

EL GOBIERNO ECONÓMICO EN LA UNIÓN EUROPEA¹

Guido Rivosecchi *

Traducido del italiano por Francisco Javier Durán Ruiz

1. Me gustaría afrontar algunos aspectos del Derecho de la Unión Europea inherentes al gobierno de la economía: los relativos a las cuestiones financieras y presupuestarias. Estas últimas caracterizan –como demuestra también la ponencia del profesor Maestro Buelga–, uno de los aspectos más relevantes de la constitución económica. Se podría incluso afirmar que contribuyen, de manera decisiva, a realizar un juicio de continuidad más que de ruptura entre el planteamiento originario de los Tratados y el sucesivo proyecto de Tratado constitucional. En otras palabras, tampoco en las recientes propuestas de modificación del Tratado sometidas a debate –que se ha reemprendido bajo la presidencia alemana y que caracterizará sobre todo los trabajos de la conferencia intergubernamental– se aprecian cambios sustanciales en lo que respecta a las normas sobre el gobierno de las cuentas públicas. Las cuestiones de la estabilidad y de la disciplina presupuestaria, afirmadas desde el Tratado de Maastricht, han sido sustancialmente transferidas al proyecto de Tratado constitucional y a las hipótesis de revisión sucesivamente formuladas.

Tomaré dos aspectos para analizarlos: el primero relativo a las obligaciones vinculantes establecidas por la Unión al procedimiento presupuestario de los Estados miembros; el segundo relativo al presupuesto comunitario y la autonomía financiera de la Unión. Trataré de demostrar que estos temas, habitualmente abordados y examinados de manera separa-

¹ Ponencia presentada en el Seminario internacional “*Las perspectivas de la Constitución Europea: impulsos tras el semestre alemán de Presidencia de la Unión*”, organizado por la Facultad de Economía de la Universidad “La Sapienza” de Roma. 8 de junio de 2007.

* Profesor de Instituciones de Derecho Público. Universidad de Salento. Italia.

da, están en realidad profundamente relacionados, en el sentido de que, a una disciplina presupuestaria más restrictiva a la que están sujetos los Estados miembros, debería corresponderle un reforzamiento desde el punto de vista de las políticas económicas –también valorado en los Tratados desde su versión originaria– y, en definitiva, la construcción de una dimensión política equivalente. La perspectiva que aquí acogemos parecería ahora profundamente revalorizada por el reciente ensayo del profesor Guarino (G. Guarino, *Eurosistema. Análisis y perspectivas*, Milán, Giuffrè, 2006), que singulariza, entre otros, en el reforzamiento de la autonomía financiera de la Unión la premisa para conseguir una dimensión política correspondiente a los objetivos del proceso de integración.

La disciplina presupuestaria establecida por los Tratados y por el Pacto de estabilidad –como recuerda también el profesor Tizzano– concreta un sistema de obligaciones para el gobierno de la economía que en algunos aspectos es incluso más estricto del que caracteriza a una forma de Estado federal (cfr., por ejemplo, B. Angel, *Le Pacte de Stabilité est-il mort?*, en *Revue du Marché commun et de L'Union européenne*, n. 476, 2004, 146). Éstas se articulan en dos niveles: de un lado, los famosos parámetros, con la determinación de los límites a la deuda y al déficit, formalmente establecidos en un protocolo anejo al Tratado de Maastricht; del otro el Pacto de Estabilidad, que se articula fundamentalmente en dos reglamentos comunitarios, dedicados, respectivamente, al «refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas» (Reglamento 1466/97/CE del Consejo de 7 de julio de 1997) y a la «aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo» (Reglamento 1467/97/CE de 7 de julio de 1997).

El principio de la prohibición de déficits excesivos viene por lo tanto a caracterizar los fundamentos de la constitución financiera de la Unión. Esto se encuentra expresado bajo diversas fórmulas: de un lado, en la obligación de mantener «finanzas públicas sanas» (art. 4 TCE); de otro, en los principios de «buena gestión financiera» (art. 274 TCE), con todas las normas relativas a la contabilidad introducidas en el Tratado y en el Reglamento de contabilidad.

2. El Tratado, no obstante –y éste es un aspecto a mi entender decisivo–, valora la discrecionalidad del órgano decisorio comunitario en la aplicación de estos parámetros, ya sea desde la perspectiva de la supervisión multilateral principalmente atribuida a la Comisión, ya desde la perspectiva de la aplicación de los procedimientos sancionadores, que competen al Consejo, con posibilidades, entre otras, de consentir derogaciones respecto a los valores de referencia. Esto se extrae claramente de un

examen de las normas del propio Tratado. El art. 99 TCE se refiere, por ejemplo, a «orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados» (párrafo 3) y a «políticas económicas» de los Estados miembros «coherentes» con tales orientaciones generales; el art. 104 TCE menciona, por el contrario «déficits públicos excesivos» (párrafo 1), consintiendo, al mismo tiempo, derogaciones respecto a los valores de referencia, a su vez caracterizadas por fuertes márgenes de discrecionalidad en la apreciación de estos últimos, (relación entre déficit público y PIB «descendido sustancial y continuadamente»: párrafo 2, letra a); relación entre deuda y PIB que «rebaso un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia»: párrafo 2, letra b). Por otro lado, la propia facultad, reservada a la Comisión de predisponer la relación adecuada sólo en caso de riesgo de déficit excesivo, si bien extiende el ámbito potencial de intervención del ejecutivo comunitario, termina por aumentar posteriormente el carácter discrecional de la valoración de la propia Comisión. Falta decir que la decisiva consideración de la toma de posición final respecto de la constatación del estado de «déficit excesivo» es de competencia exclusiva del Consejo.

Todo esto significa que la superación de los límites establecidos por los parámetros de por sí no determina automáticamente el carácter excesivo del déficit, sino que únicamente activa «un proceso decisonal de cuyo éxito depende la calificación, como excesivo o no, del propio déficit» (A. Brancasi, *Divieto di disavanzi eccessivi e strumenti di politica di bilancio*, en *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, II, 1197 s.). Me parece que estos elementos abren escenarios diversos respecto a los que normalmente se valoran, en base a los cuales los parámetros deberían operar automáticamente señalando obligaciones más restrictivas a la disciplina presupuestaria, sancionables directamente por la Comisión como guardiana de los Tratados. Es cierto que la instancia intergubernamental entra plenamente en el derecho de la Unión Europea tanto como la instancia comunitaria, y que también la construcción europea se funda sobre el peculiar «entrelazamiento» entre las dos perspectivas (cfr., recientemente, C. Pinelli, *Che fine ha fatto il deficit democratico?*, Conferencia en el Convenio Internacional «Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, le Costituzioni nazionali e i Diritti fondamentali», organizado por la Universidad de Calabria– Cosenza, 11 y 12 de abril de 2005, que puede consultarse en el sitio www.astrid-online.it).

Además, no hay duda que la acentuación de los poderes decisorios del Consejo no sólo en relación a la imposición de las sanciones, sino

también respecto de la calificación del estado de déficit excesivo, no permite, al menos desde la perspectiva de la aplicación de las reglas, considerar los criterios de convergencia como vinculaciones de contenido, por así decir, «autoaplicativas». En otras palabras, en la práctica todo esto termina a menudo por reflejar el desequilibrio entre la política monetaria común, de un lado, y la política presupuestaria y tributaria, del otro, en gran parte confiada aún a la tradicional cooperación intergubernamental, manifestando un persistente dualismo de niveles de gobierno (comunitario y estatal), cada cual dotado de su propia esfera de competencia (para profundizar en esta tesis, reenviamos a G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, pp. 361 ss.).

3. Si dejamos de lado el análisis del segundo nivel del sistema de obligaciones vinculantes al manejo de las cuentas públicas de los Estados miembros, constituido por el Pacto de estabilidad, nos damos cuenta que sólo en apariencia los dos reglamentos comunitarios, en los que se articula fundamentalmente el Pacto, rehuyen dicha línea reconstructiva. Si bien no cabe duda que en ellos se expresa una interpretación restrictiva de los caracteres de la disciplina presupuestaria, tanto desde la perspectiva de los contenidos como desde la de los procedimientos sancionadores, los aspectos que caracteriza dicha normativa siguen siendo los de los mecanismos de supervisión multilateral de las posiciones presupuestarias de los Estados miembros y de la relativa coordinación de las políticas económicas (cfr. Reglamento 1466/97/CE).

Es cierto que en el Pacto de estabilidad se puede indudablemente verificar la aceleración de los procedimientos sancionadores, que se expresa en el segundo Reglamento (Reglamento 1467/97/CE de 7 de julio de 1997). Todo esto parece sin embargo referirse más bien a los procedimientos y plazos a través de los cuales operan estas medidas sancionadoras. El Reglamento, de hecho, disciplina la investigación temporal que conduce a la constatación del estado de déficit excesivo (art. 3) y la aplicación de las respectivas sanciones, impuestas por el Consejo en el plazo de diez meses desde la comunicación a los Estados (art. 7); los casos en que se permite la suspensión del procedimiento por déficits excesivos (arts. 9 y 10); la entidad de las sanciones (arts. 11-16); y las circunstancias que justifica una «excepcional y temporal» superación de los límites del déficit, determinado por circunstancias imprevisibles, no sujetas al control del Estado y susceptibles de provocar una «grave recesión económica», con disminución del PIB en términos reales de al menos el 2% (art. 2).

El objetivo fundamental del Pacto de estabilidad consiste por tanto en mejorar el flujo de información sobre los indicadores macroeconómicos y

sobre los presupuestos generales de los Estados a la Comisión y al Consejo y, en consecuencia, reforzar los mecanismos de supervisión de la posición económica y monetaria de los Estados, a los que se impone concretamente, como objetivo a medio plazo, un balance presupuestario positivo o al menos en equilibrio (art. 3, párr. 2, letra a, del Reglamento 1466/97/CE). En relación a este último, se requiere a los países miembros que presenten cada año un programa de estabilidad que de cuentas de la evolución de las principales variables macroeconómicas (art. 3, párr. 3, letra b), del Reglamento 1466/97/CE) y de sus efectos cuantitativos sobre las cuentas públicas, sobre el presupuesto y sobre la deuda (art. 3, párr. 3, letras c) y d), del Reglamento 1466/97/CE).

Los dos Reglamentos constituyen por lo tanto aplicaciones de las normas del Título VI del Tratado de Maastricht y del Protocolo anejo sobre el procedimiento para los déficits excesivos. Además, mientras parte de sus disposiciones asumen un valor declarativo-aplicativo respecto del derecho comunitario originario, otras expresan un valor complementario, aunque sólo desde la perspectiva del refuerzo de la supervisión multilateral: son las relativas a la obligación de presentación de los programas de estabilidad y las que establecen como objetivo a medio plazo para el presupuesto de los Estados miembros un balance próximo al equilibrio o positivo. Desde este punto de vista, debe mencionarse el fuerte agarrotamiento, incluso desde la perspectiva estrictamente de su contenido, de las modalidades de aplicación del procedimiento sobre déficits públicos excesivos que el Pacto de estabilidad comporta. Sobre la base de estos presupuestos, se podría aparentemente sostener que, para los Estados que se han adherido al Pacto, las normas de ambos Reglamentos no se limitarían a asumir un valor solamente «complementario» respecto de la prohibición de déficit públicos que excedan el parámetro del 3 por ciento establecido por el protocolo anejo al Tratado, sino un verdadero carácter «sustitutivo», implicando obligaciones de resultado en relación con determinadas prestaciones de hacienda pública (G. della Cananea, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, en *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, n. 4, 2001, 568 s.; R. Perez, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, en *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/2002, 999).

La tesis, aún apoyándose sobre un importante argumento textual del art. 104 párr. 14 TCE, que permite al Consejo, con determinadas condiciones, adoptar disposiciones que sustituyan a las normas del Protocolo, no parece que pueda ser compartida por diversos motivos. En primer lugar, la estructura de las fuentes del derecho de la Unión Europea no consiente

que un acto de derecho comunitario derivado restrinja o amplíe el alcance de una norma del Tratado y la jurisprudencia relativa a esta norma (cfr., por ejemplo, *Diritto comunitario*, Tercera Edición, Padua, Cedam, 2003, 135). Por otra parte, la propia construcción del sistema de fuentes de la Unión Europea implica que cualquier acto normativo comunitario sea adoptado por las instituciones europeas en aplicación y por la actuación de las normas de derecho comunitario originario, y, por lo tanto, dentro de los límites de las competencias (y con los efectos) que el Tratado expresamente sanciona, o bien que han sido deducidos por la Jurisprudencia de la Corte de Justicia. En consecuencia, una de dos: o se sigue el procedimiento expresamente previsto por el art. 104 del Tratado para modificar el Protocolo anexo, o bien no se puede afirmar que la obligación de equilibrio presupuestario opere en sentido sustitutivo respecto al principio de prohibición de déficit constreñido en el límite del 3 por ciento.

En segundo lugar, incluso sin remitirse al sistema de fuentes del derecho de la Unión Europea, —que se caracteriza por una cierta fungibilidad, por lo que se puede decir que el principio de jerarquía no opera en sentido estricto—, es la propia lógica de funcionamiento del Pacto de estabilidad la que no permite valorar la conclusión de que la obligación de equilibrio presupuestario (o del saldo activo primario) sustituya el límite al déficit permitido en la medida del 3 por ciento. Sobre este punto, es el momento de apuntar que la norma en cuestión establece solamente un objetivo tendencial, que se sitúa en el marco del sistema de supervisión multilateral por medio del «programa de estabilidad», presentado periódicamente al Consejo y a la Comisión por cada Estado miembro participante.

Esto significa que el pacto de estabilidad termina por establecer el «saldo próximo al equilibrio o activo» sólo como parámetro instrumental para asegurar que el proceso de convergencia de las finanzas públicas de los Estados participantes en la moneda única y de disuasión de la formación de «déficits excesivos», únicas obligaciones vinculantes —estas sí—, expresamente previstas por el Tratado. Se trata, por lo tanto, de una obligación tendencial, y no ya de una obligación vinculante, en sentido estricto, de contenido (para profundizar sobre este tema, G. Rivosacchi, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., 378 s.). Desde este punto de vista, si bien queda rebatida la filosofía monetarista de fondo del Pacto de estabilidad y su vocación de asegurar el control del déficit en las fases expansivas, no parece que pueda soslayarse —sobre todo a la luz del segundo objetivo fundamental de la constitución económica europea, constituido por la coordinación de las políticas económicas, junto al de la estabilidad de precios— una posible interpretación del sistema de supervisión multilateral

como premisa para conseguir una coordinación más eficaz de las políticas macroeconómicas que podría ser interpretado, aunque sea como frontera extrema, en el sentido de una recalificación del gasto público, especialmente respeto de los objetivos de Lisboa (cfr. AA.VV., *Europa, un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, de A. Sapir, P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Vihás, H. Fallace, traducción italiana Il Mulino, Bolonia, 2004, pp.77 ss.).

En definitiva, también el Pacto de estabilidad parece instrumental para construir procedimientos restrictivos de disuasión de la producción de déficits excesivos y para garantizar la operatividad concreta de los mecanismos de supervisión multilateral con el objetivo de favorecer vías de convergencia. Pero si el Pacto de estabilidad se traduce en el sometimiento de las decisiones presupuestarias de los Estados miembros a un régimen procedimental más estricto, las obligaciones vinculantes comunitarias podrían ser resituadas en el marco más amplio de los principios de los Tratados conjuntamente con los valores de las tradiciones constitucionales comunes y de los textos constitucionales de los propios Estados miembros.

El principio de equilibrio presupuestario, por ejemplo, no está incluido en las constituciones de la mayor parte de los Estados miembros, ni, por otra parte, la interpretación prevalente del art. 81 de la Constitución italiana parece ir en la dirección del reconocimiento de un vínculo, en sentido estricto, de contenido (para mayor profundidad, cfr. G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., pp.129 ss. y 212 ss., respectivamente). Obligaciones vinculantes de este tipo al manejo de las cuentas públicas aparecen de forma más difusa en las constituciones de los países del Este de Europa, que, no por casualidad, han estado sometidos a criterios de convergencia más estrictos en el proceso de ampliación de la Unión, a partir de los parámetros de Copenhague. En este ámbito, de hecho, tales ordenamientos han sido probablemente obligados, al menos en algunos casos, incluso a constitucionalizar el principio de equilibrio presupuestario (para mayor profundidad, véase la conferencia de N. Lupo, *Procedure finanziarie e forma di governo*, en las Actas del primer coloquio italo-polaco sobre las transformaciones institucionales que tuvo lugar en Roma, en la Universidad Internacional Luiss Guido Carli, los días 25 y 26 de octubre de 2006, a cargo de G.C. De Martin, Padova, Cedam, 2007, en prensa).

Diría, por lo tanto, como conclusión, que el Pacto de estabilidad, frente al indiscutible rigor que incluso desde un punto de vista estrictamente de contenido parece comportar, concluye por operar preferentemente como mecanismo de coordinación de las políticas macroeconómicas que podría ser interpretado, en momentos de ciclo económico positivo, hasta en fase

expansiva, como incentivo al desarrollo y al crecimiento, incluso en el marco de un presupuesto sostenible, conectado estrechamente también con la estrategia de Lisboa.

4. Examinando la praxis aplicativa del Pacto de estabilidad, estas obligaciones vinculantes parecen revelarse todavía menos restrictivas incluso de lo que parecen sobre el papel. Llegaré a sostener que el Pacto de estabilidad, en la cara oculta de su aplicación, presenta una característica verdaderamente desagradable (que constituye un claro indicativo de debilidad): la de comportarse de manera fuerte con los débiles y débil con los fuertes.

Me limito a argumentar estas consideraciones con dos ejemplos.

En una primera ocasión, en 2001, el Gobierno irlandés adoptó una política económica a partir de recortes a los impuestos y al gasto, es decir, de un redimensionamiento global del «peso» del sector público en la economía, permaneciendo, no obstante, dentro del parámetro del 3 por ciento en la relación déficit/PIB. Frente a un Estado «débil», la reacción del Consejo de Ministros no se hizo esperar y adoptó la forma de una interpretación en sentido decididamente restrictivo de las condiciones establecidas por el Pacto de estabilidad: se adoptaron recomendaciones respecto a dicho Estado miembro con la finalidad de inducirlo a poner en marcha políticas presupuestarias restrictivas para contener el posible incremento de la inflación. Actuación, esta última, muy criticable, sobre todo por el excedente del presupuesto irlandés, alcanzado por efecto de una política de recortes a los gastos y los impuestos en vez de recurrir a un incremento de la presión fiscal, y por tanto absolutamente en línea justamente con las indicaciones anteriormente formuladas por el propio Consejo de Ministros (cfr. la reconstrucción de G. della Cananea, *La discutibile applicazione del Patto di stabilità all'Irlanda*, en *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2001, pp. 192 s.) Además, incluso despreciando el valor de las recomendaciones relativas a la eficacia de las políticas económicas sugeridas por el Consejo, resulta claro que éste, en aquella ocasión, se extralimitó en sus propias atribuciones respecto de las competencias que le atribuían los Reglamentos del Pacto de estabilidad, desde la perspectiva de la motivación y del principio de proporcionalidad de los actos comunitarios.

La historia es diametralmente distinta en 2003, cuando Francia y Alemania –Estados «fuertes»– superaron clamorosamente el techo del 3 por ciento en la relación déficit/PIB. En aquella ocasión, de hecho, el Consejo renunció a seguir el procedimiento por déficit excesivo que le requirió la Comisión. Esta última se dirigió al Tribunal de Justicia, solicitando la anulación de las decisiones de suspensión del procedimiento adoptadas por el Consejo.

El Tribunal, en su Sentencia de 2004 (STJCE de 13 de julio de 2004, en el asunto 27/04 «Comisión v. Consejo –Pacto de Estabilidad y Crecimiento»), en primer lugar determinó la inadmisión del recurso de la Comisión, en la parte en la que requería la anulación de las decisiones del Consejo de no adoptar las actuaciones formales contenidas en las recomendaciones de la Comisión, poniendo de manifiesto que la falta de adopción por parte del Consejo de dichos actos no puede dar lugar a un recurso de anulación, sino, como máximo, a un recurso por omisión de la Comisión contra el propio Consejo.

Por otra parte, la decisión del Tribunal era, desde este punto de vista, de alguna manera «inducida» por la propia configuración del recurso de la Comisión que, por cierto, no se había propuesto en forma de recurso por omisión «ex» art. 232 TCE, sino «sólo» como recurso de anulación «ex» art. 230 TCE. El recurso por omisión, como es sabido, es el remedio jurisdiccional que tiende a poner fin a la ilegítima inercia de una institución europea y se aplica solamente a los casos de ausencias de decisión ilegítimas. Dicha acción, por lo tanto, resulta plausible sólo a condición de que pese sobre la institución una obligación jurídica de actuar, y que esta última haya sido preventivamente invitada a actuar, como condición de admisibilidad del propio recurso expresamente establecida por el Tratado (art. 232, párrafo 2 TCE). Ninguna de estas dos condiciones parecía haberse verificado en el caso concreto, en cuanto, por una parte, la Comisión no había requerido previamente al Consejo, y, por otra, el Consejo había procedido a realizar una votación sobre las recomendaciones de la Comisión. El hecho de que la Comisión no haya utilizado este instituto parece quizás indicar implícitamente que ésta albergase ciertas dudas relativas a la obligatoriedad de las medidas que el Consejo ECOFIN habría debido adoptar respecto de Alemania y Francia.

Con este pronunciamiento, el Tribunal termina reconociendo implícitamente el carácter fuertemente discrecional de la activación de los procedimientos, y por lo tanto el Consejo no estaría jurídicamente obligado a adoptar determinadas decisiones, incluso en el caso de violación del parámetro del 3 por ciento, como parece indicar el propio Tratado, según hemos visto.

El Tribunal ha considerado por contra admisible y fundada la petición de la Comisión de anular las Conclusiones del Consejo por las que se suspendía el procedimiento de déficit excesivo respecto a Francia y Alemania, en cuanto se trata de actos que apuntan a producir efectos jurídicos y que han sido adoptados contraviniendo el Tratado. En concreto, el Juez comunitario ha considerado que el Consejo, mediante las menciona-

das Conclusiones, no se limitó a constatar la suspensión del procedimiento por déficit excesivo, sino que, subordinando dicha suspensión al respeto por parte de Alemania y Francia de las obligaciones asumidas, ha terminado por limitar el poder del propio Consejo de proceder a un requerimiento en el sentido del art. 104 n. 9 TCE, en tanto en cuanto se considere que las obligaciones se han respetado. Y sobre todo –y esta es la clave– tal valoración del Consejo a los fines de una decisión de requerimiento, no tendrá ya como parámetros las recomendaciones «ex» art. 104 párr. 7 TCE, sino que son las propias Conclusiones del Consejo, o bien las obligaciones unilateralmente asumidas por Alemania y Francia, las que vienen a constituir una continuación del procedimiento por déficit excesivo en violación del art. 104 TCE y del art. 9 del Reglamento 1467/97/CE. El Consejo, por lo tanto, ha procedido –y esto me parece el núcleo de los argumentos puestos de relieve por el Tribunal– a disponer dichas modificaciones sin que éstas viniesen precedidas de nuevas recomendaciones por parte de la Comisión, cuando ésta tiene el derecho de iniciativa en el ámbito del procedimiento por déficits excesivos.

Si lo analizamos bien, el Tribunal, pese a que confirma la garantía de juridicidad de las reglas del Pacto de estabilidad, no se sitúa en el plano (más amplio) de la tutela de los valores subyacentes a la decisión, no sólo porque no entra en el campo de las valoraciones económicas respecto de la eficacia de las vías alternativas (volviendo al déficit permitido) de las recomendaciones (anteriormente votadas en el Consejo) propuestas por Alemania y Francia y aceptadas por el Consejo, sino también porque, por ejemplo, no se refiere en su motivación, para sustentar la anulación, a la violación del principio de igualdad entre los Estados, tal como la necesidad de poner freno a una cierta y discutible praxis aplicativa del Pacto de estabilidad (vid. el caso irlandés) pudiera sugerir.

El Tribunal, en definitiva, de un lado, reconoce la no obligatoriedad jurídica de seguir el procedimiento por déficit excesivo (y, por tanto, la relativa no sancionabilidad directa al Estado miembro por violación del límite permitido al déficit), y, por otra parte, al anular las Conclusiones del Consejo, no amplía el elenco de sus propias argumentaciones al plano de las valoraciones relativas al significado «constitucional» de la tutela contra formas de tratamiento injustificadamente diferenciado entre distintos Estados en la aplicación del Tratado y del Pacto de estabilidad. Ésta se limita, por el contrario, a clarificar puntualmente las competencias de la Comisión y el Consejo en la aplicación del pacto y a sancionar la ilegitimidad procedimental de las Conclusiones del Consejo, adoptadas violando las

normas de derecho comunitario originario y derivado (con mayor amplitud, cfr. G. Rivosecchi, *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, en *Giurisprudenza Italiana*, 2005, pp. 899-903).

Considero que el Tribunal de Justicia, en esta ocasión, afirma la legalidad comunitaria desde la perspectiva del Pacto de estabilidad, pero quizás no se sitúa como el órgano de cierre del sistema, tutor del equilibrio institucional, como ha hecho, por el contrario, en otras ocasiones, especialmente en la jurisprudencia comunitaria sobre el reparto de competencias en los primeros tiempos entre el Consejo y la Comisión, y posteriormente, entre el Parlamento y el Consejo y entre la Comisión y el Consejo, a partir de las históricas sentencias sobre la legitimación del Parlamento europeo, en las que el Tribunal ha tutelado siempre el principio del equilibrio institucional, con jurisprudencia por otra parte tendencialmente favorable a la institución más débil (cfr. Calvano, *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, Padua, Cedam, 2004, 167 ss.).

5. De estas orientaciones derivan también probablemente las sucesivas propuestas de revisión del Pacto de estabilidad, que giran en torno a dos directrices fundamentales: descontar del cálculo de los objetivos presupuestarios las alteraciones cíclicas, por una parte, y las inversiones específicamente orientadas al crecimiento, por otra, tal como ha concluido el Consejo europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005. De esta misma necesidad ha tratado de hacerse interlocutora también la Presidencia alemana.

En realidad, puede afirmarse que la cuestión relativa a la introducción de elementos de flexibilidad y de graduación en la aplicación del Pacto de estabilidad, incluso en conexión con el relanzamiento de la estrategia de Lisboa, se afronta en relación al segundo aspecto de las cuestiones financieras, de las que apuntábamos al inicio de mi discurso: el relativo a la creación de una «dimensión política correlativa» a las obligaciones presupuestarias –diría el prof. Guarino–, o bien al desarrollo de la autonomía financiera de la Unión Europea. Existen aún profundas asimetrías en lo que podríamos definir como el proceso de integración europea en la constitución financiera. Por una parte asistimos a la consolidación de un sistema de obligaciones vinculantes orientadas a asegurar la convergencia de las finanzas públicas y el mantenimiento de la estabilidad, pero, por otra, se evidencia la profunda ausencia de autonomía financiera de la Unión Europea, que continúa rigiéndose por un presupuesto que no permite dar cobertura a las políticas europeas. En otras palabras, detrás de la cuestión

financiera se sitúa uno de los aspectos más desconocidos del déficit democrático: un presupuesto tan exiguo como el comunitario –lo recordaba hace poco el prof. Maestro Buelga que hablaba de «presupuesto virtual»– que depende en gran medida de las aportaciones de los Estados miembros, que presenta una serie de reglas de contabilidad particulares por las que no cabe un acuerdo sobre los gastos si no existe un previo acuerdo sobre los ingresos, termina por limitar fuertemente las políticas (demandadas a los Estados) y, por consiguiente, el desarrollo económico.

Si de hecho el presupuesto comunitario depende en más del 90 por ciento de los ingresos de las aportaciones que realicen los Estados miembros, el sistema está pensado de tal modo que empuja a cualquier Estado a defender el presupuesto nacional y sus beneficios. En otras palabras, la capacidad de actuación de la Unión Europea continua estando fuertemente limitada por las decisiones presupuestarias de los Estados miembros (a mayor profundidad, cfr. G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e procedure di bilancio della Comunità europea*, en *Trattato di diritto amministrativo europeo*, dirigido por M.P. Chiti y G. Greco, Parte general, tomo II, Segunda Edición, Milán, Giuffrè, 2007, 685 ss.).

En conclusión, respecto de las cuestiones financieras, no me siento en condiciones de expresar un juicio global en relación a la definición del ordenamiento de la Unión Europea como «compuesto», o bien «multinivel», sobre todo porque estas nociones me parecen asumir un carácter preferentemente descriptivo. Si, además, con estas fórmulas se pretende indicar que un ordenamiento compuesto o multinivel es aquél en que la parte nacional compensa el déficit democrático a nivel comunitario –como, por ejemplo, nos recordaba el prof. Balaguer Callejón– me limito a constatar que todo esto no sucede en lo que concierne a las cuestiones financieras y a la financiación de la Unión Europea. Esta última está claramente en manos de los Estados, que serán reacios a destinar recursos de su propio presupuesto al comunitario, al menos hasta que no tengan la certeza duradera de permanecer dentro de los parámetros (G. Guarino, *Eurosistema*, cit., 107). De aquí parecen derivarse gran parte de las dificultades para garantizar el paso efectivo del nivel estatal al comunitario y para ligar de este modo al rigor financiero el desarrollo económico y la tutela de los derechos.

RESUMEN

El presente estudio aborda dos aspectos relevantes en el ámbito de la Constitución económica, relativos a las cuestiones financieras y presupuestarias de la Unión. Se trata de aspectos inherentes al gobierno de la economía en la Unión Europea que permiten realizar un juicio de continuidad respecto a los planteamientos originarios y las propuestas transferidas al proyecto de Tratado constitucional y las sometidas a debate tras su revisión. Y es que desde el Tratado de Maastricht las normas sobre las cuentas públicas se mueven en el terreno del Pacto de estabilidad y la disciplina presupuestaria. Para el examen de estas cuestiones, el estudio analiza, por una parte, el alcance de las obligaciones presupuestarias establecidas por la Unión a los Estados miembros y, por otra, el del presupuesto comunitario y la autonomía financiera de la Unión, cuestiones cuya relación pretende ser demostrada en este trabajo.

PALABRAS CLAVE: Gobierno económico, Constitución económica, Presupuesto, autonomía financiera, Pacto de estabilidad.

ABSTRACT

This research studies two relevant aspects for the economic constitution: the financial and budgetary matters of the European Union. The study of these aspects, inherently related to economy of the European Union, allows carrying out an opinion of continuity to original proposals, the ones, that were included in the European Constitution, and those which have been under debate after the revision process. From the Maastricht Treaty until now, Public Accounts Rules moves inside the field of the stability agreement and the budgetary discipline. For the analysis of these matters, this research studies the significance of the Member States budgetary obligations, defined by European Union, EU Budget and Financial Autonomy of the Union; in order to prove the relationship between them.

KEY WORDS: Economic Government, Economic Constitution, Budget, Financial Autonomy, Stability Agreement.