica, en realidad, en un tercer círculo con Dinamarca (quién, gozando de una excepción ha sin embargo firmado la totalidad del TCEG). Finalmente, el cuarto círculo está compuesto por el Reino Unido que goza de una derogación explícita y no ha firmado el TCEG. Para lidiar con la diferenciación interna de manera flexible, el TCEG mantiene un mecanismo de apertura, que permite a cualquier estado miembro de la UE acceder al Tratado (art. 15) y al cuál se acogió, por ejemplo, el gobierno checo en 2014.

La diferenciación interna tienen importantes antecedentes en la UE; tanto el Tratado de Schengen como la Convención de Prüm como los *opt-outs* del Reino Unido y Dinamarca sobre el euro o de Reino Unido y la República Checa sobre la Carta de Derechos. A diferencia de lo que ocurrió en el pasado, esta vez ha emergido como doctrina oficial de las instituciones para el desarrollo futuro de la UE. Así, tanto la *Task Force* de Van Rompuy (Van Rompuy 2012a) como el *Plan* de la Comisión de Noviembre de 2012 (European Commission 2012) argumentan que la zona euro debería ser capaz de avanzar en una integración más rápida y profunda que otros estados europeos mientras se mantiene al mismo tiempo la apertura hacia los estados que no son miembros del euro. Este planteamiento se ha traducido en la propuesta revolucionaria del *Grupo Futuro de Europa* (Future of Europe Group 2012) de aprobar revisiones de los tratados por supermayorías de estados y población. Estas revisiones sólo serían vinculantes para los estados que las han ratificado. Así, la forma en la que los estados del euro han buscado soluciones institucionales, esto es, mediante tratados extra-UE, ha erosionado el veto como elemento regulador de la capacidad de transformación formal

de la UE. Y ello ha coincidido con el momento de la ofensiva euroescéptica lanzada por el gobierno liberal/demócrata-conservador británico, que en un primer momento se limitó a la creación del «candado del referéndum» y, posteriormente, se ha agudizado para comenzar a discutir la posibilidad de la retirada británica de la UE o, al menos, la re-negociación del estatus británico significando la repatriación de algunas competencias.

Siendo importantes, los cambios formales que han provocado la fragmentación de la estructura jurídica de la UE y la creciente diferenciación interna no son, ni mucho menos, los efectos más perjudiciales para la gobernanza europea que resulta de las respuestas dadas a la crisis. El resultado más evidente de la respuesta a la crisis y los cambios en la gobernanza macroeconómica y fiscal ha sido la mutación sustantiva de las políticas en esos dos ámbitos tanto al nivel europeo como al nivel nacional. La bibliografía ha descrito ampliamente los contenidos de esos cambios (Menéndez 2012); desde el punto de vista de este texto, interesa más cómo ha ocurrido la transformación. La siguiente sección describe precisamente este punto.

II. LA HEGEMONÍA ALEMANA EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA Y FISCAL

El término «europeización» se utiliza para explicar la convergencia en torno a políticas similares por los estados de la UE. En la bibliografía al uso, «Europeización» describe tanto procesos *top down* de transferencia de políticas europeas al nivel nacional como procesos *bottom-up* de carga de preferencias o políticas nacionales al nivel europeo y aunque ambas son analíticamente diferentes, las aproximaciones teóricas suelen mezclarlas (Closa 2006). La reforma de la gobernanza macroeconómica y fiscal entre 2008 y 2013 muestra precisamente ambos procesos actuando simultáneamente. Por una parte, los estados europeos han adoptado políticas macroeconómicas y fiscales diseñadas por la UE y esta es la cuestión que discuten las secciones 3 y 4. Esta sección explica la otra cara de la «europeización», esto es, el origen de las reglas trasladadas al nivel interno: en el ámbito de las reglas fiscales, lo que ha ocurrido es la transferencia al orden europeo de los contenidos sustantivos de la política fiscal y macroeconómica alemana así como de los mecanismos institucionales de garantía de los mismos, tal y cómo se han construido en la RFA.

El contenido de las reglas de gobernanza macroeconómica y fiscal refleja más la posición hegemónica de (y dentro de) Alemania que un acuerdo colectivo y el contenido de las mismas se inspira en la doctrina del ordoliberalismo alemán (Guérot and Dullien 2012), uno de cuyos aspectos centrales es el rechazo al uso de políticas fiscales y monetarias como estabilizadores contra-

cíclicos. Esos principios ordoliberales gozan de un amplio consenso entre los partidos políticos (del CDU-CSU al SPD incluyendo también al FDP) y los economistas alemanes. De hecho, fue un ministro socialdemócrata, Peer Steinbrück, el que promovió en 2009 la reforma de la Constitución alemana para introducir el límite del 0.35% del déficit estructural, mientras que, por otra parte, apelar a la «cultural de estabilidad» siempre encuentra eco en la opinión pública alemana (Howarth and Rommerskirchen 2013). El consenso en torno a esos principios «ordoliberales» ayuda a entender la percepción que la clase política, económica, los medios y la opinión pública alemana tienen de la crisis: la crisis de déficit y deuda de la periferia deriva del exceso de gasto por parte de gobiernos irresponsables que explotan los bajos intereses de la zona euro. Los desequilibrios comerciales, por otra parte, resultan de la pérdida de competitividad y del exceso de consumo en esos países. Angela Merkel reiteradamente presentó la crisis como el resultado del dispendio de gobiernos que «viven por encima de sus posibilidades» o que gestionan sus finanzas de manera insostenible (Merkel 2011). Si bien el euro contiene economías basadas en dos modalidades distintas de capitalismo, uno basado en las exportaciones y el ahorro doméstico y otro basado en el consumo interno y ambos cuentan con doctrinas económicas de apoyo (Hall 2012), el diagnóstico ordoliberal ha sido hegemónico. Más aún, ello se ha apoyado en un poderoso discurso moralizante dirigido a los estados del Sur (Beck 2013).

El consenso alemán sobre esta doctrina lo prueba los términos del *Acuerdo de Coalición* del gobierno CDU/CSU-SPD formado a finales de 2013: si bien el documento admite que las causas de la crisis son «variadas» y se extienden más allá del excesivo gasto, para referirse a la falta de competitividad, los desequilibrios y los defectos de diseño de la UEM que llevaron a los problemas en los mercados financieros, el *Acuerdo* reflejaba claramente el apoyo del SPD a que la deuda no se mutualice y que cada estado debe ser responsable de sí mismo. La disciplina fiscal sigue siendo una prioridad, aunque combinada con una vaga promesa de «solidaridad europea». Y cualquier préstamo del MEDE sólo es posible si la estabilidad de la eurozona se ve amenazada y el *Bundestag* está de acuerdo y a cambio de medidas estrictas para consolidar los presupuestos en los estados recipientes.

Con estos antecedentes, no es sorprendente que la mayoría de los cambios de la gobernanza económica europea trasladen meramente las preferencias alemanas. La cuestión esencial para el gobierno alemán era reforzar el automatismo en los mecanismos de seguimiento y sanción de las desviaciones del déficit. De hecho, el diseño original del Pacto de Estabilidad y Crecimiento del ministro de finanzas alemán Theo Waigel en 1995 preveía automatismo en la aplicación de sanciones para los estados que incumpliesen los requisitos de déficit

y deuda (Collignon 2004). Las reformas de 2010-2013, esta preferencia por el automatismo en los controles y sanciones se reflejaba en dos dimensiones.

Para construir este mayor automatismo, el gobierno alemán exigió, por una parte, que los miembros del euro, en particular, los países deudores debía incluir un freno automático para el déficit público así como una garantía de la prioridad del pago de la deuda en los presupuestos nacionales y ambos (freno y garantía) deberían ser introducidos a nivel constitucional. Más aún; el gobierno alemán quería que este compromiso quedase incorporado en un tratado internacional, y esto explica porqué persiguió con ahínco o bien una reforma del TFUE o, en su ausencia, una alternativa que, aparentemente, no añadía mucho al propio *Six Pack*: el TCEG o *Fiscal Compact*. Por ello, la existencia del TCEG le debe mucho a la insistencia del gobierno alemán de crear un compromiso solemne y legal con esos principios. De hecho, el gobierno alemán aspiraba inicialmente a un instrumento más vinculante que hubiese limitado todavía más la autonomía constitucional de los estados: «Europeanizando» sus propias disposiciones constitucionales, el gobierno alemán quería que el TCEG obligase a los estados firmantes que explícitamente asignasen a sus tribunales constitucionales nacionales la verificación del cumplimiento con esas obligaciones de acuerdo con criterios que serían introducidos en la constitución de cada estado. Como incentivo para la aprobación del TCEG y los cambios internos que el mismo requería, el gobierno alemán condicionó cualquier ayuda al compromiso con reglas estrictas de disciplina fiscal (Kreilinger 2012). Esta condicionalidad se plasmó al establecer que la ratificación del TCEG es condición necesaria para acceder a los fondos de emergencia creados vía el MEDE.

Por otra parte, el gobierno alemán también impuso su preferencia por un mecanismo de sanción más automático en la negociación del *Six Pack*; aunque en este caso, otros actores coincidían en esa preferencia: los gobiernos de Alemania, Países Bajos y el Reino Unido; la Comisión y el PE estaban a favor de multas automáticas, mientras que los gobiernos de Francia, España e Italia propugnaban más discreción política (Spiegel and Hall 2010). Lo interesante es que la preferencia alemana por el automatismo le creaba un dilema en la elección de los órganos adecuados para la ejecución de los cambios en la gobernanza macroeconómica y fiscal. El «método de la Unión», que Merkel (2010) había defendido, relegaba el papel político de la Comisión y Merkel ha mantenido siempre de que la Comisión no necesita ningún poder adicional y que deberían ser los gobiernos nacionales los que cooperasen en asuntos económicos (Merkel 2013). De hecho, el gobierno alemán mostró su disgusto (Waterfield 2011) por algunas de las propuestas de la Comisión, cómo, por ejemplo, su sugerencia de los «bonos de estabilidad» para ayudar a todos los miembros de la zona euro a satisfacer sus necesidades financieras

y competir con los bonos del Tesoro americano como referencia global (European Commission 2011).

En parte al menos, las demandas del gobierno alemán derivaban de la existencia de poderosos grupos nacionales que restringían su margen de maniobra en el nivel europeo. En particular, el tribunal constitucional alemán emitió cuatro sentencias relacionadas con la política fiscal y macroeconómica en poco menos de 12 meses (5). Las sentencias construyen tanto una interpretación de los mecanismos institucionales de la gobernanza europea cómo sancionan la «germanización» de la política macroeconómica y fiscal. En cuanto a la primera, el tribunal ha reiterado sistemáticamente la necesidad de la participación del parlamento en las decisiones presupuestarias (vid sección 5.2). En cuanto a la segunda, el Tribunal ha estado preocupado por cerrar cualquier margen de discrecionalidad a la hora de contribuir a los fondos y, en particular, al MEDE: en su sentencia sobre el mismo, el TCFA declaró que el límite de las contribuciones alemanas deben coincidir con las establecidas en el Anexo al tratado y ese límite no podría traspasarse sin aprobación expresa por parte de los representantes alemanes en el MEDE. Pero lo que es mucho más importante, el TCFA ha usado todas las oportunidades (comenzando incluso por la sentencia de Maastricht) para construir una interpretación del modelo de constitución macro-económico y monetario europeo derivado de la Ley Fundamental. Por ejemplo, en la sentencia sobre el MEDE, el TCFA argumentó que:

El programa actual de la integración europea diseña la unión monetaria como una comunidad de estabilidad. Como se ha destacado en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional Federal (...), esta es la base fundamental de la participación de la República Federal de Alemania en la unión monetaria. Los tratados son paralelos a los requisitos del artículo 88, inciso 2 de la Ley Fundamental, y en su caso también del artículo 14 (1) de la Ley Fundamental, lo que hace que el cumplimiento de la independencia del Banco Central Europeo Banco y el objetivo primordial de la estabilidad de precios requisitos constitucionales permanentes de la participación alemana en la unión monetaria (véase el Artículo 127 (1), el artículo 130 del TFUE). Este paralelismo opera no sólo con respecto a la estabilidad de la moneda; otras disposiciones centrales sobre el diseño de la unión monetaria también salvaguardan los requisitos constitucionales (alemanes) del derecho de la Unión Europea. Esto se aplica en particular a la prohibición de financiación monetaria por parte del Banco Central Europeo, la prohibición de aceptar la responsabilidad (cláusula de rescate) y los criterios de estabilidad para la gestión del presupuesto (artículos 123 a 126, el artículo 136 del TFUE, véase BVerfGE 129, 124 <181>)(6).

(5) Asistencia a Grecia 2 BvR 987/10 7.09.2011; BverfGe 130 23.02.2012; ESM/Pacto Euro Plus BverfGE 4/11 19.06.2012; TMEDE 12.09.2012.

(6) Véase en este número la contribución de Antonio López Castillo.

El esfuerzo del TCFA por modelar la gobernanza macroeconómica y fiscal europea ha intentado extenderse a la regulación del comportamiento del BCE. En la sentencia (preliminar) sobre el MEDE, el tribunal señaló la posible inconstitucionalidad del programa de Transacciones Monetarias Directas (compra de deuda) aunque este no tenía que ver, estrictamente, con el MEDE. De esta manera, el TCFA invitó tácitamente a la presentación de un recurso. La cuestión podría plantear un dilema al Tribunal, ya que el propio *Bundesbank* se ha opuesto al programa de TMD(7) argumentando que si el BCE incurriese en pérdidas significativas, podría convertirse en insolvente. Pero por otra parte, el TCFA no tiene una jurisdicción *directa* sobre el BCE (aunque podría considerar que el programa viola los términos y condiciones de la participación alemana en la UE). Aunque el programa no se ha puesto en práctica efectivamente, un desafío a su legalidad arruinaría precisamente su mayor fuerza: la credibilidad de que puede usarse para intervenir en los mercados secundarios si cualquier gobierno estuviese en riesgo de quiebra. Encerrado en ese dilema, el TCFA decidió en Noviembre de 2013 que retrasaba la decisión.

Tradicionalmente, la europeización ha buscado trasladar políticas internas al nivel europeo para crear poderosas restricciones externas sobre sus propias políticas para aquellos estados que «europeizan». En este caso, el objetivo ha sido trasladar al nivel europeo un determinado modelo macroeconómico y fiscal (el alemán) para después hacerlo descender e imponerlo en otros estados, lo que Ulrich Beck ha llamado el *imperio accidental* (2013). Si el mecanismo general de adaptación ha sido históricamente la *goodness of fit* (o compatibilidad), en este caso, la incorporación al ámbito interno ha tenido mucho más que ver con la solvencia financiera de cada estado. Más aún, cómo se discute en la siguiente sección, no son sólo las preferencias sustantivas sino la forma adoptada la que sigue los dictados alemanes. Así, el modelo constitucional fiscal alemán se ha trasladado a la UE vía el TECG y de vuelta a las constituciones nacionales y ello ha ocurrido de forma particularmente aguda en la «petrificación» constitucional que se discute en la siguiente sección.

III. PETRIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DE PREFERENCIAS DE POLÍTICA MACROECONÓMICA Y FISCAL

Todo sistema político establece un balance o *trade off* entre las reglas constitucionalizadas y lo que se deja en manos del legislador. La decisión sobre *qué* se constitucionaliza se basa en una estrategia de pre-compromiso:

(7) Véase la opinión del Bundesbank ante el TCFA (Deutsche Bundesbank 2012).

los estados se comprometen a constitucionalizar aquellas reglas que se consideran imprescindibles para el funcionamiento de la democracia. En la UE, las estrategias de petrificación consisten en trasladar a legislación primaria (esto es, Tratados) decisiones que ordinariamente se dejan al proceso político ordinario. A diferencia de lo que ocurre en el ámbito de los estados, la estrategia de pre-compromiso no tiene cómo objetivo hacer posible la toma de decisiones democráticas; más bien, la petrificación en el ámbito de la UE deriva de la búsqueda de previsibilidad de los compromisos de los estados miembros, algo que planteó claramente la sentencia del TCFA en 1992.

En el ámbito de la gobernanza macroeconómica y fiscal, los estados miembros de la UE han favorecido un desplazamiento de los compromisos desde legislación derivada a legislación primaria (8). El origen de esta tendencia petrificadora se encuentra, cómo no, en las preferencias alemanas: El gobierno alemán insistió en la necesidad de reflejar las reglas de disciplina fiscal estricta en los instrumentos de gobernanza de la EU y apareció, así, en el *Six Pack*. Para el gobierno alemán, esto resultaba insuficiente y, presionado por ciertos actores internos, insistió en la necesidad de incluirla en un instrumento con rango de derecho primario y esta exigencia explica el origen del TCEG. Ciertamente, los aspectos sustantivos de los compromisos fiscales que este tratado incluye ya existían en el *Six Pack* pero al trasladarlos a un tratado se incrementa su rigidez o indisponibilidad. El nuevo Tratado representa un paso más en la «constitucionalización» de reglas monetarias estrictas y pre-definidas que limitan el margen de la política democrática. Al elevar al nivel de legislación primaria las reglas sobre la gobernanza monetaria, estas han obtenido la «rigidez» de los acuerdos constitucionales, normalmente no sometidos a los cambios de mayorías y sólo podrán ser cambiadas mediante un proceso de revisión de los tratados. Ciertamente, el TCEG ha rebajado el nivel de rigidez en relación al TUE, al sustituir la unanimidad y requerir la ratificación de 12 de los 17 miembros del euro para su entrada en vigor, pero el tratado no dice nada sobre los mecanismos de revisión. De acuerdo con la Convención de Viena, se podría deducir que el mecanismo de entrada en vigor también aplicará a la revisión. Y en el supuesto de que más estados se incorporen al euro, el «coste» de obtener una ratificación exitosa se reduce, ya que se mantiene el número fijo de 12 estados miembros del euro pero con más estados firmantes. En el supuesto que

(8) Este no ha sido el único mecanismo de petrificación: los estados de la UE (liderados por Alemania) también han mostrado su preferencia por las normas de derecho duro en vez del derecho «blando» implícito en la coordinación intergubernamental. Así, el Pacto Euro Plus, basado en compromiso políticos de los jefes de estado y gobierno sobre políticas nacionales, ha sido en parte subsumido en el Two Pack, es decir, en derecho derivado y gobernado por el método comunitario.

los estados signatarios puedan ejecutar la cláusula de fusión con los Tratados UE que prevé el Pacto Fiscal lo que depende de un probable veto del Reino Unido), la petrificación podría incrementarse, ya que, cómo es sabido, el TUE requiere la unanimidad para su revisión.

La petrificación se ha construido a dos niveles ya que el Tratado establece un mandato explícito e imperativo para la adopción de instrumentos legales que garanticen la existencia de frenos fiscales. Aunque inicialmente se trabajó con la demanda explícita de la reforma de las constituciones nacionales, esta no llegó a plasmarse literalmente ya que planteaba dificultades en aquellos estados cuyos mecanismos para la reforma constitucional tienen mayor rigidez. Así, en Irlanda y, eventualmente, Dinamarca (quien aún no siendo un miembro del euro, mostró su interés por adherirse al tratado), la reforma constitucional procede vía referéndum. En Bélgica y Luxemburgo, por otra parte, la reforma constitucional podría requerir la aprobación por dos parlamentos sucesivos. Para evitar la intervención de los electores y su posible veto, la versión final del TECG requeriría a los estados una disposición constitucional o *de rango análogo*. De esta manera, la incorporación de las reglas fiscales en legislación con rango constitucional abría la vía a procedimientos menos exigentes y, por lo tanto, menos costosos y más factibles. La mayor laxitud de las leyes frente a las disposiciones constitucionales se ve compensado por el mecanismo de garantía de ejecución que el TECG introduce: de acuerdo con el artículo 8.1 del Pacto, la Comisión presentará a las partes contratantes un informe sobre las disposiciones adoptadas por cada uno de ellos para dar cumplimiento a la obligación de incluir la regla de oro y el «freno fiscal automático». Inevitablemente, el margen para construir este informe cómo un control de constitucionalidad existe, máxime cuando el TJUE puede también intervenir adjudicando sobre la validez de la reforma. Ciertamente, la regla del freno fiscal constitucional no es desconocida en otros contextos con dos niveles de gobierno, cómo puede ser el caso de Suiza o EEUU. La paradoja es que la UE tiene alergia a construir un sistema federal en las dimensiones políticas pero el modelo de control fiscal sobre los estados, tal y cómo se ha construido mediante el TECG, crea un modelo federal fiscal mucho más fuerte que el que existe en la Constitución americana (Fabbrini 2013).

La capacidad del TECG para forzar reformas constitucionales se ha visto muy limitado por la posibilidad de optar por normas de rango análogo (un eufemismo para leyes). La tabla 1 presenta una breve sinopsis de los datos. De los 6 estados que cuentan con una disposición constitucional, sólo 4 (Alemania, Eslovenia, España e Italia) son miembros del euro, mientras que Hungría y Polonia no lo son. Y sólo Eslovenia e Italia procedieron a la reforma constitucional como consecuencia del tratado, mientras que en varios casos (Alemania, Hungría y Polonia) esta norma es muy anterior al Tratado. Más aún, en varios casos, la adopción de legislación se ha retrasado hasta el

límite permitido por el tratado (1 enero 2014). Lo que es importante es las modalidades de petrificación del freno fiscal tiene una relación fuerte con la situación fiscal de cada estado. La Constitución de Polonia fue la primera en incluir una cláusula de este tipo, limitando la deuda pública al 60% del PIB y obligando al gobierno a adoptar acciones preventivas para su control cuando el límite excede el 55% del PIB. La RFA completó la reforma de su constitución en 2009 (art. 115), antes de la firma del Tratado y después de un proceso de debate interno prolongado. Hungría adoptó disposiciones similares como parte de su muy polémica nueva constitución de 2011, fijando un límite de deuda del 50% del PIB (art. 36) y otorgando amplios poderes de supervisión a su tribunal constitucional (art. 37.4). Técnicamente, España es el cuarto país con una disposición anterior al Pacto Fiscal, pero es, obviamente engañosa: el gobierno recurrió a un procedimiento ultra-rápido que desembocó en la aprobación de una disposición constitucional extremadamente precisa. Sectores políticos españoles reclamaron recurrir a un referéndum para una modificación que si bien técnicamente no lo precisaba, su significado político parecía requerirlo. La Ley de Estabilidad Presupuestaria fija un límite del 60% del PIB y establece un horizonte del 0,4% del PIB para el déficit estructural (9).

Italia modificó su constitución en 2012, con un grado de consenso altísimo propiciado también por las presiones exteriores. Aunque la constitución italiana obliga al equilibrio presupuestario, el grado de ambigüedad en las disposiciones (art. 81 C) deja abierta la interpretación sobre su grado de cumplimiento con el TECG (Fabbrini 2013:13). El parlamento de Eslovenia aprobó su enmienda constitucional en 2013, completada con una restricción de la posibilidad de celebrar referendums sobre medidas de austeridad impopulares. Entre el grupo de países con dificultades fiscales, el caso más extremo, Grecia, es también el que encara las mayores dificultades para ejecutar la regla de oro del pacto fiscal, debido a los procedimientos de reforma constitucional. Por una parte, la Constitución griega requiere un período de 5 años entre dos reformas consecutivas y Grecia reformó su constitución en Mayo de 2008. Por otra parte, las enmiendas tienen que ser aprobadas en dos votaciones consecutivas por la misma cámara y, a continuación, votadas de nuevo por el parlamento saliente de las elecciones posteriores a la introducción de la reforma. En todos los casos, se requiere una mayoría de 3/5 o 180 votos. Esta rigidez hace que la enmienda griega esté todavía pendiente de llevarse

(9) RUIZ ALMENDRAL indica que España cuenta con un régimen de estabilidad presupuestaria desde 2001, flexibilizado en 2006 y aplicado de forma desigual. Funciona como un pacto interno de estabilidad. Sin embargo, las CCAA apenas lo han asumido (solo 4 han aprobado, siguiendo el 135 CE, normas propias de estabilidad; las reformas estatutarias omitieron referirse a la estabilidad, salvo el estatuto catalán).

a cabo y, en este contexto, el Eurogrupo, dándole voz a las instituciones europeas, se ha conformado con declarar que *celebra la intención de las autoridades griegas de introducir en el marco legal griego una disposición que asegure que la prioridad irá a pagar el servicio de la deuda. La disposición se introducirá en la Constitución griega tan pronto como sea posible* (Declaración del Eurogrupo 21 Febrero 2012). Estrictamente hablando, Grecia ha vulnerado la obligación de ejecutar las provisiones del TCEG de introducir la regla de oro en el plazo de un año.

La lectura de los datos anteriores muestra un balance interesante: por el momento, sólo 4 de los 17 miembros del euro han optado por una revisión constitucional para incluir la regla de oro, aunque varios otros como Austria, Eslovaquia o Grecia, han anunciado su intención de reformar la constitución. Los restantes han optado por una disposición infraconstitucional. En Francia, el anterior Presidente Sarkozy había propuesto una cláusula constitucional con mecanismos correctivos automáticos (que llamaban incluso a la intervención del *Conseil Constitutionnel*). Ambas cámaras habían aprobado ya la reforma que estaba pendiente de una sesión especial del Congreso (la reunión conjunta de ambas cámaras para votarla y aprobarla por 2/3). El nuevo presidente elegido en 2012 François Hollande declaró su oposición a una reforma constitucional manifestándose a favor de una ley orgánica. El *Conseil Constitutionnel* confirmó la viabilidad de esta opción que ha sido cuestionada por algunos constitucionalistas en relación a las garantías en el control de su aplicación. En 2012, el gobierno holandés anunció que ejecutaría el mandato del TCEG mediante una ley parlamentaria en lugar de una reforma constitucional. El gobierno austriaco acordó en Noviembre de 2011 revisar su constitución para introducir una disposición que garantizase el «freno automático por exceso de deuda» que obligará al gobierno a reducir la deuda al 60% en 2020, pero no pudo obtener la mayoría de 2/3 necesaria, por lo que la ley de 2011 persiste. En Finlandia, la recomendación parlamentaria también fue la adopción mediante una ley.

Eslovaquia optó también por una «ley constitucional» que no llega a ser exactamente una reforma constitucional. El modelo eslovaco prevé una «escalada de medidas» dependiendo del volumen de deuda: cuándo la deuda alcance el 53%, el gobierno deberá aprobar medidas reductoras y congelar sus propios salarios; con el 55% se prohíbe incrementar el gasto el año siguiente; con el 57%, el gobierno debe proponer un presupuesto en total equilibrio. Si esas medidas fracasan y la deuda alcanza el 60%, el gobierno debe iniciar un voto de confianza. Finalmente, el umbral de deuda superior declinará progresivamente hasta alcanzar el 50% de 2017 en adelante. En los casos de Letonia y Rumania, la adopción de sus respectivas leyes de responsabilidad fiscal derivan de la ejecución de programas de ayudas del IMF y la UE. Así, el *Memorando de Entendimiento* (MoU) para Rumania reclamaba ya en 2010 la adopción de una ley de este tipo, lo mismo que reclamaron ambas instituciones para Letonia.

Tabla 1

Modelos de transposición y características de las reglas fiscales

Euro	Modelos de transposición	Estado	Fecha	Entrada en vigor	Control Constitucional	Límites deficit estructural (def) y deuda (de)	
Euro	Revisión Constitucional	Alemania	2009	2016	Sí	Def < 0,5% (0.35% gobierno central)	
		España	2011	2020	Sí	Referencia a los tratados. 60% (De)y - 0,4% (Edf) (reformas estructurales)	
		Grecia	Anunciada	G	—	—	—
		Italia	2012	2014	Implicito	MTO (-0,5%)	
		Malta	Pendiente			No	
		Eslovenia	2013	2015	No	Equilibrio presupuestario en el medio plazo	
	Ley Ordinaria	Austria	2011	2017	No	Deuda < 60% GDP Deficit estructural -0,45%	
		Bélgica	Pendiente		No		
		Chipre	2014		No	Déficit estructural -0,5%	
		Estonia	Pendiente		No		
		Finlandia	2012	2013	No	MTO (-0,5% Def)	
		Francia	2012	2013	No	MTO (-0,5% Def)	
		Irlanda	2012	2013	No	-0,5% o - 0,1% (Def) -0,1% si De/PIB < 60%	
		Luxemburgo	Pendiente	2014	No	MTO (-0,5% Def)	
		Portugal	Sí	2013	No	MTO (-0,5% Def desde 2015 y -0,1% si De/PIB < 60%)	
		Letonia	2012	2012	No	MOU (MTO -0,5%)	
		Países Bajos	2013	2014	No	MOT se tiene en cuenta en la ejecución presupuestaria	
		Eslovaquia	2011	2015	No	Deuda < 60% decreciendo hasta el 50% en 2017	
		No euro	Revisión Constitucional	Polonia	Tit V	1997	
Hungría (Tit V)	2011H			2012	Sí	Deuda < 50%	
Ley Ordinaria	Dinamarca		Sí			No	
	República Checa						
	Lituania (Tit V)		Sí				
	Croacia		2014				60% Deuda
	Bulgaria						
	Rumanía		2010	2010			-0,5% déficit, 60% deuda
	Suecia (Tit V)						
	No TECG		RU				

Fuente: elaboración propia a partir de diferentes fuentes.

G: El Memorandum de Entendimiento obligaba a Grecia a transponer el Pacto Fiscal antes de Agosto de 2013. Una revisión del mismo otorgó un plazo adicional hasta Octubre de 2013 que las autoridades griegas no han cumplido.

H: Hungría contaba con una ley previa de responsabilidad fiscal de 2008.

En resumen, la introducción de reformas constitucionales ha sido limitada: sólo cuatro miembros del euro y dos no euro han introducido normas de rango constitucional y otro más (Grecia) se ha comprometido a ello. Todos los países que han recibido paquetes de ayuda fiscal durante la reciente crisis del euro han implantado la nueva regla fiscal (con excepción de Grecia). En general, hay una marcada preferencia por utilizar leyes, tanto en los miembros del euro cómo en los no miembros. Mientras esto puede parecer, *a priori*, una estructura más laxa, la conversión de la UE y sus estados al modelo de disciplina fiscal legalmente garantizada parece estar más allá de toda duda. Sin embargo, en términos sustantivos, el balance no es tan extremo, ya que todos los estados han utilizado el margen permitido por el Pacto Fiscal para aprobar reglas presupuestarias más laxas sin violar explícitamente las disposiciones del Tratado y ninguna de las reglas presupuestarias nacionales ha desarrollado plenamente el Pacto. En opinión del Consejo Alemán de expertos económicos, la regla fiscal española (art. 135 CE) es particularmente fuerte y la regla austríaca es también bastante estricta. En contraste, las reglas de Alemania y Holanda parecen bastante débiles en opinión del mismo informe (Burret and Schnellenbach 2014: 11-12).

Los datos son más precisos para los estados del euro: de los 18, 11 han introducido límites numéricos específicos a los déficits estructurales (A, Aus, Ch, Esp, Fi, Fr, Ir, Ita, Let y Pt) (10) aunque existen excepciones para las posibles desviaciones en todos los estados. En la mayoría de los casos, estas excepciones reflejan las disposiciones del propio Pacto Fiscal, aunque Letonia (amenazas a la seguridad nacional y de pérdidas materiales), España (amenazas a la estabilidad económica y social) y Portugal (reformas estructurales) introducen excepciones adicionales. También 11 estados de los 18 (Austria, Chipre, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal) han introducido un mecanismo corrector para las desviaciones significativas del presupuesto. Finalmente, sólo 5 estados (Austria, España, Italia, Luxemburgo y Holanda) fijan objetivos de límite de déficit para los niveles sub-estatales y España, Portugal y Eslovenia han introducido también una disposición de no *bail-out* para esos niveles.

IV. LA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL: LA PREEMINENCIA DE LA DISCIPLINA FISCAL Y LA DISPONIBILIDAD DE LO SOCIAL

La sección anterior ha argumentado que la constitucionalización (en sentido de incorporación de reglas a normas primarias) de la UE no se deriva de la estrategia de precompromiso a favor del funcionamiento de la democracia, sino que deriva de una opción a favor de mayor rigidez en la protección de ciertas opciones políticas. El contenido sustantivo de las mismas sitúa la estabilidad presupuestaria como objetivo esencial y casi único de la política macroeconómica y fiscal. Aunque su origen se haya en una cierta ideología predominante en Alemania (el ordoliberalismo), existen, desde luego, argumentos normativos que inciden en la necesidad de constitucionalizar la regla de oro y el freno fiscal. El primer argumento se refiere a los efectos horizontales (es decir, entre estados) de las decisiones nacionales en un sistema de interdependencia compleja como el que crea el euro. Las decisiones macroeconómicas y fiscales nacionales pueden crear externalidades devastadoras para otros estados que no han participado de las mismas (Maduro 2012). De hecho, el riesgo de contagio sistémico (más que razones de tipo más o menos altruistas) es el argumento que se invocó sistemáticamente tanto para la intervención sobre países en riesgo de colapso como para, en paralelo, la creación de mecanismos de ayuda a los mismos (Closa and Maatsch 2014). Si bien el argumento es incontestable, es también parcial: en un sistema de interdependencia económica y fiscal, no sólo las decisiones fiscales externalizan sus efectos a terceros: hay otras decisiones nacionales que tienen un impacto sobre estados terceros. Tómese, por ejemplo, las decisiones sobre mercado laboral. Esta es todavía una competencia nacional. Ahora bien, es evidente que en un sistema de interdependencia comercial y económico, con un mercado de bienes y capitales suficientemente asentado, la reforma unilateral de uno de los mercados laborales nacionales para reducir los costes laborales unitarios tiene un impacto inmediato sobre los mercados laborales de otros estados. Y si eso ocurre en un entorno donde los competidores próximos no pueden utilizar instrumentos como la devaluación (al utilizar una moneda única) y en un contexto expansivo del ciclo económico, las externalidades de la reforma laboral en un solo país sobre otros son evidentes. Más aún: si el mercado laboral que se reforma tiene un tamaño relativo grande dentro del mercado y zona de unión monetaria, el impacto de las reformas será todavía mayor. Las externalidades de la reforma unilateral alemana de su mercado de trabajo va más allá: la contención salarial hizo ganar competitividad bajo la moneda única a los productos alemanes y generó superávits comerciales con todos ellos. Los beneficios generados (también obviamente, los deriva-

dos de una mayor competitividad mundial) se convirtieron en ahorro (dada la baja proclividad al consumo en Alemania) generando un excedente de capital prestado para financiar la deuda pública en Italia y Grecia y la burbuja financiera en España (Irwin 2014). Otros ejemplos de externalidades se refieren, por ejemplo, a la ventajosa fiscalidad que algunos estados miembros aplican a empresas (por ejemplo, Irlanda) o a bancos (por ejemplo, Luxemburgo) y que afectan a la competitividad de otros estados en los que unas y otros pueden operar y tener incluso su mayor porcentaje de operaciones. Así pues, las externalidades son consustanciales al mercado único y el sistema de interdependencia creado, pero lo que parece convertirlas en un problema con respuesta europea es a qué actores (tanto estados como sectores) afectan y cómo encajan con un paradigma económico determinado.

Un segundo argumento a favor de la constitucionalización de una disciplina fiscal estricta tiene un componente menos pragmático y una acusada dimensión moral. Es el argumento de *justicia intergeneracional*. Esencialmente, este argumento plantearía que la transferencia de deudas hacia el futuro (hacia generaciones futuras) por gastos incurridos por las actuales se presenta como una injusticia y una externalidad democrática inter-temporal: los que se hacen cargo del pago de las deudas no han participado en las decisiones que llevaron a su creación. Esencialmente, el planteamiento de la justicia intergeneracional traslada el planteamiento jeffersoniano sobre la vigencia de las constituciones entre generaciones: ¿por qué los acuerdos actuales deben obligar a las generaciones futuras? A pesar del atractivo intuitivo de la tesis de justicia intergeneracional, existen argumentos que lo cuestionan. Por una parte, la inmutabilidad de las constituciones es relativa: las generaciones futuras siempre tienen margen para adaptar las constituciones a nuevos valores o a un cambio en los mismos a través del tiempo. Este argumento, sin embargo, no se aplica fácilmente a la disponibilidad de la deuda heredada, ya que las generaciones futuras no pueden «renunciar» a las deudas (aunque existen ejemplos históricos de renuncia al pago de deudas pasadas). Pero un segundo argumento cuestionando la validez absoluta del principio de equilibrio financiero como traslación del principio de justicia intergeneracional sí tiene vigencia: la provisión de ciertos bienes públicos a través del presupuesto tiene un eminente carácter intergeneracional. Por ejemplo, el disfrute y rendimiento de la educación no beneficia, estrictamente a las generaciones que las pagan, sino a la futura que no la ha pagado. Por otra parte, algunos bienes públicos provistos por una generación se disfrutan a través del tiempo por generaciones futuras, esto es particularmente evidente en el caso de las infraestructuras de transporte pero también de otro tipo.

La importancia de estos argumentos permiten apreciar mejor las deficiencias del proceso que se ha seguido para su constitucionalización: a la ya mencionada prevalencia alemana y la preferencia por la petrificación, se añade, además, un proceso constitucionalizador de escasa calidad que no ha permitido la discusión de esos argumentos. En el ámbito europeo, la Convención prevista en el artículo 48 de TUE no ha intervenido en la elaboración del nuevo Pacto Fiscal (independientemente del formalismo de que se trata de un tratado no UE). Además, la agenda (contrariamente a lo que han sido las reformas de la UE hasta la fecha) ha estado estrictamente restringida a las medidas de disciplina y vigilancia fiscal y no se ha extendido a medidas conexas o relacionadas. Y, finalmente, todo el proceso ha sido completado con una rapidez inusitada, máxime dada la importancia de lo acordado. Aunque podría esperarse mucho más del método comunitario, algo similar ha ocurrido con la negociación de los paquetes que, acordados bajo el síndrome de urgencia, han carecido de un proceso de discusión prolongado.

V. LA «AGENCIALIZACIÓN» DE LA GOBERNANZA MACROECONÓMICA Y FISCAL

En conjunto, la reforma de la gobernanza europea ha erosionado la capacidad de orientar con insumos democráticos las políticas fiscales y macroeconómicas de los estados miembros. Además de la petrificación ya discutida, ello se debe a un movimiento combinado de reforzamiento de las agencias y órganos técnicos (Comisión y BCE y, accidentalmente, el TJUE) en paralelo a una disminución del papel de los órganos de representación. Esta sección se limita a revisar el papel de la Comisión y los parlamentos (Europeo y nacionales) sin entrar a analizar los cambios también notables del Consejo, el BCE y el TJUE.

1. *El reforzamiento del papel de vigilancia y castigo de la Comisión*

Algunas de las valoraciones del papel de la Comisión durante la crisis sostienen que tuvo que luchar para mantener su posición y ha continuado perdiendo autonomía institucional. Esta valoración puede ser cierta tal vez en relación con las orientaciones a largo plazo y la reflexión estratégica (Schwarzer 2012) (Hodson 2013) o la sutil transformación de la Comisión de un iniciador autónomo en uno «reactivo» (Ponzano, Hermanin, and Corona 2012). Pero

una mirada más atenta a las nuevas reglas de gobernanza ofrece una imagen diferente porque, contrariamente a las primeras impresiones, el TECG, el *Six Pack* (Cisotta 2013) y el *Two Pack* han fortalecido el papel de la Comisión a costa, eso sí, de una creciente diferenciación interna de acuerdo a sus diferentes funciones y ámbitos de actuación. Citando al presidente del Consejo Europeo, es justo decir que, en lo que se refiere a las políticas económicas, la Comisión ha recibido un poder de supervisión sin precedentes (Van Rompuy 2012b).

El *Six Pack* se puede describir fielmente como un apoderamiento a la Comisión para que actúe automáticamente, ya que sus recomendaciones son ahora menos maleables por las decisiones del Consejo. El *Six Pack* crea procedimientos semi-automáticos de vigilancia y corrección que se activan directamente por los informes y las recomendaciones emitidas por la Comisión, que el Consejo sólo puede revocar por mayoría cualificada inversa y en plazos muy cortos de tiempo. La aplicación de la regla de la mayoría inversa en los procedimientos de supervisión y corrección, tanto en el *Six Pack* y el TSCG, así como los plazos más cortos del Consejo para rechazar propuestas de la Comisión, fortalecen la posición de la Comisión. El paquete también formalizó el *Semestre Europeo* que extiende la influencia de la Comisión sobre los presupuestos nacionales. Dentro de este, la Comisión prepara la «*Encuesta Anual de Crecimiento*, que proporciona el análisis básico a tener en cuenta por los gobiernos y establece las prioridades de los Estados miembros. Cisotta (2013: 6) considera esto una nueva subrepticia (y no formal) transferencia de competencias de la UE, pasado de la coordinación «ligera» de las políticas económicas a un procedimiento más invasivo y situando en su centro la agenda de la Comisión (Closa Montero 2012).

Las responsabilidades de la Comisión en el TECG en relación con la supervisión de las obligaciones de los Estados prolongan las establecidas en el *Six Pack*. La Comisión verifica el cumplimiento de la obligación de los estados de desarrollar la legislación nacional relativa a la «regla de oro» y los frenos de deuda requeridos. Como parte de este proceso de verificación, la Comisión debe presentar un informe sobre las disposiciones adoptadas para su inclusión en la legislación nacional (art. 8.1) a las Altas Partes Contratantes involucradas. Los Estados miembros podrían iniciar un procedimiento ante el Tribunal de Justicia contra los potenciales infractores. Los borradores iniciales concedían también a la Comisión la autorización para iniciar el procedimiento de infracción en sí, opción finalmente descartada. Asimismo, la Comisión puede proponer principios comunes »*sobre la naturaleza, el tamaño y los plazos de las acciones correctivas que se emprenderán, incluso en circunstancias excepcionales, así como el papel y la independencia de las*

instituciones responsables a nivel nacional para vigilar la observancia de estas reglas». Esto no excluye que la Comisión puede potencialmente sugerir cambios en la capacidad de recaudación de ingresos de los estados y / o sus capacidades de gasto.

Siendo el MEDE un acuerdo puramente intergubernamental, fuera del marco de la UE, no sería sorprendente que no se hubiesen atribuido funciones a la Comisión. Y, sin embargo, la Comisión encuentra varios resortes para actuar: el funcionamiento del MEDE se basa en el «conocimiento técnico» de la Comisión para sus operaciones ya que cualquier desembolso de la asistencia financiera a un Estado miembro beneficiario está condicionada a un informe de la Comisión (art. 17.5). Además, la Comisión negocia en coordinación con el BCE y el FMI, un programa de asistencia financiera que incluye la condicionalidad a la que los Estados miembros estarán sujetos después de hacer una solicitud de ayuda financiera. Por lo tanto, el Tratado MEDE, adoptado fuera del marco jurídico de la UE, no se ha utilizado para erosionar el papel de la Comisión, sino más bien para incrementarlo. La sentencia Pringle disipó cualquier preocupación en relación con la legalidad de la función de la Comisión declarando que las instituciones de la UE podrían asumir funciones fuera del marco de los tratados de la UE «*a condición de que estas tareas no alteren las características esenciales de las competencias atribuidas a estas instituciones por los tratados*». El papel que la Comisión ha obtenido se debe a la experiencia práctica generada por su participación en los planes de rescate, negociados mediante Memorandums de Entendimiento (MoUs, en sus siglas inglesas), en particular, el griego, en el que se le otorgaba el derecho a firmar un acuerdo internacional con el gobierno griego y coordinar el conjunto de préstamos. La Comisión también negoció el programa de ajuste conjunta incluida la condicionalidad (Cisotta 2013).

El *Two Pack* traslada algunos de los aspectos del TMEDE y continúa la tarea de consolidar la centralidad de la Comisión en el mecanismo de vigilancia y sanción, reforzando su escrutinio sobre las políticas macroeconómicas y fiscales de los Estados miembros. El mecanismo de vigilancia mejorada (10) otorga a la Comisión la decisión de iniciar, detener o prolongar la vigilancia. Para ello, la Comisión evalúa las condiciones nacionales del Estado miembro de que se trate (art. 2) (con énfasis en la dimensión técnica y apolítica de la acción de la Comisión). A este respecto, la Comisión sigue a dos diferentes (y, potencialmente, contradictorios) objetivos: Asegurar la devolución de los fondos proporcionados por otros Estados miembros y asegurar la estabilización de la situación financiera y económica del Estado

(10) Reglamento (UE) 472/2013.

miembro afectado. La Comisión podrá proponer mecanismos para garantizar las obligaciones frente a los acreedores y la estabilización de la situación económica y fiscal de un Estado miembro que no cumpla con el programa de ajuste macroeconómico bajo vigilancia reforzada. Estos incluyen, entre otros (art. 3.4), solicitar test de stress, información sobre el sistema financiero y la evaluación de sus capacidades de regulación, sino también la evaluación de la sostenibilidad de la deuda del gobierno MS (art. 6). La Comisión desempeña también un importante papel de seguimiento al participar en las Misiones de la Troika (art. 3.5) que formalizan explícitamente el papel que desempeñaba en los programas de asistencia aprobados por la UE en 2011. El TMEDE había formalizado alguna de esas funciones que el *Two Pack* comunitariza. En parte al menos, el papel extenso de la Comisión se debe a su actuación en los paquetes de rescate: en comparación con los otros dos componentes de la Troika, el BCE y el FMI, la Comisión tiene escaso margen de maniobra por el control férreo que los gobiernos ejercen sobre su mandato. Por ello, se convierte en un negociador muy rígido y con capacidad para imponer su punto de vista sobre la adecuación de los programas en el FMI (Schwarzer, 2012: 32), tal y cómo la «paradoja de la debilidad» (Schelling 1960) anticipa: lejos de debilitar, una base muy rígida fortalece una posición negociadora ya que otros actores sólo tienen la opción de aceptar las propuestas del negociador con menor capacidad de modificarlas.

Una serie de funciones adicionales subrayan la autonomía de la Comisión en materia de control: supervisa el progreso por un Estado miembro en la aplicación de programas de ajuste macroeconómico (art. 7.4) y conserva su poder de iniciativa para proponer medidas punitivas. Así, después de las misiones de revisión en los países con programas de ajuste, podrá proponer al Consejo una recomendación para que un estado adopte medidas correctivas de tipo preventivo (art. 3.7). También puede recomendar la reducción y cancelación de cualquier depósito o multa impuesta por el Consejo. Además, la misma regulación (472) otorga a la Comisión un papel de acompañamiento técnico a los gobiernos nacionales: un estado miembro sujeto a un programa de ajuste macroeconómico deberá solicitar la asistencia técnica de la Comisión (art. 7.8).

El Reglamento sobre el control de los planes presupuestarios y el escrutinio del cumplimiento de EDP refuerza aún más el papel supervisor de la Comisión (11). La Comisión emite dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios (art. 7) y, si considera que existe riesgo de incumplimiento, podrá exigir el establecimiento de medidas apropiadas que deben adoptarse

(11) *Reglamento (UE) 473/2013*

dentro del marco de tiempo dado. También, los gobiernos de los estados del euro deben informar al Eurogrupo y la Comisión *ex ante* de sus planes de emisión de deuda pública. La Comisión ha interpretado cínicamente este poder como «pequeño»: en su opinión, el *Two Pack* no otorga a la Comisión el derecho de modificar los proyectos de presupuestos nacionales, ni crea nuevas obligaciones para seguir estrictamente dictámenes de la Comisión (Comisión Europea 2013). También se aplica mayor control a los Estados miembros en virtud del procedimiento de déficit excesivo, que les obliga a informar a la Comisión (art. 10.1 y 10.3): En el caso del riesgo de incumplimiento con el plazo para corregir el déficit excesivo, la Comisión dirigirá una recomendación al estado concernido (11.2) que debería informar a la Comisión sobre las medidas adoptadas en respuesta a esa recomendación (art. 11.3). Si la Comisión detecta riesgos, puede dirigir recomendaciones al estado miembro para que se asegure de hacer todo lo necesario para evitar un procedimiento de infracción y, por tanto, evitar las sanciones financieras. La evaluación sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión se integra en la evaluación continua que aquélla efectúa sobre la eficacia de las medidas de corrección del déficit excesivo.

El mismo Reglamento refuerza las competencias de ejecución de la Comisión. El Consejo y el Parlamento podrán conceder al primero el poder de utilizar los actos delegados para el control de un Estado miembro de conformidad con el procedimiento de déficit excesivo por un período de 3 años. Estos actos especifican el contexto de la presentación de informes periódicos para la EM en EDP (art. 10). El Consejo y el Parlamento mantienen el control sobre la forma en que la Comisión ejerce estas facultades ya que cualquiera de ellos puede revocarlas en cualquier momento (art. 14.1 y 3). Por otra parte, la Comisión conserva su poder iniciativa cada vez que el Consejo debe adoptar una decisión (por ejemplo, en el programa marco económico).

A pesar del aumento significativo en las funciones de seguimiento, control y sanción, el refuerzo de la Comisión ha ocurrido de una manera desequilibrada. Así, se han reforzado los puestos que ejercen precisamente estas funciones, dando lugar a una diferenciación interna dentro de la Comisión. Así, el comisario de Asuntos Económicos podrá adoptar, de común acuerdo con el Presidente, las decisiones en nombre de la Comisión en una serie de áreas relacionadas con el Seis de los programas de ajuste adoptados en el MEEF, el EFSF y el ESM (Cisotta; 2013: 10). Cualquier iniciativa de la Comisión con un impacto potencial sobre el crecimiento, la competitividad y la estabilidad económica debe ser consultado con los Servicios del Comisario que ha sido elevado a la posición de Vicepresidente de Economía y Asuntos Financieros y Comisario para la Euro, un movimiento atribuido al primer

ministro holandés Rutte (The Economist 2013). Además, este comisario (así como el presidente del BCE), participa en las reuniones del Consejo de Gobernadores del ESM en calidad de observadores. Por el contrario, el Presidente de la Comisión, por lo menos formalmente, no ha adquirido nuevos poderes: sólo el TSGG le concede un papel en Cumbres Euro, colaborando con el presidente de la Cumbre del Euro en la planificación de estos eventos (art. TSCG 12.4).

2. Desparlamentarización: la retirada de los parlamentos

La erosión de la calidad democrática en la nueva gobernanza deriva de una serie de rasgos esparcidos por los *Six* y *Two Packs* y el propio TEGC. La posición de los parlamentos, (europeo y nacionales) es marginal y las disposiciones tanto del *Six Pack* como del TEGC no pueden disimular su irrelevancia. El papel del PE está construido en las provisiones sobre *Diálogo Europeo* que tienen la misma estructura y una redacción idéntica tanto en la parte preventiva como correctiva de las dimensiones fiscal y macroeconómica. El papel del PE es realmente pasivo: su Comisión relevante (asuntos económicos y monetarios) puede invitar a las autoridades (presidente del Consejo, de la Comisión y, cuándo sea apropiado, al Presidente del Consejo Europeo y del Eurogrupo) para discutir las decisiones tomadas en los PDE y PDME (12). La misma Comisión parlamentaria puede ofrecer la oportunidad al Estado Miembro implicado de participar en un intercambio de perspectivas. El papel del PE se amplía en relación al Semestre Europeo, ya que las Comisiones de Finanzas y Economía, de Política Económica, de Empleo y de Protección social deben ser consultados cuando resulte apropiado (13). Incluso con una lectura abiertamente positivista y optimista, el intercambio de puntos de vista difícilmente puede ser construido como «legitimación democrática».

En cuanto a los parlamentos nacionales, el *Six Pack* no ha ido más allá de una referencia programática en el Preámbulo del Reglamento 1175/2011 (n.º 58) que afirma que los parlamentos nacionales deberán participar adecuadamente en el *Semestre Europeo* y en la preparación de los programas de estabilidad, los programas de convergencia y los programas nacionales de reforma, a fin de incrementar la transparencia y sentido de apoderamiento de aquellos

(12) Artículo 3 Reglamento 1173/2011; artículo 6 Reglamento 1174/2011; artículo 2-ab Reglamento 1175/2011; artículo 14.1 Reglamento 1176/2011 y artículo 2.1 Reglamento 1177/2011.

(13) Artículo 2.1 4 Reglamento 1175/2011.

sobre las decisiones tomadas. En lo que parece un sarcasmo, el artículo 11 de la Directiva 2011/85 establece que ninguna disposición de la misma evita que un nuevo gobierno (democráticamente elegido) actualice sus previsiones de OPMP. Se supone que esta actualización debe producirse respetando el marco pre-acordado por lo que los ciclos electorales nacionales, en lo que puedan tener de competencia entre programas políticos, están condicionados por la necesidad de respetar los marcos presupuestarios plurianuales.

El balance de la participación de los parlamentos nacionales tanto en los Programas Nacionales de Estabilidad y Convergencia cómo en los Programas Nacionales de Reforma (es decir, los ámbitos fiscales y macroeconómicos, respectivamente) es más bien pobre. Así, el PE registraba en septiembre de 2012 (14) que sólo 12 parlamentos nacionales habían sido *consultados* en la elaboración de los primeros, mientras que otros 6 habían sido *informados* —es decir, habían sido meros receptores pasivos de la información— y en 6 casos se desconocía su papel (*a priori*, se presume tuvieron un papel nulo) (los tres estados sujetos a Programas de ajuste no están obligados a presentar ninguno de ambos ya que operan otros compromisos). En cuanto a los planes de reforma, 7 gobiernos habían consultado a sus respectivos parlamentos, 4 los habían informado y no había noticias en 13 estados. En el caso de España, ninguno de los dos programas hacía ninguna mención al papel de las Cortes. Unilateralmente, el Congreso invitó al Presidente del BCE a una comparecencia siguiendo el precedente de una similar en Alemania. Aunque se podría considerar una medida de control, en realidad, la comparecencia (12 de Febrero de 2013) tomó el formato de una intervención a petición propia, a puerta cerrada y sin actas de la sesión. Los datos de 2013 mejoran levemente este balance. Así, los parlamentos de 4 estados aprobaron explícitamente los respectivos Programas nacionales de Estabilidad y Convergencia, mientras que los gobiernos de otros 9 estados los presentaron y, en algún caso, debatieron/discutieron los mismos con los parlamentos nacionales. No existen referencias para 10 casos, lo que hace presumir que los parlamentos estuvieron ausentes del proceso (los 4 estados con programas de ajuste no están obligados a presentar sus respectivos programas de estabilidad). En cuanto a los Planes Nacionales de Reforma (PNR), el balance es más pobre: en 10 estados, el gobierno informó/presentó el plan respectivo mientras que en 13 casos no hay referencia. En resumen, en los dos ejercicios en los que

(14) EP DG Internal Policies Directorate for Economic & Scientific Policies Economic Governance Support *Unit Involvement of the National Parliaments concerning the SCP and the NRP* Background Note 20.09.2012 <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121019ATT53994/20121019ATT53994EN.pdf>.

existen datos, el balance de la participación de los parlamentos nacionales no es particularmente brillante (15).

Una de las posibles explicaciones del escaso poder de los parlamentos es su carencia de un papel formal en las negociaciones de las medidas de reforma de la gobernanza macroeconómica y fiscal, lo que les privaría de poder de condicionar el resultado. Y eso ocurre a pesar de algunos poderes formales relativamente «fuertes», como la participación en la elaboración de la legislación mediante el procedimiento legislativo ordinario o la ratificación de los tratados en el caso del TCEG o el TMEDE. Sin embargo, no existe evidencia de que los parlamentos nacionales hayan tratado de influir en las negociaciones intergubernamentales en esos dos casos. Además, la eliminación del requisito de unanimidad para la entrada en vigor (el TCEG requería la ratificación de 12 de los 17 estados de la zona euro y el TMEDE requería la ratificación por un grupo de estados controlando el 90% del capital o, lo que es lo mismo, los 7 contribuyentes mayores) ha supuesto la eliminación del poder de veto (creando además un proceso de ratificación muy rápido).

Ciertos autores han argumentado que los parlamentos nacionales jugaron un papel sin precedentes mediante su participación en el voto de las garantías financieras para los rescates financieros (Bertoncini 2013). Obviamente, esto es cierto sólo en el caso de los parlamentos de los estados prestatarios mientras que los parlamentos de aquellos estados receptores de ayudas sólo pudieron aprobar los programas de ajustes diseñados por el IMF y/o la Comisión y, por supuesto, no se pudieron permitir el lujo de cuestionar instrumentos tales como el TMEDE o el TCEG cuya aprobación era un prerrequisito para recibir las ayudas.

Así, el *Bundestag* ha salido relativamente reforzado gracias, en particular, a su apoderamiento por el TCFA. En su sentencia sobre el rescate a Grecia (16), el Tribunal afirmó que bajo la constitución alemana, *las decisiones de ingresos y gastos del sector público debe permanecer en manos del Bundestag como parte fundamental de la capacidad de un estado de modelarse democráticamente a sí mismo*. Como representantes electos del pueblo, los miembros del parlamento deben permanecer en control de las decisiones presupuestarias fundamentales también en un sistema de gobernanza intergubernamental. Y ello significa que la aprobación de gasto público debe hacerlo el plenario en vez de una comisión del parlamento. Es

(15) EP Directorate General for Internal Policies. Economic Governance Support Unit Involvement of national parliaments in SGP and NRP 2013. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140115ATT77492/20140115ATT77492EN.pdf>

(16) Sentencia del Segundo Senado 7/09/2011 2BvR 987/10-2 BvR1485/10 -2 BvR 1009/10

inevitable pensar que existe una contradicción de fondo entre esta sentencia y el TEGC, contradicción que Alemania resolvió *ex ante* incorporando la «regla de oro» y el «freno automático» antes de que se propusiese siquiera el tratado. La sentencia sobre el TMEDE en 2012 amplió el apoderamiento a favor del Bundestag al interpretar que el principio democrático establecido en el artículo 38 de la LFB prohíbe una autorización absoluta para la UE y las instituciones supranacionales y requiere decisiones parlamentarias para las transferencias de fondos. El tribunal también estableció que las disposiciones que establecen la confidencialidad de los documentos y el secreto profesional y la inmunidad no podrían de ninguna manera inhibir el flujo de información al parlamento alemán. Por ello, el TCFA demandó que los parlamentarios estuviesen informados de los debates de los órganos del MEDE.

3. *La débil cooperación interparlamentaria*

La reforma de la gobernanza macroeconómica y fiscal ha aportado un ámbito relativamente novedoso y prometedor para el ejercicio del control por parte de órganos representativos: la cooperación interparlamentaria. Esta ha sido una demanda de círculos políticos y académicos que han sostenido que la supervisión parlamentaria es ineficiente si no se desarrolla como supervisión multinivel (Crum and Fossum 2009).

Lo interesante es que este ámbito se ha construido dentro del TEGC y se ha desarrollado menos en los dos Packs. El TEGC, apelando al Protocolo sobre el papel de los parlamentos nacionales en el TUE, incluye disposiciones para promover una conferencia de los representantes de las comisiones relevantes tanto del PE como de los parlamentos nacionales con el propósito de discutir las políticas presupuestarias y otros asuntos cubiertos por el Tratado (art. 13). Esta disposición tiene su origen en una propuesta del Parlamento francés en 2011 en el marco de la reunión de los Presidentes de los Parlamentos de los Estados miembros. Los representantes franceses en la Conferencia Intergubernamental (CIG) que elaboró el TEGC junto con el representante del PE, Elmar Broek, acordaron su inclusión en el Tratado. El mandato para la nueva conferencia está formulado en términos genéricos y las contrapartes del PE serán los parlamentos de los estados firmantes del TEGC. La primera reunión de la *Conferencia Interparlamentaria sobre la Gobernanza Económica y Financiera* se celebró en Vilnius en octubre de 2013, convocada por el Parlamento del estado que ejercía la presidencia rotatoria de la UE. Aunque se convocó siguiendo el artículo 13 del TEGC, en ella participaron representantes de todos los parlamentos de la UE, incluyendo estados no signatarios del

mismo (Reino Unido y República Checa). La asimetría ha activado debates sobre la adecuación del PE para tratar con los asuntos de la zona euro y ha provocado diversas propuestas de asambleas *ad hoc* (véase Bertoini, 2013).

En contraste con el Tratado, tanto el *Six Pack* como el *Two Pack* carecen de disposiciones sobre la cooperación interparlamentaria lo que se debe, quizás, a que el PE ha sido celoso, en la negociación de esas normas, de mantener su primacía aunque sus poderes reales en relación a ambos sean bastante débiles. Independientemente de ello, el PE ha organizado la *Semana Parlamentaria del Semestre Europeo* (enero 2013), dirigida por tres de los comités del PE (presupuestos, economía y empleo). En ella participaron miembros del PE y unos 100 parlamentarios nacionales y mantuvo audiencias con el Comisario de Asuntos Económicos y el de Asuntos Sociales, con altos oficiales del BCE, el Consejo Europeo y la Comisión.

Ambas conferencias registran escasos o nulos avances en el control (e incluso, información) por parte de los parlamentos sobre las autoridades comunitarias sin mencionar las nacionales. A pesar de las aspiraciones, ninguna de ambas ha pasado de ser una «talking shop» sin importancia real, socavando más la dimensión democrática representativa de la política europea.

VI. CONCLUSIONES

La reforma de la gobernanza macroeconómica y fiscal se ha realizado a través de un conjunto de normas de naturaleza diferente: tratados, «mecanismos» y normas de derecho de la UE, sin contar los Memorandums de Entendimiento (MoUs). En conjunto, han incrementado la fragmentación del orden comunitario, configurando al mismo tiempo una entidad mucho más diferenciada en cuanto a los compromisos que diferentes estados asumen en diferentes ámbitos. El modelo de gobernanza traslada fiel y unilateralmente las preferencias alemanas, tanto en la sustancia de la gobernanza (disciplina fiscal, austeridad) como en la elección de los instrumentos de gobernanza. El principal entre esos instrumentos ha sido la petrificación (i.e. la traslación a normas de derecho primario de ciertas opciones políticas) también inspirado por las preferencias alemanas. El diseño institucional ha reforzado mucho el papel de la Comisión, relegando el papel de los órganos representativos, tanto los parlamentos nacionales como el europeo. La valoración más negativa tiene que ver con la forma en la que se ha producido la transformación: en vez de una reforma constitucional formal como lo requiere la profundidad de los cambios, se ha optado por un constitucionalismo de excepción que ha utilizado de forma flexible las distintas opciones disponibles para *mutar* (Menéndez 2012a; Menéndez; 2012) (Tuori and Tuori 2014) la sustancia constitucional de la UE.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BECK, ULRICH. (2013). *German Europe*. Cambridge: Polity.
- BERTONCINI, YVES. (2013). «The Parliaments of the EU and the EMU Governance What Parliamentary Dimension for the ‘Political Union’?» Notre Europe Jacques Delors Institute Tribune. Paris. <http://www.notre-europe.eu/media/parliamentsemugovernance-bertoncini-ne-jdi-apr13.pdf?pdf=ok>.
- BIANCO, GIUSEPPE. (2012). «The new Financial Stability Mechanisms and their (poor) consistency with EU Law». 2012/44. EUI Working Papers. Florence.
- BURRET, HEIKO T, and JAN SCHNELLENBACH. (2014). «Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States Expertise on the Behalf of the German Council of Economic Experts.» German Council of Economic Experts http://www.sachverständigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_08_2013_engl.pdf.
- CISOTTA, ROBERTO. (2013). «What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union ?» 13/24. IAI Working Papers. Rome.
- CLOSA, CARLOS. (2006). «Reflexiones sobre la angustia y (falta de) alegría de la post-teorización sobre la integración y la UE.» *Revista Española de Ciencia Política y de la Administración* 15: 165-174.
- CLOSA, CARLOS, and ALEKSANDRA MAATSCH. (2014). «In a Spirit of Solidarity? Justifying the European Financial Stability Facility (EFSF) in National Parliamentary Debates.» *Journal of Common Market Studies*: Vol. 52 N. 4 826-842.
- CLOSA MONTERO, CARLOS. (2012). «La Gobernanza Fiscal y Macroeconómica Europea y sus limitaciones democráticas.» *Revista Aranzadi Unión Europea XXXVIII* (12): 51-65.
- COLLIGNON, STEFAN. (2004). «The End of the Stability and Growth Pact?» *International Economics and Economic Policy* 1 (1) pp. 15-19.
- CRUM, BEN, and JOHN E FOSSUM. (2009). «The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU.» *European Political Science Review* 1 (02): 249-271.
- CURTIN, DEIRDRE. (1993). «The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces.» *Common Market Law Review* 30 (1): 17-69.
- DEUTSCHE BUNDESBANK. (2012). «Steltenunghame Gegenüber Den Bundesverfassungsgericht Zu Den Verfahren Mit Den Az. 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1824/12, 2 BvE 6/12 21 Dezember.»
- EUROPEAN COMMISSION. (2011). «Green Paper on the Feasibility of Introducing Stability Bonds». Brussels: European Commission.
- 2012. «A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union: Launching a European Debate». Brussels: European Commission.
- FABBRINI, FEDERICO. (2013). «The Fiscal Compact, the ‘Golden Rule’ and the Paradox of European Federalism.» *Boston College International & Comparative Law Review* 36 (1).
- FUTURE OF EUROPE GROUP. (2012). «Final Report of the Future of Europe Group 17 September 2012.» <http://www.statewatch.org/news/2012/sep/en-future-of-europe-report.pdf>.
- GUÉROT, ULRIKE, and SEBASTIAN DULLIEN. (2012). «The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany’ S Approach to the Euro Crisis». ECFR/49. Policy Brief.
- HALL, PETER A. (2012). «The Economics and Politics of the Euro Crisis.» *German Politics* 21 (4) (December): 355-371.

- HODSON, DERMOT. (2013). «The Little Engine That Wouldn't: Supranational Entrepreneurship and the Barroso Commission.» *Journal of European Integration* 35 (3): 37-41.
- HOWARTH, DAVID, and CHARLOTTE ROMMERSKIRCHEN. (2013). «A Panacea for All Times? The German Stability Culture as Strategic Political Resource.» *West European Politics* 36 (4) (July): 750-770.
- IRWIN, NEIL. (2014). «How Underpaid German Workers Helped Cause Europe's Debt Crisis.» *The New York Times*, April 22.
- JELLINEK, GEORG. (1991). *Reforma y mutación de la constitución*. Madrid: CEPC.
- KREILINGER, VALENTIN. (2012). «The Making of a New Treaty: Six Rounds of Political Bargaining». 32. Notre Europe Policy Brief. Paris. <http://www.eng.notre-europe.eu/011-3083-The-making-of-a-new-treaty-Six-rounds-of-political-bargaining.htm>.
- MADURO, MIGUEL POIARES. (2012). «A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice». Brussels.
- MENÉNDEZ, AGUSTÍN J. (2012a). *¿Una Unión Europea en mutación? De la crisis económica a la crisis constitucional de la Unión Europea*. León: Ediciones Eolas.
- MENÉNDEZ, AGUSTÍN J. (2012b). La mutación constitucional de la Unión Europea *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 96, septiembre-diciembre (2012), págs. 41-98
- MERKEL, ANGELA. (2010). «Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the Opening Ceremony of the 61st Academic Year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010.»
- 2011. «Speech by the Federal Chancellor Angela Merkel to Mark the End of Mr Jean-Claude Trichet's Term as President of the European Central Bank in Frankfurt, Wednesday, 19 October 2011.»
- 2013. «Angela Merkel on Europe "We Are All in the Same Boat"»: 1-5.
- PONZANO, PAOLO, COSTANZA HERMANIN, and DANIELA CORONA. (2012). «The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?» *Notre Europe* 89. Studies and Research. Paris.
- RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA. (2013). «The Spanish Legal Framework for Curbing the Public Debt and the Deficit.» *European Constitutional Law Review* 9 (02) : 189-204.
- SCHELLING, THOMAS C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- SCHWARZER, DANIELA. (2012). «The Euro Area Crises, Shifting Power Relations and Institutional Change in the European Union 1.» *Global Policy* 3 (Supplement 1) (December 8): 28-41.
- SPIEGEL, PETER, and BEN HALL. (2010). «Germany Backs Tough EU Deficit Rules.» *Financial Times*, September 26.
- THE ECONOMIST. (2013). «The Duchth and the EU. A founding member's apostasy.» *The Economist*, 3 August.
- TUORI, KAARLO, and KLAUS TUORI. (2014). *The Eurozone Crisis*. Cambridge University Press.
- VAN ROMPUY, HERMAN. (2012a). «Towards a genuine economic and monetary union Report by President of the European Council Herman Van Rompuy 26 June 2012». Brussels. http://ec.europa.eu/economy_finance/crisis/documents/131201_en.pdf
- 2012b. «The Discovery of Co-Responsibility: Europe in the Debt Crisis. Speech at the Humboldt University, Walter Hallstein Institute for European Constitutional Law». Berlin: European Council EUCO 21/12 PRESSE 35 PR PCE 18. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-35_en.htm.
- WATERFIELD, BRUNO. 2011. «Germany Attacks Brussels "Eurobond" Plan.» November 23 *Telegraph*. <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1796>.