

LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN DURANTE LA CRISIS: CONSECUENCIAS CONSTITUCIONALES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN¹

Por María Luz Martínez Alarcón
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Castilla-La Mancha

El presente documento constituye una reflexión que se extrae de un estudio todavía en proceso de elaboración en el que también participa la profesora María Gabriela Lagos Rodríguez (Profesora Titular de Hacienda Pública de la Universidad de Castilla-La Mancha). El resultado final pretende ser un trabajo de naturaleza interdisciplinar que incorpore un análisis económico y jurídico-constitucional de la política presupuestaria de la Unión durante la crisis. Se ruega no citar.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CRÍTICA SOBRE EL DÉFICIT DE MOCRÁTICO DE LA UNIÓN. III. EL SESGO INTERGUBERNAMENTAL DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN: el ejemplo de la política presupuestaria. IV. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL. V. Referencia bibliográfica.

I. INTRODUCCIÓN.

La crisis económica ha obligado a la Unión a actuar adoptando determinadas políticas económicas con el objetivo de intentar, cuando menos, mantener su peso en un nuevo escenario económico global que está conociendo intentos de integración muy ambiciosos entre bloques económicos o entre Estados de diferentes bloques económicos que van mucho más allá de las integraciones económicas regionales que todos conocemos². Estas políticas se han traducido en un fortalecimiento del proceso de integración europea en lo económico con las consiguientes cesiones de poder por parte de los Estados miembros que han visto limitado considerablemente su espacio para el desarrollo de políticas económicas en el nivel nacional. Más aún, los hay que consideran que toda la producción normativa que trae causa en la necesidad de embridar la

¹ Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación *Constitución y mercado en la crisis de la integración europea*. I+D+i del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad, del Ministerio de Economía y Competitividad (DER2013-48327-C3-1-R). Universidad de Castilla-La Mancha, Universidad de Deusto y Universidad Pablo de Olavide. Investigadores principales: José Luis GARCIA GUERRERO y María Luz MARTÍNEZ ALARCÓN. Fecha de inicio del Proyecto: 01/01/2014. Fecha de finalización del Proyecto: 31/12/2016.

² Podemos referirnos, por ejemplo, al *Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y EE.UU.* o al *Acuerdo de Asociación Transpacífico*, firmado y pendiente de ratificación y que integra las economías de EE.UU. y Canadá y a una serie de mercados emergentes de Asia y América (Australia, Brunei, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú y Singapur).

situación generada por la crisis económica probablemente constituya la transformación de mayor calado experimentada por la Unión desde el Tratado de Maastricht.

En todo caso, la intensidad del proceso de integración europea en lo económico difiere en función de cuál sea el ámbito de la política económica al que estemos haciendo referencia: comercial, presupuestario, monetario, financiero o fiscal.

La integración europea puso el acento originariamente en la creación de una zona de libre comercio y el ámbito comercial presenta hoy el mayor desarrollo de dicho proceso de integración. Más tarde se puso en marcha la Unión monetaria³ y ello exigió la asunción de determinadas obligaciones en materia presupuestaria por parte de los Estados miembros.

Para superar la crisis económica del 2008, la Unión decidió poner el acento, tras la adopción de unas primeras y efímeras medidas de estímulo de la economía que no produjeron el resultado esperado habida cuenta la magnitud de la crisis, en el desarrollo de una política presupuestaria centrada en el saneamiento, en tiempo récord, de las cuentas públicas a través de la reducción y control del gasto público que ha recibido el calificativo de *austericida* por parte de los sectores más críticos⁴. De cualquier modo, todavía hoy ésta, la política presupuestaria, continúa siendo el elemento que la Unión considera nuclear para superar la crisis y todavía hoy la estabilidad presupuestaria se asienta sobre el saneamiento de las cuentas públicas a través de la reducción del gasto.

³ No sin sustanciales problemas estructurales que manifestaron sus consecuencias con ocasión de la recesión económica. La Unión Europea dio el paso hacia la unión política monetaria (competencia del Banco Central Europeo) separándola de las políticas fiscal y financiera (que quedaba en manos de los Estados miembros aun cuando con la obligación de coordinarse). El euro eliminó cualquier mecanismo de ajuste aplicable en los momentos de crisis y no previó nada en su lugar. La Unión Monetaria no vino acompañada de la puesta en marcha de los instrumentos indispensables para prevenir y afrontar los desequilibrios de una recesión económica (fundamentalmente, la existencia de un prestamista de último recurso y de una supervisión bancaria supranacional –estatutariamente, el Banco Central Europeo se limitaba a la exclusiva función de control de la inflación–; y la dotación de recursos a instituciones habilitadas para desarrollar políticas de estabilización); MENÉNDEZ, A.J. (2012): 49; SANZ ÁRCEGA, E. (2013): “El modelo de Maastricht implicaba, pues, una unión monetaria y una unión financiera sin estado, que asumía la capacidad de los mercados, y particularmente de los mercados financieros, de auto-estabilizarse”. Han sido por otro lado muchos los autores que denunciaron en su momento, y ahora, al calor de la crisis, la ausencia de un *área monetaria óptima*.

⁴ En un trabajo previo expresé mis críticas contra la concreta configuración de la regla de la estabilidad presupuestaria por lo que podía suponer en términos de coste para el Estado social; MARTÍNEZ ALARCÓN, M^a L. (2013). Las críticas deben mantenerse si se tiene en cuenta que el último desarrollo normativo en la materia, el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*, ha endurecido el límite de déficit presupuestario previsto en el Derecho europeo.

Sin embargo, y ante la inoperancia de la conocida como regla de oro para afrontar la crisis, en los últimos años, se ha intentado complementarla –no abandonarla- con una serie de medidas que han traído consigo el refuerzo de la integración financiera de la Unión⁵. En este sentido debe mencionarse la reforma del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que ha conducido al fin de la genérica y estricta prohibición del *bailout* sobre la que se había articulado parcialmente la disciplina fiscal de los Estados de la zona euro en virtud de lo dispuesto en el artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁶. Finalmente, queda pendiente una necesaria armonización fiscal sobre la que poco se ha avanzado pero con respecto a cuya necesidad todos los europeístas, expertos en la materia, coinciden.

En todo caso, resulta evidente que el acento para salir de la crisis se ha puesto –se continua poniendo- en la consecución de la estabilidad presupuestaria por la vía de la limitación del gasto y que el Derecho de la crisis ha fortalecido el papel de la Unión como entidad que diseña las grandes líneas de la política de las cuentas públicas que deben desarrollar los Estados miembros, así como sus facultades para garantizar su cumplimiento por parte de todos y cada uno de los Estados miembros⁷. Por ello,

⁵ Tres han sido las fases en cuanto al modo de afrontar esta crisis desde su estallido hasta el momento actual: una primera fase en la que se apuesta por una respuesta de tipo keynesiana que concluye en el año 2010 (la prioridad fue asegurar la cooperación entre los bancos centrales para evitar el colapso del sistema financiero europeo y promover planes de estímulo); una segunda fase caracterizada por el protagonismo de la consolidación fiscal a través de la fórmula de la austeridad fiscal (en este caso violentando los lazos de preferencias de los gobiernos y las demandas de la ciudadanía, lo que solo es posible hacer en el corto plazo. Y señala la sistémica sobreestimación de la velocidad a la que llegaría la recuperación económica y el equilibrio políticamente frágil finalmente producido); y, finalmente, una tercera fase, desde el verano de 2012, en la que, sin abandonar la austeridad fiscal, se la acompaña de un mayor activismo en política monetaria. Se trata de una fase de intensificación de la integración económica (mayor activismo del BCE e intento de acelerar e intensificar el programa de integración, centrado en la creación de una Unión bancaria; políticas monetarias “no convencionales”, algo en lo que Europa lleva retraso respecto a la Reserva Federal Alemana); FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. (2014).

⁶ Recordemos que esta reforma sirvió para poner en marcha el mecanismo de ayudas financieras previsto en el Tratado MEDE. La *Decisión del Consejo de 25 de marzo de 2011, modifica el artículo 136 TFUE en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro* (DO L91 de 6.4.2011). Con esta reforma se añade un apartado 3 al artículo 136 TFUE que dice así: “Los Estados cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas”.

⁷ La discusión en torno a la regla de la estabilidad presupuestaria en sede europea comienza a mediados de la década de los ochenta del pasado siglo y que la explicitación en su Derecho primario se produce con el artículo 104 C del Tratado de Maastricht (el *Protocolo* anejo a este Tratado *sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo* estableció que el déficit público no podía superar el 3% del PIB y que el nivel de endeudamiento público no podía superar el 60% del PIB). A partir de ahí, el Tratado de Ámsterdam estableció un código común de conducta fiscal que se concretó en el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* que incumplieron Francia y Alemania (en 2002 y 2003, respectivamente) finalmente sin consecuencias. Esta situación generó la crisis del Pacto y su reformulación en el año 2005 en un sentido

entendiendo, queda plenamente justificado que se analice el desarrollo de la política presupuestaria de la Unión como “banco de pruebas” para verificar qué consecuencias está generando este proceso de fortalecimiento de la integración económica de la Unión en la naturaleza constitucional del proyecto. En este sentido, en particular, y por lo que interesa a estas páginas, se ha afirmado que los últimos desarrollos de la gobernanza económica –que, por el momento, se basan fundamentalmente en una determinada configuración de la regla de la estabilidad presupuestaria- representan un cambio en el paradigma constitucional del proyecto europeo en la medida en que han afectado, entre otras cosas, a su democraticidad y consiguiente legitimidad. Que se está produciendo una crisis sistémica de los pilares constitucionales de la Unión Europea. Y, por cierto, en este sentido no solo se ha manifestado la doctrina especializada en la materia sino que las propias instituciones europeas, al menos sobre el papel, no permanecen ajenas a este problema⁸.

II. LA CRÍTICA SOBRE EL DÉFICIT DE MOCRÁTICO DE LA UNIÓN.

Durante mucho tiempo, los contenidos básicos mínimos en lo económico (Constitución económica) se determinaron en el nivel estatal pero, hoy, también se determinan –además cada vez en mayor medida- por aquellas organizaciones supranacionales regionales que han terminado configurándose como un proyecto de

flexibilizador. Con la declaración formal de la crisis económica en Europa, la estabilidad presupuestaria sale claramente reforzada en el Tratado de Lisboa a finales del año 2009 (el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, desarrollado por el *Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo*, recoge la interdicción de incurrir en déficit excesivo y en determinados niveles de deuda pública) y ello se confirma con las medidas que se han ido introduciendo posteriormente al respecto. Sobre la evolución del Derecho europeo en la materia puede consultarse MIGUEL BÁRCENA, J. de (2011), y los textos del profesor MARTÍNEZ LAGO, M.A. (2012), (2007) y (2013).

⁸ A título de ejemplo mencionaré solo el reciente Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “El método comunitario para una Unión Económica Monetaria democrática y social” (DO C 13/33, de 15.1.2016). El Dictamen señala que resulta precisa una reforma de los Tratados sobre la arquitectura institucional de la Unión. Pero, tras afirmar que resulta poco realista que esta reforma se pueda producir antes del 2018, propone la adopción de algunas medidas concretas para configurar una Unión Económica y Monetaria más democrática y social. Con relación a la cuestión social, defiende que mantener el rumbo actual, la política de ahorro consistente en la reducción del gasto, no es una opción y plantea que se diseñe un plan eficaz de inversiones que permita generar ingresos gracias al crecimiento económico, la cohesión social y la solidaridad. Asimismo, sostiene que hay que prestar más atención a las divergencias existentes entre las economías de la Unión Económica y Monetaria. Con relación a la cuestión democrática, el CESE apoya una mayor “parlamentarización” de la zona Euro a través de la creación de un gran comité del Parlamento Europeo compuesto por todos los eurodiputados de los países de la eurozona y los de aquellos que desean adherirse a la zona (26 Estados miembros), en combinación con una coordinación más estrecha de los parlamentarios nacionales de la zona Euro sobre cuestiones relativas a la Unión Económica Monetaria a través de la COSAC.

orden constitucional (sin olvidar, por otra parte, el peso que tienen los actores de la globalización al respecto⁹). Éste sería el caso, al menos por el momento, de nuestra Unión Europea. A su vez, y en lógica consecuencia, la consolidación del peso decisivo económico de la Unión se ha traducido en un debilitamiento de la capacidad de sus Estados miembros para desarrollar políticas económicas. El problema en términos democráticos se plantea porque dichas políticas económicas, que van a determinar sustancialmente la vida cotidiana de sus destinatarios últimos, los ciudadanos, se toman en ámbitos cada vez más alejados de los mismos (lo que conduce, por un lado, a una pérdida de influencia ciudadana respecto a su adopción, y dificulta, por otro, las posibilidades de fiscalización). Pero es que, además, los últimos desarrollos de la gobernanza económica de la Unión confirman el sesgo intergubernamental de la actuación en dicho ámbito –en detrimento de la dimensión supranacional-. En consecuencia, las decisiones al respecto se toman en la sede de las instituciones que representan en la Unión el interés particular de los Estados miembros, el Consejo Europeo y el Consejo, y, lo que es resulta más preocupante para los que apostamos por el proyecto político de integración constitucional de la Unión, continúan siendo dibujadas en términos básicamente, si no exclusivamente, intergubernamentales¹⁰. El Parlamento Europeo, la institución que debería funcionar representando y articulando los intereses plurales de la ciudadanía europea (no de los Estados), desempeña un papel absolutamente secundario en este escenario supraestatal de negociación y decisión de las políticas económicas que vinculan a los Estados miembros. Este sistema institucional decisional, por otro lado, impide satisfacer los principios democráticos de publicidad y transparencia dificultando las posibilidades de fiscalización del poder, y, en su caso, la rendición de cuentas.

En cualquier caso, la denuncia del déficit democrático en la adopción de las decisiones -y su consiguiente posibilidad de conocimiento y control- en la Unión Europea es un tema recurrente, presente desde la misma constitución de las Comunidades Europeas, pero que con el discurrir del tiempo ha ido adquiriendo más sentido habida cuenta de que cada vez han sido mayores, y más relevantes, los ámbitos

⁹ Sobre los efectos de la globalización en cuanto a los agentes de la política económica y los procedimientos de adopción de las decisiones se reflexionó en las *Jornadas Internacionales: Las mutaciones de la Constitución económica en un contexto multinivel y transnacional*, celebradas los días 19 y 20 de noviembre de 2015, también en la Universidad de Deusto (Bilbao).

¹⁰ POIARES MADURO, M. (2010).

de competencia en los que ha venido interviniendo la Unión, y, por tanto, el Derecho de procedencia comunitaria que han debido aplicar los Estados miembros (hoy se estima que el setenta por ciento del Derecho que se aplica –debe aplicarse- en los Estados miembros es de procedencia comunitaria).

El sesgo intergubernamental fue el protagonista en los momentos iniciales de funcionamiento de las Comunidades Europeas, con sus consiguientes implicaciones tanto en lo relativo a las instituciones que en su seno iban a desempeñar el papel decisor, como en lo relativo a los procedimientos de adopción de las decisiones y las mayorías requeridas para adoptarlas. Originariamente, las decisiones de las Comunidades Europeas se tomaban en el seno de un Consejo que podía decidir por unanimidad –vía intergubernamental- pero también por mayoría simple o cualificada –vía supranacional-, si bien finalmente se impuso la vía intergubernamental¹¹, y que funcionaba de espaldas a principios básicos del sistema democrático como la transparencia y la publicidad, sin posibilidad, pues, de hacer posible la rendición de cuentas. Las predecesoras del Parlamento Europeo, la *Asamblea común* de la CECA (1951) y la *Asamblea parlamentaria* de la CEE y de la CEEA (1957), tenían atribuidas competencias muy limitadas de tipo consultivo y de control político, y esto solo se podía mantener en un contexto de cesiones muy limitadas de competencias desde los Estados a la organización supraestatal. El recorrido hacia delante del proceso de integración europea, con la progresiva asunción de ámbitos materiales cada vez de mayor relevancia, debía, necesariamente, en la medida en que sus participantes eran Estados constitucionales, venir acompañado por cambios sustanciales institucionales y procedimentales. En este sentido, hemos asistido a sucesivas modificaciones de Derecho originario que, al menos hasta la crisis, han venido reforzando el sesgo supranacional de la organización a través de un cambio importante tanto de los

¹¹ La vía intergubernamental se impuso durante cierto tiempo como mecanismo para avanzar en la integración de la Europa comunitaria generalizándose la utilización de la regla de la unanimidad para la adopción de las decisiones de todas las políticas comunitarias del Consejo (con la posibilidad, pues, de que un solo Estado pudiera vetar una decisión no compartida). El detonante de dicha situación se produjo con ocasión de la denominada *crisis de la silla vacía*: Francia dejó de participar en las principales reuniones comunitarias exigiendo una revisión del rol de la Comisión y de la regla de la mayoría. La presión francesa dio lugar al Compromiso de Luxemburgo de 1966 en el que los Estados miembros pactaron –contra lo dispuesto en la letra del Tratado CEE- renunciar al voto por mayoría en favor de la unanimidad cuando estuvieran en juego intereses nacionales “muy importantes”. Finalmente, la unanimidad se generalizó y se aplicó a todas las decisiones del Consejo con independencia del carácter vital o no de los intereses implicados. Un análisis completísimo sobre la arquitectura institucional de la Unión en LÓPEZ CASTILLO, A. (dir.) (2015).

participantes como de los procedimientos utilizados para la adopción de sus decisiones. Más precisamente, las sucesivas modificaciones del Derecho originario de la Unión trajeron consigo un Parlamento transformado que habría abandonado la posición absolutamente secundaria que le atribuyeron los Tratados constitutivos en los años cincuenta del siglo pasado de tal forma que, en la actualidad, y con relación a muchos ámbitos (pero no todos) podemos afirmar que participa de forma decisiva, junto con el Consejo, en la conformación de la voluntad de la Unión, y que lo hace en una relación de igualdad con respecto al mismo en aquellas decisiones que son consecuencia de la utilización del procedimiento legislativo ordinario, caracterizado, además, por su transparencia.

El proyecto Spinelli -Proyecto de Tratado que instituiría la Unión Europea (1984)- pretendió impulsar el proceso de integración europea superando una situación en la que, de facto y como consecuencia de la denominada *crisis de la silla vacía*, se había impuesto la vía intergubernamental –unanimidad- para adoptar las decisiones con relación a competencias comunitarias respecto de las cuales los Tratados preveían la utilización de la regla de la mayoría –vía supranacional-. Pretendió, además, atribuir el ejercicio del poder normativo en el ámbito comunitario al Parlamento Europeo y al Consejo. Es decir, planteaba, por vez primera, la incorporación del Parlamento al proceso decisorio comunitario.

Este proyecto, aunque finalmente frustrado, inspiró los cambios finalmente introducidos por el Acta Única Europea en el año 1986. En este momento se institucionalizó la cooperación intergubernamental en política exterior pero se retomó la vía supranacional para la adopción de las decisiones del ámbito comunitario (aún más, la actuación supranacional en el ámbito comunitario resultó reforzada como consecuencia del aumento de las competencias comunitarias) y se incorporó por vez primera al Parlamento Europeo en el proceso decisorio comunitario a través del *procedimiento de cooperación* que añadía una segunda lectura a la consulta y que resultaba aplicable solo a un reducido de materias pero que, de cualquier forma, constituyó la primera etapa, trascendental, del proceso de fortalecimiento de la Cámara como institución decisoria en la Unión. De hecho, tuvo un impacto inmediato cuando se utilizó para aprobar el “Objetivo 92”, un paquete de trescientas directivas sobre mercado interior, la reglamentación de los fondos estructurales y los programas de investigación.

La evolución en esta dirección siguió su curso tras el Acta Única Europea. Se fueron añadiendo, en las sucesivas reformas de los Tratados, competencias al ámbito comunitario (incluso por la vía del trasvase de materias propias del ámbito extracomunitario-gubernamental al ámbito comunitario-supranacional) y se fue extendiendo la utilización de la vía supranacional en tanto en cuanto procedimiento específico para la adopción de las decisiones relativas a dicho ámbito. El Tratado de Maastricht (1992) resultó decisivo en el proceso de integración europea, y, aunque desde la Cumbre de Hannover de 1988 su objetivo inicial fue la Unión Monetaria, lo cierto es que los acontecimientos del año 1989, con la caída del muro de Berlín, incentivaron la ampliación de este objetivo inicial a la consecución de una Unión Política, con su correspondiente trasunto, la ciudadanía europea. Este Tratado creó la estructura de los tres pilares: un primer pilar comunitario que englobaba el ámbito competencial correspondiente a las tres Comunidades (CECA, CEE y CEEA), que funcionó básicamente conforme a reglas de juego supranacionales, y un segundo y tercer pilares, relativos a la *Cooperación en Política Exterior y de Seguridad Común* (Título V) y a la *Cooperación policial y judicial en materia penal* (Título V), respectivamente, que funcionaron conforme a reglas de juego intergubernamentales y cuyo papel decisor se atribuía exclusivamente al Consejo desempeñando el Parlamento un rol secundario al efecto. El Tratado de Maastricht resultó decisivo con relación a las facultades decisorias que el Parlamento Europeo iba a asumir en la Unión, pues, además de ampliar la cooperación a otras áreas, introdujo el *procedimiento de codecisión*, que convertía al Parlamento Europeo, junto con el Consejo y en igualdad de condiciones con el mismo, en titular de la acción legislativa de la Unión, si bien solo con relación a determinadas materias comunitarias. Es decir, este procedimiento de codecisión supuso la atribución de la constitución de la voluntad normativa de la Unión al Parlamento Europeo y al Consejo en condiciones de igualdad con relación a determinados ámbitos materiales del primer pilar, en todo caso más numerosos, pero todavía muy limitados, si los comparamos con los indicados en su día por el Acta Única Europea en el marco del procedimiento de cooperación.

El Tratado de Ámsterdam (1997) terminó en la práctica con el procedimiento de cooperación, amplió las competencias comunitarias y extendió el radio de acción del procedimiento de codecisión y del voto por mayoría cualificada. Por cierto, en el ámbito de la ampliación de las competencias comunitarias resultó de especial relevancia el traspaso de ciertas competencias del tercer pilar (libre circulación de personas) al primero, si bien es cierto que las competencias traspasadas quedaron sometidas a un régimen *sui generis* tanto en lo relativo al proceso decisorio como en lo relativo a su control jurisdiccional. El Tratado de Niza (2001) añadió algunas competencias a la codecisión, aunque su objeto principal consistió en adaptar el funcionamiento de la Unión a su transformación cuantitativa y cualitativa por el número de los Estados que pasaron a integrarla y la heterogeneidad que ello introdujo en su seno. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004) finalmente se frustró, aunque constituyó la referencia e influyó de forma decisiva los contenidos definitivos del Tratado de Lisboa (2009), también en lo relativo al diseño de la participación del Parlamento en el proceso de la conformación de la voluntad política de la Unión y en la generalización de la regla de la mayoría cualificada para la adopción de las decisiones en el Consejo.

En efecto, las modificaciones que el Tratado de Lisboa introdujo respecto de lo previsto en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y que permitieron superar la crisis que sobrevino tras su fracaso revistieron fundamentalmente naturaleza formal y por ello no yerran quienes afirman que existe una sustancial coincidencia material entre ambos textos que permite hablar, en el caso de ALONSO GARCÍA, de una “desconstitucionalización” formal de la Constitución europea y de la herencia material de su legado. De cualquier modo, los cambios introducidos en Lisboa resultaron suficientes para superar las reticencias que en su día impidieron la entrada en vigor del proyecto constitucional.

Lisboa acaba con la estructura de los tres pilares introducida por el Tratado de Maastricht y crea la Unión Europea. A partir de Lisboa, el *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* se “comunitariza” y se suma a las clásicas políticas comunitarias, si bien, como materia considerada especialmente sensible por los Estados miembros, se prevén procedimientos especiales de decisión y variaciones en el procedimiento legislativo ordinario (mención aparte debe hacerse a la particular posición del Reino Unido y de Irlanda –y, en menor medida, de Dinamarca– plasmadas en los Protocolos correspondientes, cuyo régimen de excepción en materia de política de inmigración, asilo y visados, así como de cooperación judicial civil, es ampliado por Lisboa a la cooperación policial y judicial en materia penal). En el *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, corresponde al Consejo Europeo definir las orientaciones estratégicas de su programación legislativa y operativa (artículo 68 TFUE), los Parlamentos nacionales desempeñan un papel fundamental a través de su participación en los mecanismos de evaluación de las políticas de la Unión en dicho *Espacio* (artículos 12.c) TUE y 70 TFUE) y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust (artículos 12.c) TFU y 85 y 88 TFUE), y se conserva la iniciativa de los Estados miembros en el terreno de la cooperación policial y judicial en materia penal (artículo 76 TFUE). El método intergubernamental, sin embargo, continúa aplicándose a la *Política Exterior y de Seguridad Común*¹². De cualquier manera, el Tratado de Lisboa representa un nuevo paso en la profundización del proceso de integración europea a través de más competencias y mayor supranacionalidad y ha supuesto una ampliación considerable del radio de acción del procedimiento de codecisión, ahora denominado *procedimiento legislativo ordinario*, a través del cual el Parlamento Europeo y el Consejo conforman de forma conjunta la voluntad política de la Unión en muchos de sus ámbitos materiales (el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión se ha ido extendiendo progresivamente desde su creación en el Tratado de Maastricht, referido solo a quince materias, hasta llegar a un momento como el actual en el que el procedimiento legislativo ordinario se aplica con relación a ochenta y cinco materias y al estado de gastos del Presupuesto).

Sin embargo, tampoco antes del estallido de la crisis era posible afirmar que el rol del Parlamento Europeo en el proceso decisorio de la Unión se hubiera equiparado

¹² El dualismo entre la Política Exterior y de Seguridad Común y el resto de políticas comunitarias se refleja, por ejemplo, en que la PESC se regula en el TUE y el resto de la acción exterior en el TFUE. La PESC se enmarca en un ámbito intergubernamental o de cooperación que comprende competencias externas de carácter netamente político. En este ámbito, los Estados no han atribuido competencias a la Unión, por lo que el proceso de toma de decisiones es intergubernamental. Las competencias externas restantes constituyen la dimensión externa de las políticas de la Unión, también conocida como relaciones exteriores de la Unión Europea. Éste es un ámbito supranacional o de integración en el que la Unión Europea cuenta con competencias propias y sus instituciones pueden adoptar actos de Derecho derivado conforme a los procedimientos generales.

al del Consejo, en particular (aunque no solamente¹³), en lo que hacía al diseño de las políticas económicas de la Unión, si bien, estos años de crisis han reflejado con claridad, como vamos a explicar a continuación, el papel principal que compete al Consejo Europeo y al Consejo en el desarrollo de la gobernanza económica de la Unión y la escasa transcendencia de la intervención del Parlamento en este ámbito¹⁴, y, en definitiva, el predominio del sesgo intergubernamental en la adopción y fiscalización de este tipo de políticas y sus correspondientes consecuencias.

III. EL SESGO INTERGUBERNAMENTAL DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN: el ejemplo de la política presupuestaria.

Como sabemos, el ámbito económico es un ámbito considerado especialmente sensible por los Estados miembros y éstos se resisten a ceder parcelas de soberanía a la Unión (de ahí que el Tribunal de Lisboa recogiera pocos avances en su día el respecto). En este sentido, vale la pena recordar que los artículos 119 a 126 del Tratado de

¹³ El Consejo ejerce funciones de definición de políticas y de coordinación en las condiciones establecidas en los Tratados (artículo 16.1 TUE), y, como regla general, su peso será mayor que el del Parlamento en el marco de los procedimientos legislativos especiales (muy significativos desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo). Además, los Tratados prevén procedimientos específicos de adopción de decisiones no legislativas –pues no se califican expresamente como tales– que no son susceptibles de producir “actos legislativos” con relación a determinadas materias en los que el protagonismo reside, también, en el Consejo. En tales casos, el Parlamento pasa a desempeñar funciones de tipo consultivo (pensemos, por ejemplo, en las normas que el Consejo puede adoptar, a iniciativa de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, en el contexto del Derecho europeo de la Competencia, para una apropiada aplicación de los principios que lo presiden a las empresas –artículo 103 TFUE– o a los Estados –artículo 109 TFUE–; medidas que el Consejo puede adoptar, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, para garantizar la cooperación administrativa entre los servicios competentes de los Estados miembros, así como entre estos servicios y la Comisión, en el ámbito del *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* –artículo 74 TFUE–), o, sencillamente, desaparece cualquier participación de la institución parlamentaria (ejemplos de decisiones exclusivas del Consejo, sin intervención alguna de la institución parlamentaria, constituyen las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como el reparto de las posibilidades de pesca –artículo 43.3 TFUE–; las medidas en virtud de las cuales se establezcan los procedimientos que deben seguir los Estados miembros para evaluar la aplicación de las políticas de la Unión en el *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* –artículo 70 TFUE–; las medidas solidarias para hacer frente a dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía –artículo 122.1 TFUE–; o las medidas con relación al régimen lingüístico en las instituciones –artículo 342 TFUE–). Hay que tener en cuenta, igualmente, que el Parlamento Europeo ocupa una absolutamente secundaria en el ámbito de la *Política Exterior y de Seguridad Común*. Sin olvidar que el Consejo –y la Comisión– puede desempeñar funciones normativas de ejecución cuando es autorizado en este sentido por el derecho derivado de la Unión.

¹⁴ Tampoco podemos pasar por alto la intervención en dicho ámbito de estructuras nuevas en las que han participado actores externos a la Unión –pensemos en el Fondo Monetaria Internacional dentro de la denominada Troika– y que ha permitido hacer referencia a una *Unión del rescate*. O la emergencia, como actores fundamentales en esta crisis, de otras instituciones europeas de naturaleza “presuntamente” más técnica, en particular el Banco Central Europeo, y, en menor medida, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Con relación al Banco Central Europeo véase FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. (2014), ob. cit.

Funcionamiento de la Unión Europea –y los Protocolos anejos a los mismos-, prevén, como un principio básico de la política económica de la Unión, su coordinación voluntaria (que da lugar a actos de *soft law* o no vinculantes). El papel fundamental de coordinación compete al Consejo con el soporte técnico de la Comisión¹⁵.

Ahora bien, los desarrollos europeos en el ámbito de las políticas presupuestarias no responden precisamente a principios de coordinación con su consiguiente derecho *soft law*. No lo hacían antes y todavía lo hacen menos con ocasión de la crisis económica cuyos desarrollos normativos han traído consigo un refuerzo del grado de vinculatoriedad de los compromisos sobre el límite del déficit y de la deuda pública que tienen por objeto, se dice, garantizar al sostenibilidad financiera de la zona Euro. La cesión de parcelas de poder sin alternativa por parte de los Estados miembros en este ámbito de la gobernanza económica de la Unión ha sido subrayada por muchos. Sin embargo, la resistencia de los Estados a perder el control sobre la materia económica se sigue manifestando también en dicho ámbito aunque adopte una forma diferente. Y es que su cesión de soberanía al respecto ha venido acompañada por un refuerzo de la dimensión intergubernamental de la política decisional de la Unión sobre la estabilidad de las cuentas públicas¹⁶.

En este ámbito, el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza* representa uno solo de los elementos, de momento su cénit, en una cadena más larga de intervenciones europeas durante la crisis referidas, de forma más o menos directa, a la regla de la estabilidad presupuestaria. Este Tratado, informalmente conocido como Pacto Fiscal Europeo, firmado por 25 Estados miembros de la Unión Europea (excepto Reino Unido y República Checa), entró en vigor el 1 de enero de 2013 y ha venido para condicionar el propio poder constituyente de los Estados miembros en la medida en su

¹⁵ ELÍAS MÉNDEZ, C. (2015): 50-51. Siguiendo a la autora, las posiciones se fijan en el EcoFin (formación del Consejo que se encarga de la gestión de los asuntos económicos y financieros), que cuenta con el respaldo del Comité Económico y Financiero para el desarrollo de sus trabajos. Los Estados de la zona Euro, para los que esta coordinación es especialmente intensa, se organizan utilizando el Eurogrupo (artículo 137 TFUE y Protocolo 14 anejo al TL) y las Eurocumbres.

¹⁶ Por otra parte, la política sobre la estabilidad presupuestaria de la Unión durante esta crisis no solo confirma, como vamos a tener ocasión de comprobar, lo que acabo de afirmar con relación al refuerzo de su funcionamiento en términos de intergubernamentalidad sino que, asimismo (esto lo explicará la profesora María Gabriela Lagos Rodríguez en su momento), ha generado unas consecuencias muy negativas en términos de cohesión entre los distintos territorios de la Unión poniendo así en peligro el proceso de construcción de un *demos* europeo, soporte básico para garantizar la propia continuidad del proceso de integración a medio y largo plazo.

artículo 3.2 obliga a incorporar las obligaciones contenidas en su apartado primero al Derecho nacional de las Partes Contratantes mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto o cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales¹⁷. Es más, los Estados que precisaban eludir los riesgos del *default* no tenían prácticamente alternativa posible con respecto a su ratificación pues dicha ratificación se configuró como condición para recibir fondos procedentes del MEDE. El MEDE, o *Tratado del Mecanismo de Estabilidad Europeo*, entró en vigor el 1 de julio de 2012 y funciona como un mecanismo permanente para la gestión de la crisis, para la salvaguarda de la estabilidad financiera de la zona Euro en su conjunto¹⁸. A estos dos importantes instrumentos dirigidos a garantizar de una forma más -en el caso del TCEG- o menos -en el caso del MEDE- mediata la regla de la estabilidad presupuestaria, habría que añadir, asimismo, los llamados *Six-Pack* (2011) y *Two-Pack* (2013)¹⁹, la *Facilidad Europea de Estabilidad Financiera* (FEEF) y el

¹⁷ Véase, sobre el tema, el trabajo del profesor MEDINA GUERRERO, M. (2014): 189-210. Este autor señala que, si en un primer momento la tendencia a constitucionalizar la observancia de las reglas fiscales europeas obedeció a razones políticas más o menos espontáneas según los casos (reforma de la LFB de 2009 o reforma del artículo 135 CE en el 2011), a raíz de este Tratado, ha venido a institucionalizarse jurídicamente. Este trabajo forma parte del número monográfico 165 de la *Revista de Estudios Políticos*. En él se pueden encontrar otros estudios que describen cómo, los países signatarios del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*, han ido incorporando la regla de la estabilidad presupuestaria a sus ordenamientos nacionales (por cierto, solo unos pocos la han incorporado a través de reformas constitucionales).

¹⁸ La *Decisión del Consejo Europeo, de 16 de diciembre de 2010*, que acordó la modificación del artículo 136 TFUE para permitir a los países cuya moneda es el euro establecer un mecanismo permanente que garantizara la estabilidad financiera de la zona Euro en su conjunto, dio cobertura al MEDE. El *Tratado del Mecanismo de Estabilidad Europea* se firmó el 2 de febrero de 2012 y se ratificó por España el 21 de junio de 2012 con la correspondiente autorización de las Cortes prevista en el artículo 94.1 CE. MEDINA GUERRERO afirma que, a la vista de la erosión que entraña de la soberanía presupuestaria de los Estados, quizás habría sido más acertado seguir el artículo 93 CE. De hecho, su ratificación generó serias dudas de constitucionalidad en algunos países signatarios que resolvieron el Tribunal Supremo (en el caso estonio y austriaco) y el Tribunal Constitucional (en el caso alemán). Por el contrario, el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza* sí fue autorizado por la vía de la Ley orgánica prevista en el artículo 93 CE. El MEDE, por otra parte, venía a sustituir las estructuras temporales del *Fondo Europeo de Estabilidad Financiero* (FEEF) y del *Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera* (MEEF). Téngase en cuenta que la *Decisión del Consejo de 25 de marzo de 2011, modifica el artículo 136 TFUE en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro* (DO L91 de 6.4.2011).

¹⁹ El *Six-Pack* y el *Two-Pack* representan un conjunto de normas de reforma del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, realizado con base a los artículos 121 y 126 TFUE que tienen por objeto ampliar los controles macroeconómicos y fiscales. El *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* se adoptó en el Consejo Europeo de Ámsterdam en junio de 1997 como necesidad de los países de la zona euro tras la entrada en la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria. Estaba pensado para garantizar que los países de la UE mantuvieran unas finanzas públicas saneadas y coordinaran sus políticas presupuestarias, estableciendo límites en el déficit estructural y la deuda pública. Algunas de sus normas tenían por objeto evitar una política presupuestaria orientada en una dirección potencialmente problemática, mientras que otras servían para corregir déficits presupuestarios excesivos o una elevada carga de deuda pública y para

Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF)²⁰, y el *Euro Plus Pact* (inicialmente no vinculante pero subsumido hoy en el *Two-Pack*; exige presupuestos nacionales equilibrados aunque parece guardar más relación con la competitividad que con la austeridad²¹).

Pues bien, lo primero que hay subrayar es que el Derecho de la estabilidad presupuestaria de la crisis refleja un cambio en cuanto a los sujetos decisorios en este ámbito. Algunas de las iniciativas más importantes sobre este asunto se han recogido en instrumentos normativos propios del Derecho internacional, esto es, fuera del Derecho de la Unión Europea (en este sentido, el MEDE o el TECG), al menos de forma temporal (recordemos que el artículo 16 prevé una futura incorporación del contenido del TECG en el Derecho de la Unión). Este cambio en la elección de los recursos legales para afrontar la crisis implica sustraer las decisiones sobre esta materia a las instituciones europeas y atribuir las a los Estados miembros, representados por sus Ejecutivos (aunque el contenido final afecte en su actuación a las instituciones europeas²²). El recurso a estos instrumentos legales ha provocado, entre determinados sectores doctrinales, una honda preocupación pues, si bien se desprenden vínculos jurídicos e institucionales para la Unión de los mismos, no operan dentro del marco de los Tratados europeos ni de sus principios fundamentales²³.

imponer sanciones a los países incumplidores. Este pacto inicial evolucionado considerablemente junto con las normas de gobernanza económica de la Unión.

²⁰ La *Facilidad Europea de Estabilidad Financiera* es una entidad jurídica especial (mecanismo temporal de estabilización –frente al permanente MEDE–), aprobada por los 28 Estados de la Unión Europea el 9 de mayo de 2010. Su principal objetivo consistió en preservar la estabilidad financiera en Europa a través del ofrecimiento de ayuda financiera a Estados de la zona euro que se hallaran en una situación de crisis económica (finalmente lo han utilizado Irlanda, Portugal y Grecia). Estaba autorizado para pedir prestado hasta 440.000 millones de euros. Una entidad separada, el *Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera*, dependiente de la Comisión Europea y con cargo al Presupuesto de la Unión Europea como garantía, tenía la autoridad para recaudar hasta 60 mil millones de euros. A partir del 1 de julio de 2013, la *Facilidad Europea de Estabilidad Financiera* no entra ningún otro nuevo programa de asistencia financiera, aunque continúa con la gestión y cobro de las deudas pendientes.

²¹ Inicialmente llamado Pacto por la Competitividad o Pacto por el Euro, fue adoptado en marzo de 2011. Acuerdo intergubernamental entre todos los Estados miembros de la UE (excepto Croacia, República Checa, Hungría, Suecia y Reino Unido) en el que sus miembros se ponen de acuerdo en trabajar en común para realizar las reformas estructurales que conduzcan a una mejora de la competitividad, el empleo, la estabilidad financiera y consolidación fiscal).

²² Por ejemplo, en el MEDE, la Comisión, el BCE y el FMI evaluarán el riesgo para la estabilidad financiera de la zona euro y analizará la sostenibilidad de la deuda pública del país que solicitó la ayuda. O, en el marco del TECG, la Comisión desempeña funciones muy relevantes de fiscalización y sanción.

²³ VON BOGDANDY, A. y IOANNIDIS, M. (2014).

A ello se añadiría, en segundo lugar, que las decisiones que la Unión ha ido adoptando sobre la materia se han canalizado a través de la actuación del Consejo Europeo y del Consejo. En particular, siguiendo a ELÍAS MÉNDEZ, se habría reforzado la posición del Consejo Europeo. Éste habría desempeñado una labor fundamental dictando la orientación y el rumbo político, presionando en ocasiones incluso en exceso a las instituciones europeas condicionando así la iniciativa de la Comisión, la adopción de decisiones (también en el Consejo) y reduciendo las posibilidades de participación del Parlamento Europeo. El Consejo, siguiendo a la autora, se habría transformado básicamente en un órgano cuasi ejecutivo del Consejo Europeo. Y lo mismo cabría apuntar con respecto a la relación generada entre el Consejo Europeo y la Comisión²⁴.

El Parlamento Europeo, por su parte, desempeña un papel absolutamente secundario en el proceso decisonal de esta materia a favor del Consejo Europeo y del Consejo. Y, por cierto, su papel también es muy limitado en lo relativo al control de la ejecución de estas políticas si lo comparamos con las importantísimas tareas de fiscalización y sanción que ha terminado asumiendo la Comisión Europea en dicho ámbito²⁵. La doctrina ha calificado este fenómeno como fenómeno de

²⁴ Con más amplitud en ELÍAS MÉNDEZ, C., (2015): ob. cit., 42-50. Entre las actuaciones que reflejan la posición destacada del Consejo Europeo, con anterioridad, pero sobre todo con posterioridad a la crisis: Resolución del Consejo Europeo sobre el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* de 1997, que proporciona a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión orientaciones políticas para aplicar dicho Pacto y alienta a los Estados miembros a seguir políticas presupuestarias saneadas después de entrar en la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria (el 22 y 13 de marzo de 2005, el Consejo Europeo dio respaldo político al acuerdo político de los Ministros de Hacienda para una mejor gestión del referido Pacto); modificación del artículo 136 TECG, fruto de la Decisión 2011/199/CE, del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2011 (reforma que validó la sentencia Pringle -sentencia TJUE, asunto C-370-12, Thomas Pringle/Government of Ireland-); Resolución del Consejo Europeo de 27 de diciembre de 2013, por la que el Consejo Europeo acuerda profundizar en la unión económica en dos direcciones (por un lado, la aprobación de un nuevo pacto fiscal y el reforzamiento de la coordinación de la política económica; por otro lado, el desarrollo de instrumentos de estabilización para poder afrontar los desafíos a corto plazo, con la promoción de la puesta en marcha del MEDE. Señala la autora que, aunque este protagonismo del Consejo Europeo ha levantado suspicacias en ciertos sectores doctrinales por el carácter marcadamente intergubernamental del asunto, sin embargo, otros autores (PUETTER), que califica el modelo y método de trabajo del Consejo Europeo como de “intergubernamentalismo deliberativo”, defienden el papel de esta institución en la medida en que, como consecuencia de su flexibilidad, habría propiciado un ámbito de discusión necesario para afrontar problemas imprevistos y necesitados de una ágil y eficiente labor de coordinación.

²⁵ Tras unos primeros momentos en los que la doctrina apuntó a un debilitación del papel de la Comisión en el proceso de la gobernanza económica de la Unión durante la crisis, hoy se matiza señalando que aunque, en efecto, en el ámbito decisonal la relevancia de su papel se ha visto disminuida, en particular a favor del rol que juega el Consejo Europeo, habría adquirido un peso sin precedentes en lo relativo a las facultades de fiscalización, y sanción en caso de incumplimiento, de los compromisos asumidos por parte de los Estados miembros. ELÍAS MÉNDEZ, C. (2015): ob. cit., 51-54, nos habla de un desplazamiento

“desparlamentarización” en el ámbito de la Unión²⁶. En general, en materia económica, y en particular, en las políticas presupuestarias de la crisis, el Parlamento Europeo tiene muy poco que decir, ya sea respecto al diseño de los mecanismos ya en cuanto al cumplimiento de los objetivos. Una lectura detenida del Derecho de la crisis, y en particular del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza* y del *Six-Pack* no dejan lugar a dudas sobre la posición marginal del Parlamento Europeo en la gobernanza económica de la Unión, y ello a pesar de sus intentos destinados a conseguir un peso político significativo en la gobernanza económica de la Unión Europea²⁷. Aunque hay que señalar, en todo caso, que la Eurocámara tampoco desempeñaba un papel relevante en el anterior *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*; aún más, se podía considerar que su papel resultaba menos relevante que el asumido en la actualidad en la medida en que, en el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* (1997, reformado en 2005), el nombre de la institución ni siquiera se mencionaba. Aunque, como se ha señalado, en aquel momento, la débil vinculación del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* para los Estados miembros no planteaba, al menos no en los preocupantes términos en los que hoy se plantea habida cuenta el contexto de estricta vinculatoriedad de los compromisos derivados del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*, el problema de la falta de implicación del Parlamento Europeo en la gobernanza económica de la Unión²⁸. En la actualidad, en todo caso, las facultades del Parlamento Europeo en dicho ámbito se traducen en facultades de información y debate y de supervisión –no decisorias²⁹ y muy limitadas las de fiscalización si se comparan con las facultades de la Comisión

de su función de dirección política hacia funciones de otra naturaleza relacionadas con la aplicación e implementación de las decisiones y procedimientos de política económica. Un análisis detallado sobre la posición de la Comisión Europea durante la crisis, que concluye en el mismo sentido, en CLOSA MONTERO, C.J. (2014): 83-88.

²⁶ *Ibidem*, 88-91.

²⁷ En este sentido véase, como uno de sus últimos intentos, la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de junio de 2015, relativa la revisión del marco de gobernanza económica: evaluación y retos (en particular “Rendición de cuentas democráticas y retos pendientes para el fortalecimiento de la gobernanza económica”).

²⁸ MARTINICO, G. (2014): 255-256, siguiendo a FASONE (2012). Estos compromisos no admiten hoy derogaciones, excepto por circunstancias excepcionales. Comparado con el pasado, los avisos y sanciones se han convertido en semiautomáticos (los avisos y sanciones propuestos por la Comisión se van a adoptar a menos que lo rechace una mayoría cualificada en el Consejo). Además, la coordinación de la política económica se ha convertido también en vinculante para el Semestre Europeo dentro de la legislación de la Unión Europea.

²⁹ En este ámbito, su papel ha quedado reducido a desempeñar un papel más significativo en el procedimiento del Semestre Europeo pues ha logrado asegurarse el derecho a participar en los Diálogos Económicos (introducidos en el *Six-Pack*). Los Diálogos Económicos permiten al Parlamento Europeo mantener debates con las otras instituciones de la Unión y con representantes nacionales sobre temas económicos. Habría que mencionar también su papel en el ámbito de la cooperación intergubernamental.

Europea en este ámbito- (así, puede ser informado y consultado en ciertos casos; puede invitar a la Comisión, Consejo, y en caso de necesidad, al Presidente del Consejo Europeo y del Eurogrupo para escuchar y preguntar sobre sus avances en este terreno; puede fomentar un intercambio de puntos de vista dentro de sus Comisiones competentes con los Estados miembros afectados por una decisión, recomendación y sanción del Consejo o por una advertencia de la Comisión).

IV. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL.

En mi opinión, no se equivocan aquellos que apuntan al momento existencial que atraviesa actualmente la Unión. La profundización de su integración económica producida con ocasión de las medidas adoptadas –y que continuarán adoptándose- para responder al actual escenario de crisis, están generando cambios en la naturaleza constitucional del proyecto a los que resulta preciso prestar atención.

El análisis de las políticas presupuestarias de la Unión corrobora que el Derecho económico de la crisis ha traído consigo la parálisis del proceso de profundización de la dimensión supranacional en la Unión, imparable, aún cuando con sus dificultades, desde la construcción de las Comunidades Europeas. Más aún, el Derecho económico de la crisis ha invertido la tendencia y ha provocado una reversión en favor del sesgo intergubernamental de la Unión que ha alterado la arquitectura institucional de la Unión³⁰. En la actualidad, el Consejo

³⁰ En este sentido MARTINICO, G. (2014), ob. cit. El autor añade que la gobernanza económica de la Unión durante la crisis no solo ha traído consigo un reforzamiento de la dimensión intergubernamental de la Unión, sino también de su dimensión asimétrica (no todos los Estados participan, ni lo hacen del mismo modo, en todas las acciones económicas emprendidas por la Unión para superar la crisis). El *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza* habría venido a reforzar dicha asimetría creando un sistema integrado por varios círculos concéntricos: un primer círculo representado por aquellos Estados miembros de la Eurozona que han ratificado dicho Tratado; un segundo grupo integrado por los Estados que no pertenecen a la Eurozona pero que han ratificado dicho Tratado; y un tercer círculo que incluiría a aquellos Estados que no participan en el Pacto Euro Plus pero que han ratificado el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*; ibídem, pp. 258-259. De cualquier forma, este autor defiende la cooperación reforzada como mecanismo para introducir flexibilidad permitiendo así avances. Por otro lado, junto a un refuerzo de la intergubernamentalidad y de la asimetría de la gobernanza económica europea de la crisis, otra de sus características radicaría en su complejidad, denunciada por ELÍAS MÉNDEZ, C. (2015): ob. cit., 32. La autora señala que el nuevo modelo de gobernanza económica se está desarrollando a través de normas de Derecho derivado, Tratados Internacionales a los que concurren solo determinados Estados –integración diferenciada-, revitalización del método abierto de coordinación y recurso a instrumentos de *soft law* destinados a operadores jurídicos diferentes (Estados miembros, Estados firmantes, Eurozona) tales como los que se contienen en las *Conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión del Consejo Europeo* (art. 121 TFUE). Centrándonos en la estabilidad presupuestaria y el control de la deuda pública, está complejidad resulta también evidente. Al respecto podemos hablar de algunas medidas que son parte del Derecho de la Unión Europea (*Six-Pack, Two-Pack*) y de otras medidas que no son; de medidas que son interdependientes (en alguna medida el TCEG y el *Six-Pack*); y de la necesidad de distinguir estas

Europeo y el Consejo son los protagonistas del proceso decisional de la gobernanza económica de la Unión y la Comisión desempeña funciones fundamentales de fiscalización sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados en esta materia y sanción en caso de incumplimiento. El Parlamento Europeo ocupa una posición absolutamente marginal en este ámbito.

La Unión Europea ha actuado básicamente para garantizar la solidez de la moneda y ello ha requerido profundizar en el proceso de integración económica. El problema es si podemos continuar ahondando en la profundización económica de la Unión a costa de su integración política³¹. Desde el constitucionalismo no podemos aceptar que este empujón en el proceso de integración se pueda producir a cualquier precio y, en la actualidad, uno de los grandes retos que ha de afrontar la Unión tiene que ver con la tensión existente entre el constitucionalismo normativo y un intergubernamentalismo político que agrega preferencias de los gobiernos nacionales para llegar a soluciones que pueden producir un perjuicio en los estándares constitucionales de la Unión (e, incluso, en ocasiones, alcanzarse a costa de los mismos)³². Me parece acertadísima la afirmación del profesor BALAGUER CALLEJÓN en el sentido de que debemos reivindicar una lectura constitucional de la crisis económica y que no resulta posible realizar una interpretación funcional de la democracia al servicio de intereses como la eficacia o la eficiencia económica, legítimas sin duda, pero que en todo caso deben quedar subordinadas a la preservación de la democracia pluralista y los derechos fundamentales³³.

V. Referencia bibliográfica.

ALONSO GARCÍA, R., *Sistema jurídico de la Unión Europea*, ed. Civitas, Madrid 2014.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (*), “Crisis económica y crisis constitucional de Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, mayo-agosto 2013.

BALAGUER CALLEJÓN, F., “Una interpretación constitucional de la crisis económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 19, enero-junio 2013.

CLOSA MONTERO, C.J., “Los cambios institucionales en la gobernanza macroeconómica y fiscal de la Unión Europea: hacia una mutación constitucional europea”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 165, julio-septiembre 2014.

medidas en función de su contenido (el Pacto del Euro Plus tiene que ver más con la competitividad y el TEGC versa sobre la austeridad; MARTINICO, G. (2014): 253.

³¹ TORRES, F. (2013): 193-212: Las soluciones a una crisis de tal magnitud pasan por el avance hacia una unión bancaria, económica, fiscal, lo que debe ir acompañado de una profundización en la legitimidad democrática, ahondando por tanto también en la Unión Política.

³² POIARES MADURO, M. (2010), ob. cit.

³³ BALAGUER CALLEJÓN, F. (2013): 452-454. Véase, asimismo, BALAGUER CALLEJÓN, F. (*) (2013).

ELÍAS MÉNDEZ, C., “El papel de las Instituciones europeas ante la crisis económica: Banco Central Europeo, Consejo Europeo, Consejo de Europa, Comisión Europea y Parlamento Europeo”, *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*, Universidad de Granada-Thomson Reuters Aranza, Navarra 2015.

FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J., “Lecciones de la crisis para el gobierno económico de Europa”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 165, 2014.

LÓPEZ CASTILLO, A. (dir.), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*: Instituciones de la Unión Europea, ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2015.

MARTÍNEZ ALARCÓN, M^a L., “La estabilidad presupuestaria en el marco de la globalización: algunas reflexiones sobre su compatibilidad con la ideología jurídica del *Welfare State*”, *Constitución y Globalización. Transformaciones del Estado constitucional*, coord. por Fernando Reviriego Picón, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza 2013.

MARTÍNEZ LAGO, M.A., “La estabilidad presupuestaria en el ámbito de la Unión Europea. (Unas cuantas reflexiones sobre la legislación estabilizadora española)”, en *Estudios homenaje al profesor Pérez de Ayala*, ed. Dykinson, Madrid 2007.

-“Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma de la Constitución”, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 24, 2011.

-“La reforma del régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria y el Tratado de Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 330, 2012.

-“Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, en la obra colectiva *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: El artículo 135 de la Constitución española*, dir. Diego López Garrido, CEPC, Madrid 2013.

MARTINICO, G., “EU Crisis and Constitutional Mutations: a review Article”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 165, julio-septiembre 2014.

MEDINA GUERRERO, M., “La constitucionalización de la *regla del equilibrio presupuestario*. Integración europea y centralización estatal”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 165, julio-septiembre 2014.

MENÉNDEZ, A.J., “La mutación constitucional de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 96, 2012.

MIGUEL BÁRCENA, J. de, *El gobierno de la economía en la Constitución Europea. Crisis e indeterminación institucional*, J.M. Bosch editor, Barcelona 2011.

POIARES MADURO, M., “Passion and Reason in European Integration”, *Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin*, am 10. Februar 2010.

SANZ ÁRCEGA, E., “De la Constitución económica de 1978 a la regla de oro (y más allá) en el marco del euro”, en la obra colectiva *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: El artículo 135 de la Constitución española*, dir. Diego López Garrido, CEPC, Madrid 2013.

TORRES, F., “The Euro Crisis, Institutional Change and Political Constraints”, *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, B. de Witte, A. Héritier y A.H. Trechsel (eds.), European University Institute, Florencia 2013.

VON BOGDANDY, A. y IOANNIDIS, M., “La deficiencia sistémica en el Estado de Derecho. Qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 165, julio-septiembre 2014 (número monográfico *Mutación constitucional en la Unión Europea*).

