

LAS REFORMAS PARA CONSTRUIR
LA UNIÓN ECONÓMICA EUROPEA:
¿UNA SOLUCIÓN DEFINITIVA
A LAS DEFICIENCIAS DE LA IMPERFECTA
UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA?

THE REFORMS TO BUILD
THE EUROPEAN ECONOMIC UNION:
A FINAL SOLUTION TO THE WEAKNESSES
OF AN IMPERFECT ECONOMIC
AND MONETARY UNION?

*Rashid Mohamed Vázquez**

Resumen

España y los países del sur de Europa se han visto fuertemente afectados por una crisis que incluso ha amenazado a la supervivencia del Euro y que ha mostrado las insuficiencias derivadas del imperfecto diseño jurídico de la Unión Económica y Monetaria. Muchas han sido las reformas emprendidas dirigidas a lograr un mayor nivel de integración económica para poder hacer frente a la crisis. Este trabajo pretende evaluar la situación actual de la Unión Económica y Monetaria tras estas reformas, analizando el desarrollo normativo producido en los ámbitos de la asistencia financiera y de la coordinación y disciplina económica. Posteriormente, se analizará si estas reformas han venido acompañadas de deficiencias que puedan afectar al futuro de la Unión Económica y Monetaria, advirtiendo las imperfecciones y desafíos a los que se enfrenta la actual Unión Económica y Monetaria y que deben superarse para garantizar el éxito del proyecto de integración europeo.

Palabras clave: Unión Económica y Monetaria, crisis económica, gobernanza económica, asistencia financiera.

* Máster en Estudios de la Unión Europea. Licenciado en Derecho, en Administración de Empresas y en Economía por la Universidad de Salamanca. Artículo recibido el 3 de enero de 2016 y aceptado para su publicación el 2 de marzo de 2016. Correo electrónico: rashid@usal.es.

Abstract

Spain and the countries of southern Europe have been severely affected by a crisis that has even threatened the pervivence of the euro and has shown the weaknesses arising from imperfect legal design of the Economic and Monetary Union. Many reforms have been undertaken to achieve a higher level of economic integration in order to overcome the economic crisis. This paper aims to assess the current situation of the Economic and Monetary Union after these reforms, by analyzing regulatory developments in the areas of financial assistance and economic coordination and discipline. After that, the article is meant to answer whether these reforms have been accompanied by deficiencies that could affect the future of the Economic and Monetary Union, by noticing the imperfections and challenges that the current Economic and Monetary Union is facing and that must be overcome to ensure the success of the European integration project.

Keywords: Economic and Monetary Union, economic crisis, economic governance, financial assistance.

I. Introducción

Este trabajo analizará las reformas emprendidas en el ámbito de la UEM ofreciendo también una reflexión sobre los posibles desafíos e imperfecciones existentes en la materia. En concreto se pretende dar respuesta a dos preguntas. La primera cuestión a evaluar es la relativa a si la configuración jurídica de la UEM presente tras el Tratado de Lisboa se ha visto afectada por las reformas acometidas en el ámbito de la gobernanza económica y la creación de mecanismos de asistencia financiera. Para ello, partiendo del diseño jurídico de la UEM presente en Lisboa (al que se dedicará el epígrafe II de este trabajo), se tratará de ofrecer una exposición que recoja lo fundamental de las múltiples reformas en materia económica llevadas a cabo desde 2010¹ (epígrafe III) y que son responsables de la configuración actual de la UEM.

Ello conducirá a la segunda cuestión a estudiar. Se evaluará si la configuración actual de la UEM fruto de las reformas acometidas supone una solución definitiva a las imperfecciones en materia económica que han caracterizado a la Unión Europea o si por el contrario todavía existen

¹ Como señala Araceli MANGAS MARTÍN, fue entonces cuando “se tomó conciencia del abismo entre el vacío de competencias para la gobernanza económica y la rígida y detallada unión monetaria”. Araceli MANGAS MARTÍN, “Estudio introductorio: Post-Lisboa y la Larga Crisis”, p. 18.

imperfecciones y desafíos que deben ser superados en la futura configuración jurídica de la UEM. Para responder a esta cuestión se ofrecerá una reflexión (epígrafe IV) que recogerá los principales elementos que pueden ser objeto de crítica en la materia, desarrollando algunos de los posibles aspectos polémicos que ya se habrán ido atisbando a lo largo del trabajo. Tras ello se estará en condiciones de determinar fundamentadamente si existen deficiencias de alcance importante en este ámbito a las que la futura configuración jurídica de la UEM deberá dar respuesta.

Debe tenerse en cuenta, que por razones de extensión, el gran desarrollo producido en el ámbito de la Unión Bancaria no será objeto de estudio en estas páginas, sino que el análisis se centrará en las reformas producidas en los dos ámbitos ya reseñados: el de la coordinación y disciplina económicas, así como el de los mecanismo de asistencia financiera, que pueden considerarse como las dos caras de la misma moneda, en cuanto la asistencia ha demostrado estar sometida a una condicionalidad que requiere el cumplimiento de la disciplina económica. De forma que para contar con una perspectiva global de las transformaciones ocurridas en este campo se ofrecerá en primer lugar una descripción de los sucesivos avances producidos en los ámbitos reseñados, tales como el Pacto por el Euro Plus, “*six pack*”, “*two pack*”, Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, Fondo Europeo de Estabilización Financiera o el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Tras ello, en segundo lugar, se podrá llevar a cabo una reflexión sobre los posibles aspectos cuestionables que han conllevado estas reformas, tales como los efectos negativos sobre el equilibrio institucional, el método comunitario, la rendición de cuentas, la transparencia, la existencia de un adecuado sistema de garantías jurisdiccionales, la unidad legal e institucional o la ausencia de una genuina solidaridad entre Estados².

Por tanto este trabajo responde al interés que suscita el estudio de la situación actual de la Unión Económica tras las complejas reformas emprendidas y que reviste especial relevancia si se tiene en cuenta que

² Por tanto estas páginas se centrarán en la exposición y efectos sobre el marco comunitario de estas reformas y no abordarán otras cuestiones que ya han sido analizadas con profundidad por la doctrina, tales como la controvertida compatibilidad con el Derecho de la UE de instrumentos como el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Para este análisis de compatibilidad con el Derecho de la UE puede acudir a: Bruno DE WITTE y Thomas BEUKERS, “The Court of Justice approves the Creation of the European Stability Mechanism outside the EU Legal Order: Pringle”, pp. 804-848; Luis Miguel HINOJOSA MARTINEZ, “La compatibilidad del Mecanismo Europeo de Estabilidad con el Derecho Europeo: Jurisprudencia para tiempos de crisis”, pp. 212-236; Jean Victor LOUIS, “La Sentencia Pringle”, pp. 1-20.

algunas incluso prevén su incorporación próxima a los Tratados. Todavía más patente queda el interés que suscita la evaluación de la existencia de posibles imperfecciones en el actual diseño de la UEM, puesto que determinará la configuración de la futura UEM. Las razones para investigar sobre este tema son aun mayores si se tiene su actualidad, ya que desgraciadamente la Unión Económica y Monetaria está viviendo en los últimos meses un momento de gran incertidumbre. Se habla por primera vez de la posibilidad real de que un Estado miembro abandone la zona euro, quizá algunas imperfecciones en la UEM que se abordan en este trabajo hayan influido en que se haya llegado a una situación como esta.

II. La arquitectura original de la Unión Económica y Monetaria en su diseño pre-crisis: “la UEM asimétrica”

El diseño de la Unión Monetaria³ se ha fundamentado en el logro del Mercado Interior y la consecución de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. No se decidió pues construir una auténtica Unión Económica y Monetaria, optando en cambio por la mera coordinación en el plano económico habida cuenta de que una genuina integración económica requería de un grado de integración política que no se estaba en condiciones de aceptar por todos los Estados⁴. Fue así como se dotó de competencia exclusiva a la Unión en el plano monetario mientras que en el plano económico se dejaban a la Unión unos muy escasos poderes de supervisión y coordinación provocando una constatada debilidad en el pilar económico de la UEM, a la que no pudieron hacer frente los escasos instrumentos de los que se disponía en materia económica a nivel comunitario⁵. De esta forma se construye lo que en este trabajo se denominará como “la UEM asimétrica”.

Conviene hacer una breve revisión de cuáles han sido esos instrumentos de gobernanza económica con los que ha contado tradicionalmente

³ No es el objeto de este trabajo ofrecer una revisión histórica de los sucesivos hitos en la construcción de la UEM. Para un estudio sobre la evolución histórica de la cuestión desde la Cumbre de la Haya de 1969 y el Informe Werner de 1970 hasta la implementación de la UEM en 1999 y su regulación actual en el Tratado de Lisboa puede consultarse: Miguel MOLTÓ CALVO, “La Unión Económica y Monetaria: Concepto, Evolución Histórica y Desafíos en la Gobernanza Económica de la UE”, pp. 816-837.

⁴ Andreu OLESTI RAYO, “La Evolución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, p. 53.

⁵ Jean Victor LOUIS, “La Gobernanza Económica y Monetaria de la Zona Euro frente a la Crisis”, p. 255.

la UE desde el Tratado de Maastricht hasta el año 2010, momento en el que se inician importantes reformas en este ámbito añadiendo nuevos instrumentos a la gobernanza económica europea. Estos instrumentos en materia económica presentes en la arquitectura tradicional de la UEM son: las grandes orientaciones de política económica, el procedimiento de déficit excesivo y los correlativos procedimientos de supervisión de la situación presupuestaria y nivel de endeudamiento de los Estados miembros, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los Programas Nacionales de Reforma introducidos por la Nueva Estrategia de Lisboa .

En cuanto a las grandes orientaciones de política económica u orientaciones generales de política económica están previstas en el art. 121.2 del TFUE. Debe señalarse que son adoptadas anualmente por mayoría cualificada mediante una recomendación del Consejo sobre la base de unas Conclusiones del Consejo Europeo que aprueben el informe sobre el proyecto de orientaciones generales que en un primer momento hubiera elaborado el Consejo a partir de una recomendación de la Comisión Europea⁶. Estas orientaciones no tienen carácter vinculante, se trata de instrumentos de *soft law*⁷. Además los Tratados han previsto igualmente un procedimiento de supervisión multilateral de la evolución de las políticas económicas nacionales y de la adecuación de estas a las orientaciones generales de política económica, contenida dicha previsión en la actualidad en el art. 121.3 del TFUE⁸. En caso de contradicción de las orientaciones generales la única consecuencia será una advertencia de la Comisión al Estado infractor y la posibilidad de que sobre una recomendación de la Comisión, el Consejo envíe a dicho Estado recomendaciones dirigidas a subsanar la vulneración de las orientaciones generales, como prevé en la

⁶ Debe tenerse en cuenta adicionalmente que el art. 136 del TFUE recoge además unas orientaciones generales para la zona euro, que deberán ser compatibles con las grandes orientaciones de política económica de la Unión y que son adoptadas por mayoría cualificada de los Estados de la zona euro, puesto que el resto de miembros del Consejo no tienen derecho a voto conforme a lo previsto en el Tratado.

⁷ Francisco Javier DONAIRE VILLA, "Coordinación, Convergencia y Supervisión de las Políticas Macroeconómicas y Presupuestarias de los Estados Miembros en el Derecho Originario de la Unión Europea", pp. 19-20; MOLTÓ CALVO, *op. cit.*, p. 844.

⁸ Debe repararse en que en lo relativo a las grandes orientaciones de política económica, se da un papel mínimo al Parlamento Europeo, al que solo se le informa de las orientaciones una vez estas están adoptadas y quien no tiene ningún poder de influencia, mucho menos de bloqueo, en el procedimiento de supervisión multilateral de cumplimiento de las orientaciones. Como se apreciará en este trabajo, la respuesta dada a la crisis económica en la Unión potenciará profundamente la utilización de procedimientos donde el Parlamento Europeo no tendrá poder de influencia ni participación real. Sobre la exclusión del Parlamento en las orientaciones generales de política económica, esta es puesta de manifiesto en DONAIRE VILLA, *op. cit.*, pp. 19-20.

actualidad el art. 121.4 del TFUE, sin que tengan tampoco estas recomendaciones carácter vinculante⁹.

El segundo instrumento tradicional en materia de gobernanza económica de la Unión Europea es el relativo a la prohibición de déficits excesivos y los correlativos procedimientos de supervisión de la situación presupuestaria y nivel de endeudamiento de los Estados miembros¹⁰, detalladamente descrito hoy en el art. 126 del TFUE y concretado en sus valores de referencia a través del Protocolo anejo núm. 12¹¹. A diferencia de lo que ocurría con el incumplimiento de las orientaciones generales de política económica, el incumplimiento por parte de un Estado miembro puede acarrear una sanción al Estado miembro infractor, si bien dicho elemento corrector distaba mucho en su diseño original de tener carácter automático.

En 1997 se añadiría un tercer instrumento¹² para fortalecer la vertiente económica de la UEM, el PEC¹³. Este instrumento constaba desde

⁹ Cabe señalar de hecho de que en la redacción previa al Tratado de Lisboa, la Comisión Europea ni siquiera podía enviar la citada advertencia al Estado infractor directamente, sino que debía formular una recomendación al Consejo, quien en todo caso decidiría si transmitirla al Estado infractor. Así se pone de manifiesto en MOLTÓ CALVO, *op. cit.*, p. 844.

¹⁰ Como condiciones coayudantes de las citadas normas de estabilidad presupuestaria contenidas en el art. 126 del TFUE, debe hacerse referencia a las prohibiciones y normas de disciplina presentes en los arts. 123 a 125 del TFUE en lo relativo a mutualización o avales de deuda pública y en el acceso privilegiado al crédito de los sectores públicos de los Estados miembros a través del Banco Central Europeo, los Bancos Centrales nacionales y la Banca pública o privada. Así se señala en DONAIRE VILLA, *op. cit.*, p. 26.

¹¹ También en materia de procedimiento de supervisión de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento la participación del Parlamento es, conforme a los Tratados, meramente testimonial y de simple recepción de información. Excluir al Parlamento en una cuestión con tan importantes repercusiones sobre las políticas aplicadas por los Estados, supone un importante déficit de legitimidad democrática que se aleja del método institucional que proponía el Informe Delors, que en su punto 59 establecía para este procedimiento la coparticipación del Parlamento y del Consejo tal y como se señala en DONAIRE VILLA, *op. cit.*, p. 23. Como se ha anticipado ya, las reformas en la UEM para dar respuesta a la crisis, profundizarán en la exclusión de las instituciones de carácter supranacional como el Parlamento.

¹² Esta cuestión es estudiada en Miguel MOLTÓ CALVO, “La Gobernanza Económica en la Unión Económica y Monetaria: Necesidad de más reformas”, p. 162.

¹³ La necesidad de un Pacto de Estabilidad fue defendida enérgicamente por Alemania con el fin de reforzar la disciplina presupuestaria. Para responder a las demandas francesas se incluiría la palabra crecimiento en su denominación dando lugar al “Pacto de Estabilidad y Crecimiento” que sería aprobado por Resolución del Consejo Europeo celebrado en Amsterdam el 17 de junio de 1997 y desarrollado por el Reglamento (CE) 1466/97 de 7.07.1997, sobre el fortalecimiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DOUE N° L 209, 2.8.97, pp. 1-5)

un inicio de un elemento preventivo y otro corrector. En cuanto al primero destaca la obligación de los Estados de presentar anualmente a la Comisión y al Consejo unos programas donde establezcan las medidas para mantener unas situaciones presupuestarias saneadas en un horizonte de tres años. Se trata de los Programas de Estabilidad en el caso de los Estados de la zona euro y los Programas de Convergencia en el caso de países no pertenecientes a la eurozona. En cuanto al elemento corrector, preveía que si un Estado incumple sus obligaciones en materia de déficit, se abriría un procedimiento en el que el país infractor deberá seguir las recomendaciones del Consejo para corregir dicha infracción, cuyo incumplimiento supondría la aplicación de sanciones.

Por último debe señalarse que desde 2005 hay que añadir a los instrumentos de gobernanza ya descritos, los Programas Nacionales de Reforma que fueron aprobados en el marco de la Nueva Estrategia de Lisboa¹⁴. En estos Programas los Estados debían especificar las reformas estructurales que llevarían a cabo para lograr los objetivos de dicha Estrategia. Al igual que en el caso de los Programas de Convergencia y de Estabilidad, la evaluación del cumplimiento la realizaba la Comisión y posteriormente el Consejo emitía un dictamen con las recomendaciones correspondientes al Estado miembro. Se trataba pues de otro instrumento de *soft law*.

Puede advertirse que tan limitados instrumentos en materia económica contrastan con la omnipotente competencia exclusiva que se confiere a la Unión en materia monetaria, siendo difícil así el logro de una UEM equilibrada¹⁵. Se configura pues desde el Tratado de Maastricht una UEM

y por el Reglamento (CE) 1467/97 de 7.07.1997, relativo a la aceleración y clarificación de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo (DOUE N° L 209, 2.8.97, pp. 6-11).

Precisamente Alemania, que abogaba por un endurecimiento de la disciplina fiscal, incumplió, al igual que Francia, el PEC en 2003 al sobrepasar el 3% de déficit, por lo que la Comisión abrió un procedimiento por déficit excesivo a este país y a Francia, que sin embargo el Consejo rechazaría continuar. Así se recoge en MOLTÓ CALVO, "La Unión Económica...", *op. cit.*, pp. 845-846.

¹⁴ COM (2005) 24 final, "Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa", pp. 1-32.

¹⁵ Además de la insuficiencia de los únicamente cuatro instrumentos en materia económica ya analizados, basados sobre todo como se ha descrito ya en normas de *soft law*, agravó la situación el hecho de la sistemáticamente incorrecta aplicación de dichos instrumentos. Miguel MOLTÓ CALVO lo resume del siguiente modo: "Todos estos instrumentos nunca se aplicaron correctamente. Las grandes orientaciones de política económica tenían carácter voluntario y cuando algún país fue advertido por sus pares de su desviación de las mismas, su reacción fue ignorar tales recomendaciones. (...) Nunca se aplicaron sanciones por el incumplimiento del déficit ni se abrieron procedimientos contra los países que no cumplían el otro criterio de Maastricht, el de la deuda pública, a pesar de que algunos de ellos llegaron a situarse en torno al 100 por 100 respecto a su PIB. (...) El PEC perdió gran

asimétrica, que permaneció inalteradamente asimétrica en el diseño presente en el Tratado de Lisboa¹⁶. Esta asimetría en la arquitectura original de la UEM fue una decisión política, tomada en su momento por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros¹⁷, configurando una UEM coja de la pata económica¹⁸, a la que se bautiza en este trabajo como la UEM asimétrica. Esta UEM asimétrica no presentó problemas en los tiempos de prosperidad económica pero terminaría finalmente enfrentándose a desafíos que amenazarían su misma existencia cuando el euro hubo de enfrentarse a la larga crisis financiera de 2008¹⁹.

parte de su credibilidad cuando en 2003 la Comisión abrió un procedimiento por déficit excesivo a Alemania y Francia por sobrepasar el 3 por 100 de déficit público respecto a su Producto Interior Bruto, pero el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE no lo ratificó. (...) Por lo que se refiere a los Programas de Estabilidad y Convergencia así como a los Programas Nacionales de Reforma, cabe decir que no todos los países cumplieron lo estipulado en los mismos”, en MOLTÓ CALVO, “La Gobernanza Económica...”, *op. cit.*, p. 162.

¹⁶ FRANCISCO JESÚS CARRERA HERNÁNDEZ, “El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: ¿Un Impulso a la Realización de la Política Económica de la Unión Europea o un Tratado Superfluo e Innecesario?”, p. 3; Manuel LÓPEZ ESCUDERO, “Las Interminables Reformas de la Gobernanza Económica de la Zona Euro”, p. 1; LOUIS, *op. cit.*, p. 255.

¹⁷ Dicha decisión de configurar una UEM voluntariamente asimétrica puede ser reflejo no solo de una resistencia a ceder soberanía, sino también de la asunción de una perspectiva basada en la eficiencia de los mercados, concibiendo la integración monetaria y el mercado único como una fuente de beneficios y crecimiento del que serían copartícipes los Estados miembros, con lo que no sería necesario establecer mecanismos de solidaridad para compartir también los posibles costes y riesgos que traería la Unión Monetaria. Se trata pues de Unión Monetaria concebida como una “comunidad de beneficios y no también como una “comunidad de riesgos” en el sentido en el que describen detenidamente Edoardo CHITI y Pedro Gustavo TEIXEIRA. Resulta interesante reproducir en esta línea un fragmento de su trabajo: “In the traditional construction of the EU economic constitution, which has dominated the process of European Integration, it was assumed that private actors and Member States could benefit by the new economic opportunities deriving from expansion of business activities, market liberalization, free circulation of capital and the establishment of a single monetary policy within the EU legal order. Yet, Member States were not called to share the risks inherent to the projects of the internal market and the EMU. Reflecting the utopian promise of permanent economic and financial growth encapsulated in the original architecture of the EU economic constitution, EU law did not traditionally provide legal and institutional instruments to mutualize among Member States the potential costs of economic imbalances and disturbances”. Edoardo CHITI y Pedro Gustavo TEIXEIRA, “The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis”, p. 698. Sin embargo la insuficiencia de un modelo basado en la eficiencia de los mercados sería finalmente demostrada por la crisis, tal y como se recoge en LOUIS, *op. cit.*, p. 281.

¹⁸ Fue el propio Jacques Delors quien la calificó como una Unión Económica y Monetaria coja, puesto que solo se apoyaba en una pata, la monetaria. Así se pone de manifiesto en MOLTÓ CALVO “La Unión Económica...”, *op. cit.*, p. 834

¹⁹ Como recuerda Miguel Moltó Calvo habían anticipado ya en los años 60 los requisitos que se debían cumplir en una Unión Monetaria óptima autores como Robert

La consecuencia de este diseño original imperfecto, preparado para épocas de crecimiento, pero no para dar respuesta a posibles *shockes* en la economía es ya conocida, en 2010 debe abordarse un proceso de reformas en el ámbito de la UEM que quizá no hubiera sido necesario llevar a cabo si el Consejo Europeo de Roma de 14 y 15 de diciembre de 1990 hubiera atendido las propuestas del presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, quien defendía incluir una auténtica pata económica en la UEM. Sin embargo la oposición de los Jefes de Estado y de Gobierno a que la Conferencia Intergubernamental encargada de elaborar la parte económica y monetaria del Tratado de Maastricht a que se *añadiera la competencia presupuestaria y fiscal a la competencia monetaria* lo imposibilitaría. Una decisión a nivel político esta sobre la que se pronunció de forma muy dura el propio Jacques Delors²⁰.

III. Las reformas en la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria desde 2010: "la actual UEM"

Movida por la gravedad de los hechos que amenazaban la propia estabilidad de la zona euro, y en última instancia la supervivencia de este y con él, el futuro del proyecto de integración europeo²¹, la Unión tuvo que dar respuesta, como se ha avanzado ya, a las deficiencias de la UEM asimé-

Mundell, Gary Mckinnon y Peter Kennen. MOLTÓ CALVO, "Unión Económica...", *op. cit.*, pp. 839-842.

En efecto, la teoría económica había advertido ya que en una Unión Monetaria en la que no exista un elevado grado de convergencia económica entre los Estados miembros y en presencia, como es el caso europeo, de una flexibilidad laboral reducida con un mercado de trabajo en el que la movilidad de la mano de obra entre países es mínima, la única solución para mantener la estabilidad será la existencia de mecanismos de transferencia fiscal. Unos mecanismos de transferencia fiscal para compensar *shockes* asimétricos que no existían en 2008. De hecho como se verá en el epígrafe IV, en la actualidad no puede afirmarse que exista una auténtica solidaridad entre Estados, sino más bien una solidaridad condicionada. Sobre las uniones monetarias óptimas puede consultarse desde un punto de vista didáctico Rafael MUÑOZ DE BUSTILLO y Rafael BONETE PERALES, *Introducción a la Unión Europea: un Análisis desde la Economía*, pp. 179-182.

²⁰ José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "El Nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: Reflexiones a Propósito de una Peculiar Reforma al Margen de los Tratados Constitutivos", pp. 397-431.

²¹ Sobre la vinculación entre la supervivencia del euro y el proyecto de integración europeo se pronuncian también: Alberto DE GREGORIO MERINO, "Reflexiones Preliminares sobre la Unión Bancaria", p. 9; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *op. cit.*, pp. 401-402.

trica, creando nuevos instrumentos que reforzarán el pilar económico de la UEM. Para lograr esta empresa, la UE y sus Estados miembros reforzaron por un lado la gobernanza económica de la Unión con instrumentos adoptados dentro del ordenamiento comunitario, caso del “*six pack*”²² o “*two pack*”²³, pero también con instrumentos fuera del ordenamiento de la Unión, caso del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. Por el otro lado se creaban mecanismos de asistencia financiera para los países con dificultades, algunos de corte comunitario, como el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, acompañados de otros mecanismos ajenos al marco jurídico de la Unión Europea, como el Fondo Europeo de

²² Se ha denominado “*six pack*” al conjunto de reglamentos y directivas que presentó la Comisión Europea en 2010 para reforzar la gobernanza económica europea y que entrarían en vigor el 13 de diciembre de 2011. Estas medidas legislativas son las siguientes: Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8.11.2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DOUE L 306, 23.11.2010, pp. 41-47); Reglamento (UE) 1173/2011 del Parlamento europeo y del Consejo de 16.11.2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro (DOUE N° L 306, 23.11.2010, pp. 1-7); Reglamento (UE) 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.11.2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (DOUE N° L 306, 23.11.2010, pp. 8-11); Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.11.2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DOUE N° L 306, 23.11.2010, pp. 12-24); Reglamento (UE) 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.11.2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DOUE N° L 306, 23.11.2010, pp. 25-32); y finalmente el Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8.11.2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DOUE N° L 306, 23.11.2010, pp. 33-40).

²³ El denominado “*two pack*” hace referencia al paquete de dos reglamentos propuestos por la Comisión para reforzar la supervisión y coordinación económica de la eurozona. Los dos reglamentos que componen el llamado “*two pack*” entraron en vigor el 30 de mayo de 2013 y son el Reglamento (UE) 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21.05.2013, 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 (DOUE N° L 140, 27.05.2013, pp. 1-10) y el Reglamento (UE) 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21.05.2013, 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 (DOUE N° L 140, 27.05.2013, pp. 11-23).

Resulta llamativo que la Comisión realizó su propuesta incluso antes de que entrara en vigor la legislación del “*six pack*”. Esto refleja una cierta improvisación que ha venido mostrando la Unión en sus actuaciones en el ámbito de la UEM. Una reflexión similar sobre la no premeditación en las actuaciones de la Unión para dar respuesta a la crisis se encuentra en: DE GREGORIO MERINO, “Reflexiones Preliminares...”, *op. cit.*, 2014, p. 2.

Estabilización Financiera²⁴ o el posteriormente implementado Mecanismo Europeo de Estabilidad. De esta forma la Unión Europea se aventuró en un profundo proceso de reformas, muy poco tiempo después de la entrada en vigor en diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa, rompiéndose así con la expectativa de permanencia y pretendida estabilidad sin perspectivas de grandes transformaciones en el terreno comunitario que este tratado había generado²⁵.

De este modo, pueden sistematizarse las actuaciones acometidas por la Unión en la UEM agrupándolas en dos grandes pilares²⁶, el relativo al reforzamiento de la coordinación, disciplina y gobernanza económica europea y el relativo a la creación de mecanismos de asistencia financiera. Ambos contribuirán a reforzar la vertiente económica de la UEM²⁷ y

²⁴ En algunos artículos la doctrina se refiere a este mecanismo como Facilidad Europea de Estabilización Financiera por ser una traducción más literal de su denominación en inglés *European Financial Stability Facility*. En este trabajo se utilizará el término “Fondo” en lugar de “Facilidad”, al entender que se trata de una traducción más correcta y que además es utilizada en los documentos oficiales de la Unión Europea.

²⁵ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *op. cit.*, p. 399. Aunque es cierto que los Tratados (a excepción del art. 136.3 del TFUE) no se han visto modificados, las reformas emprendidas profundizarán en la integración económica más allá de lo previsto inicialmente en el escenario Lisboa acudiendo también al ámbito del Derecho Internacional. Por ello puede decirse que si bien no ha habido grandes transformaciones que afecten al terreno comunitario derivadas de nuevas reformas formales de los Tratados, en el ámbito material si ha habido transformaciones importantes que han conducido a una mayor integración económica.

²⁶ Hacen esta distinción en dos grandes bloques varios de los autores que abordan el tema. En este sentido puede consultarse por ejemplo: Alberto DE GREGORIO MERINO, “Legal Developments in the Economic and Monetary Union during the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance”, pp. 1613-1614; LÓPEZ ESCUDERO, *op. cit.*, p. 2.

²⁷ Para completar la acción de la Unión en la respuesta a los fallos presentes en el diseño constitucional mostrados por la crisis financiera, habría que hacer mención también a una tercera rama muy relevante, la relativa a los progresos acometidos en la Unión Bancaria. Cabe señalar que tampoco la actuación de la Unión en el ámbito de la Unión Bancaria ha estado exenta de polémica. En este sentido cabe citar el interrogante sobre si el ámbito de supervisión directa del Mecanismo Único de Supervisión será suficiente, o por el contrario es susceptible de plantear problemas en el futuro debido a que no ejerce dicha supervisión sobre todas las entidades bancarias. Esta decisión se debió a la presión de varios Estados, entre ellos Alemania, que optaban por una supervisión del MUS limitada a las principales entidades. De esta forma la mayoría de las entidades bancarias continúan bajo supervisión nacional, mientras que el Mecanismo Único de Supervisión solo ejerce su vigilancia directamente sobre aquellas entidades financieras más relevantes: todas aquellas que representen más del 20% del PIB de un país o tengan unos activos superiores a 30.000 millones de euros, supervisándose al menos tres entidades por país. No es objeto de este trabajo, sin embargo, analizar la materia relativa a la Unión Bancaria, aunque pueden recogerse aquí algunas obras de consulta que han seguido el desarrollo de la Unión Bancaria ofreciendo diferentes contribuciones sobre la materia. Cabe citar en

construirán lo que en este trabajo se denominará “la actual UEM” fundamentada pues en el pilar de los mecanismos de asistencia financiera y en el pilar de la coordinación, disciplina y gobernanza económica.

Antes de abordar las medidas llevadas a cabo en ambos pilares, debe ponerse de manifiesto el gran protagonismo que ha tenido en la materia, por una parte la denominada Cumbre del Euro, no regulada como institución en los Tratados, y por otro lado el Eurogrupo. En cuanto a la Cumbre del Euro, está formada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países cuya moneda es el euro. Se comenzó a reunir en octubre 2008, a iniciativa de la Presidencia rotatoria francesa, para impulsar la respuesta a la crisis económica de la Unión. Desde entonces y pese a no tener respaldo legal en el ordenamiento de la Unión, ha continuado reuniéndose y consolidando su liderazgo en la materia²⁸, para finalmente encontrar una regulación legal fuera del ordenamiento comunitario, en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza²⁹, lo que es reflejo de la tendencia intergubernamental de la UE³⁰. Por otra parte, en cuanto al Eurogrupo, también ha superado las previsiones de los Tratados, puesto que frente a las meras “reuniones de carácter informal” que prevé el Protocolo N° 14 anejo al TFUE, el Eurogrupo aborda cuestiones de importancia fundamental en el ámbito económico de la Unión³¹.

consecuencia: DE GREGORIO MERINO, “Reflexiones Preliminares...”, *op. cit.*, pp. 1-10, Manuel LÓPEZ ESCUDERO, “La Unión Bancaria en la Unión Europea: un tortuoso camino para un gran avance”, pp. 186-211; MOLTÓ CALVO, “La Gobernanza Económica...”, *op. cit.*, pp. 167-171.

²⁸ Será la Cumbre del Euro la responsable o al menos un actor relevante de muchos de los instrumentos que se estudiarán en este epígrafe, caso del Pacto por el Euro Plus, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, el Acuerdo de Servicio de préstamo con Grecia, y el Fondo Europeo de Estabilización Financiera.

²⁹ Art. 12 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

³⁰ En el epígrafe IV de este trabajo se prestará atención a esta cuestión. Sobre un estudio centrado específicamente en los cambios en el equilibrio institucional de la Unión Europea con un creciente protagonismo de estas instancias intergubernamentales puede citarse la reciente publicación: Araceli MANGAS MARTÍN, “El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción”, pp. 13-42.

³¹ Basta observar los órdenes del día del Eurogrupo contenidos en el programa de trabajo para el primer semestre de 2015, donde se abordarán cuestiones con una importancia vital para el futuro de la Unión y de sus Estados miembros, caso de la situación de Grecia. Debe resaltarse también que las reuniones del Eurogrupo tienen lugar de manera previa a las del ECOFIN, determinando previamente también el papel que este puede jugar. EUROGRUPO, *Work programme for the Eurogroup for the first half of 2015*. Este aumento de la importancia del Eurogrupo está refrendado en la hoja de ruta de la futura UEM, al estar prevista como objetivo en el reciente documento que se ha denominado comúnmente “*five president's report*”: Jean Claude JUNCKER, Donald TUSK, Jeroen DIJSENBLOEM, Mario DRAGHI, Martin SCHULZ, “Realizar la Unión Económica y Monetaria”, p. 20.

1. EL REFORZAMIENTO DE LA COORDINACIÓN, GOBERNANZA Y DISCIPLINA ECONÓMICA

En la materia relativa al reforzamiento de la coordinación, gobernanza y disciplina económica, debe retenerse que se han entremezclado instrumentos jurídicos de muy diferente naturaleza, instrumentos de *soft law*, caso del Pacto por el Euro Plus o del Pacto por el Crecimiento y el Empleo, con otros instrumentos vinculantes que forman parte del ordenamiento comunitario, caso del “*six pack*” y del “*two pack*”, así como otros instrumentos que establecen obligaciones desde el marco del derecho internacional, caso del Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza.

La Estrategia que orienta las actuaciones de la Unión en materia económica es la Estrategia Europa 2020, aprobada en 2010³² y en virtud de la cual los Estados deben presentar Programas Nacionales de Reforma dirigidos a lograr un crecimiento inteligente, con una economía basada en el conocimiento y la innovación, un crecimiento sostenible, promoviendo una economía más eficiente, ecológica y competitiva y un crecimiento integrador, alcanzando un nivel de empleo más elevado y garantizando la cohesión social y territorial³³. Precisamente el Pacto por el Crecimiento y el Empleo³⁴ está orientado a favorecer ese modelo de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que utilice los recursos con eficiencia y genere empleo. Entre sus medidas pueden destacarse el logro del mercado único digital, completar el mercado único energético, aumentar la integración del mercado de trabajo a nivel europeo, y en definitiva aprovechar las potencialidades de crecimiento del mercado único y de los intercambios comerciales. Para cerrar el capítulo de instrumentos de *soft law*, debe hacerse referencia al Pacto por el Euro Plus, que fue acordado en la Cumbre del Euro del 11 de marzo de 2011³⁵, para posteriormente ofrecer a otros

³² COM (2010) 2020, “EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, pp. 1-32.

³³ Sobre la base de estas prioridades, se establecen diferentes objetivos, entre los que cabe destacar el logro de una tasa de empleo del 75% la reducción de la pobreza, disminuyendo en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza, alcanzar el 3% del gasto en I+D+I, reducir el abandono escolar por debajo del 10%, garantizar que un 40% de los jóvenes tengan estudios superiores y finalmente alcanzar el denominado objetivo 20/20/20 en materia de energía: reducir un 20% el consumo de energía; reducir otro 20% las emisiones de gases de efecto invernadero; y elevar la contribución de las energías renovables al 20% del consumo energético. COM (2010): 2020, “EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, p. 3.

³⁴ Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012.

³⁵ Conclusiones de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 11 de marzo de 2011.

países de la Unión su adhesión al mismo en el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011³⁶, de esta forma han sido 23 Estados los que lo han firmado. Mediante este pacto se pretende reforzar la coordinación de sus políticas y favorecer la convergencia, los principales ejes de este Pacto por el Euro Plus son cuatro: la competitividad, el empleo, la sostenibilidad de las finanzas públicas y el reforzamiento de la estabilidad financiera.

Sin embargo, el cumplimiento de algunas de las anteriores disposiciones no parece que esté siendo elevado, muchos autores han pronosticado que la Estrategia Europa 2020, como heredera de la fracasada Nueva Estrategia de Lisboa, correrá la misma suerte que su antecesora³⁷. Efectivamente la Comisión ha reconocido en su balance sobre el cumplimiento de la Estrategia³⁸, que hasta ahora el cumplimiento de algunos de los objetivos más relevantes no se acerca al deseable. Siendo esto así, puede intuirse que el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Pacto por el Crecimiento y el Empleo no se pueda valorar tan positivamente como sería aconsejable. Un año después de su puesta en marcha la Comisión requería al Consejo Europeo que reafirmase la necesidad urgente de cumplir todos los aspectos del Pacto por el Crecimiento y el Empleo, de forma que el consenso europeo necesario se tradujese en resultados concretos en materia de crecimiento y empleo³⁹. En cuanto al Pacto por el Euro Plus, la doctrina ha puesto de manifiesto que en verdad se trata únicamente de un “nuevo compromiso asumido por veintitrés Estados en un plano estrictamente político para complementar la estrategia 2020”⁴⁰.

Hasta aquí no se aprecian diferencias remarcables con los instrumentos que se encontraban en la UEM asimétrica, tratándose de instrumentos cuyo grado de cumplimiento dependerá de la voluntad política de los Estados miembros. Sin embargo, en la respuesta a la crisis, la Unión y sus Estados miembros pondrán en marcha instrumentos que impondrán

³⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011.

³⁷ Este mismo pronóstico se encuentra en CARRERA HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 5; LÓPEZ ESCUDERO, “Las Interminables Reformas...”, *op. cit.*, p. 5; MOLTÓ CALVO, “La Gobernanza Económica...”, *op. cit.*, p. 166.

³⁸ COM (2014) 130 final, “Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, pp. 1-25.

³⁹ COMISIÓN EUROPEA, “El Pacto por el Crecimiento y el Empleo: un año después. Informe para el Consejo Europeo, 27 y 28 de junio de 2013”, p. 8.

⁴⁰ CARRERA HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 7. Si bien pese a su carácter político, su grado de cumplimiento en cuanto a resultados en aumento de la coordinación y disciplina presupuestaria ha sido, a diferencia de los casos anteriores, elevado. Esto puede deberse a otros instrumentos en materia de coordinación y gobernanza económica que no son de *soft law* sino de *hard law* y que se describen en este epígrafe.

obligaciones vinculantes en materia económica. En este ámbito de la coordinación, gobernanza y disciplina económica, debe hacerse referencia al “*six pack*”, al semestre europeo, “*two pack*” y al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. Estas medidas producirán un doble efecto⁴¹, por un lado un reforzamiento de los procedimientos de supervisión promoviendo menor discrecionalidad en su ejecución, por otro lado una extensión en el tradicional ámbito de supervisión de la Unión, que no se restringirá a la política fiscal sino a la política económica en un sentido amplio pretendiendo con esto evitar desequilibrios macroeconómicos⁴².

El “*six pack*” es un paquete de medidas legislativas formado por cinco Reglamentos y una Directiva⁴³ que presentó la Comisión en septiembre de 2010 y que entraría en vigor en diciembre de 2011 para hacer frente al desequilibrio macroeconómico, reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y lograr una mejor supervisión presupuestaria y coordinación de políticas. La doctrina ha destacado como rasgos más relevantes algunos de los siguientes⁴⁴. En el ámbito de la corrección de desequilibrios macroeconómicos, se buscan sanciones más automáticas mediante el denominado sistema de sanciones con mayoría cualificada inversa. Así pues, para aceptar una propuesta de la Comisión de sanción a un Estado miembro, no será necesaria la mayoría cualificada en el ECOFIN, sino que por el contrario esta sanción se considerará aprobada salvo que se reúna una mayoría cualificada que la rechace⁴⁵. En cuanto al fortalecimiento del PEC, este queda modificado tanto en su componente preventivo como en el corrector. En cuanto al primero, se consagra la regla de prudencia de política presupuestaria, de forma que salvo que se den determinadas circunstancias, el incremento del gasto

⁴¹ Sobre esta cuestión Alicia HINAREJOS señala lo siguiente: “First, there has been an extension of formal EU surveillance, in that formal surveillance mechanisms created through measures of EU law now apply not just in the budgetary area, but also to broader economy policy; there is for the first time, formal surveillance of certain aspects of Member States’ economic policies to avoid macroeconomic imbalances [...] Second, there are indications of a trend towards the adoption of increasingly detailed and enforceable budgetary and economic surveillance that does not stop at the imposition of objectives, but that may also increasingly require certain specific reforms to achieve those objectives.”. Alicia HINAREJOS, “Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU”, p. 1632.

⁴² La doctrina ya ha criticado el hecho de que tradicionalmente la supervisión de la Unión limitara su atención al déficit público, ignorando otras variables macroeconómicas que también podían indicar la presencia de desequilibrios. En tal sentido se posiciona José María SERRANO SANZ, “La Encrucijada del Euro”, p. 4.

⁴³ Vid. supra n. 23.

⁴⁴ MOLTÓ CALVO; “Unión Económica...”, *op. cit.*, pp. 851-854.

⁴⁵ Art. 3 del Reglamento (UE) 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.11.2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro.

público de un país no debe exceder de una tasa prudente del crecimiento del PIB a medio plazo de dicho Estado⁴⁶. En cuanto al elemento corrector, se pretende prestar mayor atención no solo al déficit, sino al nivel de deuda. En consecuencia se establece que aquellos países que tengan un nivel de deuda superior al 60%, el valor previsto en el Protocolo N° 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, deberán reducir ese exceso de deuda a un ritmo de la veintea parte anual⁴⁷; sin embargo no se abrirá un procedimiento contra ese estado si se dan determinadas circunstancias. Respecto al nivel de déficit, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado por el “*six pack*” indicará que el objetivo a medio plazo de un Estado respecto a su saldo presupuestario debe ser que este tienda al equilibrio, teniendo como límite inferior un déficit como máximo del 1 % del PIB⁴⁸. Finalmente en el ámbito de la supervisión y coordinación de políticas presupuestarias el “*six pack*” regula los requisitos de los marcos presupuestarios nacionales. Se pretende que las normas presupuestarias sean consultadas a la Comisión antes de su adopción, para que esta garantice que son compatibles con el ordenamiento de la Unión. En esta materia tenemos que Semestre Europeo encuentra su regulación básica en el propio “*six pack*”⁴⁹.

El Semestre Europeo⁵⁰ es un instrumento de coordinación de las políticas económicas de los Estados de unos seis meses de duración en el

⁴⁶ Art. 1.8 del Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.11.2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas

⁴⁷ Art. del 2 del Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8.11.2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

⁴⁸ Art. 1. 5 del Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.11.2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

⁴⁹ Que encuentra su regulación básica en el Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.11.2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económica.

⁵⁰ Cómo puede intuirse, con este tipo de medidas se restringe en cierto modo el poder real de los Parlamentos para decidir sobre la política presupuestaria de los Estados, por ello estas medidas han sido criticadas por entender que limitan la soberanía de los Estados. Así se manifiesta Laura GÓMEZ URQUIJO, “El Nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del Nuevo Marco Condicional de Cohesión Social en la Unión Europea”, pp. 525-526. Por el contrario, el Banco Central Europeo entendía que pese a que estas medidas constituían un avance, no eran suficientes: “... sin embargo, no representan el esfuerzo necesario para garantizar políticas fiscales adecuadas en la zona del euro”. BANCO CENTRAL EUROPEO, *Boletín Mensual* 03/2011, p. 118.

que sobre la base de un estudio prospectivo anual sobre el crecimiento elaborado por la Comisión y las subsiguientes orientaciones políticas del Consejo Europeo, los Estados fijan sus prioridades y objetivos en materia económica, de modo que sobre ello la Comisión elabora unas recomendaciones para cada Estado teniendo en cuenta también la existencia de desequilibrios macroeconómicos que serán finalmente adoptadas por el Consejo con el previo refrendo del Consejo Europeo. Estas recomendaciones revisten gran relevancia puesto que el Estado miembro deberá adoptar sus presupuestos para el siguiente año de acuerdo con las mismas⁵¹.

El segundo instrumento dentro del ordenamiento de la Unión que se ha utilizado para dar respuesta a las deficiencias de la UEM asimétrica puestas de relieve por la crisis es el denominado “*two pack*”. Como es sabido se trata de un paquete legislativo formado por dos reglamentos que entrarían en vigor el 30 de mayo de 2013 y que fueron propuestos por la Comisión incluso antes de la entrada en vigor del “*six pack*”⁵². Con este instrumento se pretende reforzar la coordinación y supervisión presupuestaria de los países de la zona euro. El “*two pack*” contiene normas dirigidas en especial a la supervisión reforzada de aquellos Estados miembros que tienen abiertos procedimientos por déficit excesivo, así como a los países que experimentan dificultades de financiación, y aquellos que han recibido asistencia financiera, incluyendo obligaciones y en algunos casos previsiones que sobrepasan el ámbito presupuestario y se refieren a la obligación de realizar reformas estructurales⁵³. De hecho los Estados que hayan recibido asistencia financiera, aun cuando hayan dejado de recibir fondos, seguirán siendo objeto de esas normas de supervisión reforzada hasta que hayan reintegrado el 75% de la ayuda recibida⁵⁴.

Para el capítulo relativo a las medidas puestas en marcha para reforzar la coordinación y gobernanza económica debe hacerse referencia al TECEG, que entró en vigor en enero de 2013⁵⁵. Antes de referirnos al

⁵¹ Pueden encontrarse diferentes documentos que profundizan en mayor medida en el funcionamiento del Semestre Europeo en la web del Consejo: www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/. [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016]

⁵² *Vid. supra* n. 24.

⁵³ Art. 9 del Reglamento (UE) 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21.05.2013, 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.

⁵⁴ Art. 14 del Reglamento (UE) 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21.05.2013, 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.

⁵⁵ El TECEG, al igual que el MEDE, prevé una novedosa fórmula para la entrada en vigor del mismo en la que pese a tratarse de un instrumento internacional no requiere

propio contenido material del Tratado, debe advertirse que, al igual que el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad será el principal instrumento sobre el que se asentará el nuevo pilar relativo al establecimiento de mecanismos de asistencia financiera, el TCEG ha sido el principal instrumento sobre el que se ha apoyado el nuevo pilar del reforzamiento de la coordinación, gobernanza y disciplina económica. Conviene advertir, pues, que las principales herramientas utilizadas para fundamentar los dos pilares que construyen la actual UEM tienen ambos carácter internacional⁵⁶, optándose de esta manera por el recurso a instrumentos fuera del marco comunitario para dar respuesta a las deficiencias de la UEM asimétrica⁵⁷.

Abordando ya en el contenido material del TCEG, puede señalarse en primer lugar que este Tratado es conocido por consagrar la estabilidad presupuestaria y la denominada “regla de oro”. Efectivamente su art. 3.1 establece el compromiso de las partes de tener una situación presupuestaria de superávit o de equilibrio, considerándose que se cumple dicha situación si el déficit estructural es inferior al 0,5% del PIB. Estas obligaciones deben ser incorporadas al derecho nacional mediante disposiciones

la unanimidad para la entrada en vigor de ciertas disposiciones para todas las partes contratantes. Esta previsión, a la que Carlos Closa denomina “regla de los casi 3/4”, está contenida en el art. 14 del TCEG, y según esta solo será necesario para que entren en vigor las disposiciones relativas a estabilidad y a gobernanza para todos las Partes Contratantes, que lo ratifiquen 12 Estados de la Eurozona (las disposiciones de coordinación entrarían en vigor para los restantes Estados que no lo hubieran aún ratificado, al mes siguiente de que se produzca dicha ratificación). Esta fórmula flexible de entrada en vigor se ha mostrado útil si se tiene en cuenta que el proceso de ratificación por parte de los 25 Estados, iniciado en 2012, no concluiría hasta marzo de 2014, cuando Bélgica lo ratificó. Carlos CLOSA, “Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro”, p. 2.

⁵⁶ La doctrina ya ha recalado el hecho de que los principales instrumentos que han fundamentado la respuesta a la crisis por parte de los Estados de la Unión, tanto en la vertiente de la coordinación, gobernanza y disciplina económica como en la de la asistencia financiera, tengan carácter internacional. Inmaculada CASADO GUIL, “El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, p. 319; CHITI y TEIXEIRA, *op. cit.*, p. 687; DE WITTE y BEUKERS, *op. cit.*, p. 847; DONAIRE VILLA, *op. cit.*, p. 40.

⁵⁷ Aunque en sentido contrario es cierto que podría argumentarse que el TCEG, en su artículo 16, prevé su inclusión en los Tratados en un plazo de 5 años desde su entrada en vigor. Sin embargo, desde un punto de vista jurídico no puede considerarse esta previsión como una cláusula automática que garantice dicha inclusión. Así se manifiesta también José Martín y Pérez de Nanclares, cuando se refiere a esta disposición como una mera “cláusula de buenas intenciones”, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *op. cit.*, p. 407. En la misma dirección se manifestó Iris Goldner en una conferencia ofrecida en la Universidad de Salamanca el 27 de marzo de 2015

preferentemente de rango constitucional, o en todo caso otras de carácter permanente cuyo cumplimiento esté plenamente garantizado⁵⁸.

Continuando con el ámbito material del Tratado, resulta interesante utilizar un fragmento de una de las contribuciones al respecto ofrecida por José Martín y Pérez de Nanclares que recoge un resumen de las principales previsiones del TCEG:

“De una primera lectura del tratado se tiene la impresión de que recoge una nutrida panoplia de medidas concretas: limitación del déficit estructural (0,5% del PIB nominal) (artículo 3.1); incorporación de esta ‘regla de oro’ a las Constituciones de los Estados que serían verificadas por el Tribunal de Justicia (artículos 3.2 y 8); mecanismos de coordinación y supervisión con exigencia de información previa por los Estados a la Comisión y al Consejo sobre los planes nacionales de emisión de deuda pública (artículos 5 y 6); refuerzo de las normas sobre procedimientos en casos de déficits excesivos (artículo 7); refuerzo de la coordinación económica y búsqueda de una política económica común (artículos 9 y 10); refuerzo de los mecanismos de gobernanza en la zona euro (artículos 12 y 13); adelanto de la entrada en vigor del Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), etc. Sin embargo, una lectura atenta del contenido de esas medidas difícilmente podrá conducir a tal conclusión [...]. En verdad, probablemente hasta la ‘regla de oro’ se podría lograr en el marco de los actuales tratados constitutivos”⁵⁹.

Ciertamente el contenido material del TCEG aborda numerosas cuestiones en el ámbito del pilar económico de la UEM, pero no obstante se ha criticado que en verdad no aporta nada nuevo que no pudiera haberse derivado del marco comunitario⁶⁰. En efecto, otros autores han

⁵⁸ España ya había reformado el art. 135 de la Constitución para consagrar la estabilidad presupuestaria, antes de la previsión al respecto del TCEG. Cabe señalar que con anterioridad al TCEG, en el articulado del Pacto por el Euro Plus contenido en las Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo se incluía ya la necesidad de “traducir en legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento” a través de un instrumento jurídico que “posea un carácter suficientemente duradero y sólido (por ejemplo constitucional o de ley marco)”. Así se pone de relieve en Ramón FALCÓN Y TELLÁ, “La Reforma del Artículo 135”, p. 1.

⁵⁹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *op. cit.*, p. 408.

⁶⁰ Pese a ello, se optó por la opción de establecer una obligación internacional que quizá no añadía nada a lo que ya de por sí se podía conseguir a través de los cauces comunitarios, debido al impulso de Alemania que, desde su perspectiva como acreedor, propugnaba la necesidad de reforzar la disciplina fiscal mediante un Tratado como el TCEG que asegurase la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. En un sentido similar se pronuncia MOLTÓ CALVO, “Unión Económica y Monetaria...”, *op. cit.*, p. 854. Sobre la cuestión relativa a la adecuación del TCEG para reforzar la disciplina presupuestaria, *vid. infra* n. 62.

denunciado también la decisión de ratificar este tipo de instrumentos internacionales que no introducen novedades que no puedan ser alcanzadas por instrumentos comunitarios para lograr resultados similares⁶¹, y es que el recurso al intergubernamentalismo y la utilización de instrumentos internacionales ajenos al marco de la Unión no producen efectos inocuos⁶². El resultado, además de las consecuencias que se abordarán con detenimiento en el epígrafe IV de este trabajo⁶³, ha sido el solapamiento de algunas de las previsiones del TCEG con el “*six pack*”⁶⁴ y con el “*two pack*”⁶⁵, aumentando más si cabe la complejidad en el entramado de obli-

⁶¹ Paul CRAIG, “The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics, and Pragmatism”, p. 235; LÓPEZ ESCUDERO, “Las Interminables Reformas...”, *op. cit.*, pp. 7-8.

Por el contrario Inmaculada Casado Guil se opone a la crítica de estos autores, señalando que el TCEG sí resulta oportuno debido a que establece una obligación jurídica más fuerte que la que se puede derivar del marco de la Unión, puesto que esta solo tiene competencias de coordinación en la materia, con lo que el TCEG resultaría necesario y oportuno para permitir un reforzamiento de la estabilidad presupuestaria con una obligación totalmente vinculante. Inmaculada CASADO GUIL, *op. cit.*, p. 324. Para fundamentar esta argumentación esta autora se refiere también a las reflexiones de Alberto de Gregorio Merino. Véase en concreto Alberto DE GREGORIO MERINO, “El Derecho de la Unión y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, pp. 46-49.

⁶² Como se advertirá en este trabajo, de la utilización de este tipo de instrumentos pueden afectar negativamente a la transparencia, unidad y coherencia legal e institucional, la legitimidad democrática o el equilibrio institucional.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ Reflejo de este solapamiento es la previsión del art. 4 del TCEG referente a la obligación de aquellos países con un nivel de deuda pública superior al 60% del PIB de reducir este exceso de deuda a un ritmo de una veinteava parte anual. Sin embargo esta previsión ya estaba recogida en el “*six pack*” en concreto en el art. 2 del Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8.11.2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. También existe un solapamiento en lo relativo a la mayoría cualificada inversa, ya prevista en el “*six pack*” (art. 3 del Reglamento (UE) 1174-2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.11.2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro) y reiterada en el art. 7 del TCEG. Sobre la superposición de las obligaciones de ambos instrumentos jurídicos se manifiesta también CRAIG, *op. cit.*, p. 247.

⁶⁵ Ejemplo de ello es la previsión en el TCEG de que los países inmersos en un procedimiento por déficit excesivo, además de comprometerse al saneamiento de sus finanzas debían obligarse mediante unos programas de colaboración económica a llevar a cabo determinadas reformas estructurales (art. 5 del Tratado). Esa misma obligación aparece recogida en el “*two pack*” cuando se refiere a las reformas estructurales a realizar en virtud de los programas de asociación económica que suscribirán los países a quienes se le haya abierto un procedimiento por déficit excesivo (art. 9 del Reglamento (UE) 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21.05.2013, 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).

gaciones que existen en esta materia donde confluyen normas provenientes de diferentes fuentes⁶⁶.

Por último debe reseñarse que si bien se ha recurrido al plano internacional para cimentar el pilar de la coordinación, disciplina y gobernanza económica, lo cierto es que ello no ha impedido la utilización de instituciones netamente comunitarias a las que se le atribuyen diferentes funciones que los Tratados no confieren específicamente a la Unión⁶⁷. En concreto destacan las competencias atribuidas a la Comisión, al Consejo y al Tribunal de Justicia⁶⁸, ya que el papel del Parlamento Europeo en el marco del Tratado solo se prevé que junto con los parlamentos nacionales organice una conferencia para “debatir” sobre la política presupuestaria⁶⁹. La Comisión y el Consejo tienen atribuida la función de supervisión de que el Estado con déficit excesivo está respondiendo a las obligaciones asumidas en su programa de colaboración económica (que habrá necesitado previamente aprobación del Consejo y de la Comisión) desarrollando las reformas estructurales necesarias⁷⁰. Asimismo la Comisión podrá emitir un informe sobre el cumplimiento de las obligaciones respecto a la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria⁷¹. Si la Comisión

⁶⁶ De hecho la complejidad aumenta aun más cuando se intentan conciliar algunas de las previsiones del TCEG con el contenido del derecho originario, ya que existen algunos aspectos problemáticos en este sentido tal y como se pone de manifiesto en Guiseppe MARTINICO, Carmen ROMÁN VACA, “El Problema de la Asimetría en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: Reflexiones Críticas”, p. 106. En efecto, el contenido del art. 10 del TCEG realiza una llamada a un “uso activo” de la cooperación reforzada. *Prima facie*, esto no parece conciliarse muy bien con el carácter de último recurso de la cooperación reforzada previsto en el 20.2 TUE ni con la jurisprudencia que insiste también en el carácter de último recurso que debe cumplir en todo caso la cooperación reforzada: STJ, de 16.04.2013, as. España e Italia c. Consejo (C-274/11 y C-295/11), apartados 49 a 54.

⁶⁷ El TJUE se ha pronunciado ya sobre la atribución de funciones a instituciones europeas realizada a través de un Tratado Internacional, en concreto por el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad. En este caso, como recuerda Luis Miguel Hinojosa Martínez, el Tribunal de Justicia ha realizado una flexibilización del principio de atribución, entendiendo que las nuevas funciones asignadas a las instituciones por este Tratado Internacional contribuyen a un buen ejercicio de las competencias que sí le confieren los Tratados promoviendo que se alcancen los objetivos previstos en los mismos. HINOJOSA MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 220. La doctrina ha criticado que se trata de una flexibilización muy generosa del principio de atribución y que no está claro que algunas de las nuevas funciones asignadas no entren en conflicto con las tareas que sí confieren los Tratados. LOUIS, J. V., “La Sentencia...”, *op. cit.*, p. 15 e HINOJOSA MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 221.

⁶⁸ Esta fórmula plantea ciertos problemas que se abordan en el epígrafe IV.

⁶⁹ Art. 13 del TCEG en la Unión Económica y Monetaria.

⁷⁰ Art. 5 del TCEG en la Unión Económica y Monetaria.

⁷¹ Art. 8 del TCEG en la Unión Económica y Monetaria

estimase, escuchadas las observaciones del Estado, que se ha incumplido esta obligación, se establece que el Tribunal de Justicia deberá emitir una sentencia vinculante sobre el asunto, en caso de que el Estado miembro siga sin cumplir se acarrearían sanciones de hasta el 0,1% del PIB⁷².

2. EL ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE ASISTENCIA FINANCIERA

Correlativamente a las reformas en materia de coordinación, disciplina y gobernanza la Unión y sus Estados miembros llevaron a cabo diferentes acciones para poner en marcha distintos mecanismos de asistencia financiera para evitar un posible *default* de los países de la zona euro que atravesaban dificultades de financiación. El principal instrumento en esta materia, al igual que ocurría en el caso anterior, es un instrumento de carácter internacional, el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad. Antes de abordar su análisis, conviene estudiar las acciones previas que se emprendieron en la materia y que fueron construyendo este segundo pilar relativo a los mecanismos de asistencia financiera sobre la que se apoya la actual UEM. Estos instrumentos previos al Mecanismo Europeo de Estabilidad han sido el Acuerdo de Servicio de Préstamo con la República Helénica, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y el Fondo Europeo de Estabilización Financiera⁷³.

La situación de Grecia empeoró notablemente desde que hubo noticia de que los datos sobre déficit publicados por el Gobierno de Karamanlís no eran fieles a la realidad⁷⁴. A principios de mayo de 2010, la prima de riesgo de Grecia superaba los 700 puntos básicos respecto al bono alemán y la calificación de los bonos de deuda griega a largo plazo había descendido ya hasta la de “bono basura”. Para dar respuesta a la situación nació el Acuerdo de Servicio de Préstamo con la República Helénica. La fórmula de asistencia, tal y como se acordó en la reuniones previas de la Cumbre del Euro, sería la de préstamos bilaterales coordinados por la Comisión, acompañándose de asistencia adicional del FMI, teniendo en cuenta que estos préstamos no contendrían ningún elemento de subvención en lo relativo

⁷² *Ibid.*

⁷³ Para la exposición de los aspectos más relevantes de estos tres instrumentos, se utilizará como base el análisis realizado en DE GREGORIO MERINO, “Legal Developments...”, *op. cit.*, pp. 1615-1621.

⁷⁴ El desequilibrio real en las cuentas públicas era un 238% superior al declarado, ya que frente al déficit del 3.7% anunciado por Grecia, la estimación real era del 12,5% del PIB griego.

a los tipos de interés⁷⁵. Tras la solicitud formal de asistencia, se firmaron el 8 de mayo de 2010 los acuerdos en los que se basaría este instrumento de asistencia. En primer lugar se establecía un acuerdo entre acreedores⁷⁶ en el que se estableció la respectiva contribución de cada país así como el procedimiento para ir desbloqueando los sucesivos tramos del programa de ayuda según el cual debía aprobarse por unanimidad de los acreedores una vez se hubiera constatado que Grecia estaba acometiendo los compromisos establecidos en el Memorándum de Entendimiento. En segundo lugar se establecía un acuerdo entre los Estados acreedores y Grecia⁷⁷, donde se establecía la cuantía del préstamo 80.000 millones de euros así como la condicionalidad a la que estaba sometida este programa de asistencia⁷⁸. Adicionalmente el FMI contribuyó con 30.000 millones de euros.

Tras el Acuerdo de Servicio de Préstamo con la República Helénica se hizo evidente que otros países en dificultades necesitarían de asistencia financiera, con lo que se supone sería necesario configurar mecanismos de asistencia que permitieran dar respuesta a la situación sin necesidad de recurrir a acuerdos *ad hoc*. Se puso así en marcha el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, que será el único instrumento comunitario que se adopte en esta materia. Se trata de un mecanismo que se creó con base jurídica en el art. 122.2 del TFUE mediante el Reglamento núm. 407/2010 del Consejo⁷⁹. El Reglamento entró en vigor el 13 de mayo de 2010 y la capacidad máxima de préstamo se situó en 60.000 millones de euros. De nuevo la asistencia financiera está sujeta a una estricta condicio-

⁷⁵ Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro, 25 de marzo de 2010.

⁷⁶ Acuerdo entre Acreedores suscrito por el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 8 de mayo de 2010, *Boletín Oficial del Estado*, 13 de mayo de 2010, 117, pp. 42179-42194.

⁷⁷ Acuerdo de Servicio de Préstamo entre los siguientes Estados miembros cuya moneda es el euro y la República Helénica como Prestatario y el Banco de Grecia como Agente del Prestatario, hecho en Bruselas y Atenas el 8 de mayo de 2010, *Boletín Oficial del Estado*, 13 de mayo de 2010, 117, pp. 42155-42178.

⁷⁸ Aunque siendo estrictos “Germany was however not party to the loan facility Agreement. The German financial institution ‘Kreditanstalt für Wiederaufbau’, KfW, acted instead as Lender on behalf of Germany, in the “public interest, subject to the instructions of and with the benefit of the guarantee of the Federal Republic of Germany”. DE GREGORIO MERINO, “Legal Developments...”, *op. cit.*, p. 1617.

⁷⁹ REGLAMENTO DEL CONSEJO UE 407/2010, de 11.05.2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera (DOUE N° L 118, 12.05.2012, pp. 1-4). DO L 306, 23.11.2010, pp. 33-40.

nalidad. El Estado miembro beneficiario deberá celebrar un memorándum de acuerdo con la Comisión en el que se detallen las condiciones generales de política económica establecidas por el Consejo⁸⁰. La asistencia se presta en diferentes tramos⁸¹, para desbloquear el siguiente tramo de ayuda, el Estado miembro deberá solicitarlo a la Comisión, quien sobre la base de las verificaciones que haya realizado para analizar si la política económica del Estado miembro beneficiario se adecúa a su programa de ajuste y a las condiciones establecidas por el Consejo, decidirá sobre si se liberan los fondos de ese tramo⁸².

El FEEF se creó con una naturaleza jurídica totalmente opuesta a la del mecanismo anterior, ya que se trata de una entidad internacional con personalidad jurídica propia, sujeta en general al derecho nacional de Luxemburgo excepto en lo relativo al Acuerdo Marco que se interpretará conforme al derecho inglés⁸³. Esta entidad se constituyó el 7 de junio de 2010 en Luxemburgo como “*société anonyme*” siendo sus accionistas los Estados de la zona euro⁸⁴. El 8 de junio los Estados miembros de la eurozona establecieron un Acuerdo Marco con el FEEF donde se establecía el procedimiento para prestar asistencia financiera⁸⁵. El FEEF se diseñó como un mecanismo temporal⁸⁶ con una capacidad de préstamo teórica

⁸⁰ *Ibid.* art. 3.5.

⁸¹ *Ibid.* art. 4.1.

⁸² *Ibid.* art. 5.3.

⁸³ Sobre esto se reflexiona en Ferran ARMENGOL FERRER, “El Sistema de Garantías Jurisdiccionales de los Agentes Intervinientes en la Unión Económica y Monetaria”, pp. 141-149.

Este autor subraya el hecho de que un acuerdo internacional, como ocurre en el caso del Acuerdo de Servicio de Préstamo con la República y del FEEF, se rija por una ley nacional, como es el caso de la inglesa, demuestra la voluntad de “desinternacionalización” y “privatización” de las relaciones jurídicas derivadas de dichos acuerdo. Por otra parte señala que también es criticable el denominado *dépeçage* o “desmembramiento” ocurrido como consecuencia de la aplicación de diferentes derechos (el inglés y el luxemburgués) a diferentes aspectos de un mismo contrato.

⁸⁴ Si bien ya se acordó su creación con anterioridad, en el ECOFIN de 9 de mayo de 2010.

⁸⁵ Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, en *Boletín Oficial del Estado*, 11 de julio de 2010, 164, 76137-76158.

⁸⁶ Se preveía que estuviese operativo hasta julio de 2013, si bien posteriormente el TEGC permitiría que el Mecanismo Europeo de Estabilidad adelantase la fecha prevista para sustituirle a julio de 2012. Sin embargo el proceso de ratificación del MEDE se retrasaría hasta septiembre de 2012, fecha en la que finalmente sucedería al FEEF. El único programa de asistencia del FEEF en curso en la actualidad es el segundo programa de asistencia de Grecia, que se ha ido prorrogando sucesivas veces, la última de ellas en el momento de escribir estas páginas lo extendió hasta el 30 de junio de 2015.

de 440.000 millones de euros, emitiendo bonos garantizados por el FEEF⁸⁷ para obtener la financiación destinada a la asistencia de los Estados de la eurozona en dificultades.⁸⁸ Con el progresivo agravamiento de la crisis de la zona euro en 2011, el FEEF fue reforzándose. La Cumbre del Euro de 11 de marzo de 2011 amplió su capacidad teórica de préstamo hasta los 780.000 millones de euros⁸⁹. Además se permitió la compra de deuda soberana de los Estados en el mercado primario y en el secundario⁹⁰. Así mismo se acordó abrir la posibilidad de programas precautorios de asistencia así como programas de recapitalización directa de los bancos nacionales⁹¹.

Se ha denunciado que en un inicio las condiciones de los préstamos podían considerarse más orientadas al castigo que a la asistencia como consecuencia de la imposición de unos tipos de interés elevados y plazos de vencimientos reducidos⁹². De hecho, pese a la asistencia financiera recibida la situación continuaba empeorando:

⁸⁷ Efectivamente Alemania fue el país que mayor compromiso de garantía asumió, garantizando casi 120 millones de euros. Sin embargo, cabe reseñar que su compromiso dista mucho de ser totalmente predominante sobre el de otros Estados, de hecho agregando tan solo los compromisos de Francia y España, con 90 millones y 54 millones respectivamente, se superaría el compromiso alemán. No obstante, y como se señalará en el epígrafe IV de este trabajo, Alemania desde una posición teórica de líder en la financiación para la estabilización de la UEM, tomará un protagonismo muy relevante en la materia, ejerciendo una influencia muy superior a la de otro grupo de Estados que paradójicamente habrían suscrito mayores obligaciones que Alemania individualmente considerada. *Vid. infra* n. 116.

⁸⁸ Aunque la capacidad de préstamo real ha sido inferior a la nominal, "If EFSF bonds are to have the highest possible rating (AAA) –and this is a financial must–, it is necessary that euro area Member States guaranteeing EFSF bonds also enjoy that highest rating. This is however only the case of a limited number of euro area Member States. Therefore, at its inception the EFSF could only issue bonds with the highest rating up to a proportion that was covered by the AA Member States (approximately 250 billion euros, or half of the total loans it might grant)." DE GREGORIO MERINO "Legal Developments...", *op. cit.*, p. 1620.

⁸⁹ Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 21 de julio de 2011.

⁹⁰ Conclusiones de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 11 de marzo de 2011.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Así lo pone de relieve MOLTÓ CALVO, "La Gobernanza Económica..." *op. cit.*, pp. 165-166. También puede desprenderse lo mismo de la voluntad en un primer momento de garantizar que las condiciones del préstamo no contuvieran elementos de subvención como se puso ya de manifiesto en la Cumbre del Euro de 25 de marzo de 2010. En todo caso, la opción posterior de suavizar las condiciones del préstamo no se está aplicando en lo relativo a las exigencias de condicionalidad en lo referente a disciplina fiscal, y de hecho se ha criticado que el Mecanismo Europeo de Estabilidad utiliza unos tipos de interés más elevados de lo deseable. *Op. cit.*, n. 102.

“un año después del primer rescate, la prima de riesgo en Grecia, Irlanda y Portugal era más alta a pesar de las ayudas recibidas. Los mercados descontaban el hecho de que la UE no había dado solución a los problemas de solvencia de algunos de sus Estados miembros, sino más bien que había castigado a los mismos por su mal comportamiento por ser ‘despilfarradores’”⁹³.

La consecuencia fue que las condiciones relativas al crédito otorgado a los países en dificultades se suavizaron. Además ante la evidencia de la insostenibilidad del volumen de la deuda griega se estimó necesaria la participación del sector privado a través de una reestructuración ordenada de la deuda, en la que se posibilitaba a los tenedores de deuda griega que renunciasen a sus bonos de deuda griega para recibir bonos a tipo de interés más bajo y con mayor vencimiento⁹⁴. De esta forma la reestructuración se completó en marzo de 2012 con una quita superior al 50% en el valor nominal de los bonos de deuda griegos⁹⁵.

⁹³ MOLTÓ CALVO, “Unión Económica...” *op. cit.*, p. 858.

⁹⁴ Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 21 de julio de 2011.

⁹⁵ Alberto De Gregorio Merino describe esta reestructuración señalando además que “The Heads of State Government declared however that the private sector involvement in the Greek crisis was an ‘exceptional and unique solution’ that could not be extrapolated to any other operation of assistance.” DE GREGORIO MERINO, “Legal Developments...”, *op. cit.*, pp. 1617-1618.

Sin embargo, como señala Miguel Moltó Calvo, los momentos más difíciles para la supervivencia del sistema Euro llegarían en verano de 2012, lo que provocó que el BCE tomara un papel más activo recurriendo a medios menos convencionales, MOLTÓ CALVO, “La gobernanza económica...”, *op. cit.*, p. 176. Se puso en marcha así el denominado programa OMT anunciado por el BCE y por el que se autorizaba al SEBC a la compra de bonos de deuda de los países en dificultades en los mercados secundarios. Esto generó litigios en la jurisdicción alemana alegándose que el BCE se estaba excediendo del mandato que le atribuían los Tratados. Es este el contexto que da lugar a la reciente sentencia del Tribunal de Justicia en la materia: STJ, de 16.06.2015, as. Gauweiler y otros (C-62/14). Sin duda, acciones en el plano monetario como el programa OMT suponen otro elemento que además de la propios préstamos concedidos a través de los Mecanismos de Estabilidad contribuye a apoyar a los países en dificultades. Sin pretensión de realizar un análisis exhaustivo de esta sentencia pueden señalarse algunas de los aspectos presentes en esta jurisprudencia. Una de las cuestiones planteadas es la relativa a la atribución de nuevas funciones al SEBC. El TJUE señala que el SEBC no puede ejecutar ninguna medida no atribuida en los Tratados a la política monetaria, teniendo en cuenta que el objetivo principal del BCE y el SEBC es garantizar la estabilidad de precios (apartados 41 a 44). Recordando la jurisprudencia sentada en el asunto *Pringle*, el Tribunal señala que para delimitar si una acción está comprendida dentro del ámbito de la política monetaria, debe atenderse principalmente a los objetivos de la medida, así como también considerar los medios utilizados. La conclusión es que una acción como la del Programa OMT se encuentra dentro del ámbito de la política monetaria, puesto que el Tribunal lo vincula en

Debe tenerse en cuenta que los mecanismos anteriores tenían carácter temporal, por lo que una vez extinguidos dejarían a la Unión con la misma falta de instrumentos para hacer frente a nuevos ciclos de recesión económica que existían en 2010. Por ello se tomó conciencia de la necesidad de establecer un mecanismo de asistencia de carácter permanente y para ello se plantea llevar a cabo una reforma de los Tratados por el procedimiento abreviado. Se añade así a través de la Decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo⁹⁶ el actual apartado 3 del art. 136 TFUE que establece que los Estados miembros de la eurozona podrán establecer un mecanismo para garantizar la estabilidad de la zona euro que conceda asistencia financiera sujeta a condicionalidad. La aprobación por parte de los Estados miembros se fue retrasando en el tiempo y finalmente la modificación del 136 TFUE tuvo lugar con posterioridad a la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad. En todo caso el propio TJUE reconocería la inutilidad de dicha reforma, pues señalaba que el 136.3 solo confirma la existencia de una competencia que ya tenían los propios Estados miembros⁹⁷.

Mediante un tratado internacional del que fueron partes contratantes los Estados de la zona euro se creó el MEDE⁹⁸, entrando en vigor el 27 de septiembre de 2012 (con cierto retraso respecto a la fecha prevista que se había adelantado a julio de 2012⁹⁹). El capital autorizado del ME-

última instancia con la estabilidad de precios (apartados 46 a 51). Por otra parte, respecto a la proporcionalidad el Tribunal considera que se cumple lo establecido por los arts. 119.2, 127.1 TFUE y 5.4 TUE ya que la acción requería un enfoque a nivel de la Unión y no se han sobrepasado los límites necesarios para alcanzar los legítimos objetivos pretendidos (apartados 66 y ss.). En último lugar resulta relevante que del art. 123 se deriva que el SEBC no está autorizado a una compra de bonos soberanos con efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos, al mismo tiempo esta acción tampoco puede implicar incentivos para que los Estados miembros no apliquen una política presupuestaria sana (apartados 97 y 107), sin embargo el Tribunal concluye que el programa OMT no genera estos efectos (apartados 107 y 121), con lo que mediante esta jurisprudencia se modulan los límites de las facultades del BCE y SEBC permitidos por los Tratados para realizar comprar de bonos soberanos desde el ámbito de la Unión Europea.

⁹⁶ Decisión del Consejo Europeo, de 25.03.2011, 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 (DOUE N° L 91, 06.04.2011, pp. 1-2).

⁹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 27.11.2012, as. Pringle (C-370/12), apartados 183-185. Este tema es analizado en HINOJOSA MARTÍNEZ, *op. cit.*, pp. 234-235. Sobre la compatibilidad de la Decisión 2011/199/UE y del propio MEDE con el Derecho de la UE pueden consultarse además: DE WITTE y BEUKERS, *op. cit.*, pp. 804-848 y LOUIS, "La Sentencia...", *op. cit.*, pp. 1-20.

⁹⁸ MEDE, *Boletín Oficial del Estado*, 4 de octubre de 2013, 239, 70375-70397.

⁹⁹ El MEDE se encontró al igual que su predecesor el FEEF, con el examen del Tribunal Constitucional alemán respecto a la compatibilidad con su derecho. Finalmente

DE se fijó en 700.00 millones de euros¹⁰⁰, criticándose que la capacidad efectiva de préstamo del MEDE puede resultar insuficiente si hubiera que hacer frente a dificultades graves en Estados como Italia o España¹⁰¹. Además la posibilidad de recibir asistencia está supeditada a la ratificación por parte del país receptor del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza¹⁰². Debe ponerse de relieve que el MEDE cuenta con una estructura institucional propia incluyendo un Consejo de Gobernadores y un Consejo de Administración cuyas decisiones requieren, en general, del respaldo de una mayoría cualificada del 85% de votos, estando los votos ponderados por la proporción del capital suscrito por cada Estado¹⁰³. Por último puede señalarse que el MEDE ha generado un debate doctrinal sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea¹⁰⁴, y sobre otros aspectos tales como los problemas de transparencia o posible vulneración de derechos como la tutela judicial efectiva.

Puede concluirse, para terminar este epígrafe y responder a una de las preguntas planteadas al comienzo de este trabajo, que a la vista de todas las acciones acometidas en la respuesta frente a la crisis tanto en el pilar de la asistencia financiera como en el de la coordinación, disciplina y gobernanza económica, resulta evidente que la actual UEM, que se ha configurado sobre dichos pilares, poco tiene que ver con la UEM asimétrica que se ha descrito en las primeras páginas de este estudio. En efecto los instrumentos en el plano económico de los que goza la unión monetaria no son comparables a los que existían en el escenario Lisboa previo a la ratificación de Tratados Internacionales como el TECG o el MEDE. Es cierto que no ha operado por el momento ninguna reforma en los Trata-

el Tribunal no puso objeciones a la constitucionalidad de la ratificación alemana el 7 septiembre de 2012, y pocas semanas después, entraría en vigor el MEDE. Sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán respecto al asunto puede consultarse DE GREGORIO MERINO, "Legal Developments...", *op. cit.*, pp. 1640-1642.

¹⁰⁰ Art. 8 del MEDE.

¹⁰¹ Así mismo se ha criticado también que los tipos de interés pueden resultar un tanto elevados, MOLTÓ CALVO, "Unión Económica...", *op. cit.*, p. 862.

¹⁰² Preámbulo del TECG en la Unión Económica y Monetaria.

¹⁰³ Se puede deducir además que como afirma Miguel Moltó Calvo los principales países tienen derecho a veto, ya que Alemania participa con un 27% del capital, Francia con un 20% e Italia con un 18%. MOLTÓ CALVO, "Unión Económica...", *op. cit.*, p. 862. Nótese que Francia, Italia y España suman un 50% de capital, pese a que su capacidad de influencia en la materia no ha sido tan relevante como pudiera pensarse por este hecho, *Vid. infra* n. 117.

¹⁰⁴ Algunos de los aspectos más polémicos han sido la atribución de nuevas competencias a la Unión Europea que no estaban específicamente atribuidas por los Tratados, la utilización de instituciones comunitarias o la compatibilidad con la cláusula *no bailout* prevista en el art. 125 del TFUE.

dos que modifique formalmente la configuración jurídica originaria de la UEM, pero es igual de cierto que como se ha indicado los instrumentos con los que cuenta en la actualidad la UEM en materia económica como consecuencia de las reformas emprendidas han superado ampliamente el cuadro de instrumentos de los que disponía la UE en el plano económico cuando entraba en vigor el Tratado de Lisboa. De hecho pese a que no exista una reforma formal de los Tratados, se ha llegado a afirmar incluso que las reformas en el ámbito de la UEM han comprometido algunos principios fundamentales del ordenamiento constitucional comunitario¹⁰⁵.

IV. La actual UEM: ¿la solución definitiva a las imperfecciones en el plano económico?

Las actuaciones de la Unión y sus Estados miembros no han respondido a un plan meditadamente concebido y sosegadamente madurado durante años, sino a la fuerza y gravedad de los desafíos que la realidad presentaba con una crisis que amenazaba la propia supervivencia del euro¹⁰⁶. Es por ello, que aunque de lo descrito anteriormente resulta evidente que la dimensión económica de la UEM ha salido reforzada reduciendo notablemente el problema de asimetría, podría plantearse el interrogante de si la actual UEM no presenta también algunas imperfecciones. Las reformas en materia de gobernanza y de asistencia financiera que son responsables de la configuración de la actual UEM marcarán en buena medida la configuración jurídica futura de la UEM a nivel constitucional, no solo porque hayan puesto a prueba ya los límites de los actuales Tratados, sino porque precisamente se prevé la inclusión de estos instrumentos en el propio derecho originario de la Unión¹⁰⁷. Precisamente por ello, se hace necesario abrir una reflexión sobre las posibles deficiencias que puede ocultar la actual UEM, puesto que las actuales imperfecciones en la UEM constituirán precisamente los desafíos a superar a la hora de constitucionalizar la futura Unión Económica y Monetaria.

¹⁰⁵ Matthias RUFFERT, "The European Debt Crisis and European Union Law", p. 1804.

¹⁰⁶ DE GREGORIO MERINO, "Reflexiones Preliminares...", *op. cit.*, p. 2

¹⁰⁷ Ya se ha hecho referencia al art. 16 del TCEG, *vid. supra* n. 58. Aunque es cierto que esta cláusula no tiene fuerza jurídica real, marca claramente una dirección de voluntad política de inclusión en los Tratados. También en el caso del MEDE se está trabajando para su inclusión en los Tratados a medio plazo

Puede comenzarse haciendo referencia en primer lugar a las consecuencias sobre el equilibrio institucional¹⁰⁸ que han provocado las reformas en materia económica. En la ya histórica pulsión entre los intereses generales supranacionales y la defensa del interés nacional de los Estados miembros, esta segunda faceta ha salido muy reforzada. Tanto en el pilar de la gobernanza como en el de la asistencia financiera, se asignan notables funciones a la Comisión que pasa a ser un actor más del entramado intergubernamental que establecen estos Tratados¹⁰⁹. Por otra parte el Parlamento Europeo queda totalmente arrinconado en la actual UEM, no teniendo apenas capacidad de influencia en la materia¹¹⁰. Se detecta pues en primer lugar un aumento de la importancia del prisma nacional en el sistema institucional de la UE.

En segundo lugar y acompañando lo anterior, se constata que ha habido un debilitamiento del método comunitario, eludiéndose el característico sistema de pesos y contrapesos europeo para optar por un puro intergubernamentalismo donde han sido los Estados, sin contrapeso alguno, los que han determinado las reformas a emprender en la UEM.

¹⁰⁸ Especialmente en la dimensión política del término, tal y como la define Jean Paul Jacqué: “it can be envisaged as a means of describing the way the relationship between the institutions is organized. In this case, it is undeniable that there has been a significant evolution in the balance between the institutions since the origins of the Community”, Jean Paul JAQUÉ, “The Principle of Institutional Balance”, p. 383.

¹⁰⁹ En este sentido, sobre el TCEG, José Martín y Pérez de Nanclares señala que “la principal duda será dilucidar cómo la Comisión podrá cumplir las atribuciones que le encomienda el TCEG, bajo dicho prisma intergubernamental, a la par que desde la perspectiva supranacional, dé cumplimiento a las funciones que encomiendan los tratados constitutivos, máxime cuando en muchas materias existe además una cierta intersección entre los ámbitos materiales del TCEG y el TFUE”, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *op. cit.*, p. 415.

¹¹⁰ José Martín y Pérez de Nanclares relaciona la escasa participación al Parlamento Europeo que prevé el art. 13 del TCEG con la posición muy crítica de este respecto a la posibilidad de recurrir a instrumentos internacionales para construir la actual UEM. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *op. cit.*, p. 418.

Efectivamente el Parlamento Europeo llegó a manifestar “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” expresando “su profundo convencimiento de que la Unión Monetaria solo puede convertirse en una verdadera unión económica y presupuestaria sobre la base del método comunitario; recuerda que la UE es un proyecto político basado en valores comunes, en unas instituciones comunes sólidas y en el respeto de unas normas comunes”. Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2012, 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.

En el ámbito de la coordinación, disciplina y gobernanza es cierto que ha habido algunos instrumentos comunitarios como el “*six pack*” y el “*two pack*”, pero incluso en esos casos se ha denunciado que los poderes intergubernamentales han ejercido presión para determinar el resultado alcanzando en el triálogo entre instituciones¹¹¹. En el ámbito de la asistencia financiera esto ha quedado claro al ver que el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera ha tenido un protagonismo marginal, no comparable al del FEEF y el MEDE, totalmente realizados al margen de los Tratados¹¹².

En tercer lugar otro efecto es el del notable aumento de capacidad de decisión de instituciones intergubernamentales que no representan a toda la Unión, sino solo a la zona euro, caso del Eurogrupo o de la Cumbre del Euro superándose de *facto* las previsiones de los Tratados¹¹³. Por último, debe notarse que las instituciones de carácter intergubernamental del sistema institucional de la Unión, aunque han salido reforzadas, presentan un liderazgo, no obstante que no ha sido colectivo, sino que Alemania¹¹⁴,

¹¹¹ Respecto a la influencia en el proceso legislativo ordinario que aprobaría el “*six-pack*”: “One may refer, for example, to the establishment by the President of the European Council, following the conclusions of the European Council of 25-26 March 2010, of a mainly intergovernmental ‘Task Force’ called to present to the Council the measures needed to reach the objective of an improved crisis resolution framework and better budgetary discipline. That Task Force covered issues already addressed in the Commission’s proposals of 29 September 2010; and its final report endorsed by the European Council of 28-29 October 2010, has directly orientated the interactions among the Commission, the European Parliament and the Council within the ordinary legislative procedure”. CHITI y TEIXEIRA, *op. cit.*, pp. 688-689.

¹¹² Así se pronuncia también Manuel López Escudero, cuando señala que la creación del MEDE y FEEF como organizaciones internacionales de carácter financiero diferenciadas de la UE es otro nuevo signo de la voluntad de apartarse del método comunitario en lo relativo a la Unión Económica, LÓPEZ ESCUDERO, “Las Interminables Reformas...”, *op. cit.*, pp. 3-4.

¹¹³ Cuando se describían los instrumentos de la actual UEM, numerosas notas al pie hacían referencias a declaraciones o conclusiones de estos órganos que determinaban la acción de la Unión en la materia.

¹¹⁴ Muchos autores han puesto de manifiesto el incontestable liderazgo alemán. De manera específica analiza el predominio alemán Marta Ortega Gómez quien recuerda que “El concepto Merkel-Schäuble-Rösler de austeridad se ha impuesto en la Unión Europea sobre las tesis defendidas en el seno de la Comisión Europea así como por determinados Estados miembros (Francia, España, Italia) [...] Otra manifestación del poder de Alemania en la Unión, por encima del poder del Consejo Europeo se ha puesto de manifiesto respecto del llamado rescate bancario. En concreto en la reunión del Consejo Europeo de 29 de junio de 2012, éste acordó la recapitalización directa de la banca a cargo del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (en adelante, FEEF) al que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (en adelante, MEDE) ha sucedido a partir del 1 de enero de 2013 [...] Alemania, Finlandia y Países Bajos adoptan un comunicado conjunto

como principal acreedora¹¹⁵, ha tomado una posición de fuerte liderazgo en la materia, determinando el rumbo de la Unión en materia económica.

Relacionadas con los cambios en el equilibrio institucional están las consecuencias negativas sobre la legitimidad democrática¹¹⁶. Se ha criticado que

“Los Parlamentos de los Estados miembros están siendo progresivamente relegados al mero papel de ejecutores y sujetos refrendantes de las prioridades positivas (y también las líneas rojas) de la política presupuestaria [estatal] fijadas desde la Comisión, el Consejo y varios Comités de composición tecnocrática. Y además sin que este papel de las instancias parlamentarias estatales (cada vez más pasivo, y desde luego sin capacidad efectiva de influencia o conformación de las directrices de coordinación sentadas por las mencionadas instituciones y Comités) se vea compensado por un rol activo del Parlamento Europeo”¹¹⁷

Precisamente el hecho de que el papel de los Parlamentos nacionales y Europeos sea totalmente marginal conlleva también problemas en el

que abroga el acuerdo político del Consejo Europeo de junio de 2012, puesto que afirma que la recapitalización directa de la banca se pospone a la entrada en funcionamiento de un mecanismo único de supervisión (en adelante, MUS) bancaria para la Unión Europea. En otras palabras, la recapitalización de la banca anterior a la entrada en funcionamiento del MUS se imputaría a la deuda pública de los Estados cuyos bancos se beneficiasen de la ayuda”. Marta ORTEGA GÓMEZ, “Gobierno y Gobernanza en la Eurozona”, pp. 44-46.

¹¹⁵ Wolfgang Glomb señala que habría ciertos principios que serían irrenunciables para Alemania: “Germany views three principles as immutable: the stability of the common currency, the Central Bank’s independence, and each State’s accountability for its own finances.” Wolfgang GLOMB, “The Franco-German Tandem confronts the Euro-Crisis”, pp. 1-33.

No deja de ser paradójico que la posición alemana en materia económica se haya impuesto sobre la de otros Estados miembros como Francia, España o Italia, que conjuntamente han hecho una aportación muy superior a los mecanismos de asistencia financiera (en el caso del MEDE 50% frente al 27% alemán), *vid. supra* n. 88 y 104. Desde un punto de vista politológico, esto podría explicarse quizá por el mejor posicionamiento estratégico en cuanto a coaliciones entre Estados que adquiere Alemania desde la ampliación de 2004, en este sentido pueden consultarse los gráficos al respecto que recogen Rutger LINDAHL, y Daniel NAURIN, “East-North-South: Coalition Building before and after the Enlargement”, pp. 73-75.

¹¹⁶ Siendo incluso reconocida por la necesidad de aumentar la legitimidad democrática desde instancias como el Consejo Europeo:

Herman VAN ROMPUY, “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria”, p. 3; Herman VAN ROMPUY, “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria. Informe intermedio”, p. 8; Herman VAN ROMPUY, “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria. Hoja de Ruta de 5 de Diciembre de 2012”, p. 3.

¹¹⁷ DONAIRE VILLA, *op. cit.*, p. 41.

ámbito de la *accountability* o rendición de cuentas: no existe un poder legislativo representante de la ciudadanía que exija que se dé cuenta de las decisiones tomadas en el ámbito económico y que se asuman las responsabilidades que corresponda, el control político es en verdad muy limitado. Además el déficit democrático y la falta de control político y rendición de cuentas se han visto aumentados por la atribución de toda la capacidad de decisión a órganos de carácter gubernamental o ejecutivo e incluso por una creciente “despolitización” de la materia¹¹⁸. La limitación de la soberanía fiscal de los Estados miembros no ha sido acompañada por la atribución de una auténtica competencia fiscal mediante el establecimiento de una autoridad fiscal europea, sino que se ha producido un aumento progresivo del poder ejecutivo en materia fiscal, que se desarrolla en esencia a través de procedimientos cuasiautomáticos¹¹⁹. Puede decirse que en esencia el problema es que la integración económica no se está acompañando del correspondiente nivel de integración política¹²⁰ necesario para legitimar esa integración económica¹²¹.

Los efectos negativos sobre el equilibrio institucional y en la legitimidad democrática vienen acompañados por problemas de transparencia¹²². Las reformas emprendidas en la Unión Económica comprometen la transparencia en primer lugar porque crean una innecesaria complejidad jurídica a la que ya se ha aludido en este trabajo. Para regular la materia concurren fuentes internacionales, con el derecho originario, derivado,

¹¹⁸ Sobre esto ya se ha criticado que: “In the transfer from the national to the EU level, in other terms, fiscal matters have been depoliticized and insulated from the realm of politics” CHITI, TEIXEIRA, *op. cit.*, p. 700.

¹¹⁹ CHITI, TEIXEIRA, *op. cit.*, pp. 700-701.

¹²⁰ Como señala Andreu Olesti Rayo un primer momento, precisamente el convencimiento (ahora olvidado) de que la integración económica requería un mayor grado de integración política que no se estaba dispuesto a asumir impidió un mayor desarrollo de la rama económica de la UEM (provocando por tanto los problemas de asimetría que se han descrito al principio de este trabajo). OLESTI RAYO, *op. cit.*, pp. 53-54.

¹²¹ Alicia Hinarejos ha advertido sobre que la opción adoptada por la Unión para lograr una mayor integración económica (denominada en su trabajo “*surveillance model*”) compromete tanto la autonomía estatal como un modelo federal, y además genera problemas importantes de legitimidad democrática. HINAREJOS, *op. cit.*, pp. 17-27.

¹²² Adicionalmente, y en relación con la legitimidad democrática, algunos autores han puesto de manifiesto además que la actuación de la Unión Europea para la gestión de la crisis económica puede debilitar la percepción de la población de los países rescatados de legitimidad de los poderes públicos, en cuanto la transferencia de asistencia financiera habría venido acompañada de una falta de respeto de los principios de tolerancia, diálogo y respeto mutuo. Así se pronuncian Antonio Carlos PEREIRA MENAUT, y Fernando MARTÍNEZ ARRIBAS, “¿Malos tiempos para la tolerancia? La intolerancia latente en los rescates de la Unión Europea hoy”, pp. 234-235.

además de las relaciones de superposición y posible conflicto que hay sobre ellas¹²³. A esto debe añadirse la falta de control parlamentario existente en ambos ámbitos y por supuesto evidente falta de mecanismos de participación ciudadana.

Precisamente en el ámbito de la transparencia, refiriéndose en este caso a las reformas en asistencia financiera, se ha denunciado que:

“Disregarding the promises of openness and the general right to access to documents, expressed by Art. 15 TFEU and Art. 42 of the Charter, stability mechanisms work behind the shield of far-going confidentiality and immunity [...]. Art. 34 TESM prohibits Members or former Members of the Board of Governors and of the Boards of Directors as well as present or former functionaries of the ESM from disclosing information that is subject to professional secrecy; what professional secrecy comprises is not defined. Art. 35 in turn, establishes immunity from legal proceedings for acts they have performed in an official capacity. They also enjoy inviolability with regard to their official papers and documents. A separate provision ensures inviolability of the archives of the ESM and all documents belonging to the ESM or held by it”¹²⁴.

Efectivamente, además del problema de transparencia, en el caso de los mecanismos de asistencia financiera de corte internacional¹²⁵ se ha criticado la existencia de importantes aspectos de mejora en el sistema de garantías jurisdiccionales¹²⁶. El Tratado constitutivo del MEDE prevé una inmunidad de jurisdicción absoluta a la que solo el propio MEDE podrá renunciar¹²⁷, así como una inmunidad de ejecución respecto a todos sus bienes, recursos financieros activos, donde quiera que estuvieren localizados y cualesquiera que fueren sus poseedores¹²⁸. El establecimiento de esta inmunidad respecto a todos los actos y contratos que realice el

¹²³ En este sentido CRAIG, *op. cit.*, p. 247; DONAIRE VILLA, *op. cit.*, p. 41; STEVE PEERS, *Analysis: Draft Agreement on reinforced economic union*, p. 1.

¹²⁴ KAARLO TUORI, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, p. 218.

¹²⁵ Como se pone de manifiesto en ARMENGOL FERRER, *op. cit.*, p. 147, en el caso del MEEF si se cuenta con todas las garantías jurisdiccionales previstas en el ordenamiento comunitario. Ahora bien, ello no ha impedido que haya habido algún punto de polémica, es el caso de la inadmisión del recurso de inadmisibilidad interpuesto contra el Reglamento 407/2010 por el que se establece el MEEF, al considerar el Tribunal que no existía legitimación activa debido a que la alegación de que la aprobación del mecanismo afectaba a la pensión del recurrente no era válida para considerar que le afectaba directa e individualmente. ATG, de 15.06.2011, as. *Ax. c. Consejo* (T-259/10), apartados 17 a 25.

¹²⁶ Un estudio sobre esta cuestión se ofrece en ARMENGOL FERRER, *op. cit.*, pp. 140-154.

¹²⁷ Art. 38.3 del MEDE.

¹²⁸ Art. 38.4, *op. cit.*

MEDE frente a todos los procedimientos judiciales puede ser criticable, puesto que en otras instituciones financieras internacionales se ha sido más abierto respecto a la posibilidad de plantear recursos judiciales por parte de particulares afectados por su actividad. Se ha dicho que este concepto expansivo de inmunidad jurisdiccional utilizado por el MEDE puede entrar en conflicto con el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE¹²⁹. Por otra parte ha resultado también polémica la utilización del Tribunal de Justicia de la Unión Europea por parte del FEEF y del Acuerdo de Servicio de Préstamo con Grecia como una corte de arbitraje para la solución de controversias entre Estados aplicando el derecho inglés, se puede entender en cierta medida que esta privatización del TJUE puede menoscabar en cierto modo su independencia¹³⁰.

Otro problema sobre el que debe reflexionarse es el de las consecuencias sobre de la unidad legal e institucional de las reformas en el ámbito de la UEM. Como se ha puesto de manifiesto, los instrumentos en la materia son de muy diverso origen: derecho originario, derecho derivado, *soft law* y derecho internacional, no participando todos los Estados miembros en todos ellos. En efecto la respuesta a la crisis ha estado protagonizada especialmente por los países de la eurozona emprendiéndose reformas que han llevado a un fortalecimiento de la coordinación económica entre ellos, provocando una mayor integración de la que en cambio no forman parte siempre el resto de países de la Unión. De hecho la integración no es en absoluto homogénea si se considera que no todos los Estados miembros participan de todos los instrumentos en la materia. Son parte del MEEF los 28 Estados miembros, pero solo participan en la FEEF 17 de ellos y 19 en el MEDE, mientras en el ámbito de la gobernanza, solo 23 participan del Pacto por el Euro Plus y 25 han ratificado el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (además que no todos los Estados parte en el mismo se obligan respecto a todas las previsiones del Tratado). De esta forma se está evolucionando desde un ordenamiento común (con sus múltiples excepciones y peculiaridades), a otra situación donde se está desarrollando un marco jurídico-institucional paralelo, en el que se encuentran situaciones muy diversas en cuanto a obligaciones y grado de integración según el grupo de Estados de la Unión que se considere¹³¹.

¹²⁹ ARMENGOL FERRER, *op. cit.*, pp. 152-153.

¹³⁰ "El TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA se ve así en la insólita situación de encontrarse a medio camino entre un tribunal internacional y una corte de arbitraje de Derecho Privado, sujeta a las leyes de Inglaterra". ARMENGOL FERRER, *op. cit.*, p. 143.

¹³¹ Enrique Linde Paniagua habla de que se está formando un sistema de círculos concéntricos de modo que "En el círculo más concéntrico estarían todos los Estados y se

No solo eso, sino que el hecho de que la UEM haya desarrollado su propio sistema institucional paralelo de toma de decisiones podría además entrar en conflicto con el propio marco jurídico de la UE¹³². En el plano jurídico los nuevos instrumentos han puesto a prueba los límites constitucionales establecidos por los Tratados, preguntándose la doctrina¹³³ si en algunas cuestiones no se habrán de hecho sobrepasado esos límites. En todo caso lo que sí es evidente es que las reformas adoptadas, incluso aunque se consideren compatibles con el marco jurídico de la Unión, han reforzado sin duda algunos de los aspectos previstos en los Tratados, especialmente los relativos a la estabilidad y disciplina presupuestaria, mientras que otros valores también fundamentales dentro del ordenamiento comunitario tales como los relativos a la economía social, el progreso social, el pleno empleo y la cohesión social han quedado en un segundo plano¹³⁴. De este modo el resultado es que las reformas adoptadas han descompensado el difícil equilibrio entre las concepciones sobre los valores políticos que deben guiar la Unión Europea al que se había llegado y que inspiran el ordenamiento jurídico de la Unión, sesgando en consecuencia dicho ordenamiento hacia uno de los lados de la balanza.

Por último hay que tener en cuenta que la actual UEM plantea no solo problemas desde la perspectiva jurídica, sino que desde la perspectiva económica también hay algunos aspectos que pueden ser cuestionables, por lo que se hará referencia a algunos de los más importantes¹³⁵. En primer lugar, el postulado económico que ha inspirado la acción de la Unión según el cual el camino de la recuperación económica pasa por la aplicación de

caracterizaría porque en el mismo se aplicaría en su totalidad el Derecho de la Unión. Y a partir del núcleo se superpondrían otros círculos en que no estarían integrados todos los Estados de la Unión”. Enrique LINDE PANIAGUA, “La mutación de la unión europea y de su derecho originario: la modificación del artículo 136 del TFUE, y otros tratados (tratados parásitos) suscritos por estados de la unión europea, en particular el tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la unión europea”, p. 103.

¹³² “Recourse to composite arrangements, partly within and partly outside the EU framework, sets the legal conditions for the fragmentation of the EU in a number of legally and institutionally autonomous sub-organizations. [...] This might ultimately lead to a loss of coherence of the overall EU system and to the parallel emergence of a number of autonomous, self-sufficient organizations. Of course, this process of de-institutionalization of the EU is far from automatic. It is however, a possible unintended effect of the EU responses to the crisis”. CHITI y TEIXEIRA., *op. cit.*, p. 706,

¹³³ HINOJOSA MARTÍNEZ, *op. cit.*, pp. 232-234, MARTÍNICO, ROMÁN VACA, *op. cit.*, p. 108.

¹³⁴ Así lo advierten también GÓMEZ URQUIJO, *op. cit.*, pp. 538-539; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *op. cit.*, p. 427.

¹³⁵ Esta perspectiva del cuestionamiento no solo jurídico sino económico es adoptada en José Rafael MARÍN AÍs, “Deflación, ¿Un invitado inesperado en la Unión Monetaria?”, pp. 326-333.

políticas severas de austeridad resulta controvertido. Aunque es cierto que ha habido respaldo a este enfoque por parte de algunos autores, igual de cierto es que otro sector del pensamiento económico ha señalado que dichas políticas son muy contraproducentes¹³⁶, siendo necesario en consecuencia fortalecer la demanda mediante políticas anticíclicas para recuperar el crecimiento. El propio Parlamento Europeo reconocía que la postura de la Unión podía estar desequilibrada cuando reiteraba su “llamamiento a favor de una Unión tanto de estabilidad como de crecimiento sostenible” considerando “la disciplina presupuestaria, si bien constituye la base del crecimiento sostenible, no generará, por sí sola, una recuperación”¹³⁷. Desde una perspectiva similar se ha demandado que además del “*Fiscal Compact*” que supone el TCEG sería imprescindible también un “*Growth Compact*”¹³⁸.

Por otra parte también puede señalarse que la constitucionalización de la estabilidad de precios como objetivo primordial de la política económica puede resultar igualmente problemática¹³⁹. Si se acepta que como sugiere la Curva de Phillips existe un *trade off* entre niveles de desempleo y de inflación, será temerario establecer una prioridad absoluta invariable como el objetivo de la estabilidad de precios, puesto que en épocas de recesión con altos niveles de desempleo aportará sin duda una mayor utilidad flexibilizar las exigencias de estabilidad en favor de la creación de empleo. Es por ello, por lo que en segundo lugar otra de las carencias de la actual UEM puede residir en no haber equilibrado el objetivo del empleo con el de la estabilidad de precios¹⁴⁰. Este segundo aspecto tiene

¹³⁶ En efecto muchos han rebatido la posición de autores favorables a la austeridad tales como Alberto Alesina, Silvia Ardagna, Carmen Reinhart o Kenneth Rogoff. En este sentido pueden consultarse: Mark BLYTH, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*; Paul DE GRAUWE, “The governance in a fragile Eurozone”; Joseph STIGLITZ, *El Precio de la Desigualdad*. En efecto, los datos empíricos no parecen respaldar la idea de la “austeridad expansiva” pero pese a ello no ha existido un cuestionamiento sobre este tipo de políticas en la Unión Europea, sobre las posibles causas que pueden explicar esto: Rafael MUÑOZ DEL BUSTILLO, “Questioning the Myth of Expansionary Austerity: European Macroeconomic Policy during the crisis and its aftermath”, pp. 130-132.

¹³⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2012, 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.

¹³⁸ GÓMEZ URQUJO, *op. cit.*, pp. 537-538.

¹³⁹ Al respecto puede consultarse MARÍN AIS, *op. cit.*, pp. 328-331. Ciertamente la constitucionalización de la estabilidad de precios como objetivo prioritario no es nueva, pero precisamente en la actualidad puede estar desplegando unas consecuencias muy negativas, por lo que supone pues un reto para la actual UEM.

¹⁴⁰ Aunque efectivamente ello requeriría una reforma de los Tratados. Pero también lo requerirían otras de las propuestas contenidas en los documentos estratégicos en la materia de la Comisión y la Presidencia del Consejo Europeo.

todavía más sentido si se tiene en cuenta que las tasas de inflación en la eurozona son en la actualidad cercanas a cero, con un riesgo de deflación que en caso de materializarse sería difícil de revertir por parte de la Unión Europea. Especialmente difícil si se tiene en cuenta que con los tipos de interés actuales en mínimos históricos, la política monetaria podría ser de poca utilidad debido a la trampa de liquidez, mientras que la política fiscal tendría poco margen de actuación como consecuencia de la autoimpuesta exigencia constitucional de disciplina presupuestaria.

En tercer lugar quizá la cuestión fundamental es la relativa a la propia solidaridad entre los Estados miembros. En efecto, como es conocido notoriamente, países como Portugal, España o en general los Estados del Sur de Europa han sufrido de manera mucho más intensa los efectos negativos de la crisis, por lo que desde una perspectiva basada en la equidad y solidaridad no realizar mayores esfuerzos redistributivos para compartir la carga de la crisis puede resultar poco adecuado.

Debe decirse que en cambio desde la perspectiva del temor al *moral hazard* la acción de la Unión se ha basado en el postulado de que toda la asistencia recibida debe estar condicionada a unos duros ajustes que se consideran necesarios para evitar incentivar que los Estados desarrollen políticas presupuestariamente insostenibles. Reflejo claro de esto son las duras condiciones ya descritas en cuanto a tipo de interés y plazo de vencimiento que en un primer momento se adoptaron o la actual situación de Grecia en la que el Eurogrupo quiere dejar claro al nuevo gobierno griego que la asistencia requiere estricta condicionalidad. Es así como se ha instaurado en la materia una “solidaridad condicionada” en lugar de una genuina solidaridad entre Estados. Y ello pese a que ya desde la teoría económica se ha avisado de que en uniones monetarias como la europea es necesario que se produzcan transferencias fiscales hacia los países con mayores dificultades (y no solo meros préstamos sujetos a condicionalidad)¹⁴¹. Desde la Comisión e incluso desde el Consejo Europeo se ha reconocido la necesidad de la existencia de mecanismos de transferencia y solidaridad fiscal, pero que a día de hoy están lejos de ser implementados¹⁴².

Puede concluirse que ciertamente es muy razonable que se propugne una responsabilidad y rigor en el gasto público, pero una posición muy radical en la prevención del peligro de *moral hazard* no adoptando mecanismos

¹⁴¹ *Ibid.* n. 20.

¹⁴² No puede considerarse que instrumentos como los fondos estructurales sean mecanismos específicos de transferencia fiscal conducentes a paliar las consecuencias de shocks asimétricos. Estos fondos no se dirigen solo a los países menos favorecidos, sino que también son beneficiarios de los mismos los Estados con mayor renta. Además el requisito de la condicionalidad se ha introducido también en estos fondos.

de auténtica solidaridad fiscal que distribuyan las consecuencias negativas de la crisis entre todos los Estados puede ser también muy problemática. Precisamente los esfuerzos por evitar un peligro (*moral hazard*) pueden estar incentivando otro riesgo igualmente indeseable en la conducta de los operadores económicos: que los agentes que operan en los mercados, habida cuenta de la fragilidad de esta unión monetaria con ausencia de transferencias fiscales estabilizadoras, presionen sobre los elementos más débiles de dicha zona monetaria, haciendo al final inviable el proyecto del euro¹⁴³. De hecho quizá la falta de éxito hasta ahora en hacer frente a los problemas del euro puede ser responsable justo de lograr lo contrario de lo pretendido, y es que la situación actual ha provocado que incluso se plantee en algunos ámbitos del debate económico la necesidad de una nueva reestructuración de la deuda pública para garantizar la sostenibilidad de la situación¹⁴⁴.

Para terminar puede concluir que a la vista de todas las cuestiones anteriores, parece prudente afirmar que a día de hoy la actual UEM todavía presenta desafíos e imperfecciones que deben ser superados. Mirando hacia la futura UEM merece la pena hacer referencia a la hoja de ruta marcada en su momento por la Comisión Europea y por el entonces Presidente del Consejo Europeo, así como su actualización en la hoja de ruta presente en el denominado “*five president’s report*”¹⁴⁵. En estos documentos estratégicos se da respuesta a algunas de las imperfecciones de la actual UEM con vistas a que la acción de la Unión se dirija a configurar una futura UEM que refuerce la legitimidad democrática¹⁴⁶, que aumente la capacidad de

¹⁴³ Paul DE GRAUWE, *The governance in a fragile Eurozone*, pp. 19-20. Como se resaltaba en el epígrafe anterior, la capacidad de los mecanismos actuales para hacer frente a crisis más graves que afecten a países como España o Italia es cuestionable. Podría pensarse que si finalmente no se garantiza la permanencia de Grecia en el Euro, existiría el riesgo de que cuando el ciclo económico vuelva a ser recesivo, los elementos débiles de la unión monetaria pudieran ser España o quizá Italia, lo que sería un escenario muy complicado para la Unión. Un planteamiento en este sentido se encuentra en la columna de Joseph STIGLITZ, titulada “¿El Último Acto de Europa?” publicada el 14 de junio de 2015 en el diario *El País*, disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2015/06/11/actualidad/1434024627_535395.html. [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016].

¹⁴⁴ Como reflejo de ello puede servir la publicación de la columna “Radical Left is Right about Europe’s Debt” en el *Financial Times*, que puede consultarse en www.ft.com/intl/cms/s/0/48e6fa76-70bd-11e4-8113-00144feabdc0.html#axzz3csycidZI [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016].

¹⁴⁵ COM (2012) 777 final, “Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica”, pp. 1-50; Herman VAN ROMPUY, “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria. Hoja de Ruta de 5 de diciembre de 2012”; Jean Claude JUNCKER, Donald TUSK, Jeroen DIJSSSELBLOEM, Mario DRAGHI, Martin SCHULZ, “Realizar la Unión Económica y Monetaria”, pp. 1-26.

¹⁴⁶ COM (2012) 777 final, “Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica”, pp. 33-35. Desde el Consejo Europeo se tiene una visión más

acción de la propia Unión mediante un aumento de la capacidad presupuestaria comunitaria, previendo incluso la emisión conjunta de deuda pública¹⁴⁷ y caminándose así hacia una senda de mayor solidaridad. Sin embargo siguen estando presentes otros elementos que no aseguran que la futura UEM supere las actuales imperfecciones y desafíos que presenta la actual UEM. Continúan muy presentes la extrema preocupación respecto al *moral hazard*, así como el axioma sobre la necesidad no tanto de solidaridad como de disciplina presupuestaria y de reformas estructurales¹⁴⁸, no estando claro además que aspectos como la transparencia o un adecuado equilibrio institucional vayan a quedar correctamente resueltos. Es por ello por lo que habrá que observar cómo evoluciona la actuación de la Unión en materia económica para determinar si las actuales imperfecciones y desafíos serán superados en la configuración jurídica de la futura UEM o si por el contrario persistirán algunas de las deficiencias en la materia.

V. Conclusiones

El Tratado de Lisboa ha heredado los tradicionales problemas de asimetría entre la vertiente económica y monetaria de la UEM existentes desde el origen, cuando en la Conferencia Intergubernamental que dio lugar al Tratado de Maastricht se optó por apartarse de la propuesta Delors. En consecuencia, tras iniciarse la crisis económica la Unión tiene unos medios

limitada de la legitimidad democrática como rendición de cuentas y con mayor énfasis en el papel de los Parlamentos nacionales: Herman VAN ROMPUY, “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria. Hoja de Ruta de 5 de Diciembre de 2012”, p. 16.

¹⁴⁷ COM (2012) 777 final, “Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica”, p. 27; Herman VAN ROMPUY, “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria. Hoja de Ruta de 5 de Diciembre de 2012”, p. 12.

¹⁴⁸ Se insiste en que en ningún caso debe haber transferencias unidireccionales de recursos hacia los Estados menos favorecidos por la integración, además de que tampoco deben eliminarse los incentivos a la disciplina fiscal y las reformas estructurales: “Los elementos de la puesta en común de los riesgos presupuestarios relacionados con la capacidad de absorción de impactos específicos de cada país deben estructurarse de manera que ni conduzcan a transferencias unidireccionales y permanentes entre países ni sean concebidos como instrumentos de nivelación de ingresos. [...] no [se] debería ni minar los incentivos de una política presupuestaria saneada definida a nivel nacional ni los incentivos para afrontar los puntos débiles estructurales nacionales” Herman VAN ROMPUY, “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria. Hoja de Ruta de 5 de Diciembre de 2012”, p. 12. Exactamente la misma previsión se mantiene en el reciente documento al que nos hemos referido anteriormente que se ha denominado comúnmente “*five president’s report*”: Jean Claude JUNCKER, Donald TUSK, Jeroen DIJSENBLOEM, Mario DRAGHI, Martin SCHULZ, “Realizar la Unión Económica y Monetaria”, p. 17.

muy limitados de actuación en el ámbito económico. Como se ha visto, los instrumentos económicos de los que disponía la Unión tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se reducen, como venía siendo tradicional, a las grandes orientaciones de política económica, el procedimiento de déficit excesivo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento así como los Programas de Estabilidad o Convergencia y los Programas Nacionales de Reforma. Se trata bien de instrumentos de *soft law* que tuvieron un reducido grado de cumplimiento o bien de instrumentos jurídicamente vinculantes, pero que sistemáticamente se incumplieron. Por tanto la configuración jurídica en el Tratado de Lisboa seguía respondiendo a lo que en este trabajo se ha denominado la UEM asimétrica.

Tras 2010 tienen lugar una serie de reformas encaminadas a reforzar la vertiente económica de la UEM asimétrica. En el pilar de la coordinación, disciplina y gobernanza se ha descrito como el Pacto por el Euro Plus, “*six pack*”, Semestre Europeo, “*two pack*” y el TCEG reforzaban el plano económico a nivel supranacional. Igual resultado generaban desde el pilar de la asistencia financiera el Acuerdo de Servicio de Préstamo con la República Helénica, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, el Fondo Europeo de Estabilización Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Todos ellos contribuyen a la configuración de la actual UEM, una UEM que cuenta hoy en día con unas herramientas que han superado ampliamente el cuadro de instrumentos de los que se disponía en el plano económico cuando entraba en vigor el Tratado de Lisboa. Se ha concluido así que las reformas en ambos pilares han afectado al diseño de la UEM presente en Lisboa, constituyendo la actual UEM un paso adelante en la integración económica.

Sin embargo se ha demostrado que la actual UEM presenta algunas imperfecciones y desafíos a los que la futura UEM deberá enfrentarse. Se ha puesto de manifiesto cómo se debilitaba la utilización del método comunitario y se afectaba el equilibrio institucional reforzando los canales intergubernamentales en detrimento de los supranacionales, y aumentando la importancia de instituciones intergubernamentales como el Eurogrupo o la Cumbre del Euro, institucionalizada al margen de los Tratados. A ello han acompañado importantes problemas de legitimidad democrática puesto que además de la exclusión del Parlamento Europeo, se ha producido una pérdida de soberanía por parte de los Parlamentos nacionales a favor de instancias gubernamentales supranacionales que marcan las líneas a seguir en una materia que progresivamente se está despolitizando. A la falta de integración política ha acompañado una gran complejidad jurídica que ha facilitado la existencia de problemas de transparencia y de unidad legal e institucional dentro de la Unión, planteándose también dudas sobre la

garantía de derechos fundamentales como la tutela judicial efectiva fruto de la inmunidad concedida al MEDE.

Por último desde un punto de vista económico se ha constatado que el problema fundamental es el relativo a la falta de mecanismos de transferencia fiscal entre Estados, necesarios para garantizar la estabilidad de una unión monetaria con economías no totalmente convergentes, como es el caso europeo. Frente a la solidaridad real que la dramática realidad de países como España, Portugal o Grecia exigía, la acción de la Unión en el ámbito de la UEM demuestra una mera solidaridad condicional, a la que subyacen postulados económicos como el de la austeridad que han resultado ser polémicos en el campo del pensamiento económico, criticándose que este tipo de planteamientos pueden ser contraproducentes para recuperar la senda del crecimiento económico. El propio Parlamento Europeo llegó a señalar que únicamente con medidas de disciplina presupuestaria no resolvería el problema del desempleo, sino que resulta necesario una Unión tanto de la estabilidad como del crecimiento sostenible. Por todo ello no puede considerarse que las reformas en materia económica emprendidas por la Unión y sus Estados supongan una solución definitiva a los problemas de la UEM.

Por último como conclusión final puede repararse en que si bien los avances en integración económica han sido notables estos adolecen también de aspectos fuertemente cuestionables. Por ello se hace necesario abrir un profundo debate sobre la materia conducente a que la constitucionalización de la futura UEM pueda estar exenta de aspectos problemáticos como los tratados en este trabajo, que bien podrían poner en peligro el futuro del proyecto de integración europeo.

VI. Bibliografía

1. ESTUDIOS

- ARMENGOL FERRER, Ferran, “El Sistema de Garantías Jurisdiccionales de los Agentes Intervinientes en la Unión Económica y Monetaria”, en *Crisis y Coordinación de Políticas Económicas en la Unión Europea*, Madrid, 2013, pp. 125-150.
- BLYTH, Mark, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- CASADO GUIL, Inmaculada, “El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, en *Las Crisis Políticas y Económicas: Nuevos Escenarios Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2014, pp. 319-325.
- CARRERA HERNÁNDEZ, Francisco Jesús, “El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: ¿Un Impulso a la Realiza-

- ción de la Política Económica de la Unión Europea o un Tratado Superfluo e Innecesario?”, en *Revista General de Derecho Europeo*, N° 28, 2012, pp. 1-40.
- CHITI, Edoardo y Pedro Gustavo TEIXEIRA, “The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis”, en *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, pp. 683-708.
- CLOSA, Carlos, “Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro”, *ARI 15/2012*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2012, pp. 1-5, disponible en www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/2d6e85004a6d26059cbabf3b1240dd34/ARI152012_Closa_reglas_tratado_estabilidad_coordinacion_gobernanza_euro.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2d6e85004a6d26059cbabf3b1240dd34 [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016]
- CRAIG, Paul, “The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism”, *European Law Review*, 2012, N° 37, pp. 231-248
- DE GRAUWE, Paul, “The Governance in a Fragile Eurozone”, *CEPS Working Documents*, N° 346 2011, Bruselas, pp. 1-21, disponible en http://aei.pitt.edu/31741/1/WD_346_De_Grauwe_on_Eurozone_Governance-1.pdf [Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2015].
- DE GREGORIO MERINO, Alberto, “El Derecho de la Unión y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, N° 45, 2013, pp. 27-60.
- DE GREGORIO MERINO, Alberto, “Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: The mechanisms of financial assistance”, en *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, pp. 1613-1646.
- DE GREGORIO MERINO, Alberto, “Reflexiones Preliminares sobre la Unión Bancaria”, en *Revista General de Derecho Europeo*, N° 33, 2014, pp. 1-10
- DE WITTE, Bruno y Thomas BEUKERS, “The Court of Justice approves the Creation of the European Stability Mechanism outside the EU Legal Order: Pringle”, en *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, pp. 804-848.
- DONAIRES VILLA, Francisco Javier, “Coordinación, Convergencia y Supervisión de las Políticas Macroeconómicas y Presupuestarias de los Estados Miembros en el Derecho Originario de la Unión Europea”, en Andreu OLESTI RAYO, *Crisis y Coordinación de Políticas Económicas en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 13-42.
- FALCÓN Y TELLÁ, Ramón, “La Reforma del Artículo 135”, en *Revista General de Derecho Europeo*, N° 25, 2011, pp. 1-9.
- GLOMB, Wolfgang “The Franco-German Tandem confronts the Euro-Crisis”, *Foundation pour L’Innovation Politique*, 2011, pp. 1-33, disponible en www.fondapol.org/wp-content/uploads/2011/02/The-franco-german-tandem-confronts-the-euro-crisis1.pdf [Fecha de consulta: 1 de diciembre 2015].
- GÓMEZ URQUIJO, Laura, “El Nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del Nuevo Marco Condicional de Cohesión Social en la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 42, 2012, pp. 521-541.

- HINAREJOS, Alicia, “Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU”, en *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, pp. 1621-1642.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis Miguel, “La compatibilidad del Mecanismo Europeo de Estabilidad con el Derecho Europeo: Jurisprudencia para tiempos de crisis”, en *Las Crisis Políticas y Económicas: Nuevos Escenarios Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 212-236.
- JAUQUÉ, Jean Paul, “The Principle of Institutional Balance”, en *Common Market Law Review*, vol. 41, 2004, pp. 383-391.
- JUNCKER, Jean Claude, DONALD TUSK, JEROEN DIJSSSELBLOEM, MARIO DRAGHI, MARTIN SCHULZ, “Realizar la Unión Económica y Monetaria”, Bruselas, 2015, pp. 1-26. Disponible en http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_es.pdf [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016]
- LINDAHL, Rutger y Daniel NAURIN, “East-North-South: Coalition Building before and after the Enlargement”, en Daniel NAURIN, Helen WALLACE, *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, Palgrave Macmillan, London, 2008, pp. 64-78.
- LINDE PANIAGUA, Enrque, “La mutación de la unión europea y de su derecho originario: la modificación del artículo 136 del TFUE, y otros tratados (tratados parásitos) suscritos por estados de la unión europea, en particular el tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la unión europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 23, 2012, pp. 87-103.
- LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, “Las Interminables Reformas de la Gobernanza Económica de la Zona Euro”, en *Revista General de Derecho Europeo*, N° 27, 2012, pp. 1-9.
- LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, “La Unión Bancaria en la Unión Europea: un tortuoso camino para un gran avance”, en Diego Javier LIÑAN NOGUERAS, *Las Crisis Políticas y Económicas: Nuevos Escenarios Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 186-211.
- LOUIS, Jean Victor, “La Sentencia Pringle”, en *Revista General de Derecho Europeo*, N° 29, 2013, pp. 1-20.
- LOUIS, Jean Victor, “La Gobernanza Económica y Monetaria de la Zona Euro frente a la Crisis”, en José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *Estados y Organizaciones Internacionales ante las Nuevas Crisis Globales*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 255-281.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, “El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 50, 2015, pp. 13-42.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, *Estudio introductorio: Post-Lisboa y la Larga Crisis*, Madrid, Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros Actos Básicos de la Unión Europea, Tecnos, 2014.
- MARÍN AÍZ, José Rafael, “Deflación, ¿Un invitado inesperado en la Unión Monetaria?”, Diego Javier LIÑAN NOGUERAS, *Las Crisis Políticas y Económicas: Nuevos Escenarios Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 326-333.

- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “El Nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: Reflexiones a Propósito de una Peculiar Reforma al Margen de los Tratados Constitutivos”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 42, 2012, pp. 397-431.
- MARTINICO, Guiseppe, Carmen ROMÁN VACA, “El Problema de la Asimetría en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: Reflexiones Críticas”, en *Crisis y Coordinación de Políticas Económicas en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 91-108.
- MOLTÓ CALVO, Miguel, “La Gobernanza económica en la Unión Económica y Monetaria: Necesidad de más reformas”, en *Las Crisis Políticas y Económicas: Nuevos Escenarios Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 161-185.
- MOLTÓ CALVO, Miguel, “La Unión Económica y Monetaria: Concepto, Evolución Histórica y Desafíos en la Gobernanza Económica de la UE”, en José María BENEYTO PÉREZ, Jerónimo GONZÁLEZ ORÚS y Belén BECERRIL ATIENZA, “*Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*”, Tomo 6 (Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria), Aranzadi, 2013, pp. 815-894.
- MUNOZ DEL BUSTILLO, Rafael, “Questioning the Myth of Expansionary Austerity: European Macroeconomic Policy during the crisis and its aftermath”, en Javier BILBAO-UBILLOS, *The Economic Crisis and Governance in the European Union: A Critical Assessment*, Routledge, Nueva York, 2013, pp. 114-133.
- MUNOZ DE BUSTILLO Rafael y Rafael BONETE PERALES, *Introducción a la Unión Europea: un Análisis desde la Economía*, Alianza Editorial, Madrid, 2009.
- OLESTI RAYO, Andreu , “La Evolución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, en *Crisis y Coordinación de Políticas Económicas en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 53-74.
- ORTEGA GÓMEZ, Marta, “Gobierno y Gobernanza en la Eurozona”, en *Crisis y Coordinación de Políticas Económicas en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 43-52.
- PEERS, Steve, *Analysis: Draft Agreement on reinforced economic union*, Statewatch, 2011, p.1-14, disponible en: www.statewatch.org/analyses/no-164-reu-treaty.pdf. [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016].
- PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos y Fernando MARTÍNEZ ARRIBAS, “¿Malos tiempos para la tolerancia? La intolerancia latente en los rescates de la Unión Europea hoy”, en *Revista de Derecho Público Iberoamericano*, N° 2, 2013, pp. 207-236.
- RUFFERT, Matthias, “The European Debt Crisis and European Union Law”, en *Common Market Law Review*, vol. 48, N° 6, 2011, pp. 1777-1806.
- SERRANO SANZ, José María, “La Encrucijada del Euro”, en *Revista General de Derecho Europeo*, N° 27, 2012, pp. 1-5.
- STIGLITZ, Joseph, “*El Precio de la Desigualdad*”, Taurus Pensamiento, Madrid, 2012.
- TUORI, Kaarlo, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

- VAN ROMPUY, Herman, “*Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria. Informe intermedio*”, Bruselas 2012, disponible en www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/132873.pdf [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016].
- VAN ROMPUY, Herman “*Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*”, Bruselas, 2012. Informe presidente consejo europeo 26 de junio 2012, disponible en www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016].
- VAN ROMPUY, Herman, “*Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria. Hoja de Ruta de 5 de Diciembre de 2012.*”, Bruselas 2012, disponible en www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/134207.pdf [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016].

2. JURISPRUDENCIA

- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, sentencia de 16 de junio de 2015, asunto C-62/14, *Gauweiler y otros*, no publicada en Rec.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, sentencia de 16 de abril de 2013, C-274/11 y C-295/11, *España e Italia c. Consejo*, no publicada en Rec.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Pringle*, C-370/12, no publicada en Rec.
- TRIBUNAL GENERAL, Auto de 15 de junio de 2011, asunto T-259/10, *Ax c. Consejo*, II-00176.

3. LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS OFICIALES DE LA UNIÓN EUROPEA

- Acuerdo de Servicio de Préstamo entre los siguientes Estados miembros cuya moneda es el euro: el Reino de Bélgica, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia y KfW, actuando en interés público, con sujeción a las instrucciones y acogiendo a la garantía de la República Federal de Alemania, como Prestamistas, y la República Helénica como Prestatario y el Banco de Grecia como Agente del Prestatario, hecho en Bruselas y Atenas el 8 de mayo de 2010, *Boletín Oficial del Estado*, 13 de mayo de 2010, 117, pp. 42155-42178.
- Acuerdo entre Acreedores suscrito por el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 8 de mayo de 2010, *Boletín Oficial del Estado*, 13 de mayo de 2010, 117, pp. 42179-42194.

Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia, la República Helénica y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, firmado en Bruselas el 05-07-2010, en Berlín el 16-06-2010, en Dublín el 10-06-2010, en Madrid el 10-06-2010, en París el 25-06-2010, en Roma el 16-06-2010, en Nicosia el 16-06-2010, en Luxemburgo el 11-06-2010, en la Valeta el 05-07-2010, en la Haya el 10-06-2010, en Viena el 09-06-2010, en Lisboa el 15-06-2010, en Liubliana el 11-06-2010, en Bratislava 15-07-2010, en Helsinki el 10-06-2010, en Atenas el 16-06-2010 y en Luxemburgo el 11-06-2010, *Boletín Oficial del Estado*, 11 de julio de 2010, 164, 76137-76158.

BANCO CENTRAL EUROPEO, “Boletín Mensual 03/2011: La reforma de la gobernanza económica de la zona euro: elementos esenciales”, Fráncfort, 2011, pp. 107-128.. Disponible en www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/11/Fich/bm1103.pdf [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016].

COM (2014) 130 final, “Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, Bruselas, 05.03.2014, pp. 1-25, disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_es.pdf [Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2015].

COM (2012) 777 final, “Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica”, Bruselas, 28.11.2012, pp. 1-50, disponible en http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6ed5f706-fda6-492c-895b-4b5e8a25648a.0015.03/DOC_1&format=PDF [Fecha de consulta 1 de diciembre de 2015].

COM (2010) 2020, “EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.”, Bruselas, 3.3.2010, p.1-32, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> [Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2015]

COM (2005) 24 final, “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa”, Bruselas, 3.3.2010, pp. 1-32, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0024&from=ES> [Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2015]

COMISIÓN EUROPEA, “Pacto por el Crecimiento y el Empleo: un año después. Informe para el Consejo Europeo del 27 y 28 de junio de 2013”, Bruselas, 2013, pp. 1-18, disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/compact_es.pdf. [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016].

CONSEJO DE EUROPA, Conclusiones del 28 y 29 de junio de 2012, disponibles en www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131399.pdf [Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2015].

- CONSEJO DE EUROPA, Conclusiones del 24 y 25 de marzo de 2011, disponibles en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2010%202011%20REV%201pdf> [Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2015].
- CONSEJO DE EUROPA, Decisión 2011/199/UE de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 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, DO L 91, 06.04.2011, pp. 1-2.
- CONSEJO DE EUROPA, Directiva 2011/85/UE de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, DO L 306, 23.11.2010, pp. 41-47.
- CONSEJO DE EUROPA, Reglamento (UE) N° 1177/2011 de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, DO L 306, 23.11.2010, pp. 33-40.
- CONSEJO DE EUROPA, Reglamento (CE) N° 1466/97 de 7 de julio de 1997, sobre el fortalecimiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas, DO L 209, 2,8.97, pp. 1-5.
- CONSEJO DE EUROPA, Reglamento (CE) N° 1467/97 de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, DO L 209, 2,8.97, pp. 6-11.
- CONSEJO DE EUROPA, Resolución de 17 de diciembre de 1997 sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l25021> [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016]
- Conclusiones de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 11 de marzo de 2011, disponibles en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ecofin/119813.pdf [Fecha de consulta: 1 de Diciembre de 2015].
- Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro de 21 de julio de 2011, Disponible en www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/123978.pdf, [Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2015].
- Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro 25 de marzo de 2010, Disponible en www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113563.pdf, [Fecha de última consulta: 1 de diciembre de 2015].
- EUROGRUPO, *Work programme for the Eurogroup for the first half of 2015*, Bruselas, 8 de diciembre de 2014, disponible en www.consilium.europa.eu/es/council-eu/eurogroup/ [Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2015].
- PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE EUROPA, Reglamento (UE) N° 472/2013 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, 27.05.2013, pp. 1-10.
- PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE EUROPA, Reglamento (UE) N° 473/2013 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, 27.05.2013, pp. 11-23.

PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE EUROPA, Reglamento (UE) N° 1173/2011 de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, DO L 306, 23.11.2010, pp. 1-7.

PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE EUROPA, Reglamento (UE) N° 1174/2011 de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, DO L 306, 23.11.2010, pp. 8-11.

PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE EUROPA, Reglamento (UE) N° 1175/2011 de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 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, 23.11.2010, pp. 12-24.

PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE EUROPA, Reglamento (UE) N° 1176/2011 de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, DO L 306, 23.11.2010, pp. 25-32.

PARLAMENTO EUROPEO, Resolución de 18 de enero de 2012, 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, disponible en www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0002&language=ES&ring=B7-2012-0003. [Fecha de consulta: 2 de enero de 2016].

TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012, *Boletín Oficial del Estado*, 2 de febrero de 2013, N° 29, pp. 9078-9090.