

Las consecuencias de la crisis económica para el modelo político de la Unión Europea: profundización, diferenciación y demandas de legitimidad*

The consequences of economic crisis for European Union political model: deepening, differentiation and legitimacy concerns

MERCEDES GUINEA LLORENTE

*Profesora Titular Interina de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. 2. UN RECORRIDO POR LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS: EL PROCESO DE LA CRISIS Y LAS RESPUESTAS OFRECIDAS POR EL SISTEMA POLÍTICO DE LA UE. 2.1. *Primera etapa: el estallido de las burbujas y la crisis financiera, bancaria y económica (2007-2009)*. 2.2. *Segunda etapa: la crisis de la deuda soberana y la crisis del euro (2010-2013)*. 2.2.1. Mecanismos de gestión de crisis: rescates y política extraconvencional del BCE. 2.2.2. Medidas de prevención de crisis: la puesta en marcha de una gobernanza económica europea. 3. LA CRISIS Y LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL: DE LA RIGIDEZ DEL SISTEMA A LAS SOLUCIONES INNOVADORAS. 4. LA GRAN PROFUNDIZACIÓN: COMPLETANDO LA «E» DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA. 4.1. *El instrumento de rescate: herramienta para enfrentar los shocks asimétricos*. 4.2. *Una política presupuestaria común: disciplina fiscal y supervisión común de presupuestos y políticas macroeconómicas nacionales*. 5. DIFERENCIACIÓN: LA PROFUNDIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO ALTERA LAS DINÁMICAS DEL

* El presente trabajo es consecuencia de la investigación desarrollada en el marco del proyecto del Plan Nacional de I+D DER 2010-20414-C02-02 «Gobernanza y reforma de las instituciones económicas internacionales tras la crisis financiera y económica: el papel de la Unión Europea».

MODELO POLÍTICO. 5.1. *Compromisos y mecanismos diferentes para los Euro-in y los Euro-out.* 5.2. *La profundización y los que eligen quedarse fuera: la explicitación de la Unión multi-objetivo.* 5.3. *La profundización futura en torno a un núcleo duro.* 6 LEGITIMACIÓN Y LEGITIMIDAD: ENTRE LAS AMENAZAS A LA SUPERVIVENCIA Y LA PRESIÓN HACIA LA UNIÓN POLÍTICA. 6.1. *La desafección del ciudadano ante la UE como consecuencia de la crisis.* 6.2. *Los problemas de legitimidad que plantean las nuevas cesiones (implícitas) de soberanía.* 7. LA CRISIS COMO PUNTO DE INFLEXIÓN: ENTRE PROYECTOS DE FUTURO Y EL TEMOR A ABRIR EL MELÓN DE LOS TRATADOS. 8. A MODO DE CONCLUSIONES. LA CRISIS Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL MODELO POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA: DE LA UNIÓN ECONÓMICA A LA UNIÓN POLÍTICA.

RESUMEN. Desde que comenzó la crisis financiera y económica, la Unión Europea (UE) está inmersa en un profundo proceso de cambio, con la adopción de nuevas normas sobre gobernanza económica. Se propone un análisis de algunos de los efectos que la crisis y la respuesta dada a la misma han tenido para el modelo político de la integración europea, desde la óptica de las Relaciones Internacionales. El proceso de gestión de la crisis muestra el predominio de un modo de gobierno intergubernamental, que además de revelarse en buena medida ineficaz, es proclive a imponer políticas de poder de unos Estados sobre otros. Las reformas desarrolladas a través de diferentes métodos de política constitucional producen una transformación de la UE, alterando la letra de los Tratados al poner competencias en común en materia económica y presupuestaria. No obstante, la ambiciosa profundización sólo afecta a un grupo de Estados miembros, los miembros de la eurozona, e, incrementa, por tanto, las dinámicas de diferenciación en el seno de la UE. Las consecuencias que la gestión de la crisis presenta en términos de legitimación obligan a reconsiderar todas las implicaciones en materia de democracia de los nuevos procedimientos institucionales puestos en marcha. Se revela la inviabilidad de una Unión Económica que no desarrolle en paralelo una Unión Política, tanto por razones de legitimidad como de eficacia.

ABSTRACT. Since the beginning of the financial and economic crisis, the European Union is in a deep process of structural change, with new ambitious rules on economic governance. Therefore, it is necessary to explore the lasting effects of the crisis on the European integration process, from an International Relations perspective. The intergovernmental crisis management patterns show limits in terms of efficiency but also in terms of legitimacy. They have promoted power politics dynamics among States, imposing the interests of creditors States. The legislative reforms, carried out through different constitutional politics methods, produce a deep transformation of the EU. They alter the Treaties as there is an indirect conferral of powers in fiscal and economic

policies. Nevertheless, this ambitious deepening only affects the euro Member States, increasing consequently the differentiation among Member States. The crisis management has provoked a widening gap in terms of legitimacy, which makes necessary to reconsider the democratic credentials of the new procedures. Finally, there is fear about the future of an Economic Union, which does not involve a Political Union, both in terms of efficiency and legitimacy.

Palabras clave. Unión Europea, modelo político de la UE, crisis del euro, integración en la eurozona, integración diferenciada, democracia europea.

Key words. European Union, European Union politics, Eurozone integration, differentiated integration, European democracy.

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La primera crisis de la globalización, que dura más de cinco años, ha afectado de lleno a nuestras vidas: habrá un antes y un después tanto para los Estados europeos como para la propia Unión Europea (UE). Se trata de un fenómeno y un proceso económico y político de enorme complejidad, que comienza con el estallido de la burbuja financiera estadounidense. Esta dañada muerte al sistema bancario, que tiene que ser rescatado por los Gobiernos, estrangula la economía real, revela problemas de competitividad y amenaza la solvencia y la credibilidad de los Estados, que tienen que endeudarse cada vez más, hasta el punto de plantearnos la sostenibilidad de nuestro modelo económico, social y político¹. La crisis actual, por tanto, es multidimensional: comienza siendo financiera y bancaria, luego se vuelve económica, amenaza la solvencia de los Estados europeos, afecta a consensos societarios básicos del modelo europeo y se está trasladando incluso al cuestionamiento de la estructura política.

Que la crisis tiene graves consecuencias sobre la UE no se le escapa a nadie. Basta la simple lectura de los medios de comunicación,

-
1. Sobre la evolución de la crisis, desde la burbuja hipotecaria estadounidense hasta la amenaza de quiebra de los países de la periferia de la Eurozona, véase: Phillip ARESTIS y Malcolm SAWYER (eds.), *The Euro crisis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012; Kurt HÜBNER, «Eurozone: Creeping Decay, Sudden Death or Magical Solution?», en: Finn LAURSEN (ed.), *The EU and the Eurozone Crisis. Policy Challenges and Strategic Choices*, Farnham, Ashgate, 2013, pp. 25-44.

sobre el estancamiento de la UE, e, incluso recesión de la Eurozona² o sobre la situación de desestabilización de algunos Estados miembros como Grecia, Portugal, Italia, España o Chipre, tanto desde el punto de vista económico como político. En este curso nos proponemos analizar el proceso político de la crisis poniendo la óptica en las respuestas que se han dado desde la UE, desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales. Intentaremos responder a la pregunta de si la crisis ha supuesto, y supone o no, un punto de inflexión para la UE, si afecta a su estructura política básica –su modelo político– o si, por el contrario, esos efectos son pasajeros. En caso de que el modelo político resulte afectado, queremos saber cómo, por qué y en qué sentido lo hace.

Analistas y autores coinciden en subrayar que la crisis, y las decisiones políticas que ella ha desencadenado, han producido una profunda transformación de la constitución económica de la UE, con consecuencias que son duraderas, que afectan a la propia esencia del modelo político europeo³. Hay quien se atreve a hablar incluso, de una mutación o cambio de naturaleza constitucional, aunque apenas se haya tocado la letra de los Tratados, la «constitución» formal⁴. Parecería, entonces, que se ratifica uno de esos aforismos que se repiten sin cesar: «Europa progresa a partir de sus crisis».

En este trabajo partiremos de la hipótesis de que la crisis ha desencadenado una transformación profunda de la UE, que afecta a su misma naturaleza, una mutación constitucional. Tomando conceptos básicos de la política constitucional de la UE asumiremos que los cambios a la «cons-

-
2. En sus previsiones económicas hechas públicas en febrero de 2013, la Comisión Europea indicó que la Eurozona retrocedería en 2013 un 0,3% de su PIB, para 2014 espera que el PIB crezca un 1,4%. El conjunto de la UE, según estas previsiones, crecerá un 0,1% en 2013 y un 1,6% del PIB en 2014.
 3. Véase, entre muchos otros: Jürgen HABERMAS, *The Crisis of the European Union. A Response*, Cambridge, Polity, 2012; Christian JOERGES, «The European Economic Constitution and its Transformation through the Financial Crisis», en: Dennis PATERSON y Anna SÖDERSTIN (eds.), *A Companion to European Union law and International Law*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2013, (en prensa); Antonio TAJANI, «Crise financière et gouvernance économique européenne», *Revue du Droit de l'Union européenne*, núm. 2, 2012, pp. 205-217, p. 205; Philippe DE SCHOUTHÉETE, «L'impact de la crise de la zone euro sur les institutions de l'Union européenne», *Conférence au Collège Belgique (Académie Royale de Belgique)*, 7 mars 2013, p. 2.
 4. Hasta el propio Cameron, Primer Ministro británico, reconoce: «La Unión Europea que emerge de la crisis de la eurozona va a ser un órgano muy diferente. Será transformada hasta no ser reconocible por las medidas necesarias para salvar la eurozona». David CAMERON, Prime Minister, *Speech on Britain in the European Union*, Brussels, 23 January 2013.

titución» de la UE no se producen sólo mediante la revisión formal de los Tratados, sino también a través de decisiones que pertenecen a la *normal politics*⁵. Desde este punto de vista, me propongo examinar las principales decisiones políticas y jurídicas que se han ido tomando ante la crisis hasta finales de 2013 y que han puesto en marcha nuevas áreas de acción común y nuevos procedimientos, con el objetivo de ver si existen consecuencias para las «reglas del juego» europeas, esto es, su «constitución». Analizaremos, por tanto, el alcance que tiene para el modelo político de la UE lo que se ha dado en conocer como la «nueva gobernanza económica europea» con el objeto de verificar nuestra hipótesis principal.

Para ello, comenzaremos por hacer un breve recorrido del proceso político de la crisis, con el fin de ver en su contexto las respuestas del sistema político europeo. En segundo lugar, se analizarán las principales decisiones que configuran la «gobernanza económica europea», con la finalidad de examinar las consecuencias que puedan tener para el modelo político europeo, tanto respecto a las dinámicas de poder, como a los efectos duraderos sobre el sistema. Para ello se examinará respecto a cada una de las decisiones claves cuatro vectores diferentes⁶:

- A) Política constitucional: ¿cómo se han adoptado esas decisiones?
- B) Profundización en la integración o alteración en el reparto de poder, intentando responder a un doble interrogante:
 - a) ¿Produce una limitación en la soberanía de los Estados y, correlativamente, una mayor delegación de competencias para la UE?
 - b) ¿Se recogen más atribuciones para las instituciones comunes de la UE y, en ese caso, sobre qué método, comunitario o intergubernamental?
- C) Diferenciación: ¿afectan estas decisiones por igual a los veintiocho Estados miembros, sólo a los Eurozona, o a un grupo de ellos?

5. Sobre la política constitucional de la Unión Europea, véase: Mercedes GUINEA LLORENTE, *La Convención Europea: la génesis del Tratado de Lisboa*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2011, pp. 25 a 29 y 55 a 72.

6. En pura lógica política, faltaría por analizar un quinto vector, el de la eficacia de las decisiones adoptadas para alcanzar los objetivos propuestos, es decir, ayudar a la UE y a los Estados miembros a salir de la crisis económica y evitar nuevas crisis. Es prematuro realizar ese análisis por dos razones. La primera es que el proceso de reformas no ha terminado: muchos de los nuevos procedimientos todavía se están desarrollando, comenzando a aplicar y completando. En segundo, lugar, serán necesarios unos años para examinar si las innovaciones son capaces de ofrecer los resultados esperados.

¿Afectan a la comunidad política estableciendo diferentes reglas para diferentes miembros? ¿Tienen repercusiones para el proyecto europeo en su conjunto?

D) Legitimación y legitimidad: ¿las decisiones tomadas a lo largo de la crisis hacen que se perciba el sistema europeo como justo por la opinión pública? ¿Responden a las reglas del juego que los Tratados han dado al sistema?

Finalmente, en una tercera parte, se reflexionará sobre el carácter abierto del proceso y se expondrán las conclusiones que salgan de ese análisis con el fin de ratificar o desechar nuestra hipótesis. Antes de seguir es preciso aclarar que estamos en medio del proceso de reforma de la gobernanza europea, como lo ratifica la «hoja de ruta» de Van Rompuy, que sólo ha comenzado a aplicarse⁷. Se puede decir que la casa común europea aún se encuentra en obras, por lo que las consecuencias que podamos extraer aún deben verse como una cuestión abierta, provisional y parcial.

2. UN RECORRIDO POR LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS: EL PROCESO DE LA CRISIS Y LAS RESPUESTAS OFRECIDAS POR EL SISTEMA POLÍTICO DE LA UE

La crisis financiera y económica en la UE daba comienzo en el año 2007 y, desde entonces, ha ido evolucionando con distintas manifestaciones y sintomatologías: financiera, bancaria, económica, de solvencia de los Estados, de empleo, etc. Si bien ha sido una crisis de alcance mundial, considerada por muchos la primera crisis de la globalización, ha mostrado una especial virulencia y características propias en el seno de la UE y, especialmente, de la eurozona⁸. La gravedad con que ha golpeado la crisis a la zona del euro ha hecho que en los últimos años se planteara, incluso, la viabilidad de la Unión Económica y Monetaria (UEM) e, incluso, del propio proyecto de integración europea.

7. Herman VAN ROMPUY, President of the European Council (in collaboration with Jose Manuel BARROSO, President of the European Commission, Jean-Claude JUNCKER, President of the Eurogroup, and Mario DRAGHI, President of the European Central Bank), *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Brussels, 5 December 2012.

8. En 2013 la eurozona cuenta con diecisiete Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal. El Consejo aprobó el 9 de julio de 2013 una Decisión aprobando el ingreso de Letonia el 1 de enero de 2014.

Para muchos la virulencia que ha alcanzado la crisis en el seno de la UE se debe a defectos de diseño de la UEM que encuentran su explicación en la génesis y creación de la misma en el contexto de aprobación del Tratado de Maastricht⁹. En ese momento los Estados miembros fueron reacios a ceder competencias en materia de soberanía económica, políticas de empleo y políticas sociales, limitándose a adoptar un plan basado en etapas de convergencia económica nominal. Tampoco se previeron herramientas comunes para la gestión de crisis, ni instrumentos suficientes para garantizar la necesaria coordinación de las políticas nacionales. A los débiles cimientos constitucionales hay que añadir una cierta laxitud en la aplicación de los criterios para la puesta en marcha de la Unión Monetaria Europea (UME). En el momento de la decisión política sobre los países constituyentes de la moneda única, se prefirió aplicar con flexibilidad los criterios de Maastricht y contar con una amplia base de Estados miembros, a exigir con rigor el cumplimiento de esa disciplina y tener una moneda menos representativa¹⁰. A la convergencia nominal no le ha correspondido una convergencia real de las economías, ni se han utilizado como se debía los procedimientos jurídicos para exigir la disciplina prevista en el Tratado¹¹.

El defecto fundamental de diseño del modelo estriba en que se apoya en una Unión Monetaria de naturaleza y gestión federal y la

-
9. Así GRANELL afirma que el Tratado de Maastricht creó una moneda única pero no cimentó una auténtica unión económica, ni creó instrumentos de solidaridad fiscal ni de convergencia intraeuropea al nivel suficiente y es lo que en este momento amenaza su viabilidad. Francesc GRANELL TRIAS, «El sistema económico internacional en 2011», *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, núm. 3023, 2012, págs. 3-14, esp. la p. 9. El propio Delors también insiste en que, en Maastricht, el modelo de la Unión Económica no estaba tan maduro ni consensuado como el de la integración monetaria, lo que conduce a su insatisfactoria regulación. Jacques DELORS, «Consolider l'UEM, une tâche vitale», *Tribune, Notre Europe*, 7 Décembre 2012, pp. 1-2. Sobre las complejas negociación de la UEM en Maastricht, véase: Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES y Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht: genèse, analyse et commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1994.
 10. A la debilidad causada por la «manga ancha» de los responsables políticos del examen de los cinco criterios de convergencia de Maastricht, hay que añadir el falseamiento de las cuentas presentadas por algún Estado miembro para acceder a la moneda única, constatado en el caso de Grecia.
 11. Un breve recuento de las limitaciones del modelo y los fallos en la aplicación del mismo puede encontrarse en: Jean-Victor LOUIS, «Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages», *Common Market Law Review*, vol. 47, núm. 4, 2010, pp. 971-986; y Francis SNYDER, «EMU Integration and Differentiation: Metaphor for EU», en: Paul CRAIG y Gráinne DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 687-716.

inexistencia de una Unión Económica que la sustente. Así, frente a la moneda gestionada en solitario por el Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales, las políticas económicas se mantienen en manos de los Estados con una leve competencia de coordinación en manos de las instituciones comunes, a través del conocido como Método Abierto de Coordinación¹². Siguiendo los criterios relativos a las áreas monetarias óptimas de Mundell, la cuestión sobre la viabilidad de la UME se plantea en los términos siguientes: cómo afrontar los *shocks* asimétricos de países con ciclos económicos y desafíos diferentes que han perdido su soberanía monetaria, y que a la vez no cuentan con movilidad laboral entre ellos, presentan rigideces salariales y no han previsto mecanismos de transferencias fiscales entre ellos¹³. La falta de capacidad regulatoria suficiente sobre la economía de la eurozona, sumada a la carencia de una convergencia económica real entre los Estados, ha conducido a la incapacidad de la UEM para evitar y absorber los *shocks* asimétricos y poder formular políticas anticíclicas que se acomoden al conjunto de la eurozona, lo que ha agravado el impacto de la crisis. Igualmente hay que tener en cuenta que la

-
12. Así el art. 2.3 TFUE dispone que «Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en el presente Tratado, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia». El art. 5.1 por su parte establece que «Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas. Se aplicarán disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro». Desarrollando este marco competencial el art. 121.1 afirma que «Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo (...)». Ese mismo art. establece a continuación el procedimiento, que se caracteriza por la aprobación de orientaciones y objetivos comunes que los Estados miembros deben garantizar en sus respectivas políticas económicas nacionales, la supervisión de su cumplimiento se atribuye a la Comisión, que emitirá un dictamen que el Consejo examinará haciendo recomendaciones a los Estados. Este sistema se caracteriza por el *peer-review* y la inexistencia de sanciones para aquellos Estados miembros que no cumplieran con sus compromisos. Una evaluación encargada por la Comisión sobre la eficacia del método abierto de coordinación mostró que este no produjo los efectos esperados de su creación. Específicamente los mecanismos de presión, sea entre pares o de la opinión pública, no son válidos para conseguir las políticas deseadas. Véase: Jacques TOULEMONDE, «Una evaluación del Método Abierto de Coordinación de la Políticas de los Estados miembros de la UE», *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 4, 2010.
13. Véase al respecto: Finn LAURSEN, «The Eurozone Crisis and Other Policy Challenges in the EU», en: Finn LAURSEN (ed.), *The EU and the Eurozone Crisis...*, *op. cit.*, pp. 3-22, p. 9.

institución fuerte del sistema, el BCE, cuenta con escasos instrumentos para enfrentarse a una crisis, si se compara con otros Bancos Centrales como la Reserva Federal estadounidense¹⁴.

En el inicio de la crisis, el único límite que encontraban los Estados del euro en la definición de sus políticas económicas nacionales era el procedimiento de déficit excesivo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por el cual las instituciones comunes deben poner en marcha procedimientos sancionadores contra aquellos Estados que incumplieran el límite del 3% del PIB de déficit en sus cuentas nacionales. Incluso este mínimo instrumento de gobernanza económica común se reveló como inútil dada su inaplicación sistemática, después de la incapacidad del Consejo ECOFIN de sancionar a Alemania y Francia en 2003, y su reforma en 2005, que incrementó el margen de discrecionalidad de los Gobiernos. Fabbrini llama la atención sobre una interesante paradoja: la UE de la moneda única, constituida por los Estados miembros más integrados, ha intentado funcionar de acuerdo con un método intergubernamental que se ha revelado fallido, mientras que la UE del mercado interior, constituida por los Estados menos integrados, sigue funcionando muy satisfactoriamente de acuerdo con el método comunitario del Tratado de Lisboa¹⁵. La intergubernamentalidad de la política económica de la UME ha resultado al final ser el talón de Aquiles de la moneda única. Esta UME imperfecta e incompleta ha funcionado mientras existía crecimiento económico, pero ha generado y enmascarado problemas estructurales en el caso de las economías más débiles, que han aflorado durante la crisis¹⁶. El problema de la eurozona es que

14. Ni el BCE y ni la UME cuentan con capacidad para desarrollar políticas anti-cíclicas, no existe un Tesoro, no se cuenta con un presupuesto significativo y no existe una regulación completa de los mercados financieros. Véase: Xavier VIDAL-FOLCH, «La crisis, acicate de un nuevo poder europeo», *Política Exterior, Monográfico «En defensa del euro. Europa ante su futuro»*, diciembre 2012, pp. 16-25, p. 18.
15. Sergio FABBRINI, «The Outcomes of Intergovernmentalism: The Euro Crisis and the Transformation of the European Union», en: Bruno DE WITTE, Adrienne HÉRITIER y Alexander H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of the European Democracy*, San Domenico di Fiesole, European University Institute, 2013, pp. 101-128.
16. Así VIDAL-FOLCH considera que los éxitos de la primera década del euro «narcotizaron» a los dirigentes sobre los desequilibrios internos que se iban incubando, como el *gap* de competitividad creciente entre el Norte y el Sur. La liquidez y los tipos de interés casi negativos fomentaron la formación de burbujas inmobiliarias y financieras y la igualación irreal de los precios de las deudas públicas llevaron a incrementos insostenibles de déficit público o de deuda. Xavier VIDAL-FOLCH, «La crisis, acicate de un nuevo poder europeo», *op. cit.*, pp. 18-19.

existe un desequilibrio fundamental en la UME, que aplica una política monetaria común a países muy diversos y no corrige sino que incentiva la falta de convergencia de sus economías¹⁷.

Partiendo de este estado de la cuestión, examinaremos ahora las distintas etapas en que se puede dividir la crisis que dio comienzo en 2007, con el objeto de establecer las principales características de cada etapa, la lectura política que se hizo de las mismas, las respuestas ofrecidas por el sistema europeo (sean a escala nacional o de forma común) y las repercusiones para la UE. Podemos dividir la crisis en dos etapas en función de sus efectos para la eurozona. Una primera etapa (2007-2009) caracterizada por el derrumbe financiero y su repercusión en la economía real, y una segunda (2010-2013), que ya es específica de la eurozona, y que es la que desencadena el proceso de transformación del sistema.

2.1. PRIMERA ETAPA: EL ESTALLIDO DE LAS BURBUJAS Y LA CRISIS FINANCIERA, BANCARIA Y ECONÓMICA (2007-2009)

Desde el verano de 2007 empezó a perfilarse la amenaza del estallido de la burbuja financiera, causada por el pinchazo de la burbuja inmobiliaria de Estados Unidos, y la acumulación de activos tóxicos por parte de las entidades bancarias¹⁸. Esta crisis de solvencia bancaria quedó visibilizada en toda su crudeza con la quiebra del banco de inversión estadounidense Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008. Recibió la lectura política del peligro de la desregulación excesiva que caracterizaba al capitalismo global y los riesgos que la falta de supervisión y control entrañaban. La comunidad internacional intentó abordar estos desafíos a través del G-20, aunque con pocos resultados inmediatos.

La respuesta a la crisis en un primer momento se caracterizó por ser exclusivamente nacional y, en muchos casos, quebrando las reglas comunitarias. Así, ante el pánico desatado por el riesgo de insolvencia bancario, algunos Estados miembros se apresuraron a anunciar

17. Para un análisis económico de las causas de la crisis, véase: Andrews MORAVCSIK, «Europa después de la crisis: cómo preservar el euro», *Política Exterior*, Monográfico «En defensa del euro...», *op. cit.* pp. 26-43; Josep BORRELL FONTELLES, «El euro: una moneda sin gobierno ante la crisis», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 41, 2009, pp. 33-49; Casimir DADAK, «Political Economy of the Euro Area Crisis», *Panoeconomicus*, Special Issue, 2011, pp. 593-604.

18. Sobre esta cuestión, véase: Alan W. CAFRUNY y Herman M. SWARTZ (eds.), *Exploring the Global Financial Crisis*, Boulder, Lynne Rienner, 2013.

que garantizaban los ahorros depositados en sus Bancos por sus nacionales hasta determinadas cuantías, pero no los depósitos que pudieran tener en esas entidades el resto de los ciudadanos europeos. Se incumplía así abiertamente la legislación comunitaria¹⁹, se vulneraba un principio fundamental del Derecho Comunitario –la no discriminación por razón de la nacionalidad– y se ponía de manifiesto la fragmentación real de un mercado común financiero teóricamente integrado. La segunda de las respuestas nacionales, también fruto de la urgencia de los acontecimientos, consistió en el rescate por parte de los Estados de Bancos nacionales en problemas, caracterizado por líneas financieras de crédito, llegando a la nacionalización de determinadas entidades en algunos casos. En esta cuestión, la Comisión se vio obligada a intervenir para suspender con carácter de excepcionalidad la aplicación de las reglas de la política de competencia en materia de ayudas de Estado.

La acción común europea no llegó más que tardíamente, a lo largo de los años 2009 y 2010 y, más que para abordar las necesidades del momento, apunta a prevenir crisis futuras de la misma naturaleza. En primer lugar, en el año 2008 se revisó la Directiva de Garantía de Depósitos, ya que se consideraba insuficiente el sistema de armonización mínima de la Directiva precedente, que conducía a importantes diferencias entre Estados miembros, que causó en 2008 fugas de depósitos de unos Estados a otros. La nueva Directiva 2009/14/CE pretende condiciones equitativas en todo el mercado interior, que lleve a niveles de cobertura iguales en todos los Estados miembros, correspondientes a un fijo de 100.000 euros²⁰.

El Presidente de la Comisión Europea decidió convocar un grupo de expertos con la finalidad de estudiar la regulación y supervisión de los mercados financieros, con el fin de controlar los riesgos de la libre circulación de capitales y la integración financiera. Sus resultados se recogieron en el conocido como Informe De Larosière y condujeron a la adopción de legislación para la creación de supervisores europeos

19. Cabe recordar que entonces se encontraba en vigor la Directiva 94/19/CE, que antes de su modificación, determinaba la obligación de los Estados miembros de establecer Fondos de Garantía nacional que garantizaran los depósitos de los ahorradores en entidades comunitarias, al menos, hasta los 20.000 euros. *Vid. Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos*, DO L 135 de 31.5.1994.

20. *Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2009, por la que se modifica la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en lo que respecta al nivel de cobertura y al plazo de pago*, DO L 68, de 13.3.2009, p. 3.

en el ámbito financiero²¹. Se trata así de poner solución a un mercado altamente integrado pero sin mecanismos de gestión de crisis comunes y cuya supervisión seguía en manos de las autoridades nacionales, que no tenían una visión completa de los riesgos que una entidad determinada puede tener por su exposición en otros Estados miembros. Siguiendo la filosofía de crear «supervisores de los supervisores nacionales», se crean una Junta Europea de Riesgos Sistémicos, una Autoridad Bancaria Europea, una Autoridad Europea de Seguros y Pensiones y una Autoridad Europea de Bolsas de Valores, que comenzaron a funcionar el 1 de enero de 2011²². La lucha contra las causas de la crisis financiera se completaría también con regulación para poner remedio a los abusos de un sistema altamente desregulado, en materias entre otras como los «hedge funds», los derivados, las agencias de calificación crediticia, las operaciones especulativas, etc.

En tercer lugar, la reacción a la crisis también se condujo a través del ámbito internacional, comenzándose a negociar en el marco del Banco de Pagos Internacionales nuevos acuerdos sobre requisitos en materia de capital para los Bancos, que será conocido como Basilea III. También en el seno del G-20 y la OCDE la comunidad internacional se concertaría para emprender una cruzada contra las llamadas jurisdicciones no cooperativas, vulgarmente conocidos como paraísos fiscales, que ha influido en el cambio de las prácticas relativas al secreto bancario de algunos Estados miembros.

-
21. Vid. THE HIGH-LEVEL GROUP ON FINANCIAL SUPERVISION IN THE EU, *Report*, Brussels, 25 February 2009.
 22. Véanse respectivamente: Reglamento (UE) núm. 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico, DO L 331, 15.12.2010, p. 1; Reglamento (UE) núm. 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión núm. 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión, DO L 331 de 15.12.2010 p. 12; Reglamento (UE) núm. 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), se modifica la Decisión núm. 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la Comisión, DO L 331 de 15.12.2010, p. 48; Reglamento (UE) núm. 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), se modifica la Decisión núm. 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión, DO L 331 de 15.12.2010, p. 84. Para un examen de esta normativa véase: Niamh MOLONEY, «EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: «More Europe» or More Risks?», *Common Market Law Review*, vol. 47, núm. 5, 2010, pp. 1317-1383.

La crisis financiera y bancaria pronto tuvo repercusión en las economías nacionales al cortarse el flujo de dinero a la economía real y encarecerse los tipos de interés, lo que afectó especialmente a aquellos Estados con un sector privado muy endeudado. Las instituciones europeas e internacionales fueron conscientes desde el inicio del riesgo de enfrentar una gran recesión²³. Por ello lanzaron un plan orquestado para contrarrestar la caída de la demanda y el estancamiento de la economía real con inyecciones masivas de fondos desde el sector público, aplicando una lógica keynesiana. En el plano europeo se prodigaron fundamentalmente respuestas de carácter nacional, como planes de reactivación económica y de consolidación bancaria. Las respuestas desde las instituciones europeas sólo pueden calificarse de tímidas, caracterizadas por el acompañamiento a los planes nacionales, aprobando excepciones a las reglas de competencia.

Como medida no directamente causada por la crisis, se negoció y aprobó la Estrategia 2020 bajo Presidencia española, la estrategia de crecimiento y empleo para Europa para la década presente, que sustituye a la conocida como Estrategia de Lisboa²⁴. Se propone transformar la economía europea hacia una economía inteligente, sostenible e integradora para lograr empleo, productividad y cohesión social. Si la Agenda de Lisboa ha sido considerada generalmente decepcionante, por apoyarse en un elemento tan laxo como es la voluntariedad y la coordinación entre Estados miembros, esta Estrategia no ha despertado grandes esperanzas por padecer de la misma limitación²⁵. Se pretende lograr mayor eficacia que el instrumento anterior a partir de concentrar la acción coordinada en torno a un número limitado de objetivos y hacer que políticas nacionales y comunitarias converjan en torno a ellos, aprovechando las sinergias²⁶. La crisis, sin embargo, es un desafío demasiado grande como para poder ser remediado con un instrumento tan poco ambicioso para fomentar el crecimien-

23. Véanse a título de ejemplo los acuerdos de la Cumbre del G-20 en Londres donde la UE acudía con una posición única. Especialmente: G20, *Action Plan for Recovery and Reform*, London, 2 April 2009.

24. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones*, Bruselas, 26 de marzo de 2010 (EUCO/7/10).

25. Para una evaluación exhaustiva de la Estrategia de Lisboa, programa para lanzar la competitividad de la economía europea entre 2000 y 2010, véase: Paul COPELAND y Dimitris PAPADIMITRIOU (eds.), *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2012.

26. Véase al respecto: Johathan ZEITLIN, «Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination», en: Eric MARLIER y David NATALI (eds.), *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, Brussels, Peter Lang, 2010, pp. 253-273.

to económico, que descansa en la voluntad política de los Estados miembros.

2.2. SEGUNDA ETAPA: LA CRISIS DE LA DEUDA SOBERANA Y LA CRISIS DEL EURO (2010-2013)

La fase de la crisis que más virulentamente ha afectado a los países de la zona euro se desencadenó con los problemas de solvencia de Grecia desde inicios de 2010, que pronto se contagiaron a otras economías con desequilibrios de los países de la eurozona²⁷. A la amenaza de quiebra de la economía griega, se le sumaron progresivamente las de Irlanda, Portugal, España, Italia y Chipre, en un dominó que va de 2010 a 2012. La razón de la crisis griega hay que encontrarla fundamentalmente en déficits de la institucionalidad griega, la incapacidad de recaudar impuestos y la carga de un Estado sobredimensionado²⁸. A ello hay que añadir la desconfianza generada cuando se comprobó que el Gobierno griego había falseado la contabilidad presentada a las instituciones europeas y que le había valido su ingreso en la moneda única. La crisis griega desató una espiral de desconfianza hacia otros Estados aquejados de desequilibrios internos y fuertemente afectados por la crisis económica, que progresivamente fueron viendo descender las calificaciones de sus títulos de deuda pública por parte de las agencias crediticias, el incremento del diferencial de sus bonos respecto al alemán y el encarecimiento de su financiación. La posible quiebra griega y después las amenazas sobre otros Estados acercaban el fantasma de la salida de Estados de la eurozona e, incluso, de una posible ruptura del euro.

El agravamiento de la crisis por la presión de los mercados también hay que explicarlo desde la falta de las capacidades institucionales necesarias en la eurozona para gestionar una crisis. Así, no ha ayudado en absoluto a la estabilización del problema griego el titubeo de los Jefes de Estado y de Gobierno europeos a la hora de aprobar decisiones y ejecutarlas²⁹. Además, el temor de los inversores a que la

27. Sobre el proceso de la crisis, las políticas adoptadas y sus repercusiones: John AUTHERS, *Europe's Financial Crisis: A Short Guide of How the Euro Fell into Crisis and the Consequences for the World*, Upper Saddle River, FT Press, 2013; Franco PRAUSELLO (ed.), *The Eurozone experience: monetary integration in the absence of a European government*, Milano, F. Angeli, 2012.

28. Kevin FEATHERSTONE, «The JCMS Annual Lecture: The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime», *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, núm. 2, 2011, pp. 193-217.

29. Es así llamativo el largo periodo de tiempo que pasa desde que se decide rescatar a Grecia hasta el momento en que este país cuenta efectivamente con los

UE fuera incapaz de ofrecer una respuesta coordinada, hizo confundir dificultades aisladas de determinadas economías con un problema de la zona euro en su conjunto³⁰. A falta de un ejecutivo unitario con capacidad para tomar decisiones ejecutivas en el ámbito de la UEM, la institución que ha asumido este papel ha sido el Consejo Europeo, cuya naturaleza intergubernamental ha caracterizado la respuesta a la crisis.

Las causas subyacentes que llevaron a esta escalada de la crisis en la eurozona reciben distintas lecturas y, según se prioricen unas sobre otras, ofrecen diferentes respuestas políticas. En primer lugar, podemos poner el acento en el vínculo entre Estados y Bancos, siendo unos recíprocamente prestatarios de último recurso de los otros, en una espiral descendente. Indudablemente este hecho explica la crisis de la deuda en el caso de algunos Estados miembros como Irlanda. Los Estados tuvieron que endeudarse enormemente para hacer frente a la crisis bancaria a través de distintas fórmulas de rescate. Por otra parte, los Bancos nacionales suelen ser los principales compradores de los títulos de deuda de sus Estados, luego se están financiando mutuamente. Según esta lectura, para sacar a determinados Estados de su espiral descendente es preciso romper el vínculo existente entre Bancos y Estados. Medidas como las políticas extraconvencionales del BCE o los rescates directamente dirigidos al sector bancario siguen esta lectura, al igual que la Unión Bancaria, o los proyectos de mutualización de deuda pública.

En segundo lugar, gran parte de la opinión pública de los Estados del Norte percibe la causa en la falta de disciplina de los Estados periféricos, quienes habrían dispendiado el dinero de los ahorradores del Norte en políticas irresponsables y un consumo privado desmedido. A esta lectura corresponden la mayor parte de las medidas de gestión de crisis adoptadas, que inciden en políticas de austeridad y de recorte del gasto público, en procedimientos de supervisión de las finanzas nacionales e, incluso, de intervención en el caso de los Estados deudores. La tercera de las lecturas sería la existencia de una crisis de competitividad de determinados Estados miembros motivada, entre otras razones, por las limitaciones que la política monetaria común tiene

fondos concedidos. En febrero de 2010 se acuerda la ayuda por el Consejo Europeo, en mayo se llega al acuerdo entre Grecia, instituciones europeas y FMI, y a finales de ese mes se recibe el primer tramo de la ayuda.

30. Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, «El euro, una apuesta irreversible», *Política Exterior, Monográfico «En defensa del euro...»*, op. cit. pp. 8-14, p. 11.

para los Estados del euro, que han perdido la variable de ajuste de las devaluaciones monetarias. Se trataría de actuar a través de un *mix* de políticas de reforma nacional junto con incentivos al crecimiento y al empleo, con medidas de medio y largo plazo, línea esta que todavía ha encontrado poco eco. Valorando las causas de la crisis, en el caso de la eurozona, está claro que la crisis se debe a una mezcla de todas ellas, pero es importante determinar la causa dominante para ver lo adecuado de las respuestas.

En esta etapa las respuestas son más europeas que nacionales, si bien en el plano europeo se han caracterizado por ser intergubernamentales, a través de las decisiones del Consejo Europeo que se ha impuesto como un superejecutivo. Se ha criticado la falta de liderazgo de la Comisión, explicable, a nuestro juicio, porque no tiene competencias en materia de gestión de la UME, frente a lo que se ha venido a denominar «federalismo ejecutivo» del Consejo Europeo³¹. El proceso de respuesta intergubernamental se ha caracterizado por la improvisación, la procrastinación y la lentitud, por la falta de solidaridad entre Estados miembros y por la imposición de políticas que primaban la visión de los países del Norte y que, imponiendo austeridad, minaban cualquier posibilidad de recuperación económica³². En la respuesta política europea predomina la visión de los acreedores, sean Estados o actores económicos, que han logrado imponer políticas de poder, lo que se ha calificado muy acertadamente de «creditocracia»³³.

31. Habermas tilda de federalismo ejecutivo al autoempoderamiento tecnocrático de un Consejo Europeo nuclear cuyas decisiones informales sortearían los Tratados. Jürgen HABERMAS, *The Crisis of the European Union...*, *op. cit.*, p. 6.

32. La mayor parte de los autores coinciden en una o en todas estas críticas, algunos de ellos con especial dureza. Véase, entre otros muchos: Ulrich BECK, *Una Europa alemana*, Barcelona, Paidós, 2012; Kurt HÜBNER, «Eurozone: Creeping Decay, Sudden Death or Magical Solution?», en: Finn LAURSEN (ed.), *The EU and the Eurozone Crisis...*, *op. cit.*, p. 25; Finn LAURSEN, «The Eurozone Crisis and Other Policy Challenges in the EU», *op. cit.*, p. 11; Araceli MANGAS MARTÍN, «Estudio introductorio. Post-Lisboa y la larga crisis», en: Araceli MANGAS MARTÍN (ed.), *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2013, (17ª ed.), pp. 18-19; Andrews MORAVCSIK, «Europa después de la crisis...», *op. cit.*, pp. 40-41.

33. GOULARD y MONTI califican de «creditocracia» la posición de fuerza de los países de la triple A en el Consejo Europeo que conduce a la imposición de sus intereses. Se ha constatado que en estos años los países con dificultades de financiación han tenido poca influencia en las instituciones, siendo ninguneados por los más poderosos. Véase: Sylvie GOULARD y Mario MONTI, *De la démocratie en Europe. Voir plus loin*, Paris, Flammarion, 2012, pp. 78-79.

Así, en lo más difícil de la crisis, de 2010 a 2012 se multiplicarían las Cumbres del Consejo Europeo y de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Eurozona para tratar de calmar a los mercados y controlar la espiral descendente³⁴. Dentro del Consejo Europeo, además, emergía un directorio que asumiría el liderazgo, formado por Alemania y Francia, y que sería conocido como el *Merkozy*. En la primavera de 2012, el liderazgo pasaría a ser ejercido en solitario por Alemania y su Canciller Angela Merkel, al ser derrotado Sarkozy en las elecciones, y no encontrar afinidades ideológicas con el nuevo Presidente Hollande. Nos encontramos, por tanto, con una política europea dirigida desde un directorio o un país en solitario, lo que no deja de entrañar relevantes riesgos³⁵. En primer lugar, afecta a la legitimación de las decisiones, especialmente cuando estas son perjudiciales para uno o más Estados miembros, que pueden ser percibidas como impuestas desde políticas imperialistas hacia un Estado. El segundo riesgo viene del condicionamiento de la decisión y la política europea por parte de las vicisitudes de política nacional de un Estado miembro³⁶. En este sentido, con frecuencia se han atribuido la timorata gestión de la crisis del Euro a las citas electorales que tenía que enfrentar Angela Merkel en su país.

Desde mayo de 2010 la UE ha entrado en un modo de funcionamiento institucional que podría calificarse de «modo de crisis», con frecuentes reuniones del Consejo Europeo que discutía largamente y terminaba acordando nuevas decisiones, que tardaban en materializarse en normativa y procedimientos con la única intención de calmar a los mercados y alejar la presión sobre las deudas públicas de los Estados más débiles. Se ha calificado esta respuesta política de «incrementalismo afectado por el pánico» que delata la falta de una perspectiva de conjunto y a largo plazo³⁷. La falta de una estrategia clara en la ges-

-
34. Si el TUE dispone que el Consejo Europeo se reunirá dos veces por semestre, en 2010 se reunió ocho veces (dos de ellas en la formación de Cumbre del Euro); en 2011 en nueve ocasiones (dos de ellas también en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno del Euro); en 2012 seis veces, todas ellas seguidas de una reunión de la Cumbre del Euro; y en 2013 también habrá un total de seis reuniones seguidas de Cumbres del Euro, lo que ya se ha convertido en una costumbre.
35. Son numerosas las críticas a Angela MERKEL por su liderazgo timorato, en abierta defensa de los intereses de los acreedores alemanes, que ha postergado el abordaje de los verdaderos problemas de la zona euro. Ulrich BECK, *Una Europa alemana*, *op. cit.*; Andrews MORAVSČIK, «Europa después de la crisis...», *op. cit.*, p. 36.
36. Para un análisis de las percepciones alemanas de la crisis, que condicionan su liderazgo, véase: Jochen THIES, «El euro y Europa: una visión alemana», *Política Exterior*, Monográfico «En defensa del euro...», *op. cit.* pp. 50-57.
37. Jürgen HABERMAS, *The Crisis of the European Union...*, *op. cit.*, p. 4.

tión ha añadido todavía más incertidumbre al proceso y ha permitido que fueran los «mercados» los que dirigieran el proceso político³⁸. La explicación para esta mala gestión de la crisis reside en el carácter intergubernamental de la respuesta política, que por su propia naturaleza no puede generar decisiones eficaces y legítimas en tiempos de crisis existencial³⁹. La crisis ha puesto en cuestión la inadecuación del intergubernamentalismo para dirigir un área altamente política como es una Unión Monetaria. Ha mostrado los límites de una UE intergubernamental, que cuando ha necesitado obtener resultados ha tenido que recurrir a herramientas comunitarias⁴⁰.

La falta de una eficaz dirección política se explica por la carencia de instituciones políticas adecuadas para tomar decisiones políticas en el seno de la UE⁴¹. El método intergubernamental impondría negociación tras negociación, la adopción precipitada de respuestas, unas de un altísimo contenido político, otras de menor relevancia para tratar de tranquilizar a los «mercados». El resultado es la instauración progresiva de instrumentos y procedimientos, que como piezas de un puzzle, tratan de parchear las deficiencias de la UME, especialmente a través de la puesta en marcha de una suerte de «gobierno común» de las políticas económicas nacionales. Enunciaremos aquí las principales medidas políticas adoptadas, con una perspectiva temática, que luego analizaremos transversalmente en función de los distintos vectores trazados.

2.2.1. Mecanismos de gestión de crisis: rescates y política extraconvencional del BCE

Englobamos bajo este epígrafe aquellas medidas e instrumentos políticos generados para combatir la crisis de deuda soberana de los Estados miembros de la Eurozona: los «rescates» y las políticas no

38. Kurt HÜBNER, «Eurozone: Creeping Decay, Sudden Death or Magical Solution?», *op. cit.*, p. 33.

39. Así Fabbrini sostiene que una crisis existencial es aquella que enfrenta a los Estados miembros hasta el punto de que no se pueden desarrollar políticas normales de negociación, transacción, pagos colaterales, beneficios aplazados o reconocimiento mutuo. Por ello una gestión intergubernamental de la crisis por su propia naturaleza está llamada a no ser eficaz. Véase: Sergio FABBRINI, «The Outcomes of Intergovernmentalism...», *op. cit.*, pp. 101-128, p. 118 y p. 120.

40. Nos referimos a los nuevos procedimientos de supervisión de las obligaciones de los Estados que se han articulado a través del *Six-Pack* y que se expondrán a continuación.

41. Kurt HÜBNER, «Eurozone: Creeping Decay, Sudden Death or Magical Solution?», *op. cit.*, p. 43.

convencionales del Banco Central Europeo (BCE). Ambos mecanismos a pesar de ser establecidos por instituciones independientes, con métodos diferentes –intergubernamental y supranacional– y en distintos momentos, reúnen como característica común su sometimiento a condicionalidad. Las instituciones o Estados acreedores exigen garantías de los deudores de que en el futuro podrán reembolsarles las cantidades prestadas, para lo que se comprometen a implementar reformas nacionales que son supervisadas por representantes de los acreedores.

Los conocidos como «rescates» son distintos mecanismos de préstamo a Estados euro, que ven amenazada su financiación en los mercados, a cambio de compromisos de reforma⁴². Se ha seguido tres modelos distintos: uno coyuntural para Grecia, otro provisional, a través del Mecanismo Europeo de Estabilización Europea (MESF) y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FESF), con una duración inicialmente prevista de tres años, y un tercero, permanente, el Mecanismo Europeo de Estabilización (MEDE). La amenaza de quiebra del Estado de Grecia desencadenó en febrero de 2010 la decisión conjunta de los Estados de la eurozona de hacer todo lo posible para salvar al euro de una posible ruptura⁴³. Para ello decidieron crear un mecanismo de préstamos bilaterales «coordinados» para proveer de fondos a este país, visto que su situación le impedía financiarse en los mercados⁴⁴. Ese mecanismo estaba destinado a complementar la financiación ya provista por el Fondo Monetario Internacional y quedaba sometido a una «estricta condicionalidad». Los Estados miembros de la zona euro acordaban contribuir al préstamo sobre la base de las claves de participación en el capital del BCE. En mayo de ese mismo año, se ponía a disposición de Grecia ese paquete de financiación.

El modelo de asistencia ensayada con Grecia se impondría como modelo general para los demás rescates. La condicionalidad toma

-
42. Sobre los rescates, véase: Alberto DE GREGORIO MERINO, «Legal Developments in the Economic and Monetary Union during the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance», *Common Market Law Review*, vol. 49, núm. 5, 2012, pp. 1613-1646; Rainer PALMSTORFER, «To Bail Out or Not to Bail Out? The Current Framework of Financial Assistance for Euro Area Member States Measured against the Requirements of EU Primary Law», *European Law Review*, vol. 37, núm. 6, 2012, pp. 771-784.
43. «Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea sobre Grecia», *Reunión Informal de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea*, 11 de febrero de 2010.
44. «Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del Euro», *Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del Euro*, 25 de marzo de 2010.

forma contractual con la firma de Memorandos de Entendimiento, donde los Estados asistidos asumen una serie de compromisos de emprender reformas estructurales. La condicionalidad aplicada a los «Estados bajo programa» se pone bajo la supervisión de un grupo de expertos, conocido como «la Troika», a causa de su triple componente: miembros del FMI, del BCE y de la Comisión Europea. La Troika tiene la función tanto de analizar e informar a las instituciones internacionales y europeas sobre la situación económica de los Estados bajo programa y sobre el grado de cumplimiento del Memorando así como asesorar a las autoridades nacionales sobre las medidas políticas a adoptar.

A lo largo de la primavera de 2010, se fue deteriorando progresivamente la percepción de la solvencia de un número considerable de Estados de la zona euro, que iban viendo rebajadas las calificaciones de sus títulos de deuda por parte de las agencias de calificación crediticia y contemplaban impotentes como se ampliaba su diferencial con el bono alemán y se encarecía su financiación. Para parar el contagio se decide en mayo de 2010, institucionalizar el mecanismo de rescate a través del MESF, constituido por un fondo de emergencia reunido por la Comisión en los mercados financieros, utilizando como garantía el presupuesto comunitario, con la finalidad de poder asistir a otros Estados miembros de la eurozona que pudieran precisar⁴⁵.

A la vez, para aumentar la capacidad de préstamo, se acordaba crear una FESF, en forma de acuerdo intergubernamental entre los países de la eurozona, como una sociedad de Derecho Privado acogida al Derecho luxemburgués. Reconociendo que se producen «circunstancias excepcionales que los Estados no pueden controlar», se decide mantener esta Facilidad en vigor tanto tiempo como esas circunstancias se den. Constituida inicialmente por un periodo de tres años, cuenta con fondos procedentes del FMI (60.000 millones de euros) en el marco del acuerdo FMI/UE y otra cantidad de hasta 440.000 millones de euros garantizados por los Estados de la eurozona en proporción a su participación en el BCE. El préstamo debe responder, igual que en el caso anterior, a una condicionalidad estricta. Con cargo a estos fondos recibieron apoyo otros Estados miembros de la zona Euro como Irlanda en noviembre de 2010 y Portugal en

45. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Reunión extraordinaria del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros*, Bruselas, 9 y 10 de mayo de 2010, (9596/10 (Presse 108)), p. 6.

mayo de 2011. El rescate a España, aprobado el 10 de julio de 2012 por el Eurogrupo, sigue un modelo propio ya que se trata de un plan de salvamento dirigido exclusivamente al sector bancario, a condición de que se produzca una reestructuración de las entidades financieras asistidas y un mayor compromiso con la consecución de políticas de estabilidad⁴⁶. Finalmente, el rescate al sector financiero de Chipre se acordaría en noviembre de 2012, con cargo a estos fondos pero con participación obligada también de los acreedores privados.

El tercero de los modelos de rescate, el Mecanismo Europeo de Estabilización (MEDE), decidido por los Jefes de Estado y de Gobierno en octubre de 2010, viene a suceder a la FESF con el objeto de dotar a la UEM de un instrumento permanente que sirva para proveer de liquidez a Estados en problemas⁴⁷. Se contempla como parte del «nuevo marco de gobierno económico reforzado», esto es, como un instrumento de la arquitectura institucional de la UEM con la finalidad «de proporcionar paquetes de ayuda financiera a los Estados miembros de la zona del euro con unas condiciones estrictas⁴⁸». Se prevé que se centre en evitar el deterioro de situaciones nacionales, siendo no sólo un mecanismo de gestión de crisis sino también de prevención de crisis futuras. Sigue, en líneas generales, las características de la FESF, si bien ofrece como novedad la posibilidad de participación en el mismo de acreedores privados, con la condición de acreedores preferentes, sólo por detrás del préstamo del FMI⁴⁹.

-
46. «Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012», *BOE*, núm. 296, de 10 de diciembre de 2012, p. 84550.
47. Sobre el alcance, contenido e implicaciones políticas del MEDE, véase: Matthias RUFFERT, «The European debt crisis and European Union law», *Common Market Law Review*, vol. 48, núm. 6, 2011, pp. 1777-1805; Jonathan TOMKIN, «Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy», en: Bruno DE WITTE, Adrienne HÉRITIER y Alexander H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of the European Democracy*, *op. cit.*, pp. 64-81.
48. Véase al respecto: EUROGRUPO, «Características generales del nuevo Mecanismo», *Declaración del Eurogrupo de 28 de noviembre de 2010*, documento recogido como Anexo II en: JEFES DE ESTADO O DE GOBIERNO DE LA ZONA EURO, *Conclusiones*, Bruselas, 11 de marzo de 2011, pp. 13-15.
49. Para un análisis en profundidad de sus aspectos más técnicos: BANCO CENTRAL EUROPEO, «El Mecanismo Europeo de Estabilidad», *Boletín Mensual*, julio 2011, pp. 75-89.

La puesta en marcha del MEDE fue larga y laboriosa, requiriendo una pequeña revisión del Tratado de Funcionamiento de la Unión, así como la negociación, firma y entrada en vigor de un Tratado internacional con la regulación concreta. Este Tratado vivió incluso la vicisitud de un reenvío prejudicial sobre su legalidad ante el Tribunal de Justicia, el caso Pringle, resuelto favorablemente. Finalmente, entró en vigor el 1 de julio de 2013 con un alcance más amplio que el inicialmente contemplado. La capacidad permanente de rescate puede desempeñar cuatro funciones: ofrecer préstamos a Estados bajo programa de ajuste macroeconómico; la apertura de líneas de crédito a favor de estos Estados; la compra de bonos o la recapitalización directa de instituciones bancarias nacionales⁵⁰.

En el caso de las políticas no convencionales del BCE, el calificativo de extraconvencional quiere reflejar el hecho de que tales acciones no se encuentran cubiertas por su marco jurídico. Esta institución creada por el Tratado de Maastricht se concibe como plenamente independiente con un único objetivo que ha de guiar su política monetaria, la estabilidad de precios⁵¹. Para ello cuenta con distintas herramientas de política monetaria: fija los tipos de interés, es el emisor de masa monetaria, es el depositario de las reservas bancarias y gestiona las divisas de la Eurozona. A lo largo de la crisis de deuda soberana, el Consejo Ejecutivo del BCE adoptaría una serie de medidas políticas verdaderamente extraordinarias: desde políticas muy laxas de préstamo a los Bancos nacionales hasta comprar directamente bonos de los Estados euro en los mercados secundarios⁵². El BCE tomó conciencia de la necesidad de inyectar liquidez en el sistema y de salvaguardar la estabilidad financiera

-
50. Esta última función tiene el objetivo de romper el vínculo pernicioso entre crisis bancaria y deuda soberana, permitiendo la financiación directa de las instituciones bancarias a intereses favorables sin que ese rescate tenga que incrementar la deuda pública del Estado afectado. Es el modelo que ha seguido el rescate a España del año 2012.
51. Un examen detallado de la naturaleza y estatuto del BCE puede encontrarse en: Jean-Victor LOUIS, «A Legal and Institutional Approach for Building a Monetary Union», *Common Market Law Review*, vol. 35, núm. 1, 1998, pp. 33-76.
52. En relación al papel del BCE en la crisis véase: Francesco DRUDI, Alain DURRÉ y Francesco Paolo MONGELLI, «The Interplay of Economic Reforms and Monetary Policy: The Case of the Eurozone», *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, núm. 6, 2012, pp. 881-898; Giulio PERONI, «The Crisis of the Euro and the New Role of the European Central Bank», en: Bruno DE WITTE, Adrienne HÉRITIER y Alexander H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of the European Democracy*, *op. cit.*, pp. 183-192.

de los Estados miembros, convirtiéndose de hecho con estas prácticas en prestamista de último recurso⁵³. Muchos opinan que esta institución ha extralimitado su mandato o, para ser más clementes ha interpretado de forma expansiva sus funciones⁵⁴. Estas políticas serían fuertemente rechazadas desde Alemania, que temía que pusieran en riesgo la estabilidad de precios⁵⁵. La independencia del BCE le permitió, sin embargo, continuar con una política que estimaba necesaria e imprescindible y aguantar la presión del hegemon europeo.

El BCE se daba a sí mismo una nueva misión que el Tratado no contiene en sí mismo pero que puede entenderse implícita en su propia función: la defensa de la supervivencia del euro⁵⁶. Dada la excepcionalidad de la situación y el vacío político por la falta de un Gobierno europeo, el BCE desarrollaría una serie de medidas que van más allá de lo que el Tratado dispone, pero que estaban a su alcance al ser un ejecutivo permanente independiente. El propio Tratado imponía límites ineludibles al rescate directo por parte del BCE de los Estados en problemas⁵⁷. La intervención directa del BCE en los

-
53. Paul DE GRAUWE, «The European Central Bank: Lender of Last Resort in the Government Bond Markets?», en: Franklin ALLEN, Elena CARLETTI y Saverio SIMONCELLI (eds.), *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?*, Philadelphia, FIC Press, 2012, pp. 17-28.
54. Así BECK sostiene «El riesgo que amenaza a Europa afecta a todo el sistema político. Obliga por ejemplo al Banco Central Europeo, especialmente a su Presidente, Mario Draghi, a ordenar intervenciones de rescate que si bien extraen su legitimidad de la necesidad de evitar el peligro a duras penas pueden justificarse sobre la base del mandato contractual», Ulrich BECK, *Una Europea Alemana*, *op. cit.*, p. 50.
55. Esa oposición se materializaría en la dimisión del Presidente del Bundesbank Axel Weber y del Jefe de Estudios del BCE Jürgen Stark por los programas de compra de bonos y en incendiarias declaraciones del nuevo Presidente del Bundesbank, Jens Weidmann en junio de 2012, alertando de que el nuevo programa de compra de valores entra dentro de las prácticas prohibidas.
56. El mismo art. 127 del TFUE dispone que los objetivos que deben guiar la política del SBCE son la estabilidad de precios y apoyar las políticas económicas generales de la Unión. BECK defiende que estos instrumentos «significarían una completa ruptura con el concepto que hasta ahora se tiene del Banco Central Europeo como institución preponderantemente encaminada a combatir la inflación», Ulrich BECK, *Una Europea Alemana*, *op. cit.*, p. 50.
57. El art. 123.1 TFUE prohíbe expresamente la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier tipo de créditos por parte del BCE a favor de instituciones europeas, Estados miembros o cualquier otra autoridad de Derecho Público. El mismo art. prohíbe también la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda.

mercados de deuda comprando bonos de los Estados amenazados quedaba, por tanto, descartada y por eso ha tenido que dirigirse a los mercados secundarios.

Las medidas no convencionales del BCE han sido diferentes según los momentos y la naturaleza de la intervención. La primera de ellas consistió en la apertura de una barra de liquidez a los Bancos, las llamadas Operaciones de Refinanciación a Largo Plazo⁵⁸. Tuvieron la finalidad de permitir a los Bancos financiarse a precios muy bajos, de forma que pudieran utilizar ese dinero para prestarlo a interés mayor y refinanciarse, o directamente para sanear sus balances, o para comprar deuda pública de su Estado. Se quiso, por tanto, prestar un apoyo reforzado al crédito para aportar liquidez al sistema y estabilidad a los Estados. Liquidez que, luego se constataría, no llegaría a la economía real. En segundo lugar, el BCE aprobó dos programas sucesivos de compra de bonos nacionales amenazados en los mercados secundarios. El primero de ellos en mayo de 2010 fue el Programa de Mercado de Títulos y el segundo llamado Operaciones Monetarias de Compra-venta, que cobró especial protagonismo en el momento más duro de la crisis, en junio de 2012.

Desde el inicio, las medidas de apoyo del BCE fueron sometidas a condicionalidad: primero a través de cartas secretas dirigidas a los Jefes de Gobierno. Es el ejemplo de la carta del entonces Presidente del BCE François Trichet al Presidente de Gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero en mayo de 2010 «sugiriendo» la adopción de una serie de medidas de política económica y de un programa de reformas en España a cambio del apoyo del BCE a los bonos españoles⁵⁹. Aunque carezcan de formalidad jurídica, estas medidas sólo pueden calificarse de condicionalidad. Posteriormente, la condicionalidad se negociará ya formalmente en el seno del Eurogrupo⁶⁰.

58. Conocidas por sus siglas en inglés como LTRO consistieron en dos operaciones en momentos diferentes. La primera operación, se produjo el 21 de diciembre de 2011 y consistió en préstamos por un montante de 1 billón de euros al sistema bancario por tres años. En febrero de 2012, la segunda operación inyectó 529 mil millones de euros en el sistema.

59. Durante mucho tiempo, se conoció la existencia de esa carta pero no su contenido. Recientemente en la publicación de sus memorias, el expresidente José Luis RODRÍGUEZ ZAPATERO recogió en el anexo la famosa carta, generando considerable polémica. Véase: «Carta del Presidente del Banco Central Europeo al Presidente del Gobierno de España», en: José Luis RODRÍGUEZ ZAPATERO, *El Dilema. 600 días de vértigo*, Barcelona, Planeta, 2013, pp. 405-408.

60. Joaquín ALMUNIA, «Crisis europea: el papel de las instituciones», *Política Exterior. Monográfico «En defensa del euro...»*, *op. cit.*, pp. 58-66.

El BCE ha sido un actor clave en el fin del acoso de los mercados a las deudas soberanas de los Estados más débiles y, especialmente, desde la llegada a la Presidencia de Mario Draghi. Era la única institución ejecutiva con capacidad de reacción rápida con que la UEM ha contado en sus momentos más críticos. Los observadores coinciden en que el punto de inflexión de la crisis de deuda soberana se produce en julio de 2012, cuando Draghi, Presidente del BCE, afirma tajantemente ante inversores en Londres que «el BCE hará todo lo que sea necesario para mantener el euro y créanme, esto será suficiente⁶¹». Es evidente el déficit de instituciones políticas con capacidad de decisión en la eurozona, si el BCE ha sido el único que con su intervención logró contener el acoso de los mercados.

El BCE ha redefinido su mandato como consecuencia de los *shocks* de la crisis, conduciendo a una profundización de la integración⁶². Ha ampliado el rango de sus objetivos: junto a la estabilidad de precios incorpora la defensa del euro y la estabilidad financiera de sus Estados miembros, siempre que se comprometan con reformas económicas. A la vez ha desarrollado nuevas políticas que le acercan más a la concepción tradicional de un Banco Central, como es la barra de liquidez a los Bancos y la compra de bonos de los Estados más amenazados en los mercados secundarios, perfilándose como prestamista de último recurso.

2.2.2. Medidas de prevención de crisis: la puesta en marcha de una gobernanza económica europea

El conjunto de medidas políticas que están construyendo la «gobernanza económica del euro» persigue controlar estrechamente las políticas económicas de los Estados miembros, para evitar que una gestión irresponsable pueda poner en peligro la estabilidad de la eurozona. Este tipo de mecanismos que priorizan la estabilidad y las políticas de contención del gasto público tienen la reconocible firma de la «creditocracia» alemana detrás. Responden, en su mayoría, a la interpretación de la crisis que encuentra su causa en los dispendios de unos Gobiernos irresponsables que no procuran una gestión sostenible de

61. Véase: *El Economista*, 26-7-2012.

62. Yannis KARAGIANNIS y Adrienne HÉRITIER, «Interstitial Institutional Change in Europe: Implications of the Financial and Fiscal Crisis», en: Bruno DE WITTE, Adrienne HÉRITIER y Alexander H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of the European Democracy*, *op. cit.*, pp. 83-100, p. 96.

sus presupuestos y la competitividad de sus economías⁶³. Se toma conciencia de que es necesario desarrollar la Unión Económica que falta para equilibrar la Unión Monetaria y garantizar la estabilidad del euro.

Se han adoptado medidas para endurecer el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y, por tanto, obligar a su cumplimiento; se ha creado un nuevo procedimiento para controlar los desequilibrios manifiestos de las economías nacionales; se ha desarrollado un marco de supervisión de las políticas presupuestarias nacionales; se han tomado diversas iniciativas para incrementar la competitividad de las economías nacionales; y para dar coherencia a todo este conjunto se ha creado un nuevo procedimiento de coordinación y supervisión de toda la gobernanza económica a escala europea conocido como el «Semestre Europeo». Finalmente, se han comenzado los trabajos, para crear una Unión Bancaria a escala europea, de la cual tenemos ya los primeros elementos. Casi todas las respuestas refuerzan la austeridad y el rigor a escala nacional, según la visión preponderante en la UE, sólo dos de ellas, y según los procedimientos más *soft*, tratan de incidir expresamente sobre la competitividad de las economías nacionales.

El endurecimiento del PEC se introduce mediante el paquete legislativo conocido como el *Six-Pack*, consistente en cinco Reglamentos y una Directiva adoptadas bajo la base jurídica del Tratado, aprobado en 2011. Igualmente medidas más exigentes en el mismo sentido serían recogidas en el conocido como Pacto Fiscal (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza) firmado el 2 de marzo de 2012. Estas medidas insisten en la austeridad como medida para salir de la crisis y evitar volver a caer en otra posterior. Para ellos, si los Estados demuestran su compromiso con unas finanzas públicas saneadas tranquilizarán a los mercados que volverán a confiar en sus bonos. Se trata, en cualquier caso, de una visión muy restrictiva, que no tiene en cuenta las dificultades que presentan los países afectados por la crisis para sanear sus presupuestos en ausencia de crecimiento⁶⁴.

-
63. Así Beck afirma «Merkel quiere dictar a sus socios, ordenarles más bien, lo que en Alemania se considera la fórmula mágica para la economía y la política. El imperativo alemán reza: ¡ahorra! Ahorro al servicio de la estabilidad» y más adelante sostiene que los alemanes tienen la sensación de estar rodeados de «naciones descuidadas» y que «los países del Sur necesitan una suerte de *reeducación* en lo tocante a la virtud del ahorro y la conciencia de responsabilidad». Ulrich BECK, *Una Europea Alemana*, *op. cit.*, pp. 70 y 75 respectivamente.
64. Sobre los límites de las políticas de austeridad y los efectos negativos que presentan para el futuro de la UEM, véase: Philip ARESTIS y Theodore PELAGIDIS, «Absurd Austerity Policies in Europe», *Challenge*, November-December 2010, pp. 54-61.

El PEC como herramienta clave de gobernanza presupuestaria había mostrado una clara falta de eficacia en los años de existencia del euro⁶⁵. Descansaba en un complicado sistema de sanción, por el cual, del examen del incumplimiento de los criterios, la Comisión presentaba una recomendación al Consejo para que adoptara una recomendación al Estado miembro. Su deslegitimación fue fruto de la crisis de 2003 en que, teniendo que resultar sancionados Francia y Alemania, estos se las arreglaron para impedir una decisión punitiva del Consejo. De resultas, vino la reforma del PEC de 2005 que reforzaba el intergubernamentalismo⁶⁶. Las reformas introducidas apuntan, en primer lugar, a priorizar la vertiente preventiva del PEC⁶⁷. En este sentido, el *Six-Pack* institucionaliza el llamado Semestre Europeo por el cual los Estados miembros deben presentar a la Comisión enmarcados en un calendario común sus planes económicos nacionales con el objetivo de que sea evaluada «a priori» la sostenibilidad de sus políticas presupuestarias. Esa mayor eficacia se refuerza a través de la introducción del Objetivo de Medio Plazo, por el cual todos los planes presupuestarios nacionales adquieren más estabilidad a lo largo del tiempo. Otra novedad de este marco legislativo es que todos los niveles del Estado quedan igualmente afectados por estos criterios de déficit público, adquiriendo el Gobierno central la responsabilidad por el conjunto. En segundo lugar, el *Six-Pack* introduce el criterio de la deuda pública como otro de los elementos que el PEC debe tener en cuenta y verificar. La vertiente sancionadora también queda fuertemente reforzada ya que se endurecen las condiciones de la sanción. Desde el mismo momento de la recomendación, los Estados incumplidores han de realizar un depósito por el 0,2% de su PIB. La mayor novedad, sin embargo, viene de la *comunitarización* del procedimiento, a través de la llamada «mayoría cualificada inversa», que prioriza la posición de la Comisión en el procedimiento sancionador, partiendo de la presunción de que representa al bien común europeo.

El Pacto Fiscal o Tratado TCEG, firmado sólo por veinticinco de los entonces veintisiete Estados miembros, supone la adopción vo-

-
65. La falta de eficacia de este instrumento se percibe en toda su crudeza en el hecho de que en 2013 catorce de los diecisiete miembros de la eurozona se encuentran inmersos en procedimientos por déficit excesivo.
66. Sobre esta cuestión, véase: Francis SNYDER, «EMU Integration and Differentiation...», *op. cit.*, pp. 707-709.
67. Para un análisis exhaustivo del *Six-Pack*, véase: BANCO CENTRAL EUROPEO, «La reforma de la gobernanza económica de la zona del euro: elementos esenciales», *Boletín Mensual*, marzo 2011, pp. 107-128.

luntaria por parte de sus firmantes de compromisos más exigentes en materia de déficit público y deuda pública, que restringen sustancialmente los niveles del Tratado, y que hacen más exigente por tanto el PEC⁶⁸. Los firmantes se comprometen a introducir en su legislación de nivel constitucional la «regla de oro» de la estabilidad presupuestaria. Se comprometen a alcanzar una situación de equilibrio o superávit, que prohíbe déficits superiores al 0,5% de su PIB respecto al Objetivo de Medio Plazo, con algunas excepciones⁶⁹. Igualmente también asumen un compromiso de reducción de sus deudas públicas en un 20% anual de aquella parte que supere el 60% del PIB recomendable. Prevé igualmente la acción correctiva si los Estados se desvían de cualquiera de estos dos objetivos con la imposición de sanciones. En la vertiente de gobernanza nos encontramos con dos novedades en este Tratado. Por una parte, la obligación que asumen los Estados de transmitir a la Comisión sus planes de emisión de deuda pública. Por la otra, se prevé la negociación y firma de Acuerdos de Asociación Económica con los Estados embarcados en procedimientos de déficit excesivos.

El más reciente de todos esos instrumentos jurídicos, el *Two-Pack* adoptado en 2013 aporta una dimensión europea a los presupuestos nacionales para una mejor vigilancia del PEC. Por una parte, obliga a los Estados de la zona euro a que pongan en marcha instituciones independientes de carácter nacional para que ejerzan la vigilancia del cumplimiento de sus compromisos en materia presupuestaria y de deuda pública. En segundo lugar, exige que los Estados euro envíen a la Comisión sus proyectos de presupuesto antes del 15 de octubre, a fin de que esta pueda monitorizar si cumplen con sus obligaciones europeas. En caso de que no lo hagan, les hará llegar recomendaciones de corrección. En el caso de los Estados con dificultades, adquieren la obligación de implementar las medidas que les proponga la Comisión, a través de la contractualización de los programas de reforma. Deben aceptar la supervisión y quedan sujetos a informes cuatrimestrales a través de un procedimiento especial, que les hace quedar exentos de participar en el Semestre.

68. En relación al proceso político de adopción del TCEG, su contenido y su relevancia para el sistema político europeo, véase: Roberto BARATTA, «Legal Issues of the 'Fiscal Compact'. Searching for a Mature Democratic Governance of the Euro», en: Bruno DE WITTE, Adrienne HÉRITIER y Alexander H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of the European Democracy*, op. cit., pp. 31-63.

69. Para un análisis detallado y su comparación con las disposiciones coincidentes del *Six-Pack*, véase: BANCO CENTRAL EUROPEO, «Un Pacto Presupuestario para una Unión Económica y Monetaria más fuerte», *Boletín Mensual*, mayo 2012, pp. 87-103.

La pieza de la dimensión común de los presupuestos nacionales hace del PEC el eje central de la gobernanza europea. Deja de estar centrado sólo en la vertiente sancionadora para poner más énfasis en la preventiva, a través del proceso de coordinación de Semestre Europeo, que permite incidir en los presupuestos de los Estados miembros con carácter previo a su aprobación. Endurece sus criterios, incluyendo además el elemento deuda pública para decretar la estabilidad de las finanzas nacionales. La Comisión adquiere nuevos y reforzados papeles tanto en la imposición de la sanción como en el examen previo de los presupuestos nacionales con carácter previo incluso a su aprobación por los Parlamentos Nacionales.

Plantear la gobernanza económica de la zona euro sólo incidiendo en la sostenibilidad de las finanzas públicas puede servir para prevenir en el futuro una crisis causada por la mala gestión presupuestaria nacional pero difícilmente cubre todas las exigencias de una política económica que sirva para complementar la Unión Monetaria. Igualmente, estas medidas no sirven, por sí solas, para resolver la situación actual de los Estados en crisis. Difícilmente podrán cumplir con los requisitos establecidos de déficit y reducción de la deuda pública en una economía ahogada por la recesión. A la vez, los recortes sociales sobre una población ya muy castigada por la propia crisis económica conducen a la crisis política y a la desafección tanto hacia las instituciones nacionales como hacia el proceso de construcción europea.

El procedimiento de desequilibrios económicos manifiestos es parte también del *Six-Pack*, y tiene la finalidad de completar el control europeo sobre las economías nacionales. Otorga a la Comisión la competencia para que examine las distintas tendencias y variables de cada una de las economías de la zona euro, para evaluar si existen riesgos para sí y para otros que puedan degenerar en una futura crisis. Este procedimiento se basa en la experiencia de la actual crisis, en que burbujas o problemas de deuda privada excesiva, en el caso de algunos países, han desencadenado los problemas globales futuros. Este nuevo procedimiento calca el procedimiento del PEC con una vertiente preventiva, con recomendaciones de corrección que hace la Comisión, que, en caso de desoírse o empeorar la situación puede conducir a la imposición de sanciones. Se prevé desde el inicio los mismos poderes reforzados para la Comisión, con su posición privilegiada a través de la regla de decisión de la mayoría cualificada inversa.

Se ha querido dar unidad y coherencia a toda la labor de coordinación y supervisión europea de las políticas económicas nacionales a través del conocido como Semestre Europeo, aplicado por primera vez

en 2011⁷⁰. Creado inicialmente de manera informal ha resultado institucionalizado por parte del *Six-Pack* y modificado por el *Two-Pack*. El Semestre Europeo al día de hoy hace converger y examina dentro de un mismo calendario y de forma coherente los tres procedimientos de gobernanza económica: el PEC en su doble dimensión de déficit y deuda pública, el procedimiento de desequilibrios excesivos y el refuerzo de la competitividad en el marco de la Estrategia 2020 y el Pacto por el Euro Plus. Se quiere así tener una visión coherente y completa de todos los aspectos relativos a la gobernanza económica y evitar sugerencias de medidas que pudieran resultar dañinas en otros capítulos.

Dos son las medidas adoptadas durante la crisis para relanzar la competitividad de las economías europeas. El Pacto por el Euro Plus, supone añadir una perspectiva nueva a la lucha por la crisis, excesivamente centrada en la austeridad⁷¹. Adoptado por el Consejo Europeo de marzo de 2011, recoge el compromiso político de los Estados miembros de reforzar los esfuerzos para alcanzar los objetivos de competitividad adoptados en la Estrategia 2020 en las políticas económicas nacionales. El riesgo que existía hasta el momento era examinar los desafíos de competitividad sólo desde una perspectiva interna, desconectada del resto de los Estados, este Pacto busca a la vez que reforzar la competitividad, producir la convergencia entre las economías de la eurozona. El objetivo consiste en integrar una serie de objetivos anuales de competitividad en los programas de estabilidad y de reforma y el firme compromiso de los Estados por alcanzarlos. No ha sido suscrito por todos los Estados miembros sino veintitrés, los de la zona euro, junto a Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía. Resulta positivo complementar la perspectiva contención del gasto público con el énfasis en el incremento de la productividad de los Estados, ya que incrementar el PIB resulta fundamental no sólo para reducir el endeudamiento sino para que se incremente la renta disponible en manos de los ciudadanos y poder así mantener y reforzar el modelo social europeo.

El problema fundamental de Pacto sería que se basa sólo en un acuerdo político intergubernamental, que podemos calificar de *soft-law*, el Método Abierto de Coordinación, y se apoya en la voluntarie-

70. Para una visión general, véase: Jacques DELORS, Sofia FERNANDES y Emmanuel MERMET, «The European Semester: only a first step», *Notre Europe Policy Brief*, núm. 22, 2011.

71. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones*, Bruselas, 24 y 25 de marzo de 2011, (EUCO 10/11), ptos. 11 y 12 y Anexo 1.

dad de los Estados miembros, sin que exista ninguna obligatoriedad jurídica, ni métodos de supervisión real o coerción por parte de la Comisión⁷². En principio, dada la experiencia de este método intergubernamental, no esperaríamos sorprendentes efectos de este Pacto. Sin embargo, tenemos que tener en cuenta que se implementa a partir de los instrumentos de la gobernanza económica coordinados en el marco del Semestre, por lo que puede producir efectos no por su carácter obligatorio, sino por las sinergias causadas con los otros procedimientos vinculantes. Este sería, especialmente, el caso de los Estados sometidos a acuerdos que recogen programas de ajuste en el marco de la condicionalidad.

En junio de 2012, el Consejo Europeo alcanzó otro nuevo Pacto para tratar de recuperar la competitividad económica perdida. Se trata del Pacto por el Crecimiento y el Empleo «en el que se recoge la actuación que deben emprender los Estados miembros y la Unión Europea con el fin de relanzar el crecimiento, la inversión y el empleo, así como hacer que Europa sea más competitiva⁷³». Recoge el mismo compromiso de los Pactos anteriores y, en el plano europeo, la decisión de movilizar políticas y recursos para fomentar políticas de crecimiento en los Estados miembros y el empleo, especialmente se decide incidir en materia de PYMES y empleo juvenil. Un año después comienzan a moverse los fondos prometidos. El problema de estos Pactos es que, en vez de proponer métodos nuevos, revelan una cierta ingenuidad esperar que vayan a ofrecer resultados nuevos sólo porque los líderes políticos manifiesten su compromiso para implementarlos más seriamente⁷⁴.

En 2012 el Consejo Europeo encargó a Van Rompuy que coordinará un grupo de trabajo con las instituciones y los Estados miembros con el objeto de ofrecer un plan factible y políticamente viable de construcción de la Unión Económica. Tras complejos trabajos y negociaciones, finalmente el Consejo Europeo de diciembre de 2012 haría suyo el conocido como Informe Van Rompuy o de los Cuatro Presidentes, por

72. Para un análisis del Pacto por el Euro Plus véase: Karolina ZUREK, «Unions within the Union: Contested Authority over Regulatory Responses to the Financial Crisis in Europe», en: Bruno DE WITTE, Adrienne HÉRITIER y Alexander H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of the European Democracy*, op. cit., pp. 162-180.

73. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones*, Bruselas, 28 y 29 de junio de 2012, (EUCO 76/2/12 REV 2), pto. 1 y Anexo.

74. Dariusz ADAMSKI, «Europe's (Misguided) Constitution of Economic Prosperity», *Common Market Law Review*, vol. 50, núm. 1, 2013, pp. 47-86.

llevar la rúbrica de los cuatro Presidentes de las cuatro instituciones de la UE⁷⁵. La importancia de este documento es que abandona la construcción institucional aislada y mediante piezas de puzzle que acabamos de examinar. Avalado por todos los Jefes de Estado y de Gobierno, establece un plan y un calendario organizado para avanzar hacia la Unión Económica, cuyo primer paso es la Unión Bancaria.

La Unión Bancaria presenta como objetivo establecer una regulación, supervisión, garantía e incluso disolución de los Bancos en el nivel europeo⁷⁶. Se aborda con esta institucionalización la ligazón entre Bancos y Estados. En diciembre de 2012 el Consejo Europeo adoptó el primer acuerdo sobre el Mecanismo Único de Supervisión que implica la supervisión de las entidades bancarias por parte del Banco Central Europeo⁷⁷. Esto supone otorgar nuevas funciones al BCE, que van más allá de la gestión de la política monetaria y que le acerca más al rol que desempeña en los Estados miembros. Requiere que se apruebe regulación complementaria para separar su doble papel, como autoridad monetaria y como gestor bancario. Con la discusión sobre esta normativa se ha vinculado también la capacidad del MEDE de recapitalizar directamente entidades financieras. Se encuentran en vías de aprobación, con algo de retraso sobre el calendario previsto, los dos siguientes ladrillos de la Unión Bancaria: el procedimiento de resolución bancaria y la creación de un fondo de garantía bancaria. La reunión del ECOFIN de 18 de diciembre de 2013 alcanzaba un acuerdo sobre la posición común del Consejo, ratificada por el Consejo Europeo, y que abre la negociación con el Parlamento Europeo⁷⁸.

La diferencia en términos de modelo es substancial: la Unión Bancaria está trabajando por que el garante de los Bancos sea común, respondiendo a la realidad de un mercado altamente integrado y rompiendo el vínculo con los Estados. ¿Y el garante de los Estados? Esa es una cuestión que queda aún abierta como otros elementos de la Unión Económica que se encuentran todavía en debate y que van a requerir

75. Herman VAN ROMPUY *et alia*, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, *op. cit.*

76. Un interesante debate sobre el contenido de este ladrillo de la UEM en relación al marco general de la gobernanza europea puede encontrarse en: Franklin ALLEN, Elena CARLETTI y Joanna GRAY (eds.), *Political, Fiscal and Banking Union in the Eurozone?*, Philadelphia, FIC Press, 2013.

77. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones*, Bruselas, 13 y 14 de diciembre de 2012, (EUCO 205/12), ptos. 11 a 20.

78. ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS COUNCIL, *3281st Council Meeting Press Release*, Brussels, 18 December 2013, (17983/13).

que sean enfrentados antes o después, como la cuestión de los eurobonos o mutualización de la deuda pública, la previsión de un Tesoro o de un presupuesto común. Se ha avanzado mucho en la construcción de la Unión Económica, primero fragmentariamente, y ahora de manera más coherente, pero quedan aún muchos elementos por abordar. En la medida en que exigen puesta en común de soberanía y de recursos financieros, sólo podrán abordarse a través de una reforma mayor de los Tratados que dé pasos sustanciales hacia la Unión Política.

El grado de intervención del nivel político europeo en las políticas económicas y presupuestarias nacionales resultante de las reformas es tal que algunos no dudan en calificarlo de auténtico gobierno más que de gobernanza⁷⁹. A través de las distintas medidas se supera el marco del Tratado que no establece competencia europea en materia de política económica sino que solamente declara las políticas económicas y de empleo nacionales de «interés común». Las decisiones del Consejo Europeo junto con legislación ordinaria han ido poniendo en marcha progresivamente las distintas piezas de una gobernanza económica común, que todavía está incompleta.

3. LA CRISIS Y LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL: DE LA RIGIDEZ DEL SISTEMA A LAS SOLUCIONES INNOVADORAS

La política constitucional puede ser definida como aquella relativa a las normas e instituciones básicas de un sistema político, que constituyen sus reglas de juego, su «constitución» en sentido material⁸⁰. En el caso de la integración europea, el método más frecuente ha sido la revisión jurídica de sus Tratados constitutivos y revisados, denominado Derecho Originario, a través de una Conferencia Intergubernamental, siguiendo los cauces del artículo 48 del TUE, proceso con relevantes características internacionales. Junto a esta revisión formal, decisiones o actuaciones ordinarias de las instituciones también han tenido el efecto de completar o, incluso, modificar la «constitución material». Así, está ya plenamente aceptado el rol «constituyente» que jugó en los años 60 y 70 el Tribunal de Justicia con su jurisprudencia, que completó y federalizó el sistema político europeo definido en los Tratados a través de relevantes Sentencias como las relativas a la autonomía, el efecto directo

79. Philippe DE SCHOUTHÉTE, «L'impact de la crise de la zone euro...», *op. cit.*, p. 5.

80. Hemos estudiado las características de la política constitucional europea en otro trabajo: Mercedes GUINEA LLORENTE, *La Convención Europea: op. cit.*, esp. las pp. 25 a 29 y 55 a 72.

o la primacía del Derecho Comunitario⁸¹. Determinadas decisiones ordinarias del Consejo Europeo han introducido nuevos ámbitos de competencia en la esfera de la Unión, métodos diferentes de hacer política o incluso han modificado la letra de los Tratados⁸². Similares efectos sobre las reglas del sistema político han tenido los Acuerdos Interinstitucionales, que, a pesar de tener una naturaleza jurídica difusa, han resultado fundamentales en la creación de nuevos procedimientos o, incluso, en la modificación de las reglas de los Tratados⁸³.

Partiendo de la hipótesis de que la crisis ha conducido a decisiones que han modificado las reglas del juego del sistema, corresponde analizarlas, una por una, desde el punto de vista de cómo se han tomado, con la finalidad de ver si este turbulento periodo de tiempo ha tenido también consecuencias para la política constitucional europea. Para ello se examinará el modo de adopción de la decisión o del instrumento jurídico sólo en el caso de que consideremos que tiene repercusiones para el modelo político de la Unión⁸⁴.

El Tratado de Lisboa entraba en vigor, después de una génesis y ratificación verdaderamente azarosas el 1 de diciembre de 2009⁸⁵. Muchos nos equivocamos al considerar que la reforma de Lisboa da-

-
81. Véase, entre otros: Eric STEIN, «Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution», *American Journal of International Law*, vol. 75, 1981, pp. 1-27; Joseph H. H. WEILER, *Europa, fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995, pp. 15-49 y 127-166; Alex STONE SWEET, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
82. Se pueden citar, a modo de ejemplo de nuevas competencias o nuevos modos de hacer política, la Decisión de Consejo Europeo de 2003 de crear una Política Energética Común antes de que estuviera esta atribución en los Tratados; o en marzo de 2000 la adopción de la Agenda de Lisboa y la creación del conocido como Método Abierto de Coordinación. Como muestra de modificación de los Tratados tendríamos el viejo Compromiso de Luxemburgo de 1966 por el cual se dejó sin efecto el modo de votación por mayoría cualificada previsto en el Tratado de Roma.
83. Las Perspectivas Financieras, inauguradas por el Primer Paquete Delors de 1994, son un ejemplo de Acuerdo Interinstitucional que crea nuevos procedimientos y prácticas. Un Acuerdo Interinstitucional que enmendó el contenido de los Tratados fue aquél que el Parlamento Europeo arrancó a la Comisión Prodi en julio de 2000, por el cual ésta aceptaba que los comisarios individualmente presentarían su dimisión de ser así solicitada por el Parlamento. Cabe recordar que los Tratados sólo contemplaban en aquel momento la dimisión colegiada del conjunto de la Comisión.
84. A partir de este momento dejaremos fuera de nuestro análisis los Pactos de Competitividad por no modificar directa y sustancialmente las reglas de juego del sistema. Tampoco abordaremos la Unión Bancaria por estar en proceso de adopción.
85. Véase sobre esta cuestión: Mercedes GUINEA LLORENTE, *La Convención Europea: la génesis del Tratado de Lisboa*, op. cit., pp. 193-266.

ría estabilidad al sistema político europeo, ya que pensábamos que permitiría «la capacidad de adaptación de la Unión para los próximos veinte años⁸⁶». Conseguida su vigencia en plena crisis, en sus primeros cuatro años de vida este Tratado experimenta una revisión formal y, además, se asiste a la aprobación de otros Tratados internacionales que, o bien modifican el Derecho originario, o bien lo completan, y se adopta también Derecho derivado con incidencia en el mismo. Poca estabilidad ha tenido la UE desde Lisboa. Sin embargo, también hay que recordar la relevancia que las adiciones de Lisboa han tenido para adoptar algunas de las decisiones claves para la gobernanza económica. Así, es obligado citar la constitucionalización del Eurogrupo en el artículo 137 del TFUE y la creación de su Presidencia permanente, nucleares en la gestión de la crisis; el artículo 136 TFUE, que permite adoptar legislación específica para los Estados miembros del euro con el objeto de reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria o de elaborar orientaciones de política económica específicas. Igualmente resulta relevante la previsión de mecanismos simplificados de revisión formal de los Tratados, que es el camino seguido en la reforma del Tratado producida.

Los «préstamos bilaterales coordinados», que constituyen el primer rescate a Grecia, se articularon formalmente a través de dos acuerdos firmados el 8 de mayo de 2010, el primero entre los prestatarios para organizar sus relaciones mutuas y el segundo entre los prestatarios y Grecia, donde se recogen los términos y condiciones del préstamo de 80.000 millones de euros. Este segundo acuerdo recoge que los desembolsos del capital prestado estarán sometidos al cumplimiento de determinadas medidas de política económica establecidas en el Memorando de Entendimiento, como condicionalidad. Estos acuerdos no tienen alcance general, pero tienen relevancia para la UE en la medida en que persiguen dar estabilidad a la eurozona y comienzan a perfilar el modelo de los rescates.

El primer mecanismo de rescate multilateral europeo, el constituido por el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MESF) y la Facilidad Europeo de Estabilidad Financiera (FESF), se crea de forma mixta: por Derecho Derivado y un acuerdo intergubernamental. El primero de ellos se aprobó por Reglamento del Consejo, donde se establecen las condiciones para conceder a Estados que lo soliciten un préstamo o una línea

86. Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA y Mercedes GUINEA LLORENTE, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 268.

de crédito, bajo una estricta condicionalidad⁸⁷. Los fondos disponibles no podían superar el techo de gasto máximo, que aproximadamente contaba con unos 60.000 millones de euros en 2010, cantidad que se consideraba escasa para tranquilizar a los mercados ante la situación de Irlanda y Portugal, y las amenazas de deterioro de España e Italia. Por ello, los Estados miembros de la zona euro decidieron el 9 de mayo de 2010, actuar fuera de los Tratados y crear un mecanismo intergubernamental, la Facilidad Europea de Estabilización Financiera⁸⁸.

El FESF es consecuencia de un acuerdo intergubernamental, que crea una «entidad instrumental garantizada por los Estados miembros participantes», de forma proporcional a sus cuotas en el BCE. Inicialmente se preveía que pudiera proveer asistencia hasta los 440.000 millones de euros, bajo condicionalidad, y una duración de tres años. Se crearía como una sociedad pública sometida al Derecho luxemburgués, con la capacidad de solicitar préstamos en los mercados garantizados por los Estados miembros de la zona euro⁸⁹. Se trata de una solución inédita que encuentra su causa en la necesidad de dar una solución urgente, que llevó a buscar la herramienta jurídica más fácil y accesible.

La institucionalización del fondo de rescate, con la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), se lleva a cabo a través de fórmulas mixtas de política constitucional: revisión del TFUE y adopción de un Tratado internacional. Por una parte, se estrena el mecanismo de revisión simplificada recogido en el artículo 48.6 del TUE para añadir un tercer párrafo al artículo 136⁹⁰. Ese procedimiento simplificado, similar a la pequeña revisión CECA, permite que se pueda revisar la tercera parte del TFUE, por Decisión unánime del Consejo Europeo previa consulta al Parlamento Europeo, la Comisión y el BCE, y consiguiente ratificación de todos los Parlamentos Nacionales⁹¹. La apli-

87. *Reglamento (UE) 407/2010, del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo de estabilización financiera*. DO L 118, de 12.05.2010, p. 1.

88. *Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros pertenecientes a la zona del euro, reunidos en el Consejo de la Unión Europea, 9 de mayo de 2010, (9614/10)*.

89. El acuerdo marco entre los diecisiete miembros del euro y la FESF puede encontrarse en su página web: www.efsf.europa.eu.

90. Ese tercer párrafo se redacta como sigue: «Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de solidaridad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas».

91. Así se hizo mediante la Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 (2011/199/UE; DO L 91, de 06.04.2011). Tras las ratificaciones exigidas, entró en

cación de esta fórmula debe cumplir el requisito añadido de que no aumente las competencias atribuidas por la UE en los Tratados. A pesar del dictamen en este sentido de los servicios jurídicos del Consejo, y la posición del Tribunal de Justicia, coincidimos con una línea doctrinal que sostiene como dudoso que la creación de un fondo de rescate no suponga una atribución nueva a la UE⁹².

El artículo 136 se acompaña de un Tratado internacional que crea el MEDE, adoptado entre los Estados miembros del euro, inicialmente por tanto entre 17⁹³. No es un Tratado de la UE sino un Tratado internacional, por lo que sigue unas normas diferentes a las establecidas por el Derecho Originario para su celebración y vigencia. Así la prestación del consentimiento puede hacerse mediante ratificación, aprobación o aceptación; ha de depositarse ante el Secretario General del Consejo y para su entrada en vigor no exige la prestación unánime de consentimiento, sino sólo reunir a un número suficiente de Estados parte, que reúnan el 90% de las cuotas iniciales de suscripción de capital. A medida que nuevos Estados se vayan incorporando a la zona euro, deben adherirse a este Tratado y desembolsar la cuota de capital que les corresponda⁹⁴. Se trata, por tanto, de «un Tratado internacional al margen del sistema de los Tratados constitutivos pero vinculado al sistema jurídico-institucional de la UE a fin de alcanzar objetivos dentro de los Tratados y con nexos institucionales evidentes⁹⁵». El Parlamento Europeo ha mostrado su preocupación por el establecimiento del MEDE fuera del marco institucional de la UE, ya que plantea, a su juicio, un riesgo para la integridad del sistema, lo que se ve agravado por el hecho de que la Comisión sea sólo observador en el Consejo directivo del organismo⁹⁶.

vigor como estaba previsto el 1 de enero de 2013. Sobre las razones que conducen a esta revisión del Tratado, véase: Bruno DE WITTE, «The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism», *Stieps European Policy Analysis*, núm. 6, 2011.

92. Araceli MANGAS MARTÍN, «Estudio introductorio...», *op. cit.*, p. 20.

93. *Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad*, Bruselas, 2 de febrero de 2012, en vigor desde el 27 de septiembre de 2012, en que se depositó el último instrumento de ratificación. El MEDE fue inaugurado oficialmente el 8 de octubre de 2012, aunque no ha reemplazado a los mecanismos temporales del rescate hasta el 1 de julio de 2013.

94. En este sentido, Letonia será el primer Estado que se adherirá al Tratado, una vez entrado en vigor, como consecuencia de su incorporación al euro el 1 de enero de 2014.

95. Araceli MANGAS MARTÍN, «Estudio introductorio...», *op. cit.*, p. 21.

96. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el proyecto de Decisión del Consejo Europeo que modifica el art. 136 del TFUE en relación con un mecanismo de estabilidad*

Cabe en este punto preguntarse por qué se constituyó el MEDE fuera de la UE. Algunos lo explican en razón de que se quiso, formalmente, evitar entrar en colisión con la cláusula de *no bailout* del artículo 125 del TUE, que establece que ni la UE ni los Estados miembros asumirán o responderán por los compromisos de deuda de Gobiernos de cualquier nivel o instancias públicas⁹⁷. Como el Tratado crea el MEDE como una institución financiera internacional con personalidad jurídica propia, a la que los Estados miembros prestan fondos, se entendería que no es ni la UE ni los Estados miembros los que acuden al rescate de los otros Estados. Esta argumentación no deja de ser un poco retorcida, y tras la Sentencia Pringle del Tribunal de Justicia innecesaria⁹⁸. Preguntado prejudicialmente sobre la compatibilidad del Tratado del MEDE con el Derecho de la UE, reconoce el derecho de los Estados miembros del euro a crear un mecanismo de estabilidad fuera del Derecho Primario de la UE⁹⁹. Más concretamente afirma que el artículo

para los Estados miembros cuya moneda es el euro, Bruselas, 23 de marzo de 2011, (P7_TA(2011)0103), pto. 7.

97. Así lo argumentaron los representantes de algunos de los Estados miembros ante el Tribunal de Justicia. Véase: Jonathan TOMKIN, «Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics...», *op. cit.*, p. 69.
98. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, *Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno), Thomas Pringle vs. Gobierno de Irlanda*, 27 de noviembre de 2012 (Caso C-370/12), aún sin publicar en el Rec. Aun así la doctrina se encuentra dividida respecto a si los rescates vulneran la regla de *no bailout* del art. 125. De Gregorio Merino, miembro del Tribunal de Justicia, considera que no, ya que los Estados siguen siendo responsables por sus compromisos financieros. Por su parte, Palmstorfer considera que sí existe conculcación del mandato constitucional. Véase respectivamente: Alberto DE GREGORIO MERINO, «Legal Developments in the Economic and Monetary Union...», *op. cit.* y Rainer PALMSTORFER, «To Bail Out or Not to Bail Out?...», *op. cit.*; En el mismo sentido, Tomkin sostiene que la utilización de Tratados internacionales para eludir disposiciones del Derecho de la UE amenaza la unidad y coherencia del Derecho de la UE. Jonathan TOMKIN, «Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics...», *op. cit.*, p. 77.
99. Buen número de autores coinciden en alabar el resultado del fallo que respalda las decisiones políticas para enfrentar la crisis, «no echando más leña al fuego» y la relevancia del papel político del TJUE en tanto que justicia constitucional europea. Véase al respecto: Verster BORGER, «The ESM and the European Court's Predicament in Pringle», *German Law Journal*, vol. 14, núm. 1, 2013, pp. 113-139; «Editorial. Political Choices and Europe's Judges», *European Law Review*, núm. 3, 2013, pp. 2-3; Jean-Victor LOUIS, «La Sentencia Pringle», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 29, enero 2013; David ORDÓÑEZ SOLÍS, «De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la Sentencia Pringle», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 29, enero 2013.

125 no prohíbe estrictamente que la UE o los Estados miembros puedan prestar asistencia financiera a otros Estados si la estabilidad de la zona euro se encuentra amenazada, sino que lo que no reconoce es el derecho de los Estados amenazados a exigir esa asistencia, teniendo en cuenta que la intención de los negociadores de Maastricht era conminar a los Estados miembros a que condujeran políticas presupuestarias responsables y equilibradas. A juicio del Tribunal, esta finalidad quedaría salvaguardada por el MEDE gracias a la condicionalidad establecida en el programa de reforma que debe asumir todo Estado rescatado. Los distintos fondos de rescate¹⁰⁰, se han creado mediante diversos tipos de instrumentos, donde predominan los exteriores a la UE sobre los europeos, lo que no deja de ser una anomalía para la política constitucional europea.

El conjunto de legislación conocido como el *Six-Pack* está compuesto por cinco Reglamentos y una Directiva que establecen nuevos procedimientos de supervisión macroeconómica y que endurecen el PEC¹⁰¹, adoptados bajo las bases jurídicas del 121, 126 y 136¹⁰². Formalmente dentro del margen de los Tratados, ponen en marcha nuevos procedimientos para controlar las políticas macroeconómicas de los Estados miembros que otorgan mayores atribuciones a las instituciones. Consideramos que hacen política constitucional porque, como se

-
100. Alberto DE GREGORIO MERINO, «Legal Developments in the Economic and Monetary Union...», *op. cit.*, p. 1615.
101. *Reglamento (UE) núm. 1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro*, DO L 306, de 23.11.2011, p. 1; *Reglamento (UE) núm. 1174/2011, 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, p. 8; *Reglamento (UE) núm. 1175/2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas*, DO L 306, de 23.11.2011, p. 12; *Reglamento (UE) núm. 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, DO L 306, de 23.11.2011, p. 25; *Reglamento (UE) núm. 1177/2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo*, DO L 306, de 23.11.2011, p. 33; *Directiva 2011/85/UE, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*, DO L 306, de 23.11.2011, p. 41.
102. Los Reglamentos sobre desequilibrios macroeconómicos y la parte preventiva del PEC se adoptaron bajo la base jurídica del 121. El 126 afecta al Reglamento relativo a la parte correctiva del PEC y a la Directiva sobre Marcos Fiscales Nacionales. Los dos Reglamentos relativos a las sanciones para los Estados miembros del Euro, tanto bajo el PEC como bajo el nuevo procedimiento de desequilibrios macroeconómicos, se basan en el 136.

demostrará en el epígrafe siguiente, tienen el efecto de producir una integración de las políticas presupuestarias y económicas nacionales y alteran con innovaciones como la mayoría cualificada inversa, las normas de los Tratados. Por la vía del Derecho Derivado se ha producido una modificación de los Tratados, extendiendo la competencia europea más allá de sus límites formales.

La tercera de las medidas con fuerte impacto constitucional es la adopción del conocido como *Fiscal Compact*, cuyo nombre completo es el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), tratado internacional que tiene la finalidad de reforzar el compromiso de los Estados miembros con la estabilidad presupuestaria¹⁰³. Inicialmente planteado por el tándem francoalemán, es muestra de la «obsesión merkeliana» por someter a los países del Sur a políticas de austeridad a través de cambiar los Tratados o recurrir a un nuevo Tratado como segunda opción¹⁰⁴. La oposición frontal del Reino Unido a una revisión de los Tratados acabó por darle forma de Tratado intergubernamental, al margen de los Tratados comunitarios¹⁰⁵. Finalmente suscrito por 25 de los 27 Estados miembros, ya que la República Checa también se quedó fuera, presenta la naturaleza de un Tratado internacional, produciéndose la vigencia en el momento en que fuera ratificado por doce de los Estados miembros¹⁰⁶. El propio Tratado contiene un «incentivo» para que sea ratificado por los Estados parte, que es que su ratificación es requisito previo para poder ser rescatado.

Este Tratado no deja de ser una anomalía completa en el marco de la UE, que rompe con la norma de que el Derecho Originario sólo

-
103. Firmado el 2 de marzo de 2012 y en vigor desde el 1 de enero de 2013, al ser depositada la ratificación duodécima.
104. Imtiaz HUSSAIN, «Europe After the Greek Default: Widening, Deepening, or Splitting?», en Finn LAURSEN (ed.), *The EU and the Eurozone Crisis...*, op. cit., pp. 143-160.
105. Las razones que Cameron enarbó para oponerse a la revisión del Tratado, para incluir la «regla de oro» en las Constituciones nacionales, tienen que ver con no haber obtenido suficientes garantías en relación al mantenimiento del mercado interior y el respeto a los intereses de la City. Véase: HOUSE OF COMMONS, *The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: Political Issues*, Research Paper 12/14, 27 March 2012, p. 5.
106. En diciembre de 2013 han sido depositados los instrumentos de ratificación de 21 de los 25 firmantes, entre ellos 13 miembros del euro. Son Alemania, Austria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Portugal, Rumanía y Suecia.

puede ser modificado por los cauces previstos en el propio Tratado¹⁰⁷. Y la exigencia de requisitos más rigurosos en términos de déficit y de deuda pública es una forma de revisión del Tratado y de atribución de soberanía¹⁰⁸. No obstante, es consecuencia del procedimiento excesivamente rígido de revisión de los Tratados que obliga a una doble unanimidad de los Estados miembros, en el acuerdo y en la ratificación, y que no permiten la adaptación de una UE de 28 Estados miembros, donde encontrar ese consenso limita mucho la posibilidad y el alcance del acuerdo¹⁰⁹.

Políticamente, puede considerarse positivo que los Estados miembros hayan encontrado una solución al bloqueo, que hayan abierto el camino para terminar con la sistemática toma de rehenes del Reino Unido y que se permita avanzar a aquellos Estados que quieran hacerlo. No obstante, preocupa, y mucho, el precedente de ruptura de las reglas de una Unión de Derecho¹¹⁰. Se teme que el recurso a esta vía amenace la unidad y coherencia del sistema jurídico y político europeo, lo que también hace que sea discutible la utilización de instituciones

-
107. El Tribunal de Justicia ha manifestado en diversas ocasiones que los Estados no pueden acogerse a otras vías para modificar los Tratados, sino que tienen que recurrir obligatoriamente al art. 48 del TUE. Véase a título de ejemplo: *Sentencia Gabrielle Defrenne/SABENA*, de 8 de abril de 1976, as. 43/75; *Dictamen 2/94*, de 28 de marzo de 1996, sobre la Adhesión de la Comunidad Europea al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
108. Para Araceli Mangas es «un tratado internacional *ex novo* entre un grupo de Estados soberanos para hacer nuevas atribuciones de soberanía en materia presupuestaria» y «pone en marcha una integración diferenciada extramuros de los Tratados europeos». Araceli MANGAS MARTÍN, «Estudio introductorio...», *op. cit.*, p. 22.
109. La incapacidad para prever formas de revisión de los Tratados más flexibles es una de las principales limitaciones del Tratado de Lisboa. En otro lugar examinamos detenidamente esta cuestión: Mercedes GUINEA LLORENTE, «Política constitucional y adaptación de la Unión: el problema del doble veto», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 39, 2008, pp. 61-101.
110. En ese sentido, al mes siguiente del Consejo Europeo el Parlamento Europeo aprobaría una Resolución afirmando que «Expresa sus dudas con respecto a la necesidad de un acuerdo intergubernamental de estas características, ya que la mayoría de sus objetivos principales pueden alcanzarse de modo más adecuado y eficaz mediante el Derecho de la UE para dar una respuesta firme, rápida y sostenible a la crisis financiera y económica que se registra en la actualidad y a la crisis social existente en numerosos Estados miembros de la UE». PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 8 y 9 de diciembre de 2011 acerca de un proyecto de acuerdo internacional relativo a una unión para la estabilidad presupuestaria*, Estrasburgo, 18 de enero de 2012, (P7_TA(2010)0002), pto. 1.

europas fuera del propio marco jurídico de los Tratados como dispone el TCEG¹¹¹. Ese Tratado, por su carácter internacional, no goza de las características de primacía y efecto directo propias del Derecho Comunitario, por lo que limita lo que los Estados pueden hacer en su ámbito¹¹². Esta solución se prevé transitoria, ya que el propio texto prevé en su artículo 16 su incorporación a los cinco años al Derecho de la Unión Europea, para lo que habrá que buscarse otra vez la unanimidad.

Finalmente, el *Two-Pack* consiste en dos Reglamentos que prevén que los presupuestos nacionales tengan una dimensión europea para reforzar la estabilidad presupuestaria¹¹³. Estos Reglamentos, dirigidos a los Estados miembros del euro, se han adoptado como Derecho Derivado bajo el artículo 136 del TFUE, como base jurídica. El *Two-Pack* va más allá que el mero desarrollo del Tratado, ya que otorga a la UE, como veremos, relevantes competencias.

La crisis ha sido un periodo de continuo cambio constitucional, que se ha conducido por vías diversas: la revisión formal del Tratado, Tratados internacionales entre los Estados euro o entre veinticinco de los veintisiete e, incluso, Derecho Derivado. No se puede analizar la política constitucional sin recordar la presión de los acontecimientos, la necesidad de afianzar la credibilidad de la UE y la falta de consenso entre todos los Estados miembros. Todos estos factores explican que en algunas ocasiones no se hayan seguido ni los procedimientos jurídicos, ni los caminos más lógicos, en una fase que se ha calificado de «constitucionalismo de urgencia¹¹⁴». El *Fiscal Compact*, especialmente, constituye la ruptura completa de las normas de política constitucio-

-
111. Roberto BARATTA, «Legal Issues of the 'Fiscal Compact' ...», *op. cit.*, p. 42.
112. Thomas BEUKERS, «The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration», en: Bruno DE WITTE, Adrienne HÉRITIER y Alexander H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of the European Democracy*, *op. cit.*, pp. 6-30, p. 11.
113. Reglamento (UE) núm. 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, DO L 140, de 27.05.2013, p. 1; Reglamento (UE) núm. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, DO L 140, de 27.05.2013, p. 11.
114. Carlos CLOSA, «El intergubernamentalismo como un paso previo al «método comunitario»», en: Diego LÓPEZ GARRIDO (dir.), *El estado de la Unión Europea 2012. El fracaso de la austeridad*, Madrid, Fundación Alternativas y Friedrich Ebert Stiftung, 2013, pp. 23-31.

nal de la UE, que pone encima de la mesa la necesidad de flexibilizar la revisión de los Tratados. La política constitucional muestra pragmatismo, pero presenta una notable complejidad y, por ello, la dificultad de poder ser explicada a los ciudadanos. En muchos casos, se trata de una solución provisional, que habrá de recibir respuesta en el medio plazo, en el que todo apunta a que se convocará una Convención para abordar la profundización de la Unión Económica y la Unión Política y que puede hacer que se resuelvan algunas de estas incoherencias.

4. LA GRAN PROFUNDIZACIÓN: COMPLETANDO LA «E» DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

La hipótesis central de nuestro trabajo afirma que la crisis ha actuado como un detonante para la profundización de la dimensión económica de la UEM, llenando de contenido su «E»¹¹⁵. La acción europea va a ir, progresivamente, dotando de una dimensión vinculante común a las políticas presupuestarias y económicas nacionales y creando otros procedimientos para mejorar la gestión de la UEM que van más allá de lo establecido en los Tratados. Para ratificar nuestra hipótesis, examinaremos cada una de las innovaciones normativas respondiendo a un doble interrogante: ¿se produce una mayor delegación de competencias para la UE y, correlativamente una limitación en la soberanía de los Estados?; y ¿se recogen más atribuciones para las instituciones de la UE y, en ese caso, sobre qué método, comunitario o intergubernamental?

4.1. EL INSTRUMENTO DE RESCATE: HERRAMIENTA PARA ENFRENTAR LOS SHOCKS ASIMÉTRICOS

El MEDE es un mecanismo por el cual los Estados euro aportan recursos, que pueden ser prestados a los Estados euro en problemas, para eliminar el riesgo de insolvencia. Con el MEDE, la Unión incrementa sus capacidades, ya que la eurozona recibe un nuevo instrumento para asistir a los Estados en dificultades, a través de una institución

115. Gran número de autores coinciden en que los vectores que caracterizan el proceso europeo son la profundización y la ampliación, también denominados integración vertical e integración horizontal. La profundización se define como delegación de soberanía en nuevas materias a la Unión. Véase, en este sentido: Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 50-52.

financiera internacional conformada por los Estados miembros. Como su única finalidad es «salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro y de sus Estados miembros¹¹⁶», por tanto, capacita a la UE para alcanzar su objetivo de ser una unión económica y monetaria¹¹⁷. Para el Tribunal de Justicia técnicamente hablando no se daría una nueva atribución de competencias. Sostiene que «la modificación del artículo 136 TFUE, que es el objeto de la Decisión 2011/199, no crea ninguna base jurídica con vistas a permitir que la Unión emprenda una acción que no fuera posible antes de la entrada en vigor de la modificación del Tratado FUE» sino que «confirma la existencia de una competencia de los Estados miembros para establecer un mecanismo de estabilidad»¹¹⁸. No obstante, coincidimos con voces autorizadas de la doctrina que sostienen que sí se da esa nueva competencia a favor de la UE¹¹⁹. A nuestro juicio, la finalidad del razonamiento del TJUE es declarar la legalidad de la utilización del procedimiento simplificado para la adición de un párrafo nuevo al artículo 136 y, por tanto, no obstaculizar unas medidas destinadas a calmar a los mercados en un momento de fuertes presiones sobre la Eurozona.

Con el MEDE, la UE recibe un instrumento que le dota de una capacidad permanente de financiación a sus Estados con, al menos, cuatro funciones: abrir líneas de crédito con carácter precautorio o no a Estados en dificultades (artículo 14 TMEDE); abordar la recapitalización de instituciones financieras de un Estado miembro (artículo 15 TMEDE); conceder préstamos; comprar títulos de deuda soberana de los Estados en dificultades tanto en los mercados primarios como secundarios (artículo 17 y 18 TMEDE). Este listado de formas de asistencia financiera puede ser revisado en cualquier momento por el Consejo de Gobernadores, máxima entidad decisora¹²⁰.

En términos de limitación de soberanía, los Estados firmantes del MEDE asumen, en primer lugar, la obligación de aportar su contribución al capital de este instrumento «irrevocable e incondicionalmente» conforme a la misma proporción que guía la contribución al BCE (ar-

116. Véase el art. 3 del *Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad*.

117. Art. 3.3 del TUE que regula los objetivos de la UE.

118. TJUE, *Asunto Pringle*, *op. cit.*, ptos 73 y 72, respectivamente.

119. Araceli MANGAS sostiene que «es dudoso que el art. 136 como tal no sea una atribución en sí misma». Araceli MANGAS MARTÍN, «Estudio introductorio...», *op. cit.*, p. 20;

120. La máxima autoridad del MEDE, el Consejo de Gobernadores, coincide con el Eurogrupo, ya que tiene la misma composición, los Ministros de Economía y/o Hacienda de la zona euro.

título 8.4 del TMEDE). A medida que se vayan incorporando al euro, los Estados miembros deben adherirse a este Tratado y formar parte de este fondo en las mismas condiciones que los Estados fundadores (artículo 2 MEDE¹²¹). Una Declaración anexa limita las responsabilidades de pago de los Estados partes al capital que hayan suscrito del fondo¹²². En paralelo, todo Estado que decida solicitar la asistencia debe someterse a una estricta condicionalidad, como dispone el nuevo artículo 136.3 TFUE. Esta condicionalidad es variable y se adaptará a cada caso concreto recogiéndose en los llamados Memorandos de Entendimiento, acuerdo negociado entre el Estado que solicita la asistencia y la Comisión Europea en coordinación con el BCE¹²³. Los Estados rescatados, por tanto, se comprometen a limitar su soberanía al obligarse internacionalmente a adoptar todas las medidas de política interna que figuren en los Memorandos. El habla cotidiana ha alcanzado a reflejar esta realidad en todo su alcance cuando se refiere a estos Estados como «intervenidos».

Este instrumento prevé igualmente nuevas funciones para las instituciones comunes, la Comisión y el BCE, en el marco de los rescates, especialmente en labores técnicas de evaluación y supervisión, en la negociación y en el seguimiento de la condicionalidad. Así, el artículo 13 atribuye a la Comisión, en coordinación con el BCE, competencias de asistencia técnica en la evaluación de los riesgos existentes para la estabilidad financiera de la eurozona, o de uno de sus miembros, de la sostenibilidad de la deuda pública¹²⁴, y en la evaluación de las necesidades de financiación del Estado miembro. Asigna también a la Comisión la tarea de negociar con el Estado el Memorando de Entendimiento, que esta misma institución firma en nombre del MEDE y

-
121. En este sentido el Considerando 7) establece de una manera más clarificadora que el propio art. 2: «Todos los Estados miembros de la zona del euro serán miembros del MEDE. Como consecuencia de la adhesión a la zona del euro, todo Estado miembro de la Unión Europea debería convertirse en miembro del MEDE, con plenos derechos y obligaciones acordes con los de las Partes contratantes».
122. Declaración de los Estados parte, depositada ante la Secretaría General del Consejo, el 27 de octubre de 2012.
123. El art. 12 del Tratado MEDE dispone a tal efecto en relación a los principios del rescate que «el MEDE podrá proporcionar apoyo a la estabilidad a un miembro del MEDE sujeto a estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido. Dicha condicionalidad podrá adoptar diversas formas, desde un programa de ajuste macroeconómico hasta una obligación de cumplimiento continuo de las condiciones de elegibilidad preestablecidas».
124. En este caso, si es adecuado y posible, con la asistencia del FMI.

cuyo cumplimiento ha de verificar, junto con el BCE y, en su caso, el FMI, en el marco del órgano conocido como *Troika*.

El MEDE es el primer instrumento que permite abordar las dificultades de financiación de un Estado miembro, producidas como consecuencia de *shocks* asimétricos. Los mecanismos de rescate se ven como los pasos preliminares en un proceso inevitable de mayor integración entre los Estados del euro, que requiere que se pongan en marcha mecanismos solidarios para un reparto equitativo de las cargas y beneficios de la integración monetaria. Así, para algunos es sólo el inicio de un proceso que puede conducir a cambios fundamentales en los Tratados, incluyendo un Tesoro europeo y la federalización presupuestaria¹²⁵.

4.2. UNA POLÍTICA PRESUPUESTARIA COMÚN: DISCIPLINA FISCAL Y SUPERVISIÓN COMÚN DE PRESUPUESTOS Y POLÍTICAS MACROECONÓMICAS NACIONALES

El reforzamiento del control europeo de los presupuestos y políticas macroeconómicas nacionales constituye el núcleo fundamental de la gobernanza económica, desarrollada hasta este momento. Se ha hecho, principalmente, a través del fortalecimiento y endurecimiento del PEC, de la asunción de compromisos en materia de deuda pública, de creación de nuevos procedimientos para una supervisión de las políticas económicas nacionales y del otorgamiento a la Comisión de la capacidad de supervisar los presupuestos nacionales con carácter previo a su aprobación. Estos objetivos y mecanismos han sido regulados a través del conjunto de legislación conocido como *Six-Pack*, el nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y los dos Reglamentos llamados *Two-Pack*.

En el diseño original de Maastricht, las políticas económicas seguían siendo competencia nacional, pero debían respetar unas reglas comunes relativas a su sostenibilidad, definida en términos de déficit público y deuda pública. Como instrumento de gobernanza de la UME, se contaba con el PEC, con un brazo preventivo y otro correctivo, con la finalidad de evitar que los Estados miembros pusieran en peligro la estabilidad de la moneda única incurriendo en déficits excesivos¹²⁶. La intergubernamentalización del PEC y su control por los

125. Alberto DE GREGORIO MERINO, «Legal Developments...», *op. cit.*, p. 1646.

126. Véase al respecto: Martin HEIPERTZ y Amy VERDUN, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

Estados miembros terminó minando su capacidad de conseguir el objetivo propuesto. La crisis puso de manifiesto que las asunciones iniciales sobre las que se apoyaba la gobernanza de la UME eran en buena parte equivocadas: las reglas sobre límites de políticas presupuestarias junto con la presión de los mercados no eran suficiente incentivo para que los Estados desarrollaran políticas económicas sostenibles. Los riesgos fiscales provenían además de un mayor número de fuentes que las inicialmente contempladas, incluyendo el endeudamiento privado insostenible y la falta de instrumentos comunes para contrarrestar crisis financieras y soberanas¹²⁷. Todas estas constataciones y contradicciones son objeto del desarrollo normativo abordado desde entonces.

Los cinco Reglamentos y la Directiva del *Six-Pack* presentan objetivos y alcances diferenciados, desarrollando capacidades para la gobernanza económica de la Eurozona¹²⁸. Dos de los Reglamentos crean un nuevo procedimiento de gobernanza común sobre las políticas macroeconómicas nacionales: el procedimiento de prevención de desequilibrios económicos manifiestos para enfrentar riesgos de inestabilidad para la UME que proceden de fuentes distintas de las finanzas públicas¹²⁹. El Reglamento 1176/2011 establece el procedimiento que afecta a todos los Estados miembros y que se apoya en un mecanismo de alerta para detectar los desequilibrios, basado en el seguimiento y el análisis continuado de una serie de indicadores y un procedimiento preventivo y otro corrector. La finalidad del procedimiento es ayudar a los Estados miembros a que establezcan planes correctores antes de que las diferencias arraiguen y que la evolución económica tome una dirección desfavorable. El Reglamento 1174/2011, que solamente re-

-
127. Marco BUTI y Nicolas CARNOT, «The EMU Debt Crisis: Early Lessons and Reforms», *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, núm. 6, 2012, pp. 899-911, p. 901.
128. Para un estudio detallado véase: BANCO CENTRAL EUROPEO, «La reforma de la gobernanza económica de la zona del euro: elementos esenciales», *op. cit.*; Marco BUTI y Nicolas CARNOT, «The EMU Debt Crisis: Early Lessons and Reforms», *op. cit.*; Manuel LÓPEZ ESCUDERO, «La Unión Europea ante la crisis económica y financiera», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 39, 2011, pp. 353-366; Michael G. TUTTY, «Reforming European Economic Governance: The European Semester and other Recent Developments», *Institute of International and European Affairs, Economic Governance Paper*, núm. 1, 2012.
129. Reglamentos núm. 1176/2011 y 1174/2011, ya citados. Para un estudio detallado de este procedimiento, véase: F. Jesús CARRERA HERNÁNDEZ, «Nuevos instrumentos para la gobernanza económica de la Unión Europea: el procedimiento de prevención y corrección de los desequilibrios manifiestos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 44, 2013, pp. 63-100.

sulta aplicable a los Estados miembros del euro, complementa el régimen anterior con un sistema de sanciones para el caso de que se constate el incumplimiento por parte del Estado miembro de las medidas correctoras.

Este procedimiento sirve al objetivo general de la UE de garantizar la estabilidad económica, atribuye a la UE nuevos poderes de supervisión de las políticas macroeconómicas nacionales, ampliando el espectro de áreas que son objeto de supervisión multilateral. En la medida en que los Estados encuentran limitaciones en la formulación de sus políticas económicas que antes no tenían, puede constatarse la existencia de una profundización de la acción común. La limitación de soberanía es incontestable en el caso de los Estados miembros del euro, ya que se ven abocados a sanciones, depósitos o multas, en el caso de que no cumplan con las nuevas obligaciones establecidas. Complementariamente, BARBIER subraya que el procedimiento de desequilibrios macroeconómicos modifica considerablemente el reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros, ya que evalúa la consecución de compromisos en materia social de los Estados en el Pacto por el Euro Plus que pertenecen a la esfera nacional de actuación y una evaluación negativa puede suponer la imposición de sanciones¹³⁰.

Examinando las atribuciones para las instituciones, es preciso destacar el nuevo rol reforzado que obtiene la Comisión Europea. Con carácter general, recibe el mandato de elaborar los cuadros de indicadores, con el apoyo de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, en el caso de los relativos a los mercados financieros. Además aprobará los informes anuales que constituyen el instrumento fundamental del mecanismo de alerta, realizará los exámenes exhaustivos en el caso de los Estados miembros que puedan padecer desequilibrios o estar expuestos a padecerlos y formulará las recomendaciones e informes dirigidos a su corrección, recomendaciones que luego debe aprobar el Consejo. La Comisión tiene también asignadas las labores de supervisión y de evaluación del cumplimiento de las medidas correctoras aprobadas. Es de destacar la novedad de la posibilidad de que la Comisión realice misiones para evaluar la situación económica del Estados miembro *in situ*, acompañada de representantes del BCE, en caso de que se trate de

130. Cécile BARBIER, «La prise d'autorité de la Banque Centrale Européenne et les dangers démocratiques de la nouvelle gouvernance économique dans l'Union européenne», en: Bruno DE WITTE, Adrienne HÉRITIER y Alexander H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of the European Democracy*, op. cit., pp. 212-240, p. 224.

un miembro de la eurozona o de uno en proceso de adhesión al euro (un participante en el Mecanismo de Tipos de Cambio II).

El incremento de poderes más significativo para la Comisión lo encontramos en el régimen de sanciones del Reglamento 1174/2011, donde se refuerza su posición en el procedimiento de imposición de sanciones por parte del Consejo (en su formación de Eurogrupo). Con el nuevo mecanismo de la «mayoría cualificada inversa», la recomendación de sanción de la Comisión se entiende como automáticamente adoptada, a no ser que el Consejo consiga, en el plazo de diez días, aprobar por mayoría cualificada, modificar o anular esa recomendación¹³¹. Esta disposición, que va a ser genérica en todos los procedimientos de gobernanza económica de la eurozona, busca fortalecer la eficacia de la supervisión común de la gobernanza económica, evitando la intergubernamentalización de las decisiones sancionatorias y el riesgo consiguiente de su inaplicación¹³². La introducción de estas sanciones semiautomáticas ha cambiado fundamentalmente el carácter del sistema de supervisión multilateral¹³³; que, a nuestro juicio, permite hablar de integración en el caso de la eurozona.

El siguiente grupo de Reglamentos del *Six-Pack* y la Directiva refuerzan la supervisión común de las políticas presupuestarias y económicas comunes, reformando el procedimiento de déficit excesivo y el PEC y estableciendo unos estándares comunes para las políticas presupuestarias nacionales¹³⁴. Igual que en el caso anterior, se establece un régimen exclusivo de sanciones para el caso de incumplimiento de los Estados miembros de la eurozona¹³⁵. La innovación más significativa, en términos de profundización, es la operacionalización del criterio de deuda pública, según la cual los Estados miembros cuya deuda pública exceda del límite del Tratado (60% del PIB) se comprometen a reducir

131. A pesar de ser mayoritariamente alabada por la doctrina por el efecto que este sistema de decisión tiene para evitar que coaliciones de Estados impidan la sanción poniendo en peligro la estabilidad del sistema, para algunos ofrece problemas de compatibilidad con el Derecho Primario. Véase: Roberto BARATTA, «Legal Issues of the 'Fiscal Compact'...», *op. cit.*, p. 51.

132. Para un análisis detallado de la mayoría cualificada inversa y sus efectos en el sistema, véase: Wim VAN AKEN y Lionel ARTIGE, «Reverse Majority Voting in Comparative Perspective: Implications for Fiscal Governance in the EU», en: Bruno DE WITTE, Adrienne HÉRITIER y Alexander H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of the European Democracy*, *op. cit.*, pp. 129-161.

133. Thomas BEUKERS, «The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration», *op. cit.*, p. 15.

134. Reglamentos 1175/2011 y 1177/2011 y Directiva 2011/85/UE.

135. Reglamento 1174/2011.

este exceso en un 5% anual, que podrá modularse según las circunstancias. En caso de incumplimiento, se abrirá un procedimiento de déficit excesivo, decisión que no será automática sino que tendrá en cuenta la influencia de condiciones cíclicas y otros factores. Supone, por tanto, una asunción mayor de obligaciones por parte de los Estados miembros que aceptan una limitación adicional a sus capacidades presupuestarias.

En segundo lugar, se refuerza la eficacia del brazo preventivo del PEC con un mayor compromiso con la estabilidad a partir de una mejor definición de los criterios. Así se establece un Objetivo a Medio Plazo diferenciado para cada Estado miembro, que se fija en términos estructurales y pretende asegurar la estabilidad presupuestaria a la vez que da margen para la estabilización cíclica. Para un funcionamiento ajustado de toda la gobernanza económica, el *Six-Pack* procede a la institucionalización del Semestre Europeo para la coordinación de todas políticas económicas¹³⁶. El Semestre, creado en 2011, se desarrolla a lo largo de los primeros seis meses de cada año y comienza con la presentación por parte de la Comisión de informes orientativos sobre la situación económica (el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y el Informe sobre el Mecanismo de Alerta) que se debaten en el seno de las instituciones comunes, terminando por aprobarse las orientaciones dirigidas a los Estados miembros, que han de ser tenidas en cuenta en el proceso de decisión de los presupuestos previstos para el año siguiente. Se hace coincidir en el marco de un mismo procedimiento todos los elementos que conforman la gobernanza económica: las orientaciones generales de política económica, las orientaciones en materia de empleo, en el marco del PEC los programas de estabilidad y convergencia, los programas nacionales de reforma para el crecimiento y el empleo y el procedimiento de desequilibrios macroeconómicos. En su conjunto esta parte del *Six-Pack* no supone tanto una cesión de nuevas competencias como procedimientos reforzados para mejorar la eficacia y la coherencia de la coordinación. Pero supone mayor intervención europea, en la medida en que esas directrices acordadas en el seno de las instituciones comunes sirven efectivamente para determinar las políticas económicas nacionales.

El Reglamento 1173/2011, dirigido específicamente a los Estados miembros del euro, establece un régimen de sanciones para potenciar

136. Reglamento 1175/2011. El Parlamento Europeo ha publicado un denso informe sobre la evaluación de los primeros años del funcionamiento del Semestre, los resultados ofrecidos y la legitimidad que presenta. Mark HALLERBERG, Benedicta MARZINOTTO y Guntram B. WOLFF, *An Assessment of the European Semester*, Brussels, European Parliament, 2012.

la eficacia de los dos brazos, el preventivo y el sancionador, del PEC. Igual que en el caso anterior, la mayor eficacia se consigue con la automaticidad que adquiere la recomendación de sanciones, depósitos y multas por parte de la Comisión, que sigue el sistema de la «mayoría cualificada inversa». Por tanto, los Estados ven recortado su margen de discrecionalidad con el incremento de los poderes de control de la Comisión. Este Reglamento establece también nuevas competencias para combatir el falseamiento de datos estadísticos por parte de los Estados miembros del euro, en un intento de evitar que vuelva a repetirse el precedente de Grecia¹³⁷. Se otorga así a la Comisión la capacidad de realizar investigaciones sobre esta cuestión, podrá pedir al Estado miembro informaciones, realizar inspecciones *in situ* y el Estado miembro deberá permitirle el acceso a todas las cuentas de sus organismos públicos. Igualmente se atribuye una nueva competencia al Consejo para que, a recomendación de la Comisión, acuerde la imposición de multas a los Estados miembros que falseen las estadísticas que han de poner en conocimiento de las instituciones comunes.

La Comisión en los procedimientos de Déficit Excesivo, PEC e, incluso, en el nuevo Semestre Europeo ve notablemente reforzada su posición con funciones técnicas de elaboración de informes y supervisión de las políticas nacionales. Adquiere también capacidad política, como la de influir en los presupuestos nacionales que le otorga un instrumento como el Semestre Europeo, aunque sea de manera indirecta. Igualmente el mecanismo de imposición de sanciones por mayoría cualificada inversa refuerza enormemente sus poderes de control. Hay que llamar la atención sobre el hecho de que con este mecanismo, las «recomendaciones» de la Comisión adquieren una cuasiobligatoriedad nunca prevista en los Tratados, que en la práctica dirigen las políticas de los Estados. Por tanto, estos elementos de gobernanza económica refuerzan a la institución supranacional por excelencia, pasando del intergubernamentalismo del PEC a aplicar un método comunitario.

La profundización ha seguido el eje de reforzar las capacidades de dirección y coordinación desde las instituciones comunes de las políticas macroeconómicas nacionales, alterando indirectamente el reparto de competencias entre UE y Estados miembros. Los Estados han aceptado autolimitar su margen de maniobra con nuevos procedimientos como el de desequilibrios macroeconómicos, con nuevos requisitos como el de deuda pública y con un sistema de sanciones más estricto.

137. Véase el art. 8 del Reglamento 1173/2011.

Para algunos autores, este avance no llega a ser suficiente para corregir el defecto de diseño de la eurozona que está en la raíz de la crisis, ya que reproduce el mismo problema de tener que hacer converger políticas nacionales y no subsana la falta de una política macroeconómica común¹³⁸. Para avanzar en la dirección de una política macroeconómica común sería imprescindible modificar el Tratado, que dispone con toda claridad que las políticas económicas, de empleo y políticas sociales son competencia de los Estados miembros y que estos las coordinarán en el seno de la UE. En el caso de estos instrumentos, la profundización consiste en estirar al máximo la capacidad de coordinación, sin llegar a tocar formalmente la titularidad de la política.

Corresponde ahora preguntarse si el TCEG, conocido coloquialmente como «Fiscal Compact», tratado internacional entre 25 Estados miembros, sigue la función típica de los Tratados comunitarios de atribuir nuevas competencias a una organización internacional¹³⁹. Para algunos autores, el hecho de recurrir a un Tratado internacional tiene un carácter más simbólico que efectivamente necesario: ofrece más visibilidad al compromiso con la estabilidad financiera y mayor fuerza para hacerlo cumplir en el nivel nacional pero no prevé nuevas obligaciones que no estuvieran ya recogidas en el Tratado o en el *Six-Pack*¹⁴⁰. En sentido parecido, el Parlamento Europeo considera que se podía conseguir el mismo objetivo sin recurrir a un Tratado internacional, a la vez que muestra su preocupación por el abandono del método comunitario¹⁴¹. No obstante, un análisis detallado del Banco Central Eu-

138. Dariusz ADAMSKI, «National power games and structural failures in the European macroeconomic governance», *Common Market Law Review*, vol. 49, núm. 4, 2012, pp. 1319-1364.

139. En relación a este Tratado, véase: Paul CRAIG, «The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism», *European Law Review*, vol. 27, núm. 3, 2012, pp. 231-248; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «El nuevo tratado para reforzar la unión económica: una «cura de urgencia» excepcional y transitoria», *Real Instituto Elcano*, ARI 1/2012, de 10 de enero de 2012; Giuseppe MARTINICO y Carlo Maria CANTORE, «The New Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: Assymy or Dis-integration Real Instituto Elcano, WP10/2012, 19-9-2000, Marco BUTI y Nicolas CARNOT, «The EMU Debt Crisis: Early Lessons and Reforms», *op. cit.*, p. 907.

140. Marco BUTI y Nicolas CARNOT, «The EMU Debt Crisis: Early Lessons and Reforms», *op. cit.*, p. 907.

141. En este sentido «Expresa sus dudas con respecto a la necesidad de un acuerdo intergubernamental de estas características, ya que la mayoría de sus objetivos principales pueden alcanzarse de modo más adecuado y eficaz mediante el Derecho de la UE para dar una respuesta firme, rápida y sostenible a la crisis financiera y económica que se registra en la actualidad y a la crisis social exis-

ropeo, que realiza una comparación exhaustiva entre este instrumento y el *Six-Pack*, demuestra con toda claridad la existencia de obligaciones más vinculantes y de mecanismos correctores automáticos en el caso del Tratado¹⁴². Produce, por tanto, una asunción mayor de obligaciones para sus firmantes que el *Six-Pack*, especialmente si se trata de Estados que no pertenecen a la zona del euro.

El TEGC tiene como objetivo lograr la estabilidad presupuestaria en la zona Euro, basándose en una orientación monetarista neo-liberal¹⁴³. Para ello, los Estados parte se comprometen a tener sus finanzas en una situación de equilibrio o superávit, manteniendo su deuda pública en el nivel del 60% de su PIB. Aceptan introducir en sus Constituciones o en normativa de nivel similar «la regla de oro» del equilibrio presupuestario y a adoptar medidas correctoras automáticas en caso de que se aparten de ese equilibrio (artículo 3 del TEGC)¹⁴⁴. Igualmente aceptan el compromiso de trasladar al Consejo y a la Comisión con carácter anticipado sus planes de emisión de deuda (artículo 6 del TEGC). Dispone también que las partes que se enfrenten a un procedimiento de déficit excesivo establezcan «un programa de colaboración presupuestaria y económica en el que incluya una descripción pormenorizada de las reformas estructurales que se deberán adoptar y aplicar» a fin de garantizar la corrección de ese déficit (artículo 5). Es decir, se establece el compromiso de aquellos Estados con problemas de déficit de contractualizar y someter a supervisión su programa de reformas¹⁴⁵. Es relevante también la obligación nueva que asumen los Estados miembros cuya deuda pública exceda del 60% del PIB, de re-

tente en numerosos Estados miembros de la UE (...). También «Expresa su profundo convencimiento de que la Unión Monetaria solo puede convertirse en una verdadera unión económica y presupuestaria sobre la base del método comunitario»; PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre las conclusiones del Consejo Europeo de los días 8 y 9 de diciembre de 2011 acerca de un proyecto de acuerdo internacional relativo a una unión para la estabilidad presupuestaria*, Estrasburgo, 18 de enero de 2012, (P7_TA (2012)0002), ptos. 1 y 3.

142. BANCO CENTRAL EUROPEO, «Un pacto presupuestario para una Unión Económica y Monetaria más fuerte», *op. cit.*, p. 98.
143. Robert FINBOW, «The Eurozone Crisis and the Fiscal Treaty. Implications for the Social Dimension and Democracy», en: Finn LAURSEN (ed.), *The EU and the Eurozone Crisis...*, *op. cit.*, pp. 45-63, p. 48.
144. En relación a la reforma del art. 135 de la Constitución Española, para acomodarla a este requisito, véase: Ramón FALCÓN Y TELLA, «La reforma del art. 135 de la Constitución», *Revista General del Derecho Europeo*, núm. 25, 2011.
145. Se dispone que la Comisión ha de presentar disposiciones legislativas para desarrollar los artículos 5 y 6. En este sentido, el Reglamento 473/2011, uno de los instrumentos del *Two-Pack*, regula en detalle los programas de asociación económica.

ducir la diferencia entre su total y esta cifra en una media de una veintea parte por año.

Muchas de estas obligaciones estaban en el *Six-Pack*, pero ahora se busca darle mayor relevancia, para que permita imponer a los Estados la regulación constitucional de la voluntad de las partes de autolimitar sus derechos soberanos respecto a sus políticas presupuestarias y de deuda pública¹⁴⁶. Reforzando las tesis del constitucionalismo compuesto de Pernice, las Constituciones nacionales se convierten en instrumentos para implementar objetivos de la UE¹⁴⁷. Su característica más relevante viene de su vinculación al Tratado MEDE: para que un Estado miembro de la eurozona pueda beneficiarse de un mecanismo de rescate, ha debido, previamente, asumir estas obligaciones más exigentes en materia de política presupuestaria¹⁴⁸.

Bajo la rúbrica de coordinación, se incluyen una serie de artículos donde se recoge el compromiso de los Estados parte a cooperar para buscar el correcto funcionamiento de la UEM, a adoptar las medidas normativas necesarias entre ellos y a comunicar, debatir y coordinar las grandes reformas de política económica que proyecten llevar a cabo con carácter previo a su adopción (artículos 9 a 11 del TCEG¹⁴⁹). La innovación relevante en lo que atañe a Gobernanza reside en la institucionalización de la llamada «Cumbre del Euro», esto es, la reunión «informal» de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del euro, con la participación del Presidente de la Comisión y del BCE, que ya había comenzado a convertirse en una constante desde 2010 (artículo

146. El TCEG, combinado con el *Six-Pack*, establece una cierta flexibilidad en la aplicación de estos compromisos, que habrá de evaluar la Comisión, aplicando perspectivas globales y estructurales y teniendo en cuenta la concurrencia de circunstancias excepcionales. Véase al respecto: Roberto BARATTA, «Legal Issues of the 'Fiscal Compact' ...», *op. cit.*, pp. 45-46.

147. Ingolf PERNICE, «Multilevel Constitutionalism in the EU», *European Law Review*, October 2002, pp. 511-543.

148. Se ha dicho así que el Tratado MEDE y el TCEG son complementarios «pues ambos buscan promover la responsabilidad y solidaridad presupuestarias en la unión económica y monetaria». Araceli MANGAS MARTÍN, «Estudio introductorio...», *op. cit.*, p. 21. Otros presentan una visión más negativa «buscan la convergencia política, respaldada por la sanción financiera». Robert FINBOW, «The Eurozone Crisis and the Fiscal Treaty...», *op. cit.*, p. 49.

149. En marzo de 2013 la Comisión presentaba su propuesta sobre la coordinación *ex ante* de los planes de grandes reformas económicas: COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo «Hacia una unión económica y monetaria profunda y auténtica. Coordinación ex ante de los planes de grandes reformas de la política económica»*, Bruselas, 20 de marzo de 2013, (COM(2013) 0166 final).

lo 12). Se dispone el nombramiento de su Presidente permanente y la obligación mínima de que celebre al menos dos reuniones al año.

El Fiscal Compact sigue la tónica del «Six-Pack» en cuanto a la atribución de funciones de supervisión y control del cumplimiento de las obligaciones a la Comisión, que debe a este respecto monitorizar los presupuestos nacionales y vigilar que los *stocks* de deuda no se alejen de los criterios del Tratado¹⁵⁰. Se otorga, además, al Tribunal de Justicia la capacidad de examinar los incumplimientos e imponer sanciones si se diera el caso (artículo 8). Incluye, además, una disposición donde se llama a que el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales colaboren en el marco de una conferencia de representantes de comisiones con el objeto de «debatir políticas presupuestarias y otras cuestiones en el ámbito del presente Tratado» (artículo 13 TCEG). La finalidad parece ser informativa e, incluso, consultiva, pero sin impacto directo en la decisión europea. Se considera que las opciones elegidas dentro de reforzamiento de la disciplina presupuestaria son «funcionalistas» ya que se refuerza el papel de las agencias (Comisión, BCE y Tribunal de Justicia) en detrimento de los Parlamentos, especialmente los Parlamentos nacionales de países con problemas de consolidación fiscal¹⁵¹.

El Pacto Fiscal añade competencias al nivel común, la de imponer políticas presupuestarias y de deuda pública todavía más exigentes que los requisitos del Tratado y del *Six-Pack*. Por tanto, limita el margen de maniobra de los Estados en lo relativo a estos conceptos. Pero tiene un efecto mayor en la soberanía nacional, obliga a introducir en la legislación de nivel constitucional el requisito del equilibrio presupuestario y la creación de instituciones independientes nacionales para vigilar su respeto. Para Baratta, esta disciplina presupuestaria es un paso hacia un nivel más desarrollado de integración, ya que los propios Estados lo consideran como un paso irrevocable en

150. Desde el punto de vista jurídico se considera que es un Tratado que deja mucho que desear y que plantea importantes problemas de coherencia con el Derecho de la UE, sobre todo en lo relativo a la atribución de funciones a las instituciones comunes. Véase al respecto: Paul CRAIG, «The Stability, Coordination and Governance Treaty:...», *op. cit.*; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 42, 2012, pp. 397-431.

151. Carlos CLOSA, «El intergubernamentalismo como un paso previo al «método comunitario»», *op. cit.*, p. 24.

la construcción de la UME¹⁵². Para algunos autores, la implementación de medidas supervisadas de forma centralizada, que tienen además sus propios mecanismos de imposición, amenazan con imponer una determinada dirección a las políticas sin tener en cuenta ni las circunstancias nacionales ni la decisión de las autoridades democráticas nacionales, se teme que haya cristalizado en el nivel constitucional el mantra de la «austeridad para siempre»¹⁵³. Se advierte que, desde el punto de vista económico, la rigidez del Fiscal Compact no es recomendable, ya que si hubiera estado en vigor al comienzo de la crisis, la imposibilidad de acudir al rescate del sector bancario hubiera determinado el hundimiento de las economías por la quiebra masiva del sistema financiero¹⁵⁴.

El *Two-Pack*, en vigor desde el 30 de mayo de 2013, afecta exclusivamente a los Estados del euro y presenta la finalidad de reforzar la supervisión presupuestaria *ex ante* e incrementar la transparencia de las decisiones presupuestarias de los Estados miembros¹⁵⁵. El primero de los Reglamentos establece una supervisión reforzada para los Estados euro que experimentan o pueden experimentar problemas de estabilidad financiera o que han solicitado ayuda a un mecanismo comunitario o internacional¹⁵⁶. En ese caso, se somete a ese Estado a un control especial por parte de la Comisión, que después de examinar junto con el Estado su situación, preparará un análisis y puede recomendar al Eurogrupo que le recomiende medidas correctoras e, incluso, un programa de ajuste macroeconómico proporcional a las dificultades que esté experimentando. Ese programa de ajuste macroeconómico sustituye a los otros programas que pudieran estar vigentes según los distintos procedimientos de coordinación macroeconómica. Cuando un Estado miembro salga de un programa de ajuste o dejen de percibir ayudas financieras, estarán sometidos a la supervisión reforzada hasta que devuelvan el 75% de la ayuda recibida, con el objeto de garantizar su sostenibilidad fiscal.

-
152. Así, considera que la limitación de soberanía nacional es evidente ya que el espacio que se deja a los Parlamentos nacionales para que se desvíen de los objetivos establecidos en el procedimiento de déficit excesivo y en términos de deuda es prácticamente inexistente y los Estados que estén endeudados no podrán desarrollar políticas expansionistas. Roberto BARATTA, «Legal Issues of the 'Fiscal Compact'...», *op. cit.*, p. 56.
153. Robert FINBOW, «The Eurozone Crisis and the Fiscal Treaty...», *op. cit.*, p. 47.
154. Kurt HÜBNER, «Eurozone: Creeping Decay, Sudden Death or Magical Solution?», p. 31.
155. Reglamento 472/2013 y Reglamento 473/2013, ya citados.
156. Reglamento 472/2013.

El segundo de los Reglamentos pone en marcha una coordinación reforzada entre los presupuestos de los Estados miembros, aplicable a partir del ejercicio 2014¹⁵⁷. En primer lugar, dispone la obligación de que los Estados basen sus proyectos de presupuesto en previsiones macroeconómicas independientes y encomienda también a organismos independientes la supervisión del cumplimiento de las normas fiscales nacionales. Además introduce un calendario presupuestario común, según el cual para el 30 de abril de cada año, dentro del Semestre Europeo, los Estados de la eurozona han debido publicar sus programas de estabilidad, es decir, sus planes presupuestarios a medio plazo y sus programas nacionales de reforma, que incluyen sus prioridades económicas y de empleo para el próximo año. El 15 de octubre, a más tardar, los Estados euro deben hacer públicos sus proyectos de presupuesto para el año siguiente. Sobre cada uno de ellos, la Comisión emitirá un dictamen el 30 de noviembre a más tardar, con el fin de que sea debatido en el seno del Eurogrupo. Si en ese dictamen la Comisión detecta un grave incumplimiento de las obligaciones del PEC, pedirá al Estado que le presente un proyecto revisado. La Comisión también publicará una evaluación global de las perspectivas presupuestarias para el conjunto de la zona euro dirigida a facilitar los debates en el seno del Eurogrupo.

Este Reglamento recoge también para los Estados sometidos a un procedimiento de déficit excesivo la obligación de que presenten a Consejo y Comisión un programa de asociación económica en el que recogerán las medidas políticas y reformas estructurales para corregir ese déficit y sobre el cual el Consejo se pronunciará, previo dictamen de la Comisión. Igualmente se refuerzan las obligaciones de información periódicas y las capacidades de la Comisión para supervisar el cumplimiento del Estado de las obligaciones contraídas en virtud de su programa de asociación.

El *Two-Pack* aborda, para el caso de los Estados de la eurozona, una importante cesión de soberanía al establecer límites a la acción de Gobiernos y Parlamentos Nacionales, en la medida en que se comprometen a ajustar sus políticas presupuestarias y estructurales en caso de que sea requerido por la Comisión en pro del bien común de la eurozona. Completa, dando un paso más en la senda de la profundización, la supervisión presupuestaria común del *Six-Pack* y el Pacto Fiscal. El margen de intervención comunitaria es directamente proporcional a las dificultades económicas que los Estados experimenten. Aquellos Estados que tienen que recurrir a la asistencia común se encuentran

157. Reglamento 473/2013.

sometidos al cumplimiento de un programa de ajuste macroeconómico y limitada su soberanía, como en realidad ha ocurrido con los rescates desde 2010. También refuerza el procedimiento de déficit excesivo, aplicando acuerdos de asociación de obligado cumplimiento, lo que en el momento presente afecta a una mayoría de miembros de la eurozona. La institución que sale fortalecida es otra vez la Comisión, que tiene en su carácter de agencia, atribuidas las funciones de supervisión.

Como sostiene Barroso, la transferencia de competencias y de poderes del nivel nacional hacia el nivel supranacional previsto en los ámbitos económico y financiero es único en el mundo¹⁵⁸. Permite con Barbier que califiquemos este nuevo sistema de gobernanza común de las políticas presupuestarias de Federación Presupuestaria¹⁵⁹. En efecto, la nueva «gobernanza económica» entraña limitaciones relevantes a la soberanía de los Estados miembros del euro para conducir sus políticas económicas y, correlativamente, mayor capacidad de supervisión e, incluso, de orientación vinculante de los presupuestos nacionales para la Comisión Europea. La «constitución económica» de la UEM ha cambiado en su esencia: si según el Tratado su objetivo fundamental es la estabilidad de precios, tras las nuevas reglas de la gobernanza europea se introduce otro nuevo, la estabilidad financiera y presupuestaria, con el mismo nivel de importancia. Se ha producido una mutación constitucional, por tanto, desde la laxitud de Maastricht hasta la cultura de estabilidad financiera, introducida como consecuencia de la crisis.

Entre las instituciones que incrementan sus competencias hay que destacar las ejecutivas, Comisión y Eurogrupo, pero también el Tribunal de Justicia y el BCE, en el caso de la *Troika*. Se detecta también un cambio en los roles de las instituciones: si para la Comisión inicialmente se piensa una capacidad técnica, el alcance de las materias a examinar hace que realmente sea política, ya que sus recomendaciones dirigen las políticas económicas de los Estados miembros y obligatoriamente tendrán que seguir una orientación de política económica u otra, con un importante margen de apreciación. Si tenemos en cuenta ese incremento de poderes y el ascenso de la posición de la Comisión respecto a los Estados miembros, como consecuencia de la mayoría cualificada inversa, la conclusión evidente es la comunitarización de estas materias.

158. Jose Manuel DURAO BARROSO, President of the European Commission, *Discours dans le Séminaire sur la méthode communautaire*, Notre Europe et Bureau des Conseillers de Politique Européenne, 28 février 2012.

159. Cécile BARBIER, «La prise d'autorité de la Banque Centrale Européenne...», *op. cit.*, pp. 218-220.

Igualmente existe un cambio, por la vía del Derecho Secundario, de las reglas de decisión de los Tratados con la inclusión de la mayoría cualificada inversa. Incluso podemos señalar también una alteración en la propia naturaleza jurídica de los instrumentos, las «recomendaciones» que el Tratado estipula que no son vinculantes, en los nuevos procedimientos se convierten en obligatorias para los Estados afectados, por la consecuencia de la sanción. Vistos como los cambios legislativos afectan a las reglas de reparto del poder de los Tratados y al ejercicio de éste ratificamos la hipótesis inicial: la crisis presenta el efecto político de una mutación constitucional. Y nos atrevemos a anticipar que esta nueva Unión Económica es sólo un primer paso que evolucionará hasta formas de Unión Política.

5. DIFERENCIACIÓN: LA PROFUNDIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO ALTERA LAS DINÁMICAS DEL MODELO POLÍTICO

La integración diferenciada, o lo que es lo mismo, el hecho de que no todos los Estados miembros participen en todas las políticas, es consecuencia del intento de equilibrar los dos vectores de la integración europea: profundización y ampliación. «A medida que la UE ha expandido su agenda y su membresía, se ha hecho cada vez más difícil mantener a todos juntos¹⁶⁰». En este proceso de ir dotando de contenido la «E» de la UEM cabe preguntarse si esa profundización afecta al modelo de la UE en relación al estatuto de sus miembros, dado que sólo 17 de los Estados miembros son en 2013 miembros de la eurozona, y que en enero de 2014 se incorporará el decimotercero. Queremos, por tanto, examinar cómo afecta la profundización de la UEM a los miembros de la UE, si tiene consecuencias para la comunidad política y el proyecto político y cómo puede condicionar el desarrollo futuro de la UEM.

5.1. COMPROMISOS Y MECANISMOS DIFERENTES PARA LOS EURO-IN Y LOS EURO-OUT

Examinando las distintas medidas legislativas e instituciones que se han puesto en marcha para enfrentar la crisis y dotar de contenido a la Unión Económica puede verse cómo éstas no afectan por

160. Finn LAURSEN, «Equilibrium, Further Deepening or More `Variable Geometry': Reflections on the Future of European Integration», en: Finn LAURSEN (ed.), *The EU and the Eurozone Crisis...*, op. cit., pp. 199-207.

igual a todos los Estados miembros. En primer lugar, la normativa relativa a la supervisión de los mercados financieros afecta a todos los Estados miembros, en la medida en que viene ligada al mercado interior y la libre circulación de capitales. En lo relativo a los fondos de rescate, el MESF, dado que era un fondo respaldado por el presupuesto común, indirectamente también implicaba a todos los Estados miembros¹⁶¹. A su vez, el FESF tiene el carácter de fondo constituido mediante acuerdo intergubernamental de los Estados de la eurozona¹⁶². Contribuyen a dotar el Fondo sólo los Estados miembros de la eurozona, que a su vez son los únicos que pueden resultar beneficiarios de la asistencia por él otorgada. Si esta Facilidad tenía una duración limitada a tres años, la institución internacional que le ha sustituido, el MEDE, igualmente queda restringida para los Estados miembros del euro.

En la gobernanza económica, los compromisos relativos al reforzamiento de los procedimientos de control del déficit excesivo, de la deuda pública y el nuevo de los desequilibrios macroeconómicos afectan a todos los Estados miembros, con las peculiaridades que presenta el Reino Unido en relación al procedimiento de déficit excesivo¹⁶³. Por el contrario, los Reglamentos 1173/2011 y 1174/2011 prevén un régimen de sanciones, tanto por incumplimiento del procedimiento de déficit excesivo como del de desequilibrios macroeconómicos, que resulta de aplicación exclusivamente para los Estados de la eurozona.

El TCEG ha sido establecido entre un grupo de Estados que no reúne a todos los Estados miembros, dado que tanto el Reino Unido como la República Checa han elegido quedarse fuera. El Pacto por el Euro Plus, adoptado por el Consejo Europeo de marzo de 2011, si bien no recoge compromisos jurídicos, contempla un acuerdo político para trabajar más decididamente a favor de los objetivos de competitividad de la Estrategia 2020. Ese acuerdo ha sido suscrito también sólo por un grupo de Estados miembros, la eurozona y Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía. Son Estados que en uno de los momentos álgidos de la crisis quisieron adoptar compromisos políti-

161. Véase: *Reglamento (UE) núm. 407/2010 del Consejo, op. cit.*

162. Véase: *EFSS Framework Agreement, op. cit.*

163. Cabe recordar que, en relación al Protocolo aplicable en caso de déficit excesivo, el Reino Unido consiguió no estar vinculado por los valores de referencia establecidos. Véase al respecto el Protocolo núm. 15 sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, introducido por el Tratado de Maastricht.

cos para reforzar entre ellos la coordinación en torno a la consecución de una serie de objetivos de competitividad.

Finalmente, los dos Reglamentos sobre supervisión presupuestaria reforzada que componen el *Two-Pack* son de aplicación solamente a los Estados de la eurozona. Recapitulando, puede considerarse que toda la normativa relativa al mercado interior y al endurecimiento de los procedimientos de déficit excesivos y el nuevo procedimiento de desequilibrio macroeconómico obliga al conjunto de los Estados miembros. Los mecanismos de rescate, la limitación de soberanía que supone la sanción y los acuerdos de asociación económica y la supervisión de los presupuestos sólo vinculan a los Estados de la eurozona. Tenemos además dos acuerdos puntuales, uno jurídico y otro político, que afectan a más Estados que los de la eurozona, pero no a todos los Estados miembros, son el TCEG y el Pacto por el Euro Plus, donde no participan en ambos ni el Reino Unido ni la República Checa, y en el caso del segundo tampoco Suecia, ni Hungría.

La crisis ha conducido a una profundización muy relevante del modelo económico de la Unión Europea, pero que afecta de diferente manera a los Estados miembros: no todas las instituciones y procedimientos puestos en marcha obligan a todos los Estados miembros por igual. Tampoco puede hacerse una diferenciación nítida entre Estados euro y Estados fuera del euro, dado que se constata la existencia de una serie de Estados no euro que han asumido voluntariamente más compromisos, como en el caso del TCEG y del Pacto por el Euro Plus. La conclusión más lógica es que la crisis y la profundización han conducido a una diferenciación creciente, mayor y de distinta naturaleza que la que existía en los Tratados, en materia de compromiso con el proyecto político común que lleva a asumir más obligaciones voluntariamente¹⁶⁴. En paralelo se constata que desde 2010, momento en que estalla la crisis de la deuda soberana, se han comenzado a poner en marcha las primeras cooperaciones reforzadas, aplicando las disposiciones que ya estaban en el Tratado desde 1999. Primero fue el Reglamento sobre ley aplicable al divorcio, después la patente europea y, en este momento, está en debate el impuesto sobre transacciones financieras entre 10 Estados miembros¹⁶⁵.

164. Karolina ZUREK considera que la crisis ha creado nuevos subgrupos entre los Estados miembros, que ya estaban divididos en función de su participación en los compromisos financieros comunes. Karolina ZUREK, «Unions within the Union...», *op. cit.*, pp. 163.

165. Véase respectivamente: *Decisión del Consejo (2010/405/UE)*, de 12 de julio de 2010, por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación legal, DO L 189, de 22.07.2010, p. 12; y *Reglamento (UE) núm.*

Como consecuencia de la crisis, se ha incrementado la distancia en términos de integración entre los Estados de la eurozona y los que no lo son. Dicho de otra manera, aquellos Estados que quieran convertirse en miembros del euro tendrán ahora que cumplir más requisitos y adquirir más compromisos que en el pasado. En la medida en que la profundización de la eurozona ha sido, en gran parte, consensuada en el seno de sus instituciones como la Cumbre del Euro y el Eurogrupo, los Estados *pre-in* en ocasiones han manifestado su malestar por quedar apartados de una decisión que después no tendrán más remedio que asumir¹⁶⁶.

La crisis ha supuesto el incremento de diferencias entre las dos velocidades pero también dentro de las dos velocidades –los euro y los no euro–. Así, en el caso de los euro, aquellos Estados bajo programa tienen que cumplir más obligaciones y encuentran su soberanía sometida a una mayor limitación que el resto de los Estados miembros. En el caso de los Estados fuera del euro, sus compromisos jurídicos son diferentes según si han suscrito y ratificado o no el TECG. Incluso, los

1259/2010 del Consejo de 20 de diciembre de 2010, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial, DO L 343, de 29.12.2010, p. 10. En esa cooperación reforzada participan Bélgica, Bulgaria, Alemania, España, Francia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Portugal, Rumanía y Eslovenia. Lituania sería admitida posteriormente, en noviembre de 2012. En el segundo de los casos, véase: Decisión del Consejo (2011/167/UE), de 10 de marzo de 2011, por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito de creación de protección mediante una patente unitaria, DO L 76, de 22.3.2011, p. 53; Reglamento (UE) núm. 1257/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2012, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria mediante patente DO L 361, de 31.12.2012, p. 1 y Reglamento (UE) núm. 1260/2012, de 17 de diciembre de 2012, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria mediante patente en lo que atañe a las disposiciones sobre traducción, DO L 361, de 31.12.2012, p. 89. Finalmente, véase la Decisión del Consejo (2013/52/UE), de 22 de enero de 2013, por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras, DO L 22, de 25.1.2013, p. 11. Los Estados participantes son Bélgica, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Austria, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia. La propuesta normativa aún está en vías de aprobación: COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras, 14 de febrero de 2013, (COM(2013) 71 final).

166. Delors habla de malestar entre los diez de la zona euro por la diferencia creciente y el temor a verse olvidados, que se registra en el Parlamento Europeo y en otras instituciones. Jacques DELORS, «Consolider l'UEM, une tâche vitale», *op. cit.*, p. 4.

compromisos políticos y el tipo de supervisión multilateral desarrollada en el seno del Semestre Europeo serán distintos, dependiendo de si son parte del Pacto por el Euro Plus o no lo son. Igualmente hay que tener en cuenta que las instituciones juegan diferentes papeles respecto a los distintos Estados miembros según cuáles sean los procedimientos jurídicos y políticos a los que se encuentren sujetos. Desde este punto de vista, podemos concluir que la crisis ha traído consigo un incremento enorme de la complejidad en el seno de la UE, de forma que en este momento hay que examinar las obligaciones jurídicas y procedimientos que afectan a cada Estado miembro caso por caso, de forma individualizada. Conduce, también, a que las instituciones desempeñen papeles distintos en función del estatuto de cada uno de los Estados miembros.

5.2. LA PROFUNDIZACIÓN Y LOS QUE ELIGEN QUEDARSE FUERA: LA EXPLICITACIÓN DE LA UNIÓN MULTI-OBJETIVO

Se constata que la crisis ha hecho aflorar la existencia de dos diferenciaciones de naturaleza distinta. Tradicionalmente, desde Maastricht, que es el hito político de la diferenciación, se consideraba el hecho de que no todos los Estados miembros suscribieran todas las políticas del Tratado como una anomalía temporal. Se defendía la idea de la integración diferenciada como «dos velocidades», que apunta a la lógica de que los más reacios no impidan la integración de los que están decididos pero que en algún momento posterior, al percibir su éxito, se incorporarán. Esa era la asunción implícita a la UEM: el Tratado consideraba que los Estados estaban sometidos a una excepción que tendría carácter temporal, y que un día, la totalidad de los Estados miembros de la UE sería parte de la moneda única.

La crisis presenta como novedad la explicitación de la diferenciación en cuanto al proyecto político, que estaba implícita en Maastricht. Utilizando los términos en inglés que maneja la doctrina, junto a la UE «*multi-speed*», tenemos otra «*multi-tier*», donde la diferenciación es una característica permanente y no llamada a desaparecer con el tiempo y consiste en distintos niveles de objetivos¹⁶⁷. En este sentido, no puede olvidarse que la UEM es un objetivo de la UE, afirmado en el artículo 3 del TUE, al mismo nivel que la paz o el mercado interior. En los debates y textos jurídicos que han caracterizado la profundización de los últimos años tenemos constataciones de esta diferenciación en cuanto

167. Philippe DE SCHOUTHÉTE, «L'impact de la crise de la zone euro...», *op. cit.*, p. 6.

al proyecto. Todos los documentos y manifestaciones de la UE en estos años han puesto el énfasis en el compromiso con la moneda única y la estabilidad y viabilidad de la eurozona. No obstante, el Reino Unido en todas las negociaciones se ha preocupado en remarcar y en que conste en todos los documentos jurídicos el objetivo político del mercado interior, que es el único que suscribe¹⁶⁸. Así, si uno examina con detenimiento los textos del *Six-Pack*, en todos ellos aparece un párrafo idéntico donde se alude a que la profundización de la UEM debe ser en todo caso compatible con el objetivo de la preservación y el desarrollo del mercado interior¹⁶⁹. Tampoco hay que olvidar que la razón por la cual Cameron se apartó del TCEG fue porque no recibió, a su juicio, garantías suficientes por parte de sus socios de la eurozona sobre el mantenimiento de la prioridad del mercado interior y la protección de los intereses de la City¹⁷⁰. En debates actuales como la puesta en marcha de la Unión Bancaria, se visibiliza en toda su complejidad la necesidad de hacer compatible los objetivos políticos de los Estados del euro con los que sólo respaldan el mercado interior¹⁷¹.

-
168. En este sentido, el Comité de los Lores encarga a su Gobierno que junto con el resto de Estados miembros diseñe los medios para asegurar que la integración fiscal deseada por los miembros de la eurozona, no descuide ni afecte a la protección de la integridad del mercado interior. HOUSE OF LORDS, THE SELECT COMMITTEE ON THE EUROPEAN UNION, *The euro area crisis*, 25th report of Session 2010-2012, 14 February 2012, p. 44. En una sesión de Comité de los Lores sobre la Unión Europea, en el debate de cómo el Reino Unido debe defender mejor sus intereses en la UE, se subrayaba la necesidad de que el Reino Unido controlara la cartera de la próxima Comisión relativa al mercado interior. Y si no era capaz, se insistía en la necesidad de que se asegurara de que ésta fuera atribuida a un «país liberal no euro». Véase: HOUSE OF LORDS, THE SELECT COMMITTEE ON THE EUROPEAN UNION, *Unrevised Transcript on Inquiry on Genuine Economic and Monetary Union and the Implications for the EU*, 21 May 2013, p. 35.
169. Estos Reglamentos incluyen todos un párrafo que afirma «La consecución y el mantenimiento de un mercado interior dinámico deben considerarse parte del funcionamiento correcto y adecuado de la unión económica y monetaria». Véase a título de ejemplo: Reglamento núm. 1173/2011, considerando 6.
170. HOUSE OF COMMONS, *Treaty on Stability, Coordination...*, *op. cit.*, p. 5.
171. Un párrafo de las conclusiones de un reciente Consejo Europeo refleja las suspicacias existentes entre Estados miembros respecto a la continuación de la construcción económica europea. «Continuando los trabajos de sus sesiones de diciembre de 2012 y junio de 2013, el Consejo Europeo ha centrado sus debates en la unión bancaria y económica, pero volverá a examinar todos los temas en diciembre de 2013. Este proceso se basa en el marco institucional de la UE y respeta plenamente la integridad del mercado único, a la vez que garantiza unas condiciones de competencia equitativas entre los Estados miembros de la UE, en particular instaurando un equilibrio justo entre Estados miembros de origen

Procede ahora preguntarse si efectivamente la diferenciación en torno a los objetivos de la integración europea somete al proyecto a una tensión con riesgo de ruptura, si puede ser manejable en la óptica de las dos velocidades o, por el contrario, presenta visos de resolverse con el tiempo. En el caso del Reino Unido, tanto en el contexto político actual como en un futuro cercano, tenemos argumentos para pensar que no se adherirá a la UEM. Su posición se ha mantenido estable desde la firma de Maastricht y es coherente con su visión tradicional de la integración europea: librecambista, economicista e intergubernamental. En esta posición influyen, a juicio de Blair, cinco factores distintos: el no querer comprometerse con el alcance político de una unión monetaria; el dominio del Tesoro en la política británica; la falta de un consenso entre los partidos; la posición en contra de una opinión pública influida por medios de tendencia euroescéptica; y el hecho de que el Reino Unido sigue un ciclo económico diferente que el de los Estados centrales de la eurozona¹⁷².

Incluso, en el momento actual, la coyuntura política aleja a este país aún más de los intentos de profundización en la integración que supone la UEM. Presionado por el alza de los eurófobos del United Kingdom Independence Party (UKIP) en su país y por la presión del ala más euroescéptica de su partido, el Primer Ministro Cameron presentaba a comienzos de 2013 un programa de renegociación de su estatuto en el seno de la Unión, demandando la devolución de competencias, y la celebración de un posterior referéndum¹⁷³. Cameron fijaba su objetivo respecto a la UE, afirmando que la opción está entre salir de la UE o «ser parte de un nuevo arreglo en el cual el Reino Unido defina y respete las reglas del mercado único pero que sea protegido por salvaguardas justas y se le libere de la regulación espuria que daña la competitividad europea». La posición británica se encuentra más próxima a abandonar la UE que a incorporarse a la UEM y los proyectos de profundización en torno a ella. Si se beneficiara de la cláusula de retirada del artículo 49 del TUE y pactara acuerdos para permanecer en el mercado interior, tendríamos un caso que podríamos definir de «diferenciación negativa», es decir, para retroceder en la integración.

y de acogida. Será abierto y transparente para con los Estados miembros que no tengan la moneda única». CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones*, Bruselas, 24 y 25 de octubre de 2013, (EUCO 169/13), pto. 33.

172. Alasdair BLAIR, «Britain and Monetary Union», en: Finn LAURSEN (ed.), *The EU and Eurozone Crisis...*, op. cit., pp. 65-82.

173. David CAMERON, Prime Minister, *Speech on Britain in the European Union*, London, 23 January 2013.

El otro país que jurídicamente no se encuentra obligado con el objetivo de la UE de la UEM es Dinamarca, que obtuvo una excepción en 1992 como consecuencia del referéndum contrario a la ratificación del Tratado de Maastricht¹⁷⁴. En el año 2000 se celebró un nuevo referéndum sobre la posibilidad de derogar ese *opting-out* e incorporarse al euro, que salió negativo por un porcentaje del 53% de los votos. Debido a la crisis, las encuestas registran desde 2011 los ratios más bajos de apoyo al euro. Aunque la Primera Ministra Helle Thorning-Smith descarta una repetición del referéndum en esta década, no se rechaza su posterior consideración. Para ellos la participación en el UEM sigue siendo una cuestión abierta. Por otra parte, el compromiso de Dinamarca con la proximidad al núcleo central del euro se ve en su participación en el Mecanismo de Tipos de Cambio II desde 1999 y en que han suscrito todos los instrumentos políticos y jurídicos de profundización abiertos a los Estados no euro. Al menos el Gobierno danés suscribe el proyecto del euro pero espera a condiciones más favorables para obtener la legitimación democrática requerida para incorporarse a él.

Otro caso que merece la pena ser estudiado en detalle es el de la República Checa, dado que, junto al Reino Unido, fue el Estado que se ha opuesto al TCEG. Aunque tiene la obligación jurídica de unirse al euro, este país aún no ha aprobado un horizonte temporal ni un plan para su incorporación. A comienzos de 2012, en que se adoptó el TCEG, la República Checa tenía al frente un Presidente euroescéptico, Vaclav Klaus, y un Primer Ministro, Petr Nečas, que se sentía más próximo a la visión librecambista del Reino Unido que a la federalista¹⁷⁵. Después de la experiencia de Lisboa, a nadie extrañó que decidieran quedarse fuera del nuevo Tratado, aunque fuera por motivos de política interna. No obstante, las elecciones de octubre de 2013 supusieron un duro golpe para los euroescépticos y es posible que un nuevo Gobierno más proeuropeo cambie la dirección política del país. Por tanto, en este momento no sabríamos decir si la posición checa en contra del proyecto del euro, por sus implicaciones federalistas, será estable en el tiempo o ha sido coyuntural y tiene visos de cambiar.

174. Sobre esta cuestión, véase: Deirdre CURTIN y Ronald VAN OOIK, «Denmark and the Edinburgh Summit: Maastricht without Tears», en: David O'KEEFE y Patrick M. TWOMEY (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Wiley Chancery Law, London, 1994, pp. 349-365.

175. Véase al respecto: David KRÁL, «Why the Czechs did not sign up to the fiscal treaty», *EPIN Commentary*, núm. 9, 7 February 2012.

Suecia es el otro Estado que, teniendo la obligación jurídica de unirse al euro, no lo hizo como consecuencia del referéndum negativo de 2003. Para evitar cumplir con sus obligaciones, este país no ha asumido dos de las obligaciones que el Tratado de Maastricht impone para ser parte de la moneda única: no ha llegado a aprobar el estatuto de independencia de su Banco Central, ni tampoco es parte del Mecanismo de Tipos de Cambio II. Diez años después, en plena crisis del euro, no parece posible que se vuelva a plantear la cuestión en el horizonte cercano, dado que desde las fuerzas políticas se considera que será necesario un referéndum afirmativo previo¹⁷⁶. Resulta claro para los observadores que ese resultado sólo podrá asegurarse una vez que la eurozona haya puesto en marcha mecanismos que garanticen su correcto funcionamiento, un marco político capaz de lidiar con las bancarrotas nacionales y que se asegure que los contribuyentes no tendrán que asumir el mal funcionamiento del sistema. Por tanto, los líderes políticos suecos no rechazan el proyecto del euro en tanto que empresa política, pero sólo volverán a plantear un referéndum en caso de que tenga visos de salir positivo y para ello es necesario restaurar la confianza ciudadana en las capacidades de la zona euro.

Del resto de los Estados miembros, Letonia ha visto aprobada su entrada en la moneda única el 1 de enero de 2014 y Lituania será entonces el único *pre-in* que quede, cuyo plan de convergencia podría producir sus frutos en el corto plazo y, a juicio de su Gobierno, estar preparada para unirse a la eurozona el 1 de enero de 2015. El resto de los Estados constituye el grupo de los *pre-prein*, y serían Bulgaria, Croacia, Hungría, Polonia y Rumanía. Ninguno de ellos tiene un horizonte definido de entrada, aunque todos tienen la obligación jurídica y, con la excepción de Hungría cuyo Gobierno se está alejando cada vez más de la UE, muestran clara voluntad política.

Recapitulando, entre los Estados que aún no forman parte del euro no existe una visión uniforme ni compacta de apoyo y adhesión a la moneda única. El Reino Unido es quizás el único que ha expresado con toda claridad su oposición a este proyecto, mientras que otros lo someten a consideraciones políticas y un referéndum final. Las dos velocidades priman, por tanto, sobre la Unión multi-objetivo. Todo ello nos hace pensar que la diferenciación entre la UE y la UEM no es una realidad que vaya a desaparecer del panorama de la integración, a no

176. «Euro off Swedish agenda ten years after the vote», *The Local. Sweden's News in English*, 13-9-2013, en: <http://www.thelocal.se/20130913/50222>.

ser que el Reino Unido terminara por abandonar la UE y el resto de países se integraran en el euro.

5.3. LA PROFUNDIZACIÓN FUTURA EN TORNO A UN NÚCLEO DURO

La visión dominante entre la doctrina es que la supervivencia de la UME requerirá una importante profundización en el medio plazo, poniendo en marcha una unión bancaria, fiscal e incluso política, pero que esa profundización será necesariamente a través de la geometría variable¹⁷⁷. Por tanto, a nuestro juicio, otro de los singulares efectos de la crisis es un incremento de la diferenciación entre los Estados miembros, que más que atenuarse está llamada a incrementarse en el futuro inmediato. Ese paso hacia el federalismo incrementará con toda probabilidad la distancia entre los Estados miembros, entre los eurozona y los que no lo son.

Los documentos que abordan el desarrollo de la UEM e, incluso, su transformación en una Unión Política, de alguna manera dejan entrever esa realidad de que las futuras fases de profundización sólo podrán ser desarrolladas entre un grupo de Estados miembros, por la previsible falta de consenso entre todos. Así en su discurso sobre el Estado de la Unión de 2012, el Presidente Barroso abordaba directamente la necesidad de dar un salto hacia la Unión Política que se le plantea a la eurozona, pero que tiene que estar abierto necesariamente a todos los demás Estados miembros¹⁷⁸. Los documentos oficiales, como el Plan de Van Rompuy o la Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la UEM no llegan a explicitar esta tensión de la profundización con un número reducido de Estados miembros, como es lógico, dado que han sido aprobados por todos los Estados miembros¹⁷⁹.

177. Finn LAURSEN, «The Eurozone Crisis and Other Policy Challenges in the EU», *op. cit.*, p. 17; Jacques DELORS, «Consolider l'UEM, une tâche vitale», *op. cit.*, pp. 4-5.

178. BARROSO afirmaba «Este no es solo un debate sobre la zona del euro en su actual composición. Si bien una integración más profunda es indispensable para la zona del euro y sus miembros, este proyecto debe seguir abierto a todos los Estados miembros. (...) No se obligará a nadie a unirse. Y no se obligará a nadie a quedarse fuera. La velocidad no vendrá determinada por el más lento o el más reticente». José Manuel DURAO BARROSO, *Discurso ante el Parlamento Europeo sobre el estado de la Unión 2012*, Estrasburgo, 12 de septiembre de 2012.

179. Véanse respectivamente: Herman VAN ROMPUY *et alia*, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, *op. cit.* y EUROPEAN COMMISSION, *Communication «A blue print for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate»*, Brussels, 30 November 2012, (COM(2012) 777 final/2).

Otros, como el Informe del Grupo sobre el Futuro de Europa, abordan el problema en todo su alcance, dejando claro que una reforma de los Tratados que logre la unanimidad de todos parece difícil y que «no debería impedirse a una amplia mayoría de Estados miembros que avancen más en la integración, debido tanto a falta de voluntad política o a retrasos significativos en los procesos de ratificación»¹⁸⁰.

La construcción de la Federación europea mediante la vanguardia constituida por la zona euro plantea toda una serie de desafíos: debe darse objetivos claros, ser inclusiva y salvaguardar la cohesión y la coherencia del conjunto de la UE. La geometría variable también plantea nuevos debates que habrá antes o después que abordar: entre ellos qué forma jurídica ha de revestir. Se barajan así distintas posibilidades¹⁸¹. Una sería revisar los Tratados para permitir la profundización de la mano de un grupo de Estados, estableciendo una suerte de cooperación reforzada en el plano constitucional. Otra opción es utilizar todas las posibilidades del Tratado de una manera *ad hoc*, como el artículo 136 del TFUE junto con las cooperaciones reforzadas, o incluso cooperaciones reforzadas con el 352 TFUE, relativo a la flexibilidad, estableciendo una vanguardia dentro de las posibilidades del Tratado. Otra idea más rupturista sería seguir la senda del TECG y, a partir de un nuevo Tratado internacional, dar nacimiento a un núcleo duro dentro de una Unión más amplia. Cada una de estas fórmulas tiene sus pros y sus contras, habrá que barajarlos todos en función de si se buscan soluciones provisionales, en la línea de las dos velocidades, o duraderas, en la Unión multi-objetivo. El abordaje de la Unión Política, que parece

180. Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, The Netherlands, Poland, Portugal and Spain, *Final Report*, 17 September 2012.

181. Toda la problemática ligada a la profundización europea por el camino de las dos velocidades ha sido profusamente abordada por PIRIS, el antiguo responsable del Servicio Jurídico del Consejo. Véase: Jean-Claude PIRIS, *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012. Otros análisis interesantes relativos al marco jurídico de la nueva UEM profundizada y sus implicaciones institucionales: Jean-Victor LOUIS, «Institutional Dilemmas of the Economic and Monetary Union», en: Ingolf PERNICE (ed.), *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, Brussels, European Parliament, 2013, pp. 51-60; Janis A. EMMANOULIDIS, «Which lessons to draw from the past and current use of differentiated integration?», en: Ingolf PERNICE (ed.), *Challenges of multi-tier governance...*, *op. cit.*, pp. 62-77; Gian Luigi TOSATO, «New institutional solutions for multi-tier governance», en: Ingolf PERNICE (ed.), *Challenges of multi-tier governance...*, *op. cit.*, pp. 152-160.

inevitable en el medio plazo, requerirá, en cualquier caso, algún tipo de regulación de la diferenciación en el nivel constitucional.

El otro debate gira en torno al papel de las instituciones comunes en el escenario de la diferenciación. Ya se ha planteado incluso en el actual grado de diferenciación de la eurozona. Han surgido formaciones del Consejo que reúnen sólo a los Estados del euro, junto con un representante de la Comisión y otro del BCE, con la finalidad de desarrollar una coordinación más estrecha y un diálogo reforzado. Así, el Eurogrupo o Consejo de Ministros de Economía de la zona euro viene reuniéndose desde diciembre de 1999, realidad que fue reconocida e institucionalizada por el Tratado de Lisboa¹⁸². La Cumbre de los Jefes de Estado o de Gobierno del Euro se reunió por vez primera el 25 de marzo de 2010, para dar una respuesta coordinada a la cuestión de la quiebra griega. Comenzó a convertirse en una costumbre convocar a los Jefes de Estado o de Gobierno de la eurozona cada vez que se producían acontecimientos de urgencia. El 26 de octubre de 2011 acordaron una cierta formalización de esta formación, decidiendo que se reunirían al menos dos veces al año, después de las reuniones del Consejo Europeo y tantas otras veces como circunstancias excepcionales lo requirieran¹⁸³. La función que se dan es «formular directrices estratégicas sobre las políticas económicas y presupuestarias de la zona del euro» y asumen la obligación de informar a los no euro¹⁸⁴. El TCEG ha pasado a regularla y constitucionalizarla en su artículo 12, con la peculiaridad de que se abren a la participación de los Estados no euro ratificantes del TCEG aquellas reuniones en las que se debata sobre competitividad, la modificación de la arquitectura general del euro, sus normas fundamentales o la aplicación del propio TCEG.

Las instituciones del Consejo Europeo y del Consejo, por su naturaleza intergubernamental, no plantean problemas de adaptación a un número de Estados menor que los miembros de la UE. Otra cosa son las instituciones comunitarias, especialmente la Comisión y el Parlamento Europeo. Por el momento, participan en su formación completa en todos aquellos debates y decisiones que afectan sólo a la eurozo-

182. Cf. art. 137 TFUE y Protocolo sobre el Eurogrupo.

183. CUMBRE DEL EURO, *Declaración de la Cumbre del Euro*, Bruselas, 26 de octubre de 2011, ptos. 30 a 33 y Anexo I.

184. Igualmente se determina el nombramiento de un Presidente permanente, que en la actualidad los miembros de la Cumbre del Euro han decidido que sea el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy.

na¹⁸⁵. Se han levantado voces que alertan de la cuestión de legitimidad que plantea que unos comisarios o unos eurodiputados de una nacionalidad que no participan en la UEM tengan voto sobre el destino de ésta¹⁸⁶. Desde el punto de vista de la esencia de las instituciones, esto no debería plantear problemas ya que los comisarios no representan a sus Estados miembros de origen, sino el bien común europeo, al igual que los eurodiputados que representan al conjunto de la ciudadanía europea y no a los ciudadanos nacionales concretos que los votaron. En el caso del Tribunal de Justicia, tampoco debería verse problema en la medida en que los jueces velan por la aplicación del Derecho de la UE, sin tener en cuenta su procedencia.

Los debates teóricos han barajado la posibilidad de una mini-Comisión restringida a los comisarios de la eurozona para tratar sus políticas y también dentro del Parlamento la oportunidad de conformar una comisión especializada que se ocupe del control político de la gobernanza económica, conformada exclusivamente por diputados procedentes de sus Estados miembros, una suerte de Parlamento de la zona euro dentro del Parlamento Europeo¹⁸⁷. En el plano del debate político real, nada se ha planteado ni discutido, pero en el caso de que se aborde una profundización económica y política significativa, incluso a través de un nuevo Tratado o una cooperación reforzada esa cuestión deberá también abordarse en toda su complejidad.

La crisis incrementa la diferenciación en el seno de la UE: la profundización supone que no todos los procedimientos, instituciones y regulaciones afectan a todos los Estados por igual. Las instituciones tienen ahora diferentes papeles respecto a los distintos Estados miembros, en una suerte de control individualizado. Se ha explicitado la existencia de dos tipos de diferenciación, aquella que consiste en dos velocidades en la integración y la que separa a los Estados en torno al objetivo final de la integración. El resultado final es un incremento muy considerable de la complejidad en el seno de la UE, que cada vez resulta más difícil de explicar a sus ciudadanos. La UEM avanza hacia

185. Hasta el propio TCEG atribuye funciones específicas en la supervisión de su aplicación tanto a la Comisión como al Tribunal de Justicia, y también alude a la necesaria cooperación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales para debatir las políticas presupuestarias sin establecer restricciones en su composición.

186. Sylvie GOULARD y Mario MONTI, *De la démocratie en Europe...*, op. cit., pp. 78-79.

187. Sylvie GOULARD y Mario MONTI, *De la démocratie en Europe...*, op. cit., pp. 199-200.

un salto político de alcance, pero la Unión Política no será a veintiocho, sino que contará con un número menor de miembros.

6 LEGITIMACIÓN Y LEGITIMIDAD: ENTRE LAS AMENAZAS A LA SUPERVIVENCIA Y LA PRESIÓN HACIA LA UNIÓN POLÍTICA

En tercer lugar, es preciso examinar los efectos que la crisis tiene sobre la legitimación y democracia del sistema político europeo. En este sentido, queremos analizar las cuestiones de democracia en dos direcciones diferentes. En primer lugar, nos plantearemos la legitimidad en términos de resultados, si las decisiones que han tomado los líderes europeos frente a la crisis son percibidas por el ciudadano de una manera positiva y, por tanto, las aprueba y se adhiere a ellas. En segundo lugar, queremos indagar si el nuevo modelo de gobernanza puesto en marcha respeta las reglas de democracia propias del sistema europeo, explicitadas por el Tratado de Lisboa, y que se basan en la doble legitimidad, o lo que es lo mismo, que toda decisión y ejercicio del poder esté respaldado tanto por las instituciones que representan a los Estados como aquellas que representan a los ciudadanos¹⁸⁸.

6.1. LA DESAFECCIÓN DEL CIUDADANO ANTE LA UE COMO CONSECUENCIA DE LA CRISIS

Examinado la adhesión que ha recibido la actuación de los líderes europeos en la gestión de la crisis y el grado de aceptación de sus políticas (*output legitimacy*), se pone de manifiesto a primera vista importantes problemas de legitimación para la UE¹⁸⁹. La adhesión de los ciudadanos al proyecto europeo se ha constatado en el pasado que es una legitimación de este tipo, basada en resultados, que conseguía el apoyo por ser capaz de brindar paz, estabilidad, desarrollo económico y bienestar¹⁹⁰. En estos últimos años, los niveles de aceptación y respaldo de la UE han experimentado desplomes, sobre todo, en los países que han tenido que sufrir las consecuencias de las políticas de auste-

188. La doble legitimidad se recoge en el art. 10 del TUE. Sobre esta cuestión, véase: Mercedes GUINEA LLORENTE, *La Convención Europea...*, *op. cit.*, pp. 554-559.

189. Sobre esta cuestión, véase: Joseph H. H. WEILER, «Democracy without the People: The Crisis of European», en: Ingolf PERNICE (ed.), *Challenges of multi-tier governance...*, *op. cit.*, pp. 111-123.

190. Fritz SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

ridad, con gravísimas pérdidas de empleo. En estos países se ha constatado que los sistemas de protección social y las políticas sociales no sólo han sufrido directamente los recortes, sino que también han sido utilizadas como variables de ajuste para recuperar competitividad en un escenario en que ya no resulta posible acudir a las devaluaciones monetarias¹⁹¹. Esto pasa factura al apoyo que los ciudadanos prestan a la UE y a sus políticas.

Así, desde la manifestación de la crisis económica en 2009 han caído dramáticamente los europeos que tienen una imagen positiva de la UE: en el otoño de 2009 eran un 48%, mientras que en la primavera de 2013, sólo alcanzan el 30%.¹⁹². Resulta verdaderamente llamativo que sólo un punto separe a aquellos que tienen una imagen positiva de la UE (30%) de los que tienen una imagen negativa (29%), y los que no saben alcanzan el 39%. Otros sondeos, como el del Instituto Pew muestran que la aceptación ciudadana de la UE se encuentra en su nivel más bajo y que ha caído desde un nivel del 60% en 2012 al 45% en 2013¹⁹³. Se refleja así la erosión de la fe de los europeos en los principios que animaban el proyecto de integración. Los errores cometidos en materia de gestión política han provocado una crisis identitaria, que abona el terreno para el florecimiento del euroescepticismo y el alza de los populismos¹⁹⁴. Es preocupante, pero explicable, el auge que los partidos nacionalistas, de extrema derecha y euroescépticos, todos contrarios a los valores europeos, están teniendo en un gran número de Estados miembros en estos últimos años¹⁹⁵.

Si generalmente se ha producido en los años de la crisis una caída en picado de los niveles de aceptación de la UE, ésta es especialmente dramática en los países más afectados por la crisis. Así, en el estudio del Pew Institute en el último año el país que registra una mayor caída en el apoyo a la UE es Francia, con 19 puntos, siguiéndole de cerca España, con 14 puntos y a mayor distancia otros rescatados como Grecia (-4) o Italia (-1). También es destacable la pérdida de apoyo al proyecto

191. Jacques DELORS y Sofia FERNANDES, «Doter l'UEM d'une dimension sociale», *Tribune Notre Europe*, 31 Octobre 2013, p. 1.

192. EUROPEAN COMMISSION, *Standard Eurobarometer 79. First Results*, Spring 2013, p. 10.

193. PEW RESEARCH, «The New Sick Man in Europe: the European Union», *Global Attitudes Project*, 13 May 2013.

194. Jacques DELORS, «Consolider l'UEM, une tâche vitale», *op. cit.*, p. 2.

195. Véase sobre esta cuestión: Enrique AYALA, «La repercusión política de la crisis. Legitimidad democrática europea», en: Diego LÓPEZ GARRIDO (dir.), *El estado de la Unión Europea 2012...*, *op. cit.*, pp. 39-50.

europeo entre sus principales beneficiarios, los alemanes, cuyo ratio de aceptación en el último año se ha desplomado en 8 puntos. Entre los países del Sur, los más afectados por la crisis y antaño los más europeístas, la percepción de la influencia de la UE en sus problemas económicos es también dramática. En Grecia un 78% cree que la integración económica ha debilitado la economía nacional, al igual que un 75% de los italianos respecto de su pertenencia a la UE y un 60% de españoles. Como consecuencia, este sondeo registra que cerca del 65% de los griegos tienen una opinión contraria a la UE, igual que un 52% de los españoles.

Se constata así que se ha pasado del consenso permisivo sobre el proyecto europeo del pasado a la oposición frontal de amplias capas de la población, que en ocasiones se han pronunciado en contra de las medidas políticas impuestas desde la UE con protestas masivas y huelgas generales¹⁹⁶. Esto se ha visto especialmente agravado en países como Italia y Grecia que experimentaron un periodo de gobierno por parte de Gobiernos tecnocráticos no electos, promovidos desde los países fuertes en la UE, con la finalidad de que implementaran las reformas requeridas. Y es común a todos los rescatados, cuyas poblaciones tienen que enfrentar un súbito empobrecimiento consecuencia de las políticas draconianas de la «troika». Tanto la dirección de las políticas nacionales desde la «troika» como la discutible imposición de Gobiernos en Italia y Grecia hacen que se haya tildado este modo de Gobierno como «expertocracia». Por tanto, a la falta de resultados se une una falta de *input legitimacy*, por la percepción de lo injusto y antidemocrático de las medidas impuestas.

La crisis, además, está teniendo otro efecto fundamental para el proyecto de integración europeo: está separando a los europeos entre sí, que crecientemente se miran con mayor suspicacia¹⁹⁷. Se percibe por parte de la ciudadanía de estos países un rechazo hacia Bruselas y hacia Alemania, que se ven como responsables de políticas antidemocráticas que determinan su vida cotidiana y en las cuales no han participado sus representantes legítimos. FABBRINI subraya que la gestión intergubernamental de la crisis y la imposición de políticas de poder por parte de unos Estados miembros ha tenido el sorprendente efecto de que, contrariamente a lo que ocurre en una federación, la transferencia de soberanía en política financiera y presupuestaria no ha ido

196. Giandomenico MAJONE, «Rethinking European Integration after the Debt Crisis», *UCL Working Paper*, June 2012, pp. 6-7.

197. PEW RESEARCH, «The New Sick Man in Europe...», *op. cit.*

de los Estados a la UE sino de un grupo de Estados a otro¹⁹⁸. Lógicamente esto traslada a la opinión pública un sentimiento de ilegitimidad de la política intergubernamental, pero también de decepción con el conjunto del proyecto europeo.

En el interior de la zona euro es clara la división entre los países del Norte y del Sur, que tiene una importante repercusión sobre las opiniones públicas. Las diferencias son económicas: nos encontramos ante la mayor brecha en términos económicos en los últimos 15 años, lo que contradice los objetivos del Tratado. Y se van haciendo visibles la brecha política y de percepción de unos ciudadanos de unos países hacia otros. Los numerosos artículos de prensa que achacan los males de un país a la imposición de políticas por parte de otros dañan gravemente la credibilidad y el apoyo que recibe la integración europea. Sólo podemos desear con DE WITTE que los experimentos y conflictos que se están experimentando en relación con la crisis del euro conduzcan a una democracia europea más sólida que combine una decisión multinivel efectiva con mayor preocupación por la participación de sus ciudadanos y la solidaridad entre ellos¹⁹⁹.

Resulta imprescindible para la supervivencia de la Unión Europea y del propio proyecto de integración recuperar la adhesión ciudadana, tarea que se ha buscado desde el Tratado de Amsterdam pero que no ha dado sus frutos. Para ello hay que explicar qué es la UE, quién toma las decisiones y cómo lo hace, lo que no es precisamente fácil en un sistema que, como hemos visto, ha incrementado crecientemente su complejidad. Es preciso que el sistema político produzca resultados en línea con los objetivos políticos y que se restaure un sistema de Gobierno y de toma de decisiones que se perciba como justo y no que beneficie sólo a unos países privilegiados. Igualmente parece necesario recuperar una narrativa de la integración que sea fácilmente transmisible al ciudadano y que refleje la razón de ser y la necesidad de la UE²⁰⁰. Es lo que Weiler denomina «mesianismo político» y que requiere una renovación, ya que la paz está superada por su éxito y la prosperidad ha sido víctima de un fracaso des-

198. Sergio FABBRINI, «The Outcomes of Intergovernmentalism...», *op. cit.*, p. 122.

199. Bruno DE WITTE, «Foreword», en: Bruno DE WITTE, Adrienne HÉRITIER y Alexander H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of the European Democracy*, *op. cit.*, p. 5.

200. En esta idea coincide Méndez de Vigo. Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, «El euro, una apuesta irreversible», *op. cit.*, p. 14.

igual²⁰¹. Esa nueva razón de ser, en nuestros días, no es otra que la necesidad de preservar la singularidad del modelo social europeo en un entorno globalizado, objetivo para el cual las naciones europeas son demasiado pequeñas.

6.2. LOS PROBLEMAS DE LEGITIMIDAD QUE PLANTEAN LAS NUEVAS CESIONES (IMPLÍCITAS) DE SOBERANÍA

Corresponde ahora examinar en el marco de la profundización si en estos tiempos de excepción se han respetado las reglas del juego democrático europeo, esto es, si en la aprobación de las nuevas normas han participado por igual los representantes de los Estados y de los ciudadanos y si, en los procedimientos resultantes, ambos participan para asegurar la responsabilidad democrática del ejercicio de los nuevos poderes. Examinaremos aquí, por tanto, la dimensión *input* de la legitimidad.

Comenzando por los instrumentos provisionales de rescate, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, ambos fueron puestos en marcha por acuerdo de los Estados miembros en el seno del Consejo Europeo, sin participación en la decisión del Parlamento Europeo. En el caso de la Facilidad, en la medida en que era un fondo intergubernamental hubiera parecido lógico. No tanto en el caso del Mecanismo, fondo garantizado por el presupuesto comunitario, aprobado mediante Reglamento del Consejo exclusivamente²⁰². A este respecto el propio Parlamento subrayaba la irregularidad de que no tuviera voz en la aprobación de este mecanismo, teniendo en cuenta su carácter de autoridad presupuestaria²⁰³. Indirectamente, los Parlamentos Nacionales han tenido

201. Véase: J. H. H. WEILER, «In the Face of the Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and Political Messianism of European Integration», *Journal of European Integration*, vol. 34, núm. 7, 2012, pp. 825-841.

202. *Reglamento (UE) núm. 407/2010 del Consejo*, op. cit.

203. Así el Parlamento: «Observa que, a pesar de las importantes consecuencias potenciales de dicho mecanismo para el presupuesto de la UE, no se ha atribuido al Parlamento ningún papel en el proceso de toma de decisiones, toda vez que dicho Fondo ha sido creado por un reglamento del Consejo con arreglo al art. 122, apartado 2, del TFUE; considera necesario velar por que el Parlamento, en tanto que Autoridad Presupuestaria, se involucre en relación con una cuestión que, potencialmente, podría tener importantes repercusiones presupuestarias». PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo sobre el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, el mecanismo europeo de estabilización financiera y futuras acciones*, Estrasburgo, 7 de julio de 2010, (P7_TA(2010)0277), pto. 17.

su papel en el caso de la Facilidad, dado que, mayoritariamente, se han visto implicados en la aprobación de los fondos nacionales destinados a nutrir ese fondo de rescate. En el MEDE, el Parlamento Europeo se pronunció sobre la aprobación de la reforma del artículo 136 del TFUE, dado que el Tratado requiere su participación en todas las revisiones del Tratado. Así, aprobó mayoritariamente la decisión de recurrir al procedimiento simplificado para implementar esa revisión²⁰⁴. Aprovechó esa oportunidad para lamentar la creación del Mecanismo fuera del marco jurídico comunitario y el escaso papel que la Comisión juega en su funcionamiento. Lógicamente, en el Tratado intergubernamental para la conformación del MEDE, el Parlamento Europeo no ha tenido ningún protagonismo, aunque la necesaria legitimidad se ha visto otorgada por los Parlamentos Nacionales que han participado en la ratificación nacional.

En la normativa relativa a la gobernanza económica, el Parlamento Europeo ha desempeñado un importante protagonismo como legislador. Según las bases jurídicas de cada uno de los instrumentos del *Six-Pack*, sólo debía aprobar cuatro de los seis instrumentos. Estableció la estrategia de negociar los seis como un único paquete, lo que le ha valido que su opinión haya sido materialmente tenida en cuenta en todos ellos. El hecho de que el TCEG finalmente fuera la salida a la imposibilidad de revisar los Tratados comunitarios tuvo como consecuencia una mínima implicación del Parlamento Europeo en la negociación y poco impacto en su contenido²⁰⁵. Al igual que en el caso del MEDE, este Tratado internacional sí ha sido objeto de una legitimación reforzada por la vía nacional, al ser ratificado por los Parlamentos Nacionales o, incluso, mediante referéndum en el caso de Irlanda²⁰⁶. En la medida en que este Tratado ha requerido que se introduzca la regla de oro de estabilidad presupuestaria en las Constituciones nacionales o en leyes de nivel

204. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el proyecto de Decisión del Consejo Europeo que modifica el art. 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro*, Estrasburgo, 23 de marzo de 2011, (P7_TA(2011)0103).

205. Desde diciembre hasta marzo el proyecto de *Fiscal Compact* sufrió hasta seis revisiones. Participaron en la negociación tres miembros del Parlamento Europeo junto con representantes de la Comisión y del BCE, pero su impacto se considera mínimo. Véase Roberto BARATTA, «Legal Issues of the 'Fiscal Compact'...», *op. cit.*, p. 33.

206. El 31 de mayo de 2012 los irlandeses fueron llamados a las urnas para ratificar el TCEG. El sí salió vencedor por un 60.29% de los votos, en una campaña que debió su éxito al hecho de vincular ratificación del TCEG y derecho a beneficiarse de los rescates europeos.

constitucional, las legislaturas nacionales han tenido una nueva oportunidad de pronunciarse sobre su contenido y oportunidad, y respaldarlo. Finalmente, en el caso del otro conjunto de legislación derivada, el *Two-Pack*, que sólo afecta a la eurozona la intervención del Parlamento Europeo quedaba garantizada por aplicarse el procedimiento de codecisión.

Corresponde ahora examinar la vertiente de la aplicación de esta normativa, con el objeto de ver si los nuevos procedimientos respetan el principio democrático, con la incorporación en las decisiones de una dimensión parlamentaria. Comenzando por los instrumentos de rescate, vemos que el Parlamento Europeo está ampliamente ausente tanto en el caso del MESF como de la FESF; en el caso del primero sólo se prevé un deber de información de la Comisión Europea sobre el Memorándum de Entendimiento que se haya acordado con el Estado rescatado²⁰⁷ y en el caso del segundo no se prevé ninguna participación parlamentaria. Respecto al instrumento permanente, el MEDE, el Parlamento Europeo no recibe ninguna competencia ni de decisión ni de control, al tratarse de una institución internacional externa a la UE. Sin embargo, sí establece la obligación del Consejo de Gobernadores de que ponga a disposición de los Parlamentos Nacionales el informe anual elaborado por los auditores sobre la gestión del Mecanismo²⁰⁸. Se deduce que es una mera obligación de información para que estos órganos puedan desarrollar su función de control respecto de sus respectivos Gobiernos nacionales.

En el caso de la gobernanza económica, el Parlamento Europeo en la negociación consiguió arrancar del Consejo el llamado «Diálogo Económico», que ya se desarrollaba en el marco del Semestre Europeo, y que se regula en todos y cada uno de los instrumentos del *Six-Pack*²⁰⁹. Este Diálogo se desarrolla en el seno de la comisión competente del Parlamento Europeo (en la actualidad la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios) y consiste en la capacidad de esta comisión para convocar al Presidente de la Comisión, al Presidente del Consejo, al Presidente del Consejo Europeo o al Presidente del Eurogrupo para debatir las diferentes decisiones que se adoptan en el marco de la gobernanza económica. En caso de que se hayan adoptado recomendaciones o decisiones sobre la situación de un Estado miembro concreto, sometido a alguno de los procedimientos de control específicos, también se puede invitar a sus representantes a que participen en un «in-

207. Véase el art. 3.5 del Reglamento núm. 407/2010.

208. Véase al respecto el art. 30, párrafo 5º del Tratado constitutivo del MEDE.

209. Véase a título de ejemplo el art. 3 del Reglamento 1173/2011.

tercambio de puntos de vista». El Parlamento sólo tiene un derecho de convocar a los responsables para que le expliquen las principales decisiones.

Además las instituciones comunes tienen la obligación de informar al Parlamento Europeo de todos los dictámenes y recomendaciones relevantes que supongan aperturas de procedimientos de control específicos²¹⁰. Son derechos de información pero no control político, en la medida en que no puede exigir responsabilidades. Este «Diálogo Económico» no es más que un mecanismo informal para mantener informado al Parlamento pero que, por su falta de efectos, no puede ser considerado como elemento de control político que asegure una rendición de cuentas democrática. Aunque se prevean sólo obligaciones de información, es un primer paso para la implicación de la institución democrática en los procedimientos de coordinación y control macroeconómicos. Este procedimiento se ha considerado insuficiente por parte de la doctrina, aunque se piensa que puede explotarse al máximo pidiendo explicaciones sobre todos y cada uno de los hitos del Semestre Europeo y los procedimientos de control de políticas económicas²¹¹. Fue el máximo nivel de intervención que logró arrancar el Parlamento en un marco de políticas económicas nacionales, que sólo los Estados querían gestionar, a partir de unos mecanismos lo más intergubernamentales posibles.

El TCEG recoge una cierta participación parlamentaria en su artículo 13, donde refiriéndose al Protocolo sobre los Parlamentos Nacionales, encomienda al Parlamento Europeo y a los Parlamentos Nacionales que organicen una conferencia interparlamentaria de comisiones competentes a fin de debatir las políticas presupuestarias y otros aspectos relativos a la gobernanza económica²¹². Se trata de la vía de las «assises» que ya se experimentó con ocasión de los trabajos preparatorios del Tratado de Ámsterdam y que consiste en reunir

210. Véase a título de ejemplo, en el marco del nuevo procedimiento por desequilibrios macroeconómicos excesivos, el art. 7.1 del Reglamento 1176/2011.

211. Mark HALLERBERG, Benedicta MARZINOTTO y Guntram B. WOLFF, *An Assessment of the European Semester*, op. cit., pp. 83-86.

212. Se remite al modelo del Protocolo núm. 2 anexo al Tratado de Lisboa que en otro lugar hemos analizado: Mercedes GUINEA LLORENTE, «Las relaciones Parlamento Europeo-Parlamentos Nacionales: hacia una agenda parlamentaria de la Presidencia española», en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, Mónica GUZMÁN ZAPATER y Luis Norberto GONZÁLEZ ALONSO (coords.), *La Presidencia española de la Unión Europea 2010: propuestas para una agenda ambiciosa*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 109-129.

a parlamentarios nacionales y europeos a deliberar, pero no decidir, sobre cuestiones de interés común. En este caso, sólo afectaría a parlamentarios nacionales de los Estados que han ratificado el TCEG. En el 2013, por primera vez, el Parlamento Europeo organizaba la Semana Parlamentaria Europea convocando a miembros de los Parlamentos Nacionales para debatir sobre el Semestre Europeo de Política Económica Europea²¹³.

Finalmente, examinaremos la dimensión parlamentaria en los Reglamentos del *Two-Pack* relativos a la coordinación presupuestaria y a una supervisión presupuestaria reforzada en el caso de los miembros de la eurozona. En el caso de la supervisión presupuestaria reforzada de los Estados con graves dificultades, se sigue el modelo anterior. Por una parte, la Comisión debe informar a los representantes correspondientes de la comisión del Parlamento Europeo de todos los hitos importantes en la supervisión reforzada, incluida la negociación y aplicación de los programas de ajuste macroeconómico²¹⁴. En el marco del Diálogo Económico, la comisión del Parlamento Europeo puede requerir la presencia de responsables de la Comisión y de los Estados miembros implicados para discutir la supervisión efectuada²¹⁵. Presenta como novedad el hecho de que los Parlamentos de los Estados miembros sometidos a supervisión pueden invitar a representantes de la Comisión, pero también del BCE y del FMI a «participar en un diálogo europeo», esto es, a debatir los aspectos fundamentales de la supervisión²¹⁶. Esto resulta relevante, en la medida en que permite que los Parlamentos Nacionales, encargados de aprobar los presupuestos, puedan tener información de primera mano y trasladar sus inquietudes a los encargados de la supervisión.

En lo relativo al procedimiento de evaluación de los presupuestos nacionales, se refleja otra vez el procedimiento del Diálogo Económico ya estudiado, un derecho de información tanto del Parlamento Europeo como del Parlamento nacional del Estado afectado²¹⁷. Así, se les otorga a ambos la capacidad de que soliciten la

-
213. Celebrada entre el 28 y el 30 de junio, reunió a representantes de los Parlamentos Nacionales con los del Parlamento Europeo, celebró tanto sesiones plenarios sobre el Semestre, como Comités Interparlamentarios específicos en paralelo, sobre Asuntos Económicos y Monetarios y sobre Asuntos Presupuestarios.
214. Véase como ejemplo el apartado 3 del art. 3 del Reglamento 472/2013.
215. Véase el apartado 8 del art. 3 del Reglamento 472/2013.
216. Véanse, a título de ejemplo, los apartados 8 y 9 del art. 3 del Reglamento 472/2013.
217. Véase el art. 15 del Reglamento 473/2013.

comparecencia de la Comisión para que les presente el dictamen sobre el proyecto de presupuesto nacional²¹⁸. Igualmente, en el marco de los acuerdos de asociación económica consecuencia de la apertura del procedimiento de déficit excesivo, el Parlamento nacional puede solicitar a la Comisión que le presente la recomendación que ésta haya adoptado²¹⁹.

Las reformas legislativas incrementan fundamentalmente el papel de las «agencias», la Comisión y el BCE, pero éstas no son sometidas a los debidos controles parlamentarios, por lo que se constata la debilidad del control democrático en la profundización europea. En el nivel de la UE, sólo se ha logrado derechos de información para el Parlamento, pero no tiene posibilidad de incidir en la decisión. Y en la medida en que el nivel europeo condiciona y determina el margen de maniobra nacional, la posibilidad de los Parlamentos Nacionales de formular sus presupuestos y políticas económicas de acuerdo con un programa político se ve reducida. Para la doctrina, plantea importantes problemas de legitimidad democrática la existencia de mecanismos sancionatorios a escala europea, que limitan lo que pueden hacer los Gobiernos elegidos democráticamente y que no cuentan con las debidas garantías democráticas²²⁰. Se insiste en que la Comisión no tiene un mandato democrático suficiente para poder juzgar e imponer su visión sobre decisiones políticas nacionales²²¹. Se subrayan las relevantes consecuencias constitucionales de los instrumentos de la gobernanza económica, que afectan a la misma naturaleza de las instituciones de la democracia parlamentaria, afectando a la autonomía presupuestaria de los Estados miembros²²².

Es, por tanto, preciso reequilibrar los distintos imperativos de la eurozona, la necesidad de preservar la estabilidad financiera y presupuestaria con las debidas garantías democráticas. El propio Parlamen-

218. Véase el apartado 3 del art. 6 del Reglamento 473/2013.

219. Véase el apartado 2 del art. 11 del Reglamento 473/2013.

220. Así Robert FINBOW sostiene «Existe una disyuntiva con la cesión de más poderes al nivel europeo, donde la democracia sigue subdesarrollada y que supone más limitación a la política de los gobiernos nacionales, lo que tiene consecuencias para la naturaleza de la práctica democrática en el futuro». Robert FINBOW, *The Eurozone Crisis and the Fiscal Treaty...*, *op. cit.*, p. 45.

221. Es una opinión de Hix que Beukers cita y comparte. Véase: Thomas BEUKERS, «The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration», *op. cit.*, p. 26.

222. «Editorial. The Fiscal Compact and the European Constitutions: `Europe Speaking German?'», *European Constitutional Law Review*, vol. 8, núm. 1, 2012, pp. 1-7.

to Europeo ha demandado en diferentes Resoluciones la necesidad de abordar inmediatamente la responsabilidad democrática de la UEM, que tiene que ser asegurada por él mismo, con pleno control democrático de todos sus procedimientos e instrumentos y la rendición de cuentas de las instituciones implicadas ante él²²³. En este sentido, DE SCHOUTHÉETE y MICOSI insisten en la necesidad de someter al Consejo Europeo al control político del Parlamento Europeo por sus decisiones en materia de política económica²²⁴.

Por otra parte, tampoco resultan suficientes para garantizar la democracia de la gobernanza europea en sus dos niveles las vagas alusiones al papel de los Parlamentos Nacionales²²⁵. Abordar este tema desde la perspectiva europea plantea un doble riesgo. Por una parte, parece que sin la existencia de unos procedimientos mínimos a escala europea se corre el riesgo de que algunos Gobiernos traten de evitar la intervención de sus Parlamentos y, por tanto, ese control sea imperfecto y desigual²²⁶. Pero por otra parte, son evidentes las dificultades que entraña que desde el Derecho Europeo se diga cómo han de intervenir los Parlamentos Nacionales en el marco del control interno de sus Gobiernos, ya que se choca directamente con la prohibición del artículo 5 del TUE de interferir en las estructuras constitucionales internas de los Estados miembros.

No obstante, son muchos los que consideran imprescindible la asociación de Parlamentos Nacionales-Parlamento Europeo para reforzar la legitimidad de la gobernanza económica europea. Para WESSELS, la complejidad de la gobernanza multinivel ha incrementado considerablemente las dificultades del Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales para desempeñar un control adecuado sobre los gobiernos, que son actores en los dos niveles de gobernanza²²⁷. PERNICE considera

223. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el refuerzo de la democracia europea en la futura UEM*, Estrasburgo, 12 de junio de 2013, (P7_TA(2013)0269).

224. Philippe DE SCHOUTHÉETE y Stefano MICOSI, «On Political Union in Europe: The changing landscape of decision-making and political accountability», *Centre for European Policy Studies*, CEPS Essay, núm. 4, 21 February 2013, p. 12.

225. Véase a este respecto: Thomas BEUKERS, «The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration», *op. cit.*, p. 27.

226. En relación al control del Consejo Europeo a través de los respectivos Parlamentos Nacionales, que es desigual y revela una brecha entre la gobernanza ejecutiva y su control, véase: Wolfgang WESSELS y David ROZENBERG, *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*, Brussels, European Parliament, 2013.

227. Wolfgang WESSELS, «National Parliaments and the EP in Multi-tier Governance: In Search for an Optimal Multi-level Parliamentary Architecture» en: Ingolf

que es necesario integrar una interacción estrecha entre Parlamento Europeo y Parlamentos Nacionales en la actual arquitectura, porque es imprescindible incluir una dimensión europea en las políticas nacionales y abrir la perspectiva de los eurodiputados y decisores europeos a problemas nacionales específicos²²⁸. Se han propuesto diferentes vías para articular ese marco de relación que van desde el diálogo que permite la cooperación interparlamentaria hasta abordar en el plano constitucional una especie de Congreso a la francesa, que reúna a miembros del PE y de los Parlamentos Nacionales, con plenas capacidades decisorias²²⁹.

Analizando las instituciones de la gobernanza económica, vemos que la legitimidad es aceptable en la mayor parte de la aprobación de la legislación, sea por la vía del Parlamento Europeo o de los Parlamentos Nacionales. La aplicación de los procedimientos plantea mayores problemas ya que la mera información al Parlamento Europeo y, en su caso, a los Parlamentos Nacionales es insuficiente, dada la capacidad de la dimensión europea de determinar las políticas nacionales. Esa necesidad de reforzar la legitimación del ejercicio de nuevos poderes a escala europea es lo que en el plan de profundización ha recibido el nombre de Unión Política. El propio informe de Van Rompuy recoge la necesidad de mejorar tanto la legitimación democrática como la rendición de cuentas de la gobernanza económica²³⁰. Emerge en el debate europeo la idea de que integración económica sin integración política desarrolla impotencia democrática, y, por tanto, deslegitimación²³¹.

Las instituciones europeas y los Estados miembros son plenamente conscientes de la necesidad de responder a las cuestiones de legitimidad para conseguir la legitimación del proyecto europeo. Al atravesar ésta unas de sus horas más bajas ya se convierte en una cuestión de supervivencia para la propia UE²³². Existe consenso sobre la ne-

-
- PERNICE (ed.), *Challenges of multi-tier governance...*, *op. cit.*, pp. 95-110, p. 105.
228. Ingolf PERNICE, «What future(s) of democratic governance in Europe: learning from the crisis», en: Ingolf PERNICE (ed.), *Challenges of multi-tier governance...*, *op. cit.*, pp. 4-26, p. 22.
229. Sobre la conformación de ambos y sus ventajas e inconvenientes, véase: Wolfgang WESSELS, «National Parliaments and the EP in Multi-tier Governance...», *op. cit.*, pp. 106-108.
230. Herman VAN ROMPUY *et alia*, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, *op. cit.*, pp. 16-17.
231. Pierre DEFRAIGNE, «Fédérer l'Europe sur un modèle social commun», *Revue du Droit de l'Union européenne*, núm. 2, 2013, pp. 221-231, p. 227.
232. Así Habermas se pregunta cómo las políticas de austeridad pueden ser compatibles con el mantenimiento de la paz social en el largo plazo. Jürgen HABERMAS, *The Crisis of the European Union...*, *op. cit.*, p. 5.

cesidad de reforzar el poder parlamentario en la eurozona, con pleno control político del Parlamento sobre las principales decisiones europeas en materia de gobernanza económica²³³. Esto no deja de ir ligado también a la previsión de un auténtico Gobierno europeo. No obstante, un cambio paralelo en el proceso político europeo, como puede ser la existencia de una Comisión política que salga de las elecciones de 2014, como ha solicitado el Parlamento Europeo, puede ser un hito relevante hacia la democratización del control europeo de las políticas económicas nacionales²³⁴.

Una Comisión con una composición política y un programa político que realice la supervisión de las políticas nacionales ya pierde su carácter de agencia técnica, podría aplicar criterios políticos, respaldados o sancionados por el Parlamento Europeo, que podría exigir su dimisión²³⁵. Esa Comisión politizada y parlamentarizada, que cuenta con una legitimación democrática directa, podría ser clave en la recuperación de la legitimación, en la medida en que aplicaría un programa político respaldado en las elecciones al Parlamento Europeo y, a través de su parlamentarización, integraría la participación del Parlamento Europeo en los procedimientos de gobernanza. Para que esto sea así, resulta imprescindible la voluntad política de los Gobiernos y de los partidos políticos nacionales, que acepten participar a escala transnacional en un sistema con un programa político y un candidato único, y que trasladen el debate a cada uno de los Estados miembros.

233. Roberto BARATTA, «Legal Issues of the 'Fiscal Compact'...», *op. cit.*, p. 59.

234. Así el Parlamento «Pide que se escojan tantos miembros de la próxima Comisión como sea posible de entre los diputados al Parlamento Europeo» y «Considera, a la luz de las nuevas disposiciones para la elección de la Comisión Europea introducidas por el Tratado de Lisboa y de la cambiante relación entre el Parlamento y la Comisión que resultará de la misma a partir de las elecciones de 2014, que las mayorías sólidas en el Parlamento serán de capital importancia para la estabilidad de los procedimientos legislativos de la Unión y del buen funcionamiento de su ejecutivo». PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 2014*, Estrasburgo, 22 de noviembre de 2012, (P7_TA(2012)0462), pts. 2 y 4.

235. En otra Resolución el Parlamento Europeo, también «Pide a los partidos políticos europeos que propongan candidatos a la Presidencia de la Comisión con la suficiente antelación a las elecciones, de modo que puedan organizar una campaña de envergadura a nivel europeo que se centre en cuestiones europeas basadas en el programa del partido y en el programa de su candidato a la Presidencia de la Comisión». PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 4 de julio de 2013, (P7_TA(2013)0323), pto. 6.

7. LA CRISIS COMO PUNTO DE INFLEXIÓN: ENTRE PROYECTOS DE FUTURO Y EL TEMOR A ABRIR EL MELÓN DE LOS TRATADOS

La Unión Europea se encuentra, en este momento, «en obras», en estado de reconstrucción como consecuencia de la crisis. La crisis financiera, económica y de deuda soberana se ha convertido en el detonador de un proceso de cambio profundo en la integración europea, de forma que hay un antes y un después. En palabras de Delors, pasado el tiempo de los bomberos es la hora de los arquitectos²³⁶. Durante la crisis, los términos del debate europeo han cambiado: el nuevo ambiente de debate entre las élites es más proeuropeo de lo que era después del Tratado de Lisboa²³⁷. No puede decirse lo mismo de la ciudadanía, que muestra una desafección nunca antes conocida por la UE. Se espera ahora a un momento propicio para lanzar una revisión de los Tratados, que no ocurrirá antes de 2015, en que se tienen esperanzas de que un mejor clima económico reconcilie a los ciudadanos con las élites europeas.

El análisis que hemos desarrollado hasta este momento no puede más que ser calificado de provisional y tendrá que ser actualizado en los próximos años. Se puede intentar anticipar algunos de los desarrollos actuales y futuros y los escollos fundamentales que tendrán que sortear los «arquitectos». El Consejo Europeo ha aprobado el Plan Van Rompuy o de los cuatro Presidentes como hoja de ruta de profundización de la eurozona en diciembre de 2012²³⁸. Se trata de un plan, organizado en torno a etapas y con un calendario preciso, que se puede calificar de conservador en la medida en que desarrolla elementos que es posible introducir en la Eurozona «a Derecho constante», esto es, sin necesidad de revisar los Tratados. Propone dar los pasos necesarios para la puesta en marcha de una Unión Bancaria, apoyada sobre una supervisión común a escala europea, un procedimiento uniforme de resolución bancaria y un fondo de garantía bancaria.

Además, se plantea la necesaria puesta en marcha de lo que se denomina una «Unión Fiscal» caracterizada por el incremento de la di-

236. Jacques DELORS, «L'Europe entre renouveau et déclin», *Tribune Notre Europe*, 24 Juin 2013, p. 1.

237. Valentin KREILINGER, «Quelle Union Politique pour l'Europe?», *Synthèse du débat «Plus d'intégration, plus de politisation, plus de différenciation?»*, 29 Janvier 2013, p. 6.

238. Herman VAN ROMPUY *et alia*, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, *op. cit.*

mención común de las políticas presupuestarias nacionales a través de la coordinación *ex ante* de las grandes políticas nacionales de reforma²³⁹. Esto se instrumentaría mediante la firma de unos contratos de reforma entre las instituciones comunes y cada uno de los Estados miembros en dificultades, que serían contrarrestados con la concesión de un apoyo presupuestario específico por parte de la eurozona para la implantación de esas reformas que promuevan el crecimiento y la competitividad²⁴⁰. Además, a medio plazo, se propone la puesta en marcha de un mecanismo financiero de absorción de *shocks*. Finalmente, se propone reforzar el marco de la democracia y la rendición de cuentas a través del reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo en el nivel común y la puesta en marcha de las conferencias interparlamentarias entre Parlamento Europeo y Parlamentos Nacionales.

Resulta innovador en el debate político la previsión de instrumentos financieros de la UE para apoyar las reformas y el mecanismo financiero de absorción de *shocks*. Abren una puerta a restaurar el concepto de solidaridad propio de la UE, que se había perdido durante la crisis. Los rescates imponen una idea de la solidaridad transaccional: unos Estados ayudan a otros para no resultar perjudicados²⁴¹. Por el contrario, la solidaridad del proyecto europeo y de los Tratados, que basa las políticas de cohesión, es una solidaridad basada en el beneficio que se extrae del proceso de integración, que se basa en la justicia social²⁴². Está apoyada en la idea de que de la integración económica

239. Esa propuesta ya ha sido presentada por la Comisión y se encuentra actualmente en debate. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo «Hacia una unión económica y monetaria profunda y auténtica. Coordinación ex ante de los planes de grandes reformas de la política económica*, Bruselas, 20 de marzo de 2013, (COM(2013) 0166 final).

240. Este apoyo económico, denominado Instrumento de Competencia y Competitividad se explica y desarrolla en detalle en una Comunicación de la Comisión sobre la necesaria profundización de la UEM: EUROPEAN COMMISSION, *Communication «A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate»*, Brussels, 30 November 2012, (COM(2012) 777 final).

241. Así en los debates en el Parlamento alemán Merkel defendía la necesidad de aprobar un fondo de rescate para Grecia argumentando, entre otras razones, las perjudiciales implicaciones que una quiebra de este Estado iba a tener para el sector bancario alemán, tenedor de títulos de deuda pública griega.

242. Véase a este respecto: Miguel POIARES MADURO, «A New governance for the European Union and the Euro: democracy and justice», en: Ingolf PERNICE (ed.), *Challenges of multi-tier governance...*, *op. cit.*, pp. 27-50. En el mismo sentido, Mattias KUMM, «Democratic Challenges Arising from the Eurocrisis: What kind of a constitutional crisis is Europe in and what should be done about it?»

unos Estados y unas regiones se benefician más que otros y, por ello, en justicia deben compartir parte de ese beneficio con aquellos otros que han permitido su bienestar. Esta exigencia de solidaridad implica fondos comunes para ayudar a los Estados que más ajustes han tenido que sufrir como consecuencia de los *shocks* asimétricos causados por la falta de convergencia y es, precisamente, el enfoque que ahora se recupera en la eurozona. La UEM no puede sobrevivir sin una federación fiscal, en la cual los recursos obtenidos en un área sirvan para contrarrestar los *shocks* producidos en otra, pero para evitar el riesgo moral es necesario apuntalarla con la correspondiente supervisión de las reformas nacionales, tal y como se propone que se haga a cambio de los programas de reformas²⁴³.

El plan de profundización se encuentra en marcha, si bien con algunos retrasos respecto al calendario inicial planteado por Van Rompuy²⁴⁴. La Unión Bancaria constituye una nueva esfera de integración que permitirá romper el vínculo pernicioso entre Estados y bancos. Se encuentra también en sus primeras fases de debate la propuesta de la Comisión para la adopción del marco jurídico que permita la firma de acuerdos contractuales de reforma económica nacional. Igualmente se han planteado nuevos temas vinculados, sobre los cuales el Consejo Europeo debe decidir, como es la incorporación de una dimensión social a la Eurozona, todavía recogida de forma tímida, pero que debe a plazo abordar el riesgo de que las políticas sociales sean utilizadas como variables de ajuste y recuperación de competitividad²⁴⁵.

Coincidimos con gran parte de la doctrina y el Parlamento Europeo en que la hoja de ruta de Van Rompuy no es suficiente²⁴⁶. Una au-

en: Ingolf PERNICE (ed.), *Challenges of multi-tier governance...*, *op. cit.*, pp. 124-137, esp. las pp. 133-135.

243. Dariusz ADAMSKI, «Europe's (Misguided) Constitution of Economic Prosperity», *op. cit.*, p. 76.
244. Como ya se ha dicho en su lugar, el ECOFIN ha alcanzado una posición común que cierra el paquete de la Unión Bancaria, que incluye la dimensión resolución y fondo de garantía común bancaria, el 18 de diciembre de 2013. Ahora debe negociarse con el Parlamento Europeo.
245. Véase sobre esta cuestión: Sofia FERNANDES and Kristina MASLAUSKAITE, «Une dimension sociale pour l'UEM: Pourquoi et comment?», *Notre Europe Policy Paper*, núm. 98, septiembre 2013.
246. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el Informe de los Presidentes del Consejo Europeo, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Eurogrupo titulado «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria»*, Estrasburgo, 20 de noviembre de 2012, (P7_TA(2012)0430). El FMI también ha presentado un estudio de evaluación sobre el plan de desa-

téntica Unión Económica no acaba en una Unión Bancaria, es precisa una política industrial, proyectos regionales comunes, un presupuesto propio, transferencias de recursos entre las unidades económicas, unos estándares mínimos comunes para evitar el «dumping social», un pacto social, entre otros elementos claves. Es necesario equilibrar las respuestas a la crisis: la vía de la austeridad no es suficiente, ya que la falta de equidad en el soporte de los ajustes genera desafección y desestabilización. Para evitarlo es preciso pensar en instrumentos que repartan equitativamente los costes del ajuste, estimulen la recuperación y el crecimiento y promuevan la cohesión social, territorial y entre Estados miembros.

Políticos y autores coinciden en que la profundización necesaria y, especialmente, la reforma institucional necesaria para recuperar legitimidad sólo puede ser posible en el marco de una Unión Política, de forma que coincidan los espacios económico y político y que un pueblo con capacidad democrática efectiva pueda a través de instituciones representativas influir y transformar las prioridades políticas²⁴⁷. En ese sentido, Aglietta subraya que la historia de las uniones monetarias muestra que existen dos caminos opuestos: pueden o desaparecer o avanzar hacia una soberanía política constitucional, pero que no caben soluciones intermedias²⁴⁸. Barroso, el Presidente de la Comisión Europea, por su parte, afirmaba en su último discurso sobre el estado de la Unión: «En última instancia, la solidez de nuestras políticas, y en particular la unión económica y monetaria, depende de la credibilidad de la construcción política e institucional que las sustenta²⁴⁹». Para Delors, ha llegado el momento de proponer con claridad a la ciudadanía una construcción simple que permita equilibrar lo económico, lo monetario y lo social, teniendo en cuenta la diversidad de nuestros sistemas sociales²⁵⁰.

La cuestión es qué se entiende por Unión Política. Para el Informe Van Rompuy supone sólo incrementar la responsabilidad y la ren-

-
- rrrollo de la UEM: Céline ALLARD, Petya KOEVA BROOKS *et alia*, *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, International Monetary Fund, September 2013.
247. Robert FINBOW, «The Eurozone Crisis and the Fiscal Treaty...», *op. cit.*, p. 58; Felipe GONZÁLEZ, «El euro lleva a la unión política», *Política Exterior. Monográfico «En defensa del euro...»*, *op. cit.*, pp. 44-49.
248. Michel AGLIETTA, «The European Vortex», *New Left Review*, núm. 75, 2012, pp. 15-36, p. 24
249. Jose Manuel DURAO BARROSO, Presidente de la Comisión Europea, *Discurso ante el Parlamento Europeo sobre el Estado de la Unión*, Estrasburgo, 11 de septiembre de 2013.
250. Jacques DELORS, «Consolider l'UEM, une tâche vitale», *op. cit.*, pp. 3-5.

dición de cuentas de los ejecutivos responsables. Pero de la revisión bibliográfica que hemos hecho se entiende que analistas y doctrina esperan algo más de ella. Muchos de ellos están de acuerdo en que un problema fundamental de la eurozona es la falta de capacidades políticas ejecutivas permanentes de dirección y gestión²⁵¹. La próxima gran reforma tendrá que abordar junto a los déficits de legitimación, la cuestión de la eficacia, con un Gobierno europeo al frente de la UEM. La elección directa de la Comisión por la vía de las elecciones al Parlamento Europeo, ya comentada, podría abrir la vía a su transformación en ese Gobierno, que en un momento posterior recibiría las competencias de dirección y gestión.

La ambición de las propuestas planteadas no permite su puesta en marcha en el marco actual de los Tratados y requiere una revisión profunda del Derecho Primario de la UE. La principal dificultad reside en el rígido procedimiento de revisión de los Tratados que requiere una doble unanimidad de los veintiocho Estados miembros, tanto en el acuerdo como en su ratificación. Tanto la distancia creciente entre los Estados miembros, como las diferencias de criterio y la experiencia de la última revisión, que llevó más de ocho años, desaniman a emprender una tarea que puede tener un destino incierto. Factores coyunturales además añaden dificultades crecientes a la revisión de los Tratados, como son la desafección de la ciudadanía ante el malestar de la crisis, el auge de partidos euroescépticos y populistas y el desafío planteado por Cameron.

A pesar de lo arriesgado del ejercicio de la revisión, se considera que será imprescindible abordarlo para dar ese paso a la Unión Política necesario para la supervivencia de la UME. El momento oportuno se verá a la luz de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, que si tienen el efecto político dinamizador que algunos esperan, pueden facilitar la convocatoria de una nueva Convención que aborde una reflexión de conjunto. Esa cita constitucional no es previsible que se produzca antes de 2015 por varias razones: porque es razonable esperar a que haya pasado lo más duro de la crisis, para intentar sortear el chantaje de Cameron y para aprovechar el liderazgo de instituciones europeas con una nueva legitimación política. En

251. En este sentido, Poiars Maduro subraya que la dificultad de Europa para hacer frente a los desafíos de la crisis y para regular los mercados financieros y oponerse a la especulación reside en el carácter débil y difuso de la autoridad europea. Miguel POIARES MADURO, «A New governance for the European Union and the Euro...», *op. cit.*, p. 34

ese momento habrá que plantear las grandes decisiones: hasta dónde profundizar y bajo qué reglas, quiénes quieren participar en la vanguardia o quedarse fuera, qué comunidades políticas se quiere dar forma y qué instituciones con qué funciones y qué responsabilidad democrática se prevén.

8. A MODO DE CONCLUSIONES. LA CRISIS Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL MODELO POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA: DE LA UNIÓN ECONÓMICA A LA UNIÓN POLÍTICA

Queremos plantear unas conclusiones sobre la lectura del proceso político de la crisis y, fundamentalmente, las consecuencias que presenta para el modelo político europeo. Se trata, en todo caso, de unas conclusiones provisionales, dado lo abierto que está este proceso político inacabado. Con ello se prueba que esta crisis no tiene sólo la consideración de un bache para las economías de los Estados miembros, como han podido ser crisis anteriores, sino que dejará en el modelo de la UE una marca indeleble, afectando a su desarrollo y características propias y definitorias.

El análisis desarrollado ratifica la hipótesis de la mutación de la UE fuera de las vías habituales y formales de la política constitucional. Una mutación que afecta a su Constitución económica y que entraña una profundización irrevocable. Se han cambiado los objetivos de la eurozona y de la propia UE, introduciendo junto a la estabilidad de precios, la estabilidad financiera. El alcance de la mutación ha determinado que por la vía del TCEG se haya introducido el objetivo del equilibrio presupuestario en las Constituciones nacionales, afectando la reforma europea a las reglas de juego de los sistemas políticos nacionales. La nueva normativa altera el reparto de competencias del Tratado: a través de la Unión Presupuestaria establecida se pone en común la dirección de las políticas presupuestarias y económicas de los Estados miembros con mecanismos de imposición y sanción, sometiéndola al método comunitario. Un cambio menor pero también relevante es la creación de instrumentos para la gestión de crisis, con un modelo definido que combina asistencia y condicionalidad. Igualmente se han modificado los roles de las instituciones, del BCE y de la Comisión Europea, que reciben más atribuciones que las previstas en el Tratado, y se han alterado las reglas de los Tratados con la mayoría cualificada permanente y el carácter jurídico vinculante de la recomendación.

Además de esta transformación constitucional, la crisis presenta otros dos efectos relevantes que afectan al modelo político de la UE. El primero de ellos es un importante incremento de la diferenciación entre los Estados miembros, tanto entre los eurozona y los que están fuera, como entre algunos de los Estados miembros en relación al objetivo del proyecto europeo. También tiene el efecto de generar diferencias entre los miembros que pertenecen a cada uno de los dos grupos, los *euro-in* y los *euro-out*. Esa diferenciación está llamada a ampliarse aún más, dado que la Unión Política necesaria y el propio desarrollo de la UEM sólo pueden abordarse tomando a la eurozona como una vanguardia o núcleo duro destacado. Se abren así importantes debates como qué forma jurídica debe dársele, qué papel a las instituciones, qué relación con la UE amplia y qué herramientas para garantizar la coherencia y cohesión del proyecto europeo.

El segundo efecto es el duro impacto de la crisis en términos de legitimidad, que obliga a reordenar los términos del debate. La legitimidad tradicional sobre la que descansaba la UE se ha apoyado en los resultados, por lo que ha sufrido un fuerte impacto durante la crisis. Esa desafección de la ciudadanía, de incrementarse, pondría en grave peligro la misma supervivencia de la UE. Además, el modelo de gobernanza económica adoptado se ha demostrado que también justifica la preocupación por el funcionamiento democrático de la UEM, en la medida en que no establece suficientes controles parlamentarios sobre la misma. La gravedad de este hecho se redobla si se constata que el nivel europeo, con sus deficiencias de control del ejercicio del poder, recibe la capacidad de supervisar e imponer políticas presupuestarias y económicas a un nivel nacional, que sí goza de las debidas credenciales democráticas.

Es preciso ahora abordar cómo recuperar ese apoyo perdido y enfrentar los problemas de democracia. La estrategia, a nuestro juicio, debe ser triple. En primer lugar, la UE debe volver a producir resultados en la línea de los objetivos del Tratado: prosperidad, bienestar, igualdad, solidaridad, protección social y cohesión social. Para ello habrá que replantearse las líneas políticas seguidas, pasando del enfoque monotemático sobre la austeridad a otro que fomente el crecimiento y la protección social. Segundo, hay que solventar los problemas de legitimidad y democracia en los procedimientos de la gobernanza europea. Tienen que implantarse controles parlamentarios en el nivel europeo, con la asociación de los Parlamentos Nacionales, que aseguren que una «expertocracia» no se impone a las democracias nacionales. Si saliera adelante la iniciativa de la elección parlamentaria de la Co-

misión, con un programa político ratificado por la mayoría de los europeos, está debilidad resultaría en parte disminuida, sin eludir una reforma para introducir control parlamentario. En tercer lugar, es necesario explicar a la ciudadanía la naturaleza de la Unión y sus formas de ejercicio de poder político y, dentro de esa pedagogía, reforzar la narrativa de la importancia de la masa crítica que otorga la Unión a los Estados para enfrentarse a las fuerzas de la globalización.

Junto a esas grandes conclusiones, a lo largo de este análisis, han surgido otras relevantes para el modelo político de la UE que se sintetizan a continuación:

a) La crisis ha puesto de manifiesto de una forma dolorosa los límites de la intergubernamentalidad, tanto en el modelo económico como en la gestión de la crisis. La UEM basada en un método intergubernamental ha sido un fracaso estrepitoso, en buena medida responsable de la crisis de deuda soberana. La nueva gobernanza económica se caracteriza por el recurso de los Estados miembros a las herramientas comunitarias para garantizar su eficacia. La intergubernamentalidad de la gestión de la crisis por el Consejo Europeo ha generado políticas de poder de unos Estados sobre otros y ha terminado por deslegitimar la política europea ante los ojos de los ciudadanos, que la ven como antidemocrática e injusta.

b) En este proceso se han revelado las limitaciones de una (UEM) que no cuenta con capacidades políticas permanentes de dirección y gestión. Este hecho conduce en la primera etapa de la crisis a respuestas nacionales antes que una única respuesta europea y a que la gestión de la crisis se haya calificado de titubeante, ineficaz y falta de estrategia en su conjunto. Aparece encima de la mesa la cuestión de una Unión que debe lidiar con ámbitos políticos que requieren de acción ejecutiva urgente y que está pobremente dotada para hacerlo. En definitiva, se plantea la necesidad o conveniencia de crear un Gobierno europeo con facultades ejecutivas. Este hecho junto al ejercicio democrático del poder europeo constituyen el meollo de la Unión Política, a nuestro juicio.

c) La ruptura de las reglas comunitarias es otra de las características de las decisiones que han caracterizado este proceso. Unas veces, como la violación las reglas de competencia en el caso de los rescates a los Bancos, por razones de fuerza mayor y por la necesidad de evitar un mal mayor como podía ser el colapso en el sector bancario. En otros casos, como la negociación del TCEG, como salida creativa al bloqueo de todo avance por el Reino Unido. La razón de ser para esta quiebra

ha sido la excepcionalidad y urgencia para salvar situaciones críticas. Cabe legítimamente preguntarse si han sido soluciones afortunadas justificadas por la gravedad del contexto o considerarlas un riesgo grave para una Unión de Derecho. Este precedente puede traer perjuicios importantes para una Unión que siempre ha afianzado tanto su legitimidad como su eficacia en ser una Unión de Derecho²⁵².

d) Las instituciones que más han ganado como consecuencia de las decisiones de la crisis son las instituciones supranacionales que tienen carácter ejecutivo, el BCE y la Comisión, en torno a las cuales giran los procedimientos de coordinación y supervisión. La posición de la Comisión Europea se ve además reforzada por la nueva regla de decisión de la mayoría cualificada inversa, que, alterando la letra de los Tratados, fortalece su posición sobre los Estados miembros en aras de la eficacia. La crisis refuerza, contra lo que se sostiene generalmente, las instituciones supranacionales y el método comunitario.

e) La construcción de la gobernanza económica en estos cuatro años de crisis se ha hecho de forma improvisada, inconexa e incoherente, consecuencia de la necesidad de dar respuesta a las presiones de los mercados. Las reformas no han respondido a un plan preconcebido que evaluara las necesidades del conjunto sino a las demandas de la «creditoria». El propio Informe Van Rompuy asume que se trata de soluciones parciales y que se impone la necesidad de una reflexión de conjunto sobre el diseño de una Unión Económica completa. Ese debate, y su posterior formalización, sólo podrán considerarse en el marco de una revisión de los Tratados, que todavía se nos antoja que habrá de esperar varios años, antes de entrar en vigor, por el contexto político complejo.

Finalmente, ni la UE ni la UEM pueden construirse de espaldas a sus ciudadanos. Es preciso, que los Gobiernos hagan un esfuerzo por comunicar y explicar las distintas decisiones políticas europeas, buscando que respondan en todo momento al bien común. También resulta necesario difundir y transmitir con eficacia las nuevas razones que justifican la existencia de la UE. Una vez conseguida la paz, estas razones no pueden ser otras que la garantía del bienestar y de la pervivencia del modelo social europeo frente a las presiones despiadadas de la globalización.

252. En este sentido, Araceli Mangas sostiene que la quiebra de la confianza del mundo financiero en la zona euro se debe en parte al «descarado incumplimiento de sus reglas». Araceli MANGAS MARTÍN, «Estudio introductorio...», *op. cit.*, p. 19.