

**En busca de la soberanía pérdida.
El principio del equilibrio presupuestario entre la coordinación
constitucional y la reforma de la gobernanza económica de la Unión europea**

di Eloisa Denia Cosimo*

(contributo tratto da E. Álvarez Conde, Clara Souto Galván (a cura di),
La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria, IDP, Madrid, 2012)

Sumario: 1. Introducción. – 2. Premisas metodológicas. –3. La elaboración del principio entre el Derecho de la Unión y el Derecho comparado. – 4. La afirmación *bottom up* del principio y su recepción *top down* en las decisiones económicas de la Unión. – 5. La soberanía entre el condicionamiento constitucional y la “falsa percepción”. – 6. La reforma de la gobernanza económica entre la aceleración y la contención. – 6.1. La elaboración de un plan de acción económica en el contexto de la Unión monetaria. – 6.2. Del “Pacto por el Euro Plus” al “Six Pack”. – 7. Hacia el surgimiento de una Constitución económica de la Unión europea? – 8. Conclusiones.

«No hagas a los otros lo que no quieras que te hagan a ti»
Talete, *Sextus*, 406 A.C.

1. Introducción

El alto grado de repercusión de la crisis financiera, a nivel mundial, constituye la prueba más palpable de que la globalización representa la característica predominante en nuestro tiempo. Mismamente el Derecho, el cual siempre va un paso hacia atrás de la economía, se ha visto ante la necesidad de afrontar la situación de la crisis económica-financiera, a través de la adopción de disposiciones normativas estatales y comunitarias, las cuales reflejan una creciente y progresiva convergencia entre las previsiones normativas y sus efectos.

La globalización determina una mayor circulación e imitación de los fenómenos jurídicos, e incluso económicos. Esto se refleja, con mayor nitidez, dentro del contexto normativo de la Unión europea como consecuencia del principio de primacía del Derecho comunitario. No más porque éste se configuró, originariamente, como un *imprinting* jurídico común el cual conlleva, inevitablemente, la integración de los diversos niveles normativos existentes en la Unión europea, que se entrecruzan y se superponen.

La solución comunitaria a la crisis económica es susceptible de una investigación polifacética, la cual se aplica, principalmente aunque no siempre, a los países que integran la Unión monetaria puesto que constituyen el motor inamovible de la construcción europea¹. La medida comunitaria para la crisis consiste en la estabilidad y el crecimiento a los que hay que añadir el ingrediente, de procedencia alemana, del denominado «principio del equilibrio presupuestario».

¹ Atendiendo a la Unión monetaria como «metáfora» de la Unión europea, se remite a P. CRAIG, G. DE BURCA *Emu-integration and differentiation: Metaphor for European Union*, en (coords.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2ª ed., 2011, p. 713 y ss.

En las conclusiones de la cumbre francesa-alemana del 16 de agosto del 2011, el Presidente de la República francesa, Nicolas Sarkozy, y la Canciller alemana, Ángela Merkel, han impulsado a que los países miembros, antes del verano del 2012, adopten la denominada “regla de oro” del equilibrio presupuestario. Sin embargo, a partir del Consejo europeo de Bruselas del 9 de diciembre del 2011, la invitación política se transformó en una futura regla común para los Estados miembros, la cual será incorporada tras una sucesiva reforma a los Tratados. Los Estados han acordado un «nuevo pacto presupuestario» que prevé la incorporación de dicha regla «integrándola en la Constitución o en una norma de nivel equivalente»². Los presupuestos de las administraciones públicas estarán equilibrados o con superávit. El principio se considerará respetado «si, por norma general, el déficit estructural anual no excede del 0,5 % del producto interior bruto (PIB) nominal»³. El cumplimiento de la incorporación del principio al ordenamiento jurídico nacional será verificado por el Tribunal de Justicia de la Unión europea.

Dicha regla de oro requiere una “ética de reciprocidad”, la cual tiene una raíz filosófica y religiosa antiquísima⁴. Ésta se fundamenta en el equilibrio social como consecuencia de la interdependencia entre los individuos, conllevando los mismos derechos y deberes. Quién adopte este principio, tiene que ajustarse a un comportamiento determinado y no puede realizar conductas negativas que redunden en detrimento de quienes pertenecen al mismo grupo. Con otras palabras, se parte del presupuesto: “lo que para uno no se desea, no se les realiza a los demás”. Por tanto, se significa como una ética del comportamiento que constituye el fundamento del orden social. En consecuencia, esta conducta se extiende al contexto de la Unión monetaria (UEM) la cual representa el motor inamovible de la construcción comunitaria.

En consecuencia, en el citado Consejo europeo, esta regla ética se ha concebido como el elemento cardinal del nuevo pacto, entre la Unión y los Estados miembros, para seguir forjando la finalidad de alcanzar, día a día, «una unión económica mucho más fuerte». El valor moral se invoca en el ámbito económico, como consecuencia de los comportamientos “indebidos” y el fenómeno de la especulación económica. Esto ha originado la necesidad de adoptar una concepción ética para poder afrontar la crisis financiera en la Unión europea. Así, algunos Estados miembros, movidos por la finalidad de resaltar la importancia de dicha previsión, asumieron el compromiso de integrar el principio del equilibrio presupuestario, mucho antes de que haya sido concebido como un comportamiento debido por las Declaraciones del mencionado Consejo europeo.

La investigación persigue la finalidad de clasificar el principio del equilibrio presupuestario dentro del contexto de la integración constitucional de la Unión europea. Al respecto, se parte de la dimensión *horizontal*, mediante la coordinación constitucional resultantes de los Estados miembros que hayan adoptado dicho principio, y de la reforma *vertical* de la gobernanza económica europea⁵. Consecutivamente, se pretende verificar la siguiente tesis: si la

² Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro, Bruselas, 9 de diciembre de 2011, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/126673.pdf, p. 3.

³ Esta norma contendrá un mecanismo de corrección automático que se activará en caso de desviación. Será definida por cada Estado miembro, sobre la base de los principios propuestos por la Comisión.

⁴ También, véase Epicúro, Epicteto y sus seguidores.

⁵ Acerca de la reforma de la gobernanza europea hay hasta ahora muy pocos comentarios. Entre estos, véase M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, en *Common Market*

constitución del principio del equilibrio, como el punto de inflexión entre los niveles jurídicos horizontales y verticales que se entrecruzan dentro de la UE, representa un indicador considerable que nos permita concluir que la soberanía económica de los Estados permanece inmutable.

2. Premisas metodológicas

El análisis no puede prescindir de las referencias procedentes del enfoque multidisciplinar propio de la ciencia económica y política porque son determinantes a efectos de definir el objeto de la investigación jurídica. Pues, por un lado el dato económico nos ofrece una mejor comprensión del principio del equilibrio presupuestario, y, por otro lado, la reflexión acerca de la soberanía estatal, desde el punto de vista de las relaciones entre los Estados miembros y la Unión europea, requiere que se realice una serie de precisiones propias de la ciencia política y, también, de la política del Derecho. Una investigación jurídica que no considere, en su justa medida, dichos elementos quedaría incompleta. Por tanto se prefiere correr el peligro del uso “profano” de los datos proporcionados por las otras ciencias, y no omitir de forma culposa e irresponsable su presencia.

Atendiendo estrictamente a la dimensión jurídica, se realiza un análisis jurídico de naturaleza “mixta”, en función de la combinación entre el Derecho comparado y el Derecho de la UE, para explicar la estrecha relación normativa existente entre los Estados miembros y la Unión europea. Con otras palabras, se contemplará a ambos en su conjunto puesto que si se acentúa más uno que otro sólo alcanzaríamos una comprensión limitada la cual sería contradictoria, además, con el comportamiento contemporáneo del actual mundo jurídico⁶.

La peculiaridad de la pirámide normativa de la Unión requiere una metodología que nos permita visualizar el análisis desde la dimensión vertical, considerando las obligaciones jurídicas que el Derecho de la UE impone a los Estados miembros, y, desde la dimensión horizontal, situándonos en el plano nacional sobre el cual se mueven los Estados con discrecionalidad plena o limitada⁷.

El fenómeno reciente de la incorporación del principio de equilibrio presupuestario en las Constituciones de algunos Estados adscritos a la Unión monetaria, constituye un síntoma de la confirmación de la limitada discrecionalidad estatal en la materia puesto que hunde sus raíces en una iniciativa estatal la cual precede a cualquier norma europea de naturaleza imperativa. Como se verá, en muy poco tiempo, el *input* nacional ha traspasado los límites imprecisos de la soberanía y la adopción del principio del equilibrio se impone como un imperativo categórico para los diecisiete Estados adscritos al

Law Review, n. 48, 2011, p. 1777 y ss.

⁶ Véase E.D. COSIMO, *Comparative Method: a Necessary Tool for Legal Research in the European Union*, in I. CANDEL TORRES, L. GOMEZ CHOVA, A. LOPEZ MARTINEZ (coords.), *Proceedings of ICERI2011 Conference*, Iated, Madrid, 2011, p. 1545 y ss.

⁷ La discrecionalidad estatal es plena si el Estado se desenvuelve dentro un ámbito no regulado por el Derecho de la Unión. En sentido inverso, si se desprende un nexo de conexión jurídico europeo del ámbito jurídico afectado, las posibles antinomias que permanezcan en la esfera de los Estados pueden ser susceptibles de limitación por la influencia directa o indirecta del Derecho de la Unión.

euro. El principio recibió el *placet* en el nivel intergubernamental, y en la sede de una institución de la Unión, el Consejo europeo, el cual no sólo reclama su respeto sino también exige su “consolidación” como una fuente constitucional u otra equivalente.

Una vez delimitado el campo sobre el que nos movemos, observaremos al principio, principalmente, con las lentes del Derecho comparado porque nos permite extraer el momento genético de la concepción, que originó la creación de dicho principio, mediante la imitación europea de un modelo jurídico estatal (Apartado 3), así como nos facilita realizar su “seguimiento” con respecto a su progresiva expansión en el ordenamiento jurídico comunitario, y a su vinculación con el principio de la supremacía jurídica comunitaria en los ordenamientos de los Estados miembros (Apartado 4). El análisis de las modificaciones introducidas son necesarias para poder valorar qué nivel de integración jurídica se ha alcanzado entre la Unión europea y los países que consienten la adhesión dentro de un ámbito exclusivamente “estatal” como ha sido la política económica y fiscal (Apartado 5). El principio del equilibrio presupuestario no es más que una pieza del complejo mosaico de la reforma de la gobernanza europea (Apartado 6), la cual se encuentra en curso mientras realizamos esta reflexión. Las reflexiones concernientes al fenómeno horizontal de la coordinación constitucional de los Estados miembros y la reforma vertical de la gobernanza económica europea nos va a permitir tener la evidencia para evaluar la aparición de una constitución económica de la integración (Apartado 7) y de llegar a las conclusiones sugeridas sobre la estratificación normativa en la materia (Apartado 8).

3. La elaboración del principio entre el Derecho de la Unión y el Derecho comparado

Como se sabe, partimos del momento genético de la creación del principio del equilibrio presupuestario que ha desembocado en la correspondiente normativización, para realizar el análisis.

La práctica global de la emersión de la norma en el nivel de la Unión se puede explicar con una metáfora. El principio goza de un origen “mixto”, fruto de la conjugación entre el Derecho de la Unión y el Derecho estatal. La elección del carácter estructural del equilibrio, seguramente, es hija de las orientaciones de la Unión en materia de estabilidad y crecimiento, la cual ha sido desarrollada como un principio constitucional, posteriormente, en el ordenamiento jurídico alemán. Atendiendo al Derecho de la Unión, la opción a favor de un parámetro expreso en términos porcentuales se significa como el resultado de los planteamientos derivados del Tratado de la Unión europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, porque parece que se fija un nuevo criterio de convergencia. Estos comprenden la delimitación del porcentaje de la deuda pública, del déficit presupuestario y la tasa de inflación, que adquirió una mayor importancia a raíz del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo europeo de Ámsterdam, en junio de 1997.

Al respecto, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), suscrito en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, contiene las siguientes previsiones: 1) la prohibición de déficit públicos excesivos. Así como encomienda

a la Comisión supervisar la evolución de la situación presupuestaria y el nivel de endeudamiento público de los Estados miembros atendiendo a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto, estableciéndose el procedimiento a seguir en caso de incumplimiento (artículo 126); 2) la estabilidad se sitúa en el centro de la política presupuestaria de la Comunidad (artículos 310 a 319) porque se afirma «*el presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos*» (artículo 310.1), y se añade «*a fin de garantizar la disciplina presupuestaria, la Unión no adoptará actos que puedan incidir de manera considerable en el presupuesto sin dar garantías de que los gastos derivados de dichos actos puedan ser financiados dentro del límite de recursos propios de la Unión y dentro del marco financiero plurianual a que se refiere el artículo 312*» (artículo 310.4).

En consecuencia, la Unión europea exige que la ejecución del presupuesto respete el principio de la buena gestión financiera, que se significa como el modelo que se pretende exportar a sus Estados miembros.

Siempre, para poder continuar con nuestra metáfora, por mediación de la tutela de Alemania y después de Francia, se sugiere la adopción de dicho principio a los Estados miembros que pertenecen a la Unión monetaria. El último capítulo de este acontecimiento se comprende como la tutela compartida de dicho principio, que se atribuye jurídicamente a la potestad estatal la cual debe velar por su observancia y también tiene que rendir cuentas de su funcionamiento a la UE.

La circulación del principio del equilibrio presupuestario es significativa del uso de la comparación jurídica, desde el preciso momento de la creación de la norma común en la Unión, porque se inspira en un determinado modelo estatal y desemboca en la imposición de una solución normativa nacional para todos los ordenamientos de los Estados miembros. La elaboración del principio se coloca entre el *appeal* económico y la imitación del modelo. Nos encontramos en presencia de una norma interna de rango constitucional, la cual posee un *karma* que traspasa los límites nacionales y se transforma en el foco de atención del debate comunitario, en consecuencia termina ejerciendo una influencia decisiva en las decisiones concernientes al presupuesto estatal y concretándose como un imperativo político-económico al que se le tiene que dar aplicación jurídica en el plano constitucional u otro (equivalente) a nivel interno⁸.

El origen constitucional del principio del equilibrio presupuestario es de procedencia alemana⁹. La adopción de este principio a “escala” europea en conformidad con la intención alemana representa una solución «muy ambiciosa»¹⁰. Como consecuencia de la fuerte predominancia económica de Alemania en el escenario europeo, ésta ha aportado una forma de coordinación constitucional entre los diversos países, antes de que se abordase la reforma comunitaria para afrontar la crisis, y por tanto abanderó la reforma de naturaleza intergubernamental.

⁸ Acerca de la circulación de los principios entre el Derecho de la Unión y el Derecho estatal, nos permitimos reenviar a E.D. COSIMO, *Comparative Method: a Necessary Tool for Legal Research in the European Union*, p. 1546.

⁹ Por un análisis comparado, véase L. PEGORARO, E.D. COSIMO, *La costituzionalización del equilibrio presupuestario. Reflexiones críticas sobre el concepto de constituciones impuestas y otros problemas*, en este mismo libro.

¹⁰ De este modo, la Canciller Merkel considera necesario que sean activados organismos de control, en todos los países miembros, para alcance el objetivo del equilibrio y la obligación nacional tiene que ser considerada como una imposición que rige en el interior del Estado, en *Euro: ricetta Merkel-Sarkozy non convince analisti*, en www.euronews.com, del 16 de agosto 2011.

La efectiva constitucionalización del principio sucedió en el año 2009¹¹, mediante la afirmación del principio de equilibrio *estructural* del presupuesto, al neto del ciclo económico¹². La reforma constitucional alemana llegó hasta el punto de fijar, en la Constitución, el porcentaje fijo del endeudamiento público permitido para la Federación y los *Länder*, «por un máximo de 0,35% del PIB». En realidad, esta elección de carácter estructural tributa de las orientaciones de la Unión europea en materia de estabilidad y crecimiento, y la relativa a la constitución del parámetro porcentual expreso deriva de los planteamientos de Maastricht, que buscaba constituir nuevos criterios de convergencia. La influencia alemana se ha extendido hacia Austria, Francia, España e Italia que han incorporado a dicho principio en sus normas constitucionales, fomentándose un *trend* de revisión de las Constituciones nacionales. El *allure* del principio se traduce en una formulación coincidente, en mayor o menor medida, con la regla constitucional alemana¹³.

Con anterioridad a la celebración del Consejo europeo de Bruselas del 9 de diciembre, algunos Estados miembros en respuesta a la solicitud alemana, después alemana-francesa, incorporaron voluntariamente dicho principio en sus textos constitucionales. Sin embargo, las orientaciones del citado Consejo transformaron la circulación voluntaria del citado modelo jurídico-económico en una obligación para los Estados adscritos a la Unión monetaria. En definitiva, las directrices del citado Consejo han transformado en una obligación la circulación voluntaria del modelo jurídico-económico alemán, para los Estados adscritos a la Unión monetaria y el control de la inclusión de este principio se declina al Tribunal de Justicia. Todos los países del área euro tienen que adoptarlo rápidamente e incluir al principio dentro de la escala jerárquica más alta del sistema de fuentes del Derecho.

4. La afirmación *bottom up* del principio y su recepción *top down* en las decisiones económicas de la Unión

La fuerza atractiva ejercitada por el principio alemán no sólo ha conquistado a Francia sino también al Consejo europeo y se ha extendido al *parterre* intergubernamental de los otros Estados adscritos a la Unión monetaria. La imitación representa la fuerza motriz de la circulación del modelo. Se parte desde lo “bajo”, comprendido como el nivel legislativo estatal, a partir de un enfoque *bottom up*. Así el principio del equilibrio circula desde el nivel nacional hasta el nivel de la Unión, donde se asume conforme a una lógica *top down*, vinculado con la fuerza y la imperatividad propia de la supremacía de las normas sovranales en los ordenamientos internos de los Estados miembros.

¹¹ Con el nuevo artículo 109, la incorporación del nuevo artículo. 109a y la modificación del artículo 115.

¹² Antes de que se produjesen las dos reformas constitucionales federalistas del 2006 y del 2009, el artículo 110, apartado 1, de la Ley Fundamental establecía un principio “nominal” de equilibrio, el cual consiste en la obligación de mantener la paridad entre los ingresos y los gastos en el presupuesto preventivo. Véase J. SCHNELLENBACH, *Public Debt in Germany: Will the Debt Brake Change the Trend?*, en www.irefeurope.org.

¹³ Véase L. PEGORARO, E.D. COSIMO, *La costituzionalización del equilibrio presupuestario*, cit. § 3 y ss.

El hecho de que se produjese una expresa previsión en cada ordenamiento estatal, dirigida a garantizar el respecto de los parámetros fijados por la UE sucedió por primera vez, a raíz de las directrices fijadas dentro del nuevo contexto de la gobernanza económica de la Unión europea, activadas tras la crisis económica y financiera. También, a partir de la definición de la nueva estrategia de la Unión con respecto al crecimiento y el empleo, conocida como la “Europa 2020”, que había sido solicitada desde el año 2008¹⁴.

Una vez “planteada” en el ámbito de las instituciones de la Unión, la propuesta estatal se le “despojo” de su carácter nacional, destinado a permanecer únicamente en el plano histórico y fue “revestida” automáticamente de los paños concernientes a la previsión política de la UE.

La tarea del Consejo europeo, consistente en definir las indicaciones generales y la prioridad política, origina que, una vez compartida la propuesta estatal, esta se transforme en una prioridad política. La reforma de la gobernanza concibe la política del equilibrio presupuestario en la Unión como un elemento crucial de naturaleza «descentralizada». Como indicó la Comisión europea¹⁵, las instituciones internacionales observan con mucho interés las modificaciones legislativas encaminadas a otorgarle eficacia a los mecanismos decisorios y también las que refuerzan la disciplina fiscal o mejoran el íntegro sistema de la gobernanza dentro del nivel nacional, en coordinación con el nivel europeo. Desde esta perspectiva, la calidad de los procedimientos internos del equilibrio constituye una condición indispensable para la consolidación de la política fiscal.

Sin embargo, la reciente experiencia, y en particular el caso de Grecia, ha demostrado que la adopción de las disposiciones normativas en el nivel de la Unión no es suficiente para asegurar la efectiva aplicación del marco normativo relativo a la coordinación de las políticas concernientes al equilibrio presupuestario de la UEM. La naturaleza descentralizada de dicha política en la UE conlleva que los marcos normativos nacionales respeten los objetivos en el contexto de la coordinación de las políticas del equilibrio presupuestario de la Unión económica y monetaria. A pesar de que se respetan las exigencias y las preferencias específicas de los Estados miembros, la Comisión ha propuesto reglas para asegurar un nivel mínimo de calidad y de coherencia en conformidad con el marco normativo de la UEM.

El primer éxito de esta reflexión se concretó en la propuesta de la directiva sobre los marcos nacionales concernientes al equilibrio presupuestario presentada por la Comisión europea el 29 de septiembre del 2010¹⁶. Ésta se vincula con la propuesta de modificación del pacto de estabilidad y vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos y con la obligación de integrar en los ordenamientos nacionales ciertas reglas numéricas para asegurar la observancia de las obligaciones atinentes al equilibrio presupuestario fijado por el Tratado.

Estamos asistiendo en las últimas semanas a un nivel diferente y más avanzado de la integración europea, en el que la aparición de un principio más

¹⁴Comunicación de la Comisión De la crisis financiera a la recuperación económica – Un marco europeo de acción, COM(2008)706 final.

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones sobre el análisis anual del crecimiento: progresar en la respuesta global de la Unión a la crisis, COM (2011)11 final.

¹⁶Propuesta de Directiva del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, COM (2010)523. La propuesta, que establece una serie de reglas mínimas comunes para garantizar una disciplina uniforme con respecto al equilibrio presupuestario, ha sido adoptada en el marco del denominado “Six-Pack”, véase *infra*, § 6.2.

general, no es revivido por la suma de los principios en los Estados miembros en consecuencia del trabajo de investigación del Tribunal de Justicia.

En el caso del equilibrio, el principio, gracias a la atracción por los objetivos que persigue, se separa de las “estrecha” fronteras nacionales, convirtiéndose en un principio común del sistema jurídico integrado de la Unión

Un uso de la comparación que sea atento a la dinámica jurídica integrada europea hace que sea posible, como se ha señalado, de identificar el origen o la connotación de una regla dentro de la UE, lo que permite, además de considerables ventajas prácticas (en términos de una mejor comprensión de la norma por punto de vista de los mismos fines que los efectos que la misma ha cumplido con el ordenamiento jurídico “productor”, que ha de venir, que son, con toda probabilidad, que puede presentarse incluso en el Estado “receptor” del modelo), así como en términos teóricos.

El caso de un presupuesto equilibrado es peculiar desde el punto de vista del desarrollo de las normas de la UE y las consecuencias con respecto a la jerarquía de fuentes del derecho. El principio se estableció y se afirma en el marco jurídico de la Unión con una génesis peculiar. Nos enfrentamos a una disposición de Derecho primario no porque esté prescrito por los Tratados (aún no, de todas formas) o porque es ascrivible al género de los principios generales de los principios jurídicos en la recepción de los Estados miembros (no del todo, por lo menos). La peculiaridad del presupuesto equilibrado consiste en el hecho de que una norma de derecho constitucional de los Estados miembros terminará con la afirmación de una norma de la UEM como consecuencia de las previsiones económicas integradas.

La interacción entre la Unión europea y los Estados miembros, en el caso de un presupuesto equilibrado está presente ya en el momento genético de la creación de la regla. La norma tiene una naturaleza constitucional lo que se traduce, inevitablemente, en un nudo jurídico inextricable entre ordenamiento supranacional y ordenamientos estatales. La puesta en práctica por la obligación de los Estados miembros para la aplicación del principio en la Constitución o en un nivel equivalente es una prueba de una transferencia irreversible de la soberanía económica estatal a la organización supranacional y determina la aparición del tejido económico de la Constitución de la Unión europea¹⁷. En nuestra opinión, de hecho, incluso antes la declaración de un acuerdo entre los Países miembros que así lo dice en blanco y negro en la legislación primaria de la UE – el hecho de que el Consejo europeo en Bruselas el 9 de diciembre ya ha

17

Acerca del concepto de Constitución económica europea, v. G. GUARINO, *L'Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive*, en <http://www.costituzionalismo.it/articolo>, de 21 de noviembre 2011; J.M. MARTINEZ SIERRA, *La constitución económica y el gobierno de la economía en crisis: reflexiones desde la Unión Europea*, en G. CAMARA VILLAR (coord.), *Pensamiento crítico y crisis capitalista: una perspectiva constitucional*, Universidad de Granada, Granada, 2010, p. 141 y ss.; G. PISARELLO PRADOS, *El constitucionalismo frente a la crisis y la crisis del constitucionalismo*, en G. CAMARA VILLAR (coord.), *Pensamiento crítico y crisis capitalista*, cit., p. 111 y ss.; G. MAESTRO BUELGA, *Constitución económica e integración europea*, en *Revista de derecho político*, n. 54, p. 33 y ss.; F. CONDE LOPEZ, *Constitución europea y gobernanza económica*, en *Quadernos de Política Económica*, n. 8, 2004, p. 5 y ss.; G. DI PLINIO, *Il common core della deregulation: dallo Stato regolatore alla Costituzione economica sovranazionale*, Giuffrè, Milán, 2005; C. JOERGES, *La Constitution économique européenne en processus et en procès*, in *Revue internationale de droit économique*, n. 3, 2006, p. 245 y ss., que afirma que: «la teoría de la Constitución económica europea ha contribuido a la separación entre la política social y el proyecto europeo, creando las condiciones de la crisis actual»; Id. *What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy*, in *European Law Review*, 30, 2005, p. 461 y ss.

planeado se produja en el mes de marzo 2012 – el principio ya se ha ganado un lugar prominente en el sistema jurídico compartido por la integración de Constitución económica existente entre la UE y sus miembros. La aceptación estatal de la decisión europea de incluir el principio dentro de las fuentes de nivel constitucional determina la voluntad de los Estados miembros de delegar parte de sus opciones neurálgico económico, que siempre han caracterizado la noción de soberanía¹⁸.

5. La soberanía entre el condicionamiento constitucional y la “falsa percepción”

La particularidad del equilibrio presupuestario es doble. Por un lado, en el momento en que escribimos estas líneas, se trata de un principio que la Unión monetaria impone a los Estados miembros con respecto a la adopción de las decisiones *políticas*, las cuales son adoptadas por el Consejo europeo. Por otro lado, el Consejo europeo termina condicionando la elección *jurídica* del grado jerárquico de las fuentes internas, el cual se debe situar en el nivel constitucional u otro equivalente, para responder a la obligación *política* de integrar dicho principio. Ésta forma de condicionamiento continúa en fases sucesivas.

Desde el primer punto de vista, el principio se incorporó inmediatamente en el marco normativo interno de algunos Estados miembros. La Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro del 9 de diciembre afirmó la necesidad de «un nuevo pacto entre los Estados miembros para promulgar reglas comunes y ambiciosas, que esgriman el fuerte compromiso de adoptar un nuevo marco jurídico»¹⁹. En los próximos meses tendremos que observar cómo se integra la obligación europea en el interior de la pirámide normativa del derecho de la Unión.

Desde el segundo punto de vista, para el jurista y el politólogo resulta evidente que el Consejo europeo, primero, se limitó a solicitar la integración de dicha regla en el sistema de de las fuentes nacionales, dejando en manos de los Estados miembros la elección del grado jerárquico para integrar al principio dentro del sistema de fuentes. Posteriormente, el Consejo europeo ha establecido la integración del principio dentro del nivel constitucional de las fuentes (internas) constitucionales, considerando pertinente la vinculación en el nivel más alto y más fuerte. El proceso de revisión constitucional, activado en algunos Estados miembros se ha manifestado, en conformidad con la prueba de los hechos, como una sutil solución desde el punto de vista de la adaptación interna a las obligaciones comunitarias, aunque más desde la óptica intergubernamental y no tanto (o al menos, por el momento) desde la perspectiva de la reforma de los Tratados. No obstante, Francia y Alemania han anunciado su inminencia pero no parece que todavía sea el momento.

Desde el punto de vista de la Unión, la exigencia de encuadrar el diseño de la reforma de la gobernanza económica, a través del derecho originario se vincula

¹⁸J.H.H. WEILER, M. WIND (COORDS.) *European Constitution Beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003. H. HABERMAS, *La política de Europa en un callejón sin salida. Alegato a favor de una política de integración escalonada*, en *¡Ay, Europa!*, Trotta, Madrid, 2009, p. 93, destaca que: «Desde el fin del *embedded capitalism* (capitalismo incrustado) y del desplazamiento correspondiente producido en la relación entre la política y el mercado a favor de los mercados globalizados, el estado se ve también afectado, y acaso de la forma más fuerte, en lo tocante a su papel de Estado intervencionista, que ya por razones de legitimación tiene que encargarse de la seguridad social de sus ciudadanos».

¹⁹Declaración, cit., p. 2.

con el rango de las normas originarias que, tradicionalmente, se atribuyen a las disposiciones comunitarias en materia de estabilidad.

La emersión del fenómeno de la coordinación constitucional de los Estados miembros, con respecto a los límites insuperables del *deficit spending* interno el cual se tiene que ajustar en función del fijado por la Unión monetaria, nos indica que se está produciendo una revolución copérmica acerca de la manera de comprender la soberanía económica estatal, originándose el vaciamiento del contenido de una de las materias que, tradicionalmente, la distinguían²⁰.

Es ya un largo tiempo que las naciones han sido llamados a entregar la soberanía económica. Ellas ya empezaron con el Pacto de Estabilidad y el BCE y, según lo que destacan algunos autores, «sin recibir algo a cambio» la soberanía se fue y nunca regresó²¹. El principio del equilibrio presupuestario es la última entrega de la pérdida de la soberanía²².

No obstante, es significativo que, sólo pocos meses después los trabajos preparatorios de las reformas constitucionales realizadas, o en curso de tramitación, proyectasen la necesidad de prever el principio del equilibrio presupuestario como la confirmación, presente y futura, de la permanencia de la soberanía estatal o como un valor que el Estado ha decidido consagrar en el nivel más alto de la jerarquía de las fuentes internas.

Como ejemplo del primer punto de vista, sobresale Francia, que vio en la constitucionalización del principio del equilibrio presupuestario la posibilidad de «garantizar la (propia) soberanía»²³. En realidad, como se verá mucho mejor a continuación, el intento casi “auto proteccionista” que ha empujado a Francia a solicitar la introducción del principio del equilibrio en la Constitución de los otros Estados que pertenecen a la Unión monetaria no se corresponde con el comportamiento teórico y práctico del marco decisorio económico previsto en la UE. En realidad, la intención “conservadora” francesa de la soberanía estatal se significa como una ilusión efímera porque decae con la articulación del nuevo

²⁰Con el propósito de clasificar el fenómeno desde el punto de vista del derecho constitucional, nos encontramos ante una particular forma de constitución auto-impuesta, que los Estados han decidido voluntariamente establecer, conformándose a un principio considerado crucial en el ámbito europeo. Acerca de un análisis específico de las clasificaciones en materia de revisión constitucional, se remite a L. PEGORARO, E.D. COSIMO, *La costituzionalizzazione del equilibrio presupuestario*, cit., § 6.

²¹ Así C. PELANDO, P. SAVONA, en *Sovranità & ricchezza*, Sperling & Kupfer, Milán, 2001, y en *Sovranità & fiducia*, Sperling & Kupfer, Milán, 2005. Estos autores con una visión de “economía institucional” buscan un modelo de soberanía nacional que puede apoyar la formación de un mercado global más estable. La relación entre la soberanía y la riqueza se analiza como un factor clave para analizar la estabilidad/inestabilidad del mercado internacional o la intención de recurrir. La aplicación de esta política con el modelo europeo, en particular de la zona euro, mostró un aparente corto circuito en el “ciclo de la soberanía”. Obviamente, que la soberanía es una fuente de no retorno debido a los desequilibrios fundamentales de los Estados participantes no tienen herramientas para hacer ajustes internos a las contingencias económicas. Por esta razón hemos pensado en un modelo en el que es tan la soberanía económica de una nación transfiere a un agente central de dinero y el control de los presupuestos nacionales, pero también se hace para volver a la cedente nación en forma compatible con las exigencias de la estabilidad general del sistema.

²² Véase N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty: Law, State and Practical Reason*, OUP, Oxford, 1999.

²³*Exposé des motifs, Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques*, n. 3253 du 16 mars 2011, en www.assembleenationale.fr, p. 3. Véase L. PEGORARO, E.D. COSIMO, *La costituzionalizzazione del equilibrio presupuestario*, cit., § 3.3. En éste se subraya que: «El control de la deuda francesa no se presenta no sólo como una necesidad económica, sino casi como “un imperativo moral”, que tiene varias finalidades: «reducir la carga transmitida a nuestros hijos, proteger la libertad de elección para la preparación del futuro, proteger el modelo social francés».

diseño jurídico económico de la gobernanza europea, la cual termina desplazando el centro del poder decisorio de los Estados hacia las Instituciones de la Unión, y por tanto debilita el poder decisorio en la materia económica atribuida tradicionalmente a la soberanía estatal.

Como ejemplo de la segunda actitud, se distingue España ya que la estabilidad presupuestaria se concibe como un «valor», que «justifica su consagración constitucional, a efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos»²⁴. Según esta perspectiva, la estabilidad presupuestaria adquiere un sentido estructural y condiciona la capacidad de actuación del Estado con respecto a la permanencia y el desarrollo del Estado Social, sancionado en el artículo 1.1 de la Constitución española. En definitiva, garantiza la prosperidad presente y futura de los ciudadanos.

Tanto en el caso francés como en el español, de hecho, asistimos a una “falsa percepción” de la realidad jurídica que está emergiendo. Si por un lado, para el Estado es sin duda es más fácil tomar la píldora de la pérdida de soberanía estableciendo todo lo contrario en sus documentos oficiales, por otro lado, es innegable que afirmar como un acto persistente de soberanía su cese voluntario como consecuencia de las exigencias europeas es una actitud obstinada que puede haber efectos positivos en la política nacional, pero que se contradice con el comportamiento real de las relaciones jurídicas entre la UE y los Estados miembros.

Con el principio de equilibrio presupuestario es posible vislumbrar, al momento actual, una forma de constitucionalización europea “per relationem”, a través del trabajo de los legisladores constitucionales de los Estados miembros. La Unión Europea, que no tiene una Constitución formal termina con ella, a pesar de que es una Constitución material integrada con la de los Estados. El poder legislativo de la UE todavía tiene que establecer el objetivo de atender el principio de equilibrio en las fuentes. Hasta la disposición expresa de la orden legal de la UE, en cualquier caso, el principio ya estará presente en el marco regulatorio de los Estados participantes en la UEM. debido a la presencia en las fuentes más altas de sus ordenamientos jurídicos.

En el marco de la naturaleza constitucional el principio está consagrado al nivel más alto de las fuentes internas. En este caso, el impulso constitucional europeo, que siempre ha sido una de las deficiencias que subyacen en el déficit democrático, es presente a través de la imposición del principio en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, que son a la vez actores y sobre todo espectadores de los cambios económicos en sus Constituciones.

La obligación estatal de aceptar el principio del equilibrio se convierte en una mayor responsabilidad para hacer cumplir lo mismo. El doble papel desempeñado por los Estados miembros termina, en realidad, por reforzar la integración económica constitucional de la Unión europea y se refleja directamente en la soberanía del Estado, que está condicionada irremediabilmente²⁵. La interacción entre el complejo sistema de medidas

²⁴Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, en BOE de 27 septiembre 2011, n. 233. Acerca de la reforma, véase M.M. [SERRANO PEREZ](#), *La Constitución económica del ordenamiento constitucional español tras la integración europea*, en *Noticias de la Unión Europea*, n. 314, 2011, p. 15 y ss.

²⁵ La literatura acerca del concepto de soberanía y de sus análisis en el marco de la Unión europea es inmensa. Véase J. HABERMAS, *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, en *Praxis International*, n. 12, 1992; C. DE BURCA, *The Quest for Legitimacy in the European Union*, en *Oxford Journal of Legal Studies*, n. 16, 1996, p. 359.

previstas por la reforma y la coordinación constitucional requerida por el Consejo europeo han proporcionado un impacto directo e inmediato sobre la soberanía estatal. La soberanía económica, entendida como la capacidad de la libre determinación del Estado para determinar su política en la economía nos parece perdida y la invitación de MacCormick a superar el concepto único de la soberanía, lo que supone una homogeneidad en romper el sistema jerárquico de normas internas es más actual que nunca²⁶.

6. La reforma de la gobernanza económica entre la aceleración y la contención

La nueva gobernanza económica de la Unión implica intervenciones en dos direcciones: «un nuevo pacto de equilibrio presupuestario y refortalecer la coordinación de las políticas económicas» además de «desarrollo de los instrumentos de estabilización para afrontar el desafío en un corto espacio de tiempo»²⁷. Las dos direcciones reseñadas pueden concebirse como las columnas que soportan el edificio económico de la Unión, el cual, por un lado reposa sobre la columna estatal de la coordinación constitucional de los Estados miembros – que emergió con bastante fuerza a partir del advenimiento jurídico del principio del equilibrio presupuestario – y, por otro lado descansa sobre la columna de los instrumentos de estabilización de la UEM. La metáfora arquitectónica se deduce de la lectura del texto de la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro, los cuales expresan «arquitectura reforzada para la unión económica y monetaria» de la Unión europea. De este modo, se pretende expresar que la articulación arquitectónica se identifica con el nuevo diseño de la gobernanza, el cual sólo se puede alcanzar apoyándose en el soporte estructural de los Estados miembros. Por el momento, la permanencia del edificio común durante la situación económica se garantiza gracias a las fuertes aportaciones estructurales estatales desde el nivel constitucional u otro equivalente.

El reclamo al carácter estructural, inevitablemente, trae consigo intervenciones europeas de naturaleza económica desde hace muchos años. Con la complicidad del tiempo y las exigencias de los mercados, la Unión ha elaborado una reforma de la gobernanza en las últimas semanas, la cual presagia como hemos visto una mutación incontrolada de la soberanía de los Estados miembros. En síntesis, nos encontramos ante las siguientes novedades: 1. La elaboración de un plan de acción económico en el nivel de la Unión monetaria, vinculada a la invitación dirigida a los Estados miembros de adoptar normas decisivas. 2. Las líneas guías indicadas por el Consejo europeo prevén la coordinación constitucional con respecto a los Estados miembros, los cuales tienen que otorgar un elevado nivel de estabilidad a las normas internas para alcanzar la finalidad del equilibrio presupuestario. 3. Dicha coordinación constituye un impulso para dar un salto posterior en la construcción comunitaria: la construcción de una Constitución económica integrada de la Unión. 4. Los acuerdos surgidos sucesivamente a dicha coordinación, aunque sean incompletos e indeterminados en cierta medida, asumen más fuerza jurídica que política o económica a nivel europeo. 5. Las

²⁶ N. MACCORMICK, en *Beyond the Sovereign State*, en *The Modern Law Review*, n. 56, 1993, p. 1 y ss., afirmaba que «There is no compulsion to regard “sovereignty”, or even hierarchical relationship of superordination and subordination, as necessary to our understanding of legal order in the complex inextrication of overlapping legalities which characterises our contemporary Europe».

²⁷Declaración, cit., p. 1.

voces aisladas de los Estados miembros que pretenden distanciarse del común acuerdo, automáticamente, se recluyen (como en el caso del Reino Unido)²⁸. 6. La *suasion* del grupo frente a cada Estado miembro se sitúa por el momento en el plano político relativo al cumplimiento de las obligaciones de adecuarse a la posición común, acompañada de futuras sanciones jurídicas-económicas en caso de incumplimiento.

Si es bien cierto que, en definitiva, un paso hacia delante ha sido cumplido por la integración de la UE con respecto a la *ratio* de algunas normas sobre la Unión monetaria, no es menos cierto que la reforma se logra entre la aceleración y la contención.

La aceleración se debe sin duda porque la reforma nos parece no tener mucho en cuenta el marco jurídico del TFUE. Un ejemplo en este sentido es el artículo 125, párrafo 1, del TFUE²⁹, que como es bien sabido establece que: «*La Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de otro Estado miembro, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos*». La compatibilidad con el marco jurídico común del establecimiento de nuevos órganos, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y de mecanismos en contra de la crisis, como los Eurobonos, pide entonces una reforma legal urgente y de gran alcance.

El mayor lastre en el camino de la reforma se da, como veremos más adelante, por el carácter intergubernamental que sigue caracterizando a los nuevos órganos creados por la reforma.

6.1. La elaboración de un plan de acción económica en el contexto de la Unión monetaria

Los patrones de la actual mutación se encontraban *in nuce* en la estrategia denominada “Europa 2020”³⁰. La estrategia determinó un «semestre europeo» para la coordinación de las políticas económicas que confieren al Consejo la vigilancia multilateral «para garantizar una coordinación estrecha de las políticas

²⁸ Como destaca A. MANGAS MARTIN, *A Europa siempre le falta un tratado*, en *El Mundo*, 16 de diciembre 2011, p. 21, «Ahora, con el Tratado a 26 se lanza el mensaje de que no cabe la toma de rehenes: un Estado no le puede impedir a un grupo amplio defender el euro y garantizar su futuro. Es la expresión del conocido como teorema de Genscher -antiguo ministro de asuntos exteriores alemán-: nadie está obligado a hacer lo que no quiere, pero nadie puede impedir a los demás hacerlo».

²⁹ Atendiendo a una crítica acerca de este modo de proceder, véase M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., p. 1786, que afirma que: «...even if this was denied for Greece, at least in the Irish and Portuguese case it becomes apparent that a shift of the system from a strict “no-bailout” to mutual support cannot be achieved by the mere re-interpretation of a core article of the Treaties or an “implicit modification”, even if one considers a discretionary margin in favor of the Member States’ Governments in matters of economic emergency action». Véase también K. LAENARTS P. VAN NUFFEL (coords.), *European Union Law*, 3ª ed., 2011, p. 11.

³⁰ In http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_it.htm.

económicas y una coordinación duradera de las prestaciones económicas de los Estados miembros»³¹. En conformidad con la nueva regla, los Estados miembros deben presentar, en abril, los respectivos planes de reforma y los programas de estabilidad y convergencia. El semestre europeo orientará a la Unión y a los Estados miembros con respecto a la realización de las reformas estructurales que sean aptas para favorecer el crecimiento, para garantizar que no se desvíen del trayecto previsto y para establecer la aplicación coordinada de la reforma.

La introducción del semestre, en cuya virtud la coordinación a nivel europeo precede antes de que sean adoptadas las decisiones nacionales, cambia radicalmente la modalidad de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias³². Se ha elaborado recomendaciones para cada país, que permitan monitorizar constantemente la acción de los Estados miembros en la materia presupuestaria y, si se da el caso, corregir su acción en conformidad con las indicaciones de la Unión.

El constante control con respecto a la actuación de los Estados miembros y la necesidad del *placet* europeo han sido confirmadas en la Comunicación de la Comisión, adoptada el 12 de mayo del 2010 para “Reforzar la coordinación de las políticas económicas”³³.

Siguiendo la misma dirección de control y estabilidad, en el año 2010, se creó el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)³⁴ y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)³⁵. Ambos instrumentos serán utilizados de forma eficaz para asegurar la estabilidad financiera de la zona euro. Como ha sido afirmado en las líneas directrices, los nuevos programas (preventivos) estarán condicionados en función de la práctica del FMI. La Comisión efectuara una vigilancia reforzada de los Estados miembros y periódicamente informará al Eurogrupo.

En la segunda mitad del 2010, a propuesta del Consejo europeo, se ha elaborado un Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)³⁶, dirigido a sustituir tanto al FEEF como al MEEF, los cuales existirán hasta finales del junio del 2012. Se ha previsto de integrar un nuevo párrafo (mediante una adición al artículo 136 del TFUE, adoptada conforme al procedimiento de revisión simplificada previsto en el artículo 48.6 del TUE) el cual establezca que «los Estados miembros, cuya moneda es el euro, puedan instituir un mecanismo de estabilidad, que será activado si se considera indispensable para preservar la estabilidad de la zona

³¹Reglamento (UE) n° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre 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 306/12 de 23.11.2011.

³²Conclusiones del Consejo euro de 26 de octubre 2011, p. 1.

³³COM(2010) 250 final.

³⁴ El FEEF fue creado en conformidad con el derecho luxemburgués. El texto del acuerdo, se encuentra en www.efsf.europa.eu/attachments/efsf_framework_agreement_en.pdf.

³⁵Reglamento n° 407/2010 del 11 de Mayo del 2010 el cual establece un Mecanismo europeo de estabilidad financiera, DO L 118/1 de 12.05.2010.

³⁶Conclusiones del Consejo europeo del 16/17 de diciembre 2010, EUCO 30/1/10 REV 1. Acerca del funcionamiento del MEDE, se remite a H. OHLER, *The European Stability Mechanism: The long road to financial stability in the euro area*, in *German Yearbook of International Law*, n. 54, 2011.

euro en su conjunto»³⁷. Atendiendo a la reforma, la concesión adoptada sobre la base de este mecanismo concerniente a cualquier asistencia financiera necesaria, quedará sujeta a estrecho condicionamiento³⁸. La modificación del Tratado se encuentra en este momento en trámite de ratificación a efecto de que dicho mecanismo entre en vigor en julio de 2012³⁹.

El MEDE se configura como una fuerte contención en el diseño de la reforma de la gobernanza europea⁴⁰, porque no representa una institución común y se sitúa en el plano de la tradición intergubernamental más acentuada⁴¹. Es decir, se concibe a la par que una «organización de derecho internacional público entre los Estados adscritos a la zona euro» la cual se instituye mediante un Tratado entre los Estados miembros de la zona euro y su estatuto se incorporara como una declaración anexa al Tratado⁴². Como advierte una parte de la doctrina, nos encontramos frente a la versión europea del FMI, totalmente, «anacrónica» visto el nivel de la integración de la Unión⁴³. La acentuación de las características intergubernamentales hace aún más ambicioso demostrar la superación del déficit democrático, que la crisis hace aún peor⁴⁴.

Las recientes tentativas del Gobierno griego de someter el paquete de las reformas de la gobernanza económica de la Unión a referéndum nacional (que tuvo que ser retirada por la polémica que suscitó en el seno de la Unión monetaria) es una prueba del problema del déficit de democracia.

³⁷La sede del MEDE estará en Luxemburgo el cual tendrá una capacidad efectiva de préstamos equivalente 500 mil millones de euro. .

³⁸El acceso a la asistencia financiera del MEDE se ofrecerá en función de rigurosas condiciones políticas dentro del contexto de los programas de adaptación macroeconómicos y atendiendo a un análisis escrupuloso del sostenimiento de la deuda pública efectuada por la Comisión junto con el FMI en consonancia con el BCE.

³⁹ El Tratado entrará en vigor en cuanto haya sido ratificado por los Estados miembros que representen el 90% de los compromisos de capital. La entrada en vigor ha sido anticipada por el Consejo europeo del 9 de diciembre, Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro, cit., p. 5.

⁴⁰Una crítica sobre el MEDE, véase E. ITTA, *Quel-pasticciaccio-brutto-del-meccanismo-europeo-di-stabilizzazione*, en <http://www.lafinanzasulweb.it>, el cual considera que: « la única solución consiste en establecer un ministro único del Tesoro Europeo, que sustituya a los 17 ministros de economía y hacienda de los Países del área euro, y la directa asunción de la deuda pública de los respectivos países por parte de la Unión. En esta fase, la nueva decisión no sólo se aleja en el tiempo del “amargo sabor” de la única medicina que puede salvar al euro, otorgándole aires nuevos a la economía y al Estado social de un continente que está envejeciendo frente a los ojos de los demás y perdiendo la función vertical que desempeña en la escena política mundial, empero comienza a adquirir forma una especie de degeneración vinculada a comportamientos demagógicos para alcanzar el consenso: la burocracia financiera europea».

⁴¹ Atendiendo a M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., p.1789, «the erection of a new international institution enhances the complexity of the design of European integration, and it also sidesteps some crucial features of the EU's institutional concept, which should strive for more transparency and not for a complex plurality».

⁴²Conclusiones del Consejo europeo del 24/25 marzo 2011, EUCO 10/1/2011.

⁴³M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., p. 1790, observa las consecuencias que comporta esta situación. Así: «the Commission is reduced to being an observer – as is the ECB. This means that the initial institutional structure of the EMU with a strong and independent central bank is politically watered down in the new ESM».

⁴⁴ Como nos recuerda G. F. MANCINI, *Argomenti per uno Stato europeo*, en *Sociologia del diritto*, n. 1, 1998, p. 26, «La Unión, de hecho, está destinada a no ser democrática, hasta que sólo su política exterior y de seguridad, que es abiertamente llevada a cabo sobre una base intergubernamental, pero la misma dirección de su centro supranacional, el mercado único, se encargará con o sin un control limitado por el Parlamento Europeo, al diplomático mesas redondas».

Los compromisos asumidos por cada Estado, hace veinte años desde la firma del Tratado de Maastricht, tienen carácter permanente. La construcción jurídica de la Unión no prevé que un único Estado que integre el área euro pueda decidir *ad nutum* desvincularse de la moneda única y restaure su antigua divisa monetaria. Se trata de una eventualidad no prevista jurídicamente la cual resulta, además, inviable desde el punto de vista político. Más lejana nos parece que se produzca una hipótesis de recesión unilateral del euro, si contemplamos las desastrosas consecuencias que comportaría a nivel económico como consecuencia de la pérdida de la soberanía estatal. Sin embargo, el acontecimiento del riesgo del *default* griego refleja la necesidad de adaptarse a la arquitectura institucional de la Unión, en conformidad con el sentido democrático.

6.2. Del “Pacto por el Euro Plus” al “Six Pack”

Con el propósito de reformar el Pacto de estabilidad y crecimiento y de otorgarle aplicación a un nuevo cuadro macroeconómico, el Consejo europeo del 15 de febrero del 2011 invitó al Consejo a que alcanzase en el mes de marzo unas orientaciones generales sobre la propuesta legislativa de la Comisión en materia de gobernanza económica, para poder alcanzar un acuerdo definitivo con el Parlamento europeo⁴⁵.

Conforme a la intención del Consejo europeo, el denominado pacto “Pacto por el Euro Plus” estaba destinado a marcar un salto de calidad en la coordinación de la política económica entre los Estados miembros participantes. Con el Pacto por el Euro Plus los Estados del área euro y algunos Estados miembros han asumido la obligación de incorporar la regla del pacto de estabilidad y de crecimiento en la Constitución o en la legislación nacional. El Pacto fue aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro en la reunión del 11 de marzo del 2011 y fue avalado por el Consejo europeo el 24 y 25 de marzo, dando así continuidad a una iniciativa franco-alemana, el denominado “Pacto para la convergencia y la competitividad”. El pacto conlleva el compromiso para los Estados participantes de adoptar – además de lo previsto en la propuesta de la reforma de la gobernanza económica – posteriores medidas necesarias para realizar cuatro objetivos: 1) concurrir al sostenimiento de las finanzas públicas; 2) promover la competitividad; 3) estimular el empleo; 4) reforzar la estabilidad financiera. Un relieve específico se atribuye a la coordinación de las políticas fiscales. Cada año, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros convendrán las acciones concretas a realizar durante los doce meses sucesivos, las cuales tienen que reflejarse en los programas de reforma y en los programas de estabilidad presentados cada año.

La aceleración decisiva en la construcción de un marco de gobernanza económica integrado se ha producido el 28 de septiembre de 2011 con la adopción del denominado “Six Pack” por parte del Parlamento europeo⁴⁶, con el que se modifica, entre otros, el reglamento (CE) número 1466/97, para reforzar tanto la vigilancia del equilibrio presupuestario como la coordinación de las

⁴⁵Conclusiones del Consejo europeo del 15 de febrero 2011, EUCO 2/1/2011, p. 11.

⁴⁶ COM (2010) 526 final, de 29.9.2011.

políticas económicas. Éste consiste en un paquete de seis actos legislativos, cinco reglamentos y una directiva⁴⁷, el cual consiente reforzar tanto la vigilancia como las medidas de coordinación necesaria para garantizar la estabilidad sostenible de las finanzas públicas y evitar la acumulación de desequilibrios excesivos. Entre los instrumentos para imponer el respecto del Pacto ha sido propuesto un nuevo reglamento del Parlamento europeo y del Consejo acerca de la efectiva aplicación con respecto a la vigilancia presupuestaria, en el área euro (que se fundamenta a partir de la coordinación entre los artículos 136 y 121.6 del TFUE). Los requisitos del cuadro presupuestario constituyen el objeto de la nueva directiva (cuya base jurídica se fundamenta en el artículo 126.14 del TFUE), encaminada a especificar las obligaciones que las autoridades nacionales deben respetar para conformarse al procedimiento concerniente a las regresiones excesivas (artículo 3 del protocolo número 12 anexo a los Tratados).

El Parlamento subraya que, atendiendo a la experiencia adquirida y a los errores cometidos durante los primeros años de funcionamiento de la Unión económica y monetaria, rige la necesidad de una gobernanza económica mucho más eficaz en la UE. La nueva gobernanza presupone, desde la óptica de los representantes de los ciudadanos, un sistema económico integrado en la Unión que descansa sobre dos columnas capitales: «un marco de vigilancia más sólido de las políticas económicas nacionales», pero tiene que corresponderse con la asunción de una «mayor titularidad nacional, la denominada “ownership”, de las reglas y de las políticas de estabilidad en común».

El nuevo marco de gobierno de la economía para los Estados miembros, declaradamente, se corresponde con el europeo, y, en su interior, estos desempeñan una función subalterna y minoritaria, que deben prever la plena asunción de la titularidad y las consecuencias de la responsabilidad concernientes a la inobservancia de las reglas comunes.

El mejor cuadro de la gobernanza económica «debe basarse sobre diversas políticas interconectadas a favor del crecimiento sostenible y del empleo», en particular, mediante estrategias de la Unión que coloquen el acento sobre el desarrollo y el fortalecimiento del mercado único y promuevan las relaciones comerciales internacionales y la competitividad, adoptando un cuadro eficaz para prevenir y corregir las regresiones excesivas y los desequilibrios macroeconómicos⁴⁸.

⁴⁷Reglamento (UE) n° 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre 2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, DO L 306/01 de 23.11.2011; Reglamento (UE) n° 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre 2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, DO L 306/01 de 23.11.2011; Reglamento (UE) n° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre 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 306/12 de 23.11.2011; Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, DO L 306/25 de 23.11.2011; Directiva 2011/85/UE del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros DO L 306/41 de 23.11.2011.

⁴⁸El marco europeo tiene que contemplar los requisitos mínimos de los cuadros presupuestarios nacionales y adoptar una reglamentación eficaz con respecto a la vigilancia de los mercados financieros, entre la que se encuentra la vigilancia macro-prudencial gracias a la labor del Consejo europeo para evitar el riesgo sistémico.

La necesidad de adecuarse a la reforma también sirve para los Estados miembros que no participan en el euro. El Consejo europeo del 23 de octubre del 2011⁴⁹ ha convenido que media la necesidad de que exista una coherencia entre la actividad de la zona euro y la UE, con pleno respeto a la integridad de la Unión europea en su conjunto y, principalmente, a su funcionamiento en función de los 27 Estados miembros. Dentro de este contexto, la Comisión europea tiene la responsabilidad de asegurar el respeto de la legislación para toda la Unión, y, principalmente, garantizar el funcionamiento del mercado interno y salvaguardar la paridad de las condiciones entre todos los Estados miembros, comprendiendo también a los que no participan en el euro⁵⁰.

Siempre el Consejo euro del 23 de octubre ha establecido «Diez medidas para mejorar la gobernanza en la zona euro»⁵¹. El Eurogrupo, junto a la Comisión y al BCE, seguirán constituyendo el punto de inflexión de la “gestión cotidiana” de la zona euro. Así, desempeñará una función esencial con respecto a la actuación que se desarrolle durante el semestre europeo por parte de los Estados miembros de la zona euro y podrá confiar la preparación de una estructura mucho más fuerte. En efecto, se tendrán reuniones periódicas en el seno de la cumbre euro donde participaran los jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro y el Presidente de la Comisión.

El reciente Consejo euro del 9 de diciembre 2011 ha afirmado que las normas por las que se rige el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (artículo 126 del TFUE) se reforzarán para los Estados del Eurogrupo. Tan pronto como la Comisión determine que un Estado ha superado el límite máximo del 3 %, este incumplimiento tendrá consecuencias automáticas, «salvo que se oponga a ello una mayoría cualificada de Estados miembros de la zona del euro»⁵².

⁴⁹Conclusiones del Consejo europeo, 23 de octubre del 2011, cit., p. 5.

⁵⁰Se establece que el Presidente de la cumbre euro será designado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro, en el mismo momento de la elección del Presidente del Consejo europeo, cuyo mandato tiene la misma duración de este último. Hasta que se produzca la próxima elección, el actual Presidente del Consejo europeo presidirá las reuniones de la cumbre euro. El Presidente de la cumbre euro mantendrá informados a los Estados miembros adscritos a la zona euro acerca de los trabajos preparatorios y los resultados alcanzados en la cumbre. El Consejo europeo tendrá en cuenta las intenciones de los jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro acerca de las reflexiones sobre el fortalecimiento de la convergencia económica, la mejora de la disciplina presupuestaria y la profundización de la unión económica, valorando también la posibilidad de realizar modificaciones limitadas a los Tratados. El Consejo europeo recuerda que cualquier modificación a los Tratados tiene que ser decidida por los 27 Estados miembros. El Consejo europeo volverá a tomar en consideración dicha cuestión, en diciembre, sobre la base de la relación presentada por el Presidente del Consejo europeo con la colaboración del Presidente de la Comisión y el Presidente del Eurogrupo.

⁵¹Entre las medidas aparecen: a) la consulta a la Comisión y a los Estados miembros de la zona euro, con anterioridad a la adopción de cualquier programa de reforma de la política económica y presupuestaria, previendo los efectos potenciales de su fracaso para que se pueda valorar el impacto global que puede generar en la zona euro; b) el compromiso de adaptarse a las recomendaciones de la Comisión y del Comisario competente con respecto a la aplicación del pacto de estabilidad y crecimiento; c) en el caso de los Estados miembros sujetos a un procedimiento a causa de una regresión excesiva, la Comisión y el Consejo están autorizados a examinar los presupuestos nacionales y están legitimados para adoptar un parecer sobre dichos proyectos y fijar las medidas que deben ser adoptadas por los Parlamentos nacionales interesados. Además, la Comisión monitorizará la ejecución del presupuesto y, si es necesario, propondrá enmiendas durante el curso del año; d) reuniones periódicas, al menos dos veces al año, en la cumbre euro, para fijar las orientaciones políticas estratégicas sobre la política económica y presupuestaria en la zona euro; e) el Eurogrupo asegurará una coordinación estrecha de las políticas económicas y promoverá la estabilidad financiera. No obstante, dentro del respeto de las competencias de las Instituciones de la Unión, promueve la vigilancia reforzada de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros concernientes a la zona euro, y preparará las reuniones de la cumbre euro y garantizará su continuación.

El marco de las relaciones entre los Estados y la UE que surge del análisis de las medidas refuerza la idea de un sistema económico integrado de la Unión, que se caracteriza, por un lado, por un conjunto detallado de requisitos que los Estados deben poner en su lugar, y, por otro lado, por la tendencia a un aumento en la perspectiva del grupo, ya que el sistema se puede extender también a los Estados que no forman parte de la zona euro.

7. Hacia el surgimiento de una Constitución económica de la Unión europea?

La reconstrucción coherente de las normas en materia económica que caracterizan al sistema normativo integrado de la Unión europea, constituido, como se ha señalado, a partir de la interacción y el entrecruzamiento entre el nivel europeo con los niveles nacionales, determina la emersión de una Constitución económica de la UE?

Atendiendo a la óptica del deber ser jurídico, en efecto nos encontramos ante la presencia de todos los indicios que permiten, inequívocamente, expresar la existencia de un sistema jurídico económico de la Unión en el nivel constitucional. Si, posteriormente, se observa desde la óptica “tradicional” del ordenamiento jurídico de la Unión europea nos encontramos frente a un sistema compuesto e integrado a partir de dos niveles, estatal y supranacional (que lo integra y lo regula), de forma parecida a la lógica federal⁵³. Aunque, como sabemos, Weiler nos advierte de «evitar el término federal» relacionados con la integración europea⁵⁴, no podemos negar que está delineando un modelo con múltiples niveles de gobierno similar al tipo federal⁵⁵.

Sin embargo, si profundizamos acerca de la disquisición sobre la presencia cada vez más creciente e innegable de los elementos federales en la construcción de la UE, corremos el riesgo de distanciarnos de nuestra tesis inicial, dirigida a demostrar la pérdida de la soberanía económica de los Estados miembros como consecuencia de la coordinación constitucional y de las reformas de la gobernanza económica europea. No siendo ésta la sede para adentrarnos en esta disquisición, no podemos eximir la afirmación de que la individualización de una Constitución económica de la Unión, que avendrá trámite un proceso de reconstrucción jurídica integrada, puede representar una prueba palpable de la consolidación del sistema jurídico comunitario en sentido federal.

La Constitución económica de la UE se compone por una serie de normas imperativas, nacionales y supranacionales, que se leen y se aplican en conformidad con los principios generales. Estos, en sí mismo, provienen de la matriz interna europea (y, en el caso del equilibrio presupuestario) “híbrida”, es decir, tienen tanto un contenido supranacional como una forma nacional. La mayor novedad del equilibrio presupuestario como hemos visto está determinada

⁵² Las medidas y sanciones propuestas o recomendadas por la Comisión serán adoptadas a menos que se oponga una mayoría cualificada de Estados miembros de la zona del euro. Para los Estados miembros cuyo endeudamiento público supere el 60 %, la especificación del criterio de endeudamiento debe consagrarse en las nuevas disposiciones como una referencia cuantitativa de reducción de la deuda (norma del 1/20).

⁵³

Véase U. BECK, *Por una Europa cosmopolita: la Unión Europea más allá de la federación de Estados y del Estado federal*, en *Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura*, n. 58, 2003, p. 19 y ss.; W.J. NORMAN, *La construcción de una Unión Federal Europea*, en *Revista internacional de filosofía política*, n. 7, 1996, p. 55 y ss.

⁵⁴ J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

⁵⁵ F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Cedam, Padua, 2005.

por el “desdoblamiento” de la previsión normativa del principio, el cual se concibe a nivel europeo y, después, se recibe en el seno de los ordenamientos estatales dentro del nivel constitucional. Dejando a un lado la metáfora, la Constitución económica constituye la base del entrecruce normativo que se crea entre la Unión europea y las normas constitucionales estatales. Desde el punto de vista estructural y formal, nos encontramos ante la presencia de un *quid novi* en el ámbito jurídico, el cual está constituido en parte por las normas “materiales”, entendidas como normas comunitarias del derecho viviente con relevancia constitucional que disciplinan la materia económica, y en parte también por los principios generales comunes, los cuales se encuentran presentes en el texto de las Constituciones nacionales.

La existencia de una Constitución económica se puede afirmar en base a la presencia de las normas constitucionales en materia económica, sin tener la pretensión de elevarla a una categoría aunque a la inversa se quiera considerar la hipótesis en que sólo existe una Constitución económica si se la concibe como una categoría jurídica⁵⁶. La presencia de una Constitución económica en el interior de la Unión es innegable, con independencia del punto de vista doctrinal que se adopte y también con respecto al nivel de integración jurídica solicitado para construirla como categoría⁵⁷. Desde este punto de vista, además, el concepto es diversamente *nuancé* en función de la tipología de los actos normativos que se consideran que tienen que estar presente para integrar la categoría. La existencia de una Constitución económica se puede dar por supuesto, ya se atienda a las opiniones doctrinales que la consideran como una categoría jurídica apta a ser integrada dentro de los principios generales del derecho público de la economía, ya se atiende al concepto que tiende a comprender, sintéticamente, las normas de la Constitución en sentido formal sobre las relaciones económicas⁵⁸, y también las leyes ordinarias con relevancia constitucional y todas las normas de la Constitución material hasta llegar al derecho viviente⁵⁹. Una Constitución económica está presente en la Unión si se leen todos los requisitos mencionados con las lentes europeas, que permite encontrar en el nivel supranacional integrado a los principios generales los cuales pueden “leerse” como actos normativos de la Constitución material vinculados con los reglamentos comunitarios que persiguen la finalidad de precisar el funcionamiento de los principios generales en materia económica.

Si con anterioridad a la reforma, la función de las orientaciones generales decididas por el Consejo comprendían, exclusivamente, el control del comportamiento de los Estados. Actualmente, se asiste a una revolución

56

Por un examen completo de las posiciones doctrinales citadas, véase G. BIANCO, *Costituzione economica e ordine pubblico economico*, Utet, Turín, 2008, p. 2 y ss.; L. [MELLADO RUIZ](#), I. [DEL GUAYO CASTIELLA](#), *Derecho económico de la Unión europea (Constitución Económica Europea)*, en C. [MOLINA NAVARRETE](#), J.L. [MONEREO PEREZ](#), M.N. [MORENO VIDA](#) (coords.), *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002; N. REICHT, *La Constitución Económica Europea: ¿una carta para los ciudadanos?*, en M.A. [GARCIA HERRERA](#) (coord.), *El constitucionalismo en la crisis del estado social*, 1997, p. 19 y ss.; R. [URIARTE TORREALDAY](#), *La incidencia de la integración europea sobre la Constitución Económica*, en M.A. [García Herrera](#) (coord.), *El constitucionalismo en la crisis del estado social*, cit., p. 381 y ss.

⁵⁷Sobre la ausencia de vincular la Constitución económica a su construcción como categoría jurídica, véase M. LUCIANI, voz «*Economia nel diritto costituzionale*», en *Digesto/pubbl.*, Turín, 1990, 373 ss.

⁵⁸G.U. RESCIGNO, voz «*Costituzione economica*», en *Enc. Giur.*, X, Roma, 2001, p. 1 y ss.

⁵⁹Así S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bares, 2007, p. 3 y ss.

copérmicana en el ámbito de las orientaciones del Consejo, monitorizando la dirección económica del mercado. Esta situación comporta la posibilidad de extraer el proceso decisorio que subyace sobre la base del reconocimiento de una constitución económica de la Unión. La reforma amplia considerablemente el poder de dirección asignado a las orientaciones generales del Consejo en materia de política económica. La política económica, que el TFUE continua a configurar como una competencia concurrente de la UE encaminada a la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros a partir de la definición de objetivos comunes, sigue siendo deudora de la actividad negociadora de los mismos Países miembros.

8. Conclusiones

Sintonizar las Constituciones bajo el mismo canal es como hacerles escuchar a los ciudadanos una “música” económica del mismo género. Por consiguiente, la solicitud de convergencia para cumplir los deseos de la Unión ocasiona una mayor aceleración del proceso de integración jurídica.

Nos encontramos en un momento tópicico de la integración europea. La crisis económica, y la necesidad de adoptar el cambio sugerido por ésta, está en condiciones de darle un giro al proceso de construcción comunitaria. En esta óptica, la constitucionalización del principio del equilibrio presupuestario en el texto de la carta fundamental de los Estados adscritos a la Unión monetaria debe ser considerada desde la perspectiva de la adaptación a las prescripciones del Consejo y al mismo tiempo como un indicador de un cambio radical de perspectiva en los Países miembros. El entrecruzamiento de los niveles normativos estatales y europeos determina la emergencia de una Constitución económica integrada de la Unión. Dentro de este cuadro complejo, claramente, se encuentra el ejercicio de un poder constituyente que se exterioriza, a partir de la forma difusa del acuerdo, en los legisladores constitucionales que, entre ellos, se coordinan para alcanzar la finalidad de incorporar el mismo principio general del derecho de la Unión.

Actualmente, nos encontramos en un estadio más avanzado del proceso de integración porque el auge de este principio no se significa tradicionalmente como la suma resultante de los principios generales de los Estados miembros, extraíbles a partir de la labor de rastreo característica del Tribunal de Justicia. El principio del equilibrio presupuestario será establecido a nivel constitucional en los ordenamientos de los Estados miembros como consecuencia de la imposición obligatoria del Consejo europeo. En consecuencia, asistimos al desarrollo de la técnica de la coordinación normativa constitucional, gracias a que parte de la dinámica del nivel estatal obtiene la legitimidad para ser utilizada con el fin de integrar el marco jurídico europeo.

El uso de la comparación desde la dinámica jurídica integrada europea, como se ha visto, permite la individualización del origen o las connotaciones internas de las normas de la Unión. Esto, sin lugar a dudas, ofrece indudables ventajas para comprender la norma tanto desde la dimensión teleológica como los efectos que detenta en el ordenamiento jurídico de procedencia, el cual se extiende, muy probablemente, hacia el ordenamiento del Estado miembro receptor del modelo, también, en aras a su comprensión en términos teóricos. La sujeción de las diecisiete Constituciones de los Estados miembros a la misma

operación de *restyling*, mediante la previsión de un principio idéntico, origina que se extraigan las semejanzas para efectuar la clasificación de una nueva familia jurídica dentro de la ciencia del Derecho público comparado, comprendida como la familia jurídica del ordenamiento de la Unión.

Hasta ayer la integración del Derecho de la Unión en el Derecho interno se producía mediante normas de naturaleza imperativa, es decir reglas obligatorias en todos sus elementos y directamente aplicables en los Estados miembros (los reglamentos) o también las reglas que determinaban el resultado a alcanzar (las directivas). En el estadio actual, parece que se está produciendo un cambio al respecto ya que la integración está operando mediante los mismos principios constitucionales estatales.

Desde el punto de vista de la técnica normativa y de las consecuencias con respecto a la jerarquía de las fuentes del Derecho, el principio de equilibrio presupuestario es peculiar. La obligatoriedad del cumplimiento que pesa sobre los Estados adscritos a la Unión, se fundamenta en la cesión de soberanía que determina la obligación de garantizar el principio de equilibrio a través de una norma de naturaleza imperativa en el interior del ordenamiento jurídico nacional. La previsión de un límite europeo a la capacidad de los gastos determina para los Gobiernos de los Países miembros un margen de maniobra condicionado porque se tienen que mover dentro de los parámetros determinados por Bruselas, conllevando en caso de incumplimiento sanciones graves. El límite repercutirá sobre la capacidad decisoria de los Parlamentos los cuales, tradicionalmente, detentan la facultad de aprobar los presupuestos generales del Estado. Valga como metáfora “la madre Unión fija lo que sus hijos pueden gastar y les obliga a su acatamiento de la forma más solemne y duradera: el acto de desobediencia del hijo conlleva que la madre Unión le imponga castigos bastantes severos”. El rango de norma constitucional otorgado a este principio dentro del sistema de las fuentes del Derecho nacional, dada las dificultades inherentes a los procesos de modificación de las Constitucionales nacionales, manifiesta inequívocamente la voluntad de los Estados miembros de efectuar la cesión en esta materia. Nuestra tesis acerca de la cesión de la soberanía económica se corrobora por la adopción de las normas en materia de gobernanza económica y se afianza mucho más en función de la interpretación de las normas recientes procedentes del marco jurídico preexistente de la Unión monetaria, puesto que sus previsiones transitan por esta misma dirección.

La reforma de la gobernanza económica prevé que el Parlamento europeo desempeñe una función importante dentro del contexto económico de la Unión, y vaticina una mayor presencia de los representantes europeos para adoptar o valorar las decisiones del Consejo europeo. Todo esto pero no es bastante para remediar a la falta, cada vez mayor, de democracia además si se considera que a los Parlamentos nacionales se les priva de la tradicional facultad de determinar libremente los presupuestos generales. Los Parlamentos de los Estados miembros tienen que ajustarse a las previsiones establecidas por la UE en relación a los fondos económicos y terminan delegando en la Unión europea las decisiones más importantes sobre el presupuesto (y en conformidad con todas sus previsiones, también comprende el destino de las partidas presupuestarias). La cesión del poder interno de decisión con respecto a la materia económica corre el riesgo de que se produzca un déficit democrático aún más grave en la Unión. Por consiguiente, es necesario que se introduzcan correctivos incluso en el nivel de los Parlamentos de los Estados miembros. El aspecto federal, que está

intensificándose en la construcción jurídica europea mediante las recientes disposiciones económicas y monetarias, requiere un mayor grado de democraticidad a nivel estatal y, fundamentalmente, en el nivel más alto y condicionante propio de la Unión.

Creemos que sea insuficiente una participación suave de los representantes de los ciudadanos y apoyamos la necesidad de una mayor participación de los Parlamentos de los Estados miembros. La multiplicación de las responsabilidades y obligaciones, que termina en un acto constante de comprensión del complejo sistema de la gobernanza sin duda no contribuye a la racionalización y agilidad del sistema. El laberinto de las instituciones y organismos aleja la Unión de la comprensión de sus ciudadanos. La aceptación de la útil y ambiciosa gobernanza europea es improbable que se logre con estos procedimientos.

La Unión debe finalizar con su prolongada adolescencia que la conduce a permanecer bajo el (cómodo) amparo de la tutela intergubernamental. Es necesario que la UE se arme de coraje con respecto a su propia acción y decida lo que quiere ser, actuando en consecuencia. Los tiempos han madurado para pasar de la tecnocracia a una verdadera y propia política económica común, capaz de proporcionar un soporte idóneo a la política monetaria.

* Già Researcher presso l'Europees Institut, Universiteit Gent – eloisacosimo@yahoo.com.