

# **La Constitución Económica Europea y la gobernanza económica. La Sentencia Pringle: desde la coordinación de la política económica al mecanismo de estabilidad presupuestaria<sup>1</sup>**

***The European Economic Constitution and the Economic  
Governance. The Pringle Judgment: from the Economic Policy  
Coordination to the Budgetary Stability Mechanism***

***La constitution économique européenne et la gouvernance  
économique. L'arrêt Pringle : De la coordination de la politique  
économique au mécanisme de stabilité budgétaire***

***A Constituição Econômica Europeia e a governança econômica.  
A Sentença Pringle: desde a coordenação da política econômica ao  
mecanismo de estabilidade orçamentária***

*M<sup>a</sup> Mercedes Serrano Pérez<sup>2</sup>*

---

1 Investigación realizada durante una estancia de investigación en el Istituto Giuridico "Antonio Cicu" de Bolonia durante los meses de diciembre-enero 2012/2013, con asistencia a la Conferenza inaugurale della Scuola Superiore di Studi Giuridici, "Corti costituzionali e stabilità economico finanziaria" dirigida por el profesor Luca Mezzetti, celebrada el 25 de enero de 2013 en Bolonia (Università di Bologna).

2 Profesora Contratada Doctora de la UCLM. Correo electrónico: mercedes.serrano@uclm.es.  
A mis hijos Mercedes, Francisco y Clara.

Este artículo fue recibido el día 19 de febrero de 2013 y aprobado por el Consejo Editorial en el Acta de Reunión Ordinaria N.º. 16 del 23 de abril de 2013.

### Resumen:

La Constitución Económica Europea ha desplazado a la Constitución Económica de los países de la Unión Europea. La coordinación de la política económica en la UE es una competencia compartida, pero el refuerzo de la gobernanza europea la aproxima a una competencia exclusiva. Sin embargo, la Europa a la carta hace que solamente algunos países comunitarios se comprometan en la política económica de la UE para intentar salir de la brutal crisis que soportan las economías europeas.

**Palabras clave:** Constitución Económica Europea, Coordinación de la política económica, Competencia, Política monetaria.

### Abstract:

The European Economic Constitution has displaced the Economic Constitution of the European Union countries. The coordination of economics policy is a shared competence, but the reinforcement of the European gobernanza approaches exclusive jurisdiction. However, the a la carte Europe only makes some EU countries to engage in the political economy of the European Union to try to get out of the brutal crisis supported by the European economies.

**Key Words:** European Economic Constitution, coordination of economics policy, competence, monetary policy.

### Résumé:

La Constitution économique européenne a supplanté la Constitution économique des pays de l'Union européenne. La coordination de la politique économique dans l'Union Européenne est une compétence partagée, mais le renforcement de la gouvernance européenne l'assimile à une compétence exclusive. Cependant, l'Europe à la carte fait que seuls quelques pays de la communauté s'engagent dans la politique économique de l'UE pour tenter de sortir de la violente crise que connaissent les économies européennes.

**Mots clés :** Constitution économique européenne, Coordination de la politique économique, Compétence, Politique monétaire.

### Resumo:

A Constituição Económica Europeia deslocou à Constituição dos Países da União Europeia. A coordenação da política económica na EU é uma competência partilhada, mas o esforço da governança europeia a aproxima a uma competência exclusiva. Porém, o estatuto faz que

*La Constitución Económica Europea y la gobernanza económica. La Sentencia Pringle:  
desde la coordinación de la política económica al mecanismo de estabilidad presupuestaria*

somente alguns países da comunidade se comprometam com a política econômica da União para tentar sair da brutal crise que suportam as economias europeias.

**Palavras-chave:** Constituição Econômica Europeia, coordenação da política econômica, competência, política monetária.

## Sumario

*1. Sobre el concepto de Constitución Económica. 2. El modelo económico de la Constitución de 1978 y el modelo económico europeo: diferencias salvables a costa de la neutralidad constitucional. 2.1. El modelo económico de la Constitución de 1978. 2.2. La Constitución Económica Europea y la fórmula de la coordinación. 3. La sentencia Pringle: de la coordinación de la política económica al mecanismo de estabilidad presupuestaria. 3.1. El principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución Económica Europea. 3.2. El TCEG y el Tratado MEDE. 3.3. La sentencia del TJUE de 27 de noviembre de 2012 y la interpretación de la política monetaria y de la coordinación de la política económica. 3.3.1. La modificación del artículo 136 del TFUE por medio del procedimiento del artículo 48 TUE, apartado 6. 3.3.2. La interpretación de la coordinación de la política económica y de la política monetaria de la UE. 4. A modo de conclusión. Referencias.*

## 1. Sobre el concepto de Constitución Económica

El concepto de Constitución económica surge unido al desarrollo y consolidación del Estado social que, como cláusula constitucional, comienza a ser incluida en los textos constitucionales tras la Segunda Guerra Mundial. Esta afirmación no es contradictoria con la idea que defiende la existencia de una fuerte base económica en las constituciones liberales que, por tanto, situaría el concepto de Constitución económica en un momento anterior a los siglos XIX y XX, fechas en las que podemos ubicar los prolegómenos de la idea de Constitución económica arriba indicada. No obstante, la relación de la Constitución económica con el Estado social hace que ambos términos se vinculen, entre otras razones, por entender que el momento liberal concibe la economía desde una visión ajena a la intervención estatal, mientras que, por el contrario, resulta característica de la idea de Constitución económica la concepción, de

un modo u otro, del marco que permite la participación del Estado, más en concreto del Estado social. En otras palabras, los preceptos económicos de las constituciones liberales, en la línea del constitucionalismo liberal, no contemplan las reglas que permiten la intervención del Estado en la economía, sino todo lo contrario, las reglas que lo conciben como un observador neutral.

El término Constitución económica alude al conjunto de preceptos, cláusulas y valores contenidos en la Norma Fundamental que determinan los criterios de actuación económica de los poderes públicos y de los agentes económicos de la sociedad. Este contexto de intervención estatal, con implicaciones económicas, permite incluir como parte intrínseca de la Constitución económica la fórmula Estado social (Maestro, 2007).

En la actualidad, concebir la Constitución económica solamente como las normas que, presentes en la Norma Fundamental, facilitan la actividad económica, resulta restrictivo y no responde, en absoluto, al entorno jurídico en el que se inserta el ordenamiento jurídico español (centrando el análisis en nuestro sistema jurídico-constitucional). Ello por varias razones que sintéticamente esbozamos. Primero porque la pluralidad de fuentes normativas existentes en la actualidad ha transformado el sistema de las mismas, al menos en los países integrados en una unión supranacional, como es el caso de España, cuya pertenencia a Europa ha supuesto, además, la cesión de competencias internas que han pasado a ser legisladas por los órganos comunitarios correspondientes. Entre ellas, competencias relacionadas fuertemente con la determinación de la política económica del sistema económico diseñado por la Constitución Española de 1978 (en adelante CE), donde el pluralismo que caracterizaba las cuestiones por decidir se ha visto fuertemente limitado. La fijación de las decisiones económicas en el nivel de la Unión Europea ha provocado, además, una alteración en la forma de participación del Estado en la actividad económica, afectando de pleno también a la intervención estatal al amparo de la estatalidad social. Por ello, ya no se puede aludir a las normas que habilitan la actividad económica

como los preceptos presentes en la Norma Fundamental solamente, porque estos no determinan de manera exclusiva la actividad económica, sino que las directrices de esta última vienen fijadas por la normativa comunitaria que, en virtud del principio de primacía, se impone sobre el ordenamiento interno. Junto a ello y en segundo lugar, como afirma Vergottini (2012), “existen reglas contenidas en actos legislativos que con seguridad tienen naturaleza constitucional” (p. 340) y afectan a las decisiones económicas.

Así pues, la Constitución económica puede definirse como el conjunto de normas que ofrecen el marco jurídico para la actividad económica y que, o bien están implícitas en la Constitución (de forma expresa o deducidas por interpretación), o bien se incorporan al ordenamiento interno, por imponerse en virtud del derecho supraestatal comunitario, con prioridad sobre el nacional (Cassese habla de un triple significado del término Constitución Económica, 2012, en el que incluye también lo que denomina el derecho viviente). Obviamente quedan englobados dentro de la Constitución los preceptos constitucionales que han sido objeto de modificación como consecuencia de decisiones y obligaciones adoptadas en el seno de la UE, básicamente por la irrupción de la brutal crisis que están soportando, con especial crudeza, las economías comunitarias y cuyas soluciones normativas están generando un “derecho de la crisis económica”, tal y como lo ha designado acertadamente Embid Irujo (2012, p. 25). Desde un punto de vista estrictamente constitucional, la “constitucionalización de la crisis económica” (p. 35), es el término con el que el autor alude a la incorporación de preceptos a las normas fundamentales de los Estados miembros, como consecuencia de la necesidad de reestructurar las medidas de freno a la grave crisis económica y financiera, concepto que aborda más contenidos que el descrito y que, en el caso español, ha supuesto la modificación del artículo 135 CE<sup>3</sup>, para adaptarlo a los criterios de estabilidad presupuestaria.

---

3 Reforma presentada en el Congreso el 28 de agosto de 2011 (BOC. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329, de 26-08-2011), aprobada y sancionada por el Rey el 27 de septiembre

Las normas jurídicas que dibujan el marco económico del orden constitucional económico español, ahora rediseñado por el derecho comunitario, guardan relación con dos elementos que son determinantes en la economía: el mercado por una parte, que define el sistema denominado economía de mercado y el Estado social por la otra, que limita y modula el sistema económico bajo la perspectiva social. Las políticas económicas adoptadas en relación con los dos elementos indicados actúan sometidas a dos grandes límites, derivados, a su vez, de los propios elementos. El primero, impuesto de manera más acusada desde el entorno europeo, se concreta en la imposibilidad de adoptar políticas y acciones que restrinjan o vulneren la economía de mercado y todos los instrumentos accesorios que la misma requiere, tanto para implantarse como para mantenerse. El segundo, más acentuado en el ordenamiento interno, se refiere a la imposibilidad de elaborar políticas económicas que ignoren el Estado del bienestar, por mucho que estas se adopten para hacer posible y para favorecer la economía de mercado. La conjunción armónica entre los dos elementos indicados y sus propias limitaciones deviene inalcanzable. La contradicción surge al imponer, desde las decisiones comunitarias, una ideología de mercado liberal en ordenamientos nacionales que contemplan un Estado social intervencionista, con carácter prioritario en sus constituciones o, al menos, modulador de criterios económicos, es decir, al imponer un límite sobre otro. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la controversia es fácilmente superable, gracias a la primacía del Derecho comunitario que acaba decantando el supuesto conflicto, en caso de manifestarse. En este contexto, la primacía del Derecho comunitario ha acabado imponiendo los criterios propios de la economía de mercado sobre los postulados sociales. Para De Cabo Martín (2007), no podemos hablar en sentido estricto de divergencia, al no existir

---

de 2011 y publicada en el *BOE* número 233 del mismo día. La reforma responde a la exigencia derivada de los compromisos europeos de incorporar la regla de la estabilidad presupuestaria a las Constituciones de los Estados miembros, con el objeto de reforzar la gobernanza económica y mantenerse en niveles de austeridad adecuados.

la contradicción dentro del propio ordenamiento comunitario, que se refiere a estos dos elementos desde posiciones de desequilibrio. El Derecho comunitario ya antepone un instrumento sobre otro, esto es, objetivos macroeconómicos y aspectos sociales están claramente diferenciados en el Tratado que establece una Constitución para Europa (la comparativa puede trasladarse perfectamente al cuerpo normativo del Tratado de Lisboa)<sup>4</sup>, donde los criterios económicos están realzados por encima de los resultados sociales, afirmación que ya impone, dentro del mismo cuerpo normativo, la supremacía de los mecanismos económicos sobre los prestacionales. El conflicto puede surgir entre elementos similares, pero no entre elementos diferenciados desde su propia configuración.

En efecto, la pertenencia de España a la UE y tanto las obligaciones asumidas por ella como los continuos avances en la integración política y económica (o desintegración, según se vea), han modificado el escenario económico, no solo nacional sino de todo el contexto europeo. A ello hemos de unir ahora las consecuencias de lo que en su origen fue una crisis financiera del otro lado del Atlántico, a la que se sumó, al hacerse europea, una fuerte crisis económica y social en los países europeos (España la sufre de manera muy acusada), que ha obligado a adoptar medidas comunes de contención de los efectos de aquella, que inexorablemente han amenazado con lastrar la economía comunitaria. Todavía seis años después de la irrupción de la crisis, Europa zozobra entre los datos económicos y no termina de resurgir, al contrario, el fantasma de contagio de unos países a otros, en una zona integrada bajo una moneda única, no acaba de alejarse, siendo además elevadísimo el riesgo de aquel (Pitruzzella, 2012).

De modo muy general, la integración europea ha afectado el orden económico del ordenamiento español a través de tres factores. Primero, ha redefinido (debilitando o reforzando) algunos preceptos contenidos en

---

4 DOUE, de 16 de diciembre de 2004, núm. C 310 y DOUE, de 17 de diciembre de 2007, núm. C 306, respectivamente.

la Constitución económica que, por la labor legisladora de la UE, se han visto afectados. Con ello, el modelo contenido en la CE ha derivado hacia una economía de mercado, perdiendo en el camino parte del sentido social que la caracterizaba; segundo, como consecuencia de lo primero se han alterado los mecanismos de actuación del Estado, lo que se ha reflejado en la economía, incidiendo con ello también en los resultados; tercero, se ha modificado la Constitución. Pero la reestructuración que ha experimentado esta última no solo ha condicionado las decisiones estrictamente económicas. La conexión entre la Constitución económica y la política parece, al menos desde el punto de vista del Estado social, exigir la subordinación de esta a aquella, afectando con ello políticas sociales relacionadas con el empleo, la educación, la sanidad, las pensiones, etc., políticas, todas ellas, que demandan la intervención positiva del Estado con base en un interés de la colectividad y que, por sus fuertes implicaciones en los resultados económicos, amenazan con quebrar los criterios económicos a que han de ajustarse todas las economías comunitarias. El último paso para hacer frente a la crisis, esto es, la incorporación del equilibrio presupuestario a la Constitución tiene de nuevo efectos negativos en el mismo ámbito: en el del Estado social, pues la necesidad de ajustar el presupuesto alcanzará de lleno “al sistema de servicios públicos fundamentales del Estado del bienestar” (Martínez, en prensa, p. 21). En realidad, la subordinación de estas intervenciones de carácter público-social a los criterios económicos es la actitud que parece que ha acabado imponiéndose, lo que implica la devaluación de las mismas y el riesgo de desarticulación del Estado del bienestar.

Por tanto, la pertenencia de España a Europa viene a modificar el modelo económico que proclama la Constitución y ha alterado las bases del Estado social y la capacidad actuadora del Estado en la sociedad a través de las políticas públicas. Todo ello desde la configuración de una Constitución Económica Europea que, con los elementos que ha destacado, resulta parcialmente incompatible con las de los Estados miembros y ha provocado su desplazamiento.

## **2. La Constitución Económica interna y la Constitución Económica Europea: diferencias salvables a costa de la neutralidad constitucional**

### *2.1. El modelo económico de la Constitución de 1978*

El texto constitucional español consagra en sus grandes líneas fundamentales un Estado social y democrático de Derecho, enmarcándose con ello en la línea del constitucionalismo imperante en Europa a partir de los años 50. La estatalidad social imprime al Estado la obligación y el compromiso de intervenir con constancia en la sociedad y de transformar las estructuras de la misma, con la finalidad de alcanzar la igualdad real que proclama la Constitución en su artículo 9.2. Esa intención renovadora del Estado fundamenta también la base de un sistema económico que valora el interés general de modo preferente y prevé, en defensa de este último, la intervención estatal en la economía, con limitación incluso de la propiedad privada (artículo 33 CE). Las Constituciones económicas de este tipo de estados se califican como Constituciones sociales, por la subordinación de las cuestiones económicas a las necesidades sociales, siendo la característica más destacable de estos textos fundamentales la capacidad del Estado de condicionar el mercado mediante una intervención con sentido social (Maestro, 2008 b).

La Constitución Económica, en el sentido ya señalado, que contiene la CE establece, a lo largo de su articulado, las condiciones para la elaboración de un marco normativo que permita las actuaciones y delimite las posibilidades de todos los agentes que intervienen en las relaciones económicas, ya sean públicos o privados. Tanto los principios en aquellos contenidos como los límites incluidos son de carácter abierto, como lo es todo el texto constitucional español por voluntad del constituyente, lo que significa que la Constitución no prefigura un modelo económico concreto que pretermine las relaciones económicas, o mejor dicho, no prefigura un modelo

económico ideológicamente determinado, según los modelos ideológicos que han establecido a lo largo de la historia las condiciones económicas, al contrario de otras constituciones.

La indeterminación que caracteriza a una Constitución ambigua, abierta o imprecisa (o permisiva de diferentes perspectivas económicas, como la del ordenamiento constitucional español), no es obstáculo para afirmar la existencia de un cierto modelo económico. Esto es, un patrón de actuación económica ligado a los postulados jurídico-constitucionales y políticos que recoge la propia CE. Unos y otros se encuentran estrechamente conectados, es decir, las reglas económicas se han de conjugar con la instauración y el mantenimiento del Estado social, concebido como promotor de actuaciones en pro de la sociedad. Todo ello desde el pluralismo admitido tanto en las decisiones políticas como en las económicas (si es que unas y otras son diferentes). Podemos hablar, por tanto, de elementos económicos susceptibles de diferentes interpretaciones y aplicaciones y que constituyen una Constitución económica formal y material (Herrero de Miñón, 1999), que incluye, esta última, desde postulados económicos, principios rectores del Estado social e incluso derechos fundamentales, como herramientas, estos últimos, que pueden llegar a modular decisiones económicas a través de criterios hermenéuticos. El pluralismo político propio del ordenamiento constitucional español se traslada al modelo económico, donde es también un valor dominante.

La CE no precisa, pues, un determinado modelo económico excluyente de los demás, sino que permite el juego de diversas estrategias, aunque a mi juicio, la aplicación de las más extremas, esto es, tanto una economía netamente liberal con rechazo del factor social como elemento corrector, como una economía totalmente intervenida, con predominio total del sector público, no hubieran sido aceptadas. Desde el punto de vista jurídico constitucional ambos sistemas tienen cabida en el diseño constitucional, pero, tanto uno como otro hubieran quebrado el pluralismo constitucional,

provocando, casi con toda seguridad, una divergencia importante entre las diversas fuerzas políticas. La CE recoge los criterios y valores que conforman un marco de referencia para la actuación de los poderes públicos y del resto de agentes económicos. Se trata de premisas e institutos jurídicos que gozan en su interpretación y aplicación de flexibilidad, o como dice Martín Retortillo (1988), de “una intencionada imprecisión” (p. 19). Esa maleabilidad que permite la acción reguladora de diferentes fuerzas políticas puede decidir, en cada momento, la política económica a adoptar, que ahora, teniendo en cuenta los márgenes comunitarios, no depende tanto de las instancias nacionales como de las comunitarias. La imprecisión constitucional ha facilitado también el acoplamiento de los elementos económicos al devenir económico social, asegurando su adaptación al mismo.

El modelo económico de la CE consiste, en afortunada expresión de Bassols Coma (1988), en “un esquema con ingredientes institucionales que procedentes, evidentemente, de distintas filiaciones económico-jurídicas, pueden ser objeto de composición y acoplamiento conforme a las exigencias del devenir económico-social que se aventura en el marco nacional e internacional repleto de cambios y dificultades” (p. 93), afirmación premonitória de la actual situación. La tesis de la neutralidad económica de la Constitución, formulada en un primer momento a través de un voto particular incluido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, (en adelante STC), fue incorporada tempranamente a la doctrina del TC, y ya en su Sentencia 1/1982, de 28 de enero, se aludía al marco constituido por los principios básicos de orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, garantizado además por la Constitución a través de la expresión “orden económico y social justo”. La neutralidad que se desprende de la Constitución económica contenida en la CE ha permitido la integración de España en Europa sin coste constitucional alguno, hasta la reforma del artículo 135 CE para garantizar la estabilidad presupuestaria. Curiosamente, la integración europea en el plano económico, que se ha visto facilitada por la neutralidad económica de la Constitución para la imposición de las políticas neoliberales

provenientes de Europa ha significado, a medida que ha ido consolidándose, la destrucción de esta característica, pues, las políticas comunitarias han acabado por implantar acciones económicas liberales, rechazando aquellas que implicaban la intervención estatal. Ya no cabe postular la neutralidad económica como la seña de identidad del Texto fundamental español, ya que la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado ha revalidado su posición en la UE a través de las reglas de la libre competencia y, como consecuencia de ello, ha acabado por imponerse a cualquier otro sistema posible en el ordenamiento interno. El Derecho comunitario ha otorgado a la empresa, a la competencia y a la economía de mercado el papel fundamental en las relaciones económicas, más allá de su relevancia constitucional, pues ha elevado este derecho –la libertad de empresa– hasta una posición supranacional (Albertí, 2004).

El marco normativo económico que se desprende de la CE hay que buscarlo tanto en alusiones directas y expresas a relaciones económicas, como en las grandes declaraciones que contiene el texto constitucional y que perfilan el modelo constitucional español, todo ello dentro de la idea de Estado social por sus fuertes implicaciones económicas. Por tanto, huella económica encontramos, en primer lugar, en la configuración del Estado social del artículo 1.1 CE, adicionándole a esta declaración el artículo 9.2, motor e impulso de la actividad pública, con el fin de activar el carácter promotor del Estado en aras de la igualdad efectiva; de “sistema de solidaridad nacional” lo califica Torres del Moral (2004, p. 51); el Estado social se complementa con los principios rectores de la política social y económica, que incluyen normas de carácter programático que inciden en la necesidad de adoptar medidas de corte social y económico y orientan, además, la dirección de esas medidas hacia objetivos sociales claros. Los principios rectores constituyen mecanismos indirectos de intervención del poder público, a través de los cuales se interfiere continuamente en los procesos económicos. Son la expresión más gráfica de la fórmula Estado social, en su dimensión de estado interventor y modificador de las estructuras sociales y económicas a

través de actuaciones concretas. Los principios rectores aportan una visión del Estado desde el punto de vista social, colectivo y solidario; igualmente, en segundo lugar, los artículos 31 a 38 CE, de signo claramente económico, donde destaca la libertad de empresa del artículo 38 en el marco de la economía de mercado, que ha revalidado su posición como consecuencia de la integración europea. Una economía de mercado de carácter social, por las modulaciones que se derivan de la estatalidad social. En tercer lugar, el título de Economía y Hacienda, artículos 128 a 136 CE, con referencias explícitas a las relaciones económicas y que ha sido objeto de modificación expresa tras la reforma del artículo 135 CE, para garantizar el principio de estabilidad presupuestaria de acuerdo con los criterios establecidos en el TFUE (artículo 126 que establece la obligación para los Estados miembros de evitar déficits excesivos); no hay que olvidar tampoco, en cuarto y último lugar, algunos de los principios y reglas que vertebran las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) y que también se han visto alterados por las decisiones comunitarias. En este sentido Martínez Lago (en prensa) señala cómo la regla de la estabilidad presupuestaria ha alcanzado también a la “Constitución territorial” (p. 21). En efecto, la elaboración del presupuesto por parte de las CCAA se encuentra, al igual que en el caso del Estado, limitada por los márgenes establecidos en los Tratados Comunitarios, al tiempo que la necesidad de observar la regla del equilibrio confiere al Estado central un mayor poder de control sobre este aspecto de la política territorial (Ridaura Martínez, 2012), e iguala a las CCAA en cuanto a la observancia de los compromisos europeos (López, 2012). La combinación de estos preceptos, que permite hablar de un estilo de economía, ha sido objeto de concreción a través de la jurisprudencia del TC, especialmente en el caso de la disputa por las competencias estatales o autonómicas relacionadas con la economía y otras materias transversales (Podemos citar, entre otras, las SSTC 140/2011, sobre libertad de horarios; 157/2011, sobre estabilidad presupuestaria y reforma constitucional; 203/2011, sobre ordenación general de la economía; 204/2011, sobre financiación de las CCAA; 207/2011, sobre ordenación general de la eco-

nomía; 26/2012, sobre el horario de comercio de las islas Baleares, etc.). Como colofón del sistema, los derechos fundamentales cumplen su papel de criterios de interpretación de todo el ordenamiento, de objetivo finalístico hacia el que debe tender el ordenamiento constitucional y que, por tanto, han de estar presentes en las decisiones económicas adoptadas, dentro del pluralismo que permite la Constitución.

## *2.2. La Constitución Económica Europea. La coordinación de las políticas económicas*

El marco económico estatal se ha visto afectado por el Derecho comunitario con un protagonismo que redefine todo el panorama económico. En efecto, el Derecho comunitario, por su carácter vinculante, ejerce un efecto transformador en la interpretación y aplicación de algunos preceptos constitucionales. Se acaba imponiendo a través de las competencias que nuestro ordenamiento ha derivado a instancias europeas, entre las que sobresalen las de naturaleza económica o aquellas que inciden en decisiones con contenido económico, por más que estas solamente constituyan, sobre el papel, una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. La transformación opera no solo por el contenido material de las competencias cedidas al espacio comunitario, sino también por el nivel de afectación de estas, a través fundamentalmente de las competencias exclusivas de la Unión y también de las competencias compartidas (Maestro, 2008 b). Las competencias exclusivas garantizan la unidad en la aplicación de las reglas relativas al mercado; todas las competencias incluidas en el artículo 3 TFUE giran en torno a la consecución y mantenimiento de aquel; el segundo ámbito de actuación a través de las competencias compartidas, cuya característica es la diversidad, según el artículo 4.1 TFUE, se mueve en torno a dos ejes fundamentales: el mercado interior, por una parte, y los aspectos sociales por otra. El mercado interior, como afirma Maestro Buelga (2008 b), “es una prolongación de las competencias exclusivas y expresa una dinámica absorbente de estas” (p. 51), mientras que los aspectos sociales parecen jugar al despiste al ser incluidos

como competencia compartida, lo que podría dar la impresión de constituir un cierto espacio de actuación estatal más que de intervención comunitaria. Nada más lejos de la realidad, pues, las competencias compartidas “permiten la introducción en este ámbito de la lógica del mercado disciplinando la dimensión social de los Estados miembros” (pp. 50-51), introduciendo indirectamente la impronta de la Constitución Económica Europea en los sistemas de protección estatal (Maestro, 2007). Por otro lado, la coordinación de la política económica aparece como destacada en solitario en el artículo 5 TFUE (junto con la de empleo), pero no deja de ser un espacio en el que los Estados miembros acuerdan sus políticas económicas, en consonancia con las orientaciones generales del Consejo, que parecen ser previas a las primeras, esto es, a modo de una competencia compartida o consensuada entre las instituciones de la UE y sus miembros. Con las competencias concurrentes ocurre algo parecido, “se articulan para favorecer el funcionamiento del sistema económico en un espacio unificado” (Maestro, 2008 b, p. 52). Junto a ello hay que tener presente la irreversibilidad del proceso de incorporación a Europa, que impide que el Estado pueda adoptar decisiones contrarias a las normas consagradas en los Tratados, aunque sí puede no comprometerse con determinadas políticas comunitarias en aquellos casos en que son adoptadas fuera del seno de la Unión, es decir, como políticas intergubernativas, lo que, en relación con la crisis que nos afecta, está resultando ser un método habitual de adopción de decisiones. Como indican Viterbo & Cisotta (2012), existe una contaminación entre el método gubernativo y comunitario reflejado en el modo de actuar desde las acciones institucionales, aunque es deseable, señalan estos autores, que superada la fase más dura de la crisis, tanto las instituciones como los Estados miembros se decidan “a abordar una obra de reordenación y de integración” en el ordenamiento comunitario de los instrumentos hasta este momento adoptados (p. 365).

Las normas económicas europeas han diseñado también la Constitución Económica Europea (incluida en los Tratados Comunitarios y en otras normas adoptadas, como decimos, como acuerdos internacionales pero

engarzadas siempre por diversos mecanismos a los Tratados), reflejando, esta última, un conjunto de principios y reglas que permite a las instancias europeas o a los órganos creados al efecto adoptar directamente las decisiones económicas, -más que orientarlas, coordinarlas o impulsarlas-, controlarlas y sancionar su incumplimiento, sustrayendo, con este elenco de posibilidades de que disponen los órganos comunitarios, la participación de los gobiernos nacionales, que solamente pueden implicarse en la observancia de los objetivos ya decididos, lo que reduce a mínimos su capacidad política (Guarino citado en Pitruzella, 2012). Así, los Gobiernos de los Estados miembros se convierten en ejecutores de las políticas comunitarias, como si de grandes ejecutivos se tratara, cediendo el poder soberano del pueblo residenciado en los Parlamentos a los órganos comunitarios; “al mercado global o al Sistema Europeo de Bancos Centrales”, tal y como reprochaba Herrero de Miñón (1999, p. 28) hace algunos años, decantándose ya entonces, como no puede ser de otra manera en un ordenamiento democrático, por mantener como soberano al pueblo (artículo 1.2 CE), en vez de a las estructuras señaladas. En este sentido la integración europea ha minimizado el pluralismo que podía construir las decisiones económicas, al reducir considerablemente el margen de decisión nacional, afectando especialmente, como dice Ruiz Almendral (2012, a), a los poderes del ejecutivo. De esta manera, el acervo comunitario económico se impone y acaba modificando la Constitución Económica de los Estados miembros (entre ellas la del ordenamiento español) tal y como señalábamos al principio, incidiendo también en el Estado social en cuanto a participación del Estado se refiere y a la adopción de políticas sociales que pueden llegar a desestabilizar el equilibrio económico (Maestro, 2008 a). Y ahora también que pueden alterar el equilibrio presupuestario, regla constitucional ya recogida en el ordenamiento constitucional español y que afecta al mayor poder de dirección y decisión de un Gobierno, esto es, a la determinación para acordar los gastos y los ingresos de un Estado, donde además, el papel del Parlamento, como órgano soberano con capacidad de debatir sobre las propuestas políticas del Gobierno a través del presupuesto anual, queda absolutamente minimizado. En palabras de Ruiz Almendral

(2012), “en la hora actual, el Parlamento no tiene ni mucho menos el monopolio de enjuiciar la actividad financiera del Estado; de hecho su papel es claramente secundario con respecto del que representan las instituciones europeas” (p. 20, a). Desde el punto de vista positivo, tal y como señala la misma autora, la reforma constitucional “hace propios los límites al déficit/deuda, que dejan de ser algo impuesto desde fuera para ser lo que en realidad siempre han sido: una condición para estar en la UME” (p. 19).

Al igual que vimos en el caso de la CE, la normativa paralela a esta en el ámbito comunitario contiene también un conjunto de criterios y medidas, de objetivos a seguir que conforman el entramado económico que hace posible las relaciones económicas y que se impone a los Estados miembros. Aunque esta superioridad no parece desprenderse de los artículos 2.3 y 5.2 TFUE. En el primero de ellos se establece la coordinación de las políticas económicas y de empleo, cuya competencia corresponde a la Unión. El segundo se refiere a la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros en el seno de la Unión, para lo cual el Consejo adoptará las orientaciones generales de dichas medidas, estrategia que, pese a ser concretada expresamente más adelante, ha supuesto un auténtico fracaso (Embido, 2012), al que se intenta poner remedio con un refuerzo de las medidas económicas, aunque en el camino se abandone el concepto mismo de integración. El precepto se completa con la coordinación de las políticas de empleo mediante su orientación y con la coordinación de las políticas sociales. La fórmula resulta algo vaga y tibia, pues, la coordinación de las políticas y la orientación general de las mismas no parecen ser los criterios determinantes para acabar imponiendo mayoritariamente un determinado modelo económico, que es lo que finalmente parece estar logrando la propia Unión con la implantación de un modelo concreto en todo el área comunitaria. Aunque sí se deduce de la orientación y coordinación “una dirección económica general de carácter disciplinante” (Maestro, 2008 b, p. 52), donde los Estados mantienen la concreción y aplicación de esa orientación y donde las políticas económicas de la Unión se ven constantemente reforzadas por la *gobernanza* europea,

idea que parece abandonar la tibieza de la acción coordinadora para acabar imponiendo un criterio único, al menos en los países comprometidos a ello.

La firmeza en la aplicación de las directrices económicas habrá de deducirse de la conjunción de los preceptos económicos de los Tratados con otros preceptos incluidos en Tratados internacionales vinculados a la UE y otras políticas comunitarias que, en virtud de la atribución de competencias, pertenecen a la Unión e inciden directamente en cuestiones económicas. Todo ese conjunto permite disciplinar la orientación de la política económica, por no hablar de la regla de la estabilidad presupuestaria, que desde el PEC del año 1997 ha ido *in crescendo* hasta integrarse constitucionalmente en algunos países de la zona euro (en este sentido, las reformas constitucionales alemana, española e italiana, para incluir en sus Constituciones la regla de oro del equilibrio presupuestario) y que constituye un instrumento de coordinación de políticas económicas (Ruiz, 2012, b). La simplicidad de la fórmula de coordinación ha quedado, por tanto, muy atrás, al menos con la imposición de la regla de la estabilidad en torno a las dos magnitudes por todos sabidas: la deuda y el déficit. La crisis y el fortalecimiento de la *gobernanza* europea, a través de la regla del equilibrio presupuestario y del refuerzo de las políticas económicas, no hacen sino poner de manifiesto la estrecha relación que existe entre las finanzas públicas y el estado de la economía y la “carencia en el sistema de vigilancia multilateral del euro-sistema de mecanismos de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (Pitruzzella, 2012, pp. 20-21).

Con todo, la imprecisión de la fórmula del artículo 5.1 TFUE aparece concretada más adelante en el artículo 120 TFUE, “precepto clave” de la Constitución Económica Europea para Embid Irujo (2012, p. 107). Tres aspectos cabe destacar del diseño que el Tratado hace de la cuestión económica en ese precepto: en primer lugar, la realización de las políticas económicas tiene un sentido finalista dirigido a la consecución de los objetivos de la Unión enumerados en el artículo 3 TUE; en segundo lugar, los objetivos

deben conseguirse en el marco del artículo 121.1 TFUE; en tercer lugar, la política económica de los Estados miembros debe desenvolverse en el marco de una economía de mercado abierta y de libre competencia, favoreciendo la eficiente asignación de recursos y de acuerdo con los principios del artículo 119 TFUE.

De las directrices del artículo 120 TFUE no puede deducirse, como se desprendería del artículo 5.1 TFUE, que la alusión de mera coordinación para referirse a la actividad económica sea una fórmula vacía de contenido comunitario y común, aunque lo que sí parece indiscutible es su falta de eficacia, no para prevenir una crisis de graves consecuencias, sino para reducir y corregir sus efectos. Ciertamente la crisis ha puesto en evidencia, entre otras cuestiones, la debilidad de los instrumentos de política económica y la necesidad de un cambio en el sistema europeo de finanzas públicas, incluyendo dentro de este último elemento la introducción de un mecanismo de solidaridad financiera entre los países europeos (Pitruzzella, 2012). El remedio a lo primero se ha abordado desde el refuerzo de la *gobernanza* y para controlar lo segundo se han fijado limitaciones presupuestarias a los Estados miembros y se ha creado un elemento permanente de ayuda.

Los objetivos del artículo 3 TUE destacan el establecimiento del mercado interior, el desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección del medio ambiente, asimismo (la Unión) combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección social; la Unión fomentará también la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros y establecerá una unión monetaria y económica; en segundo lugar el artículo 121 TFUE fija la manera institucional de realizar la coordinación. Es el Consejo el que elabora las orientaciones generales de las políticas económicas y las presenta al Consejo Europeo, que debatirá

sobre las conclusiones con base en el documento para, finalmente, dictar las orientaciones generales. El aspecto menos riguroso del procedimiento guarda relación con las medidas previstas para asegurar la observancia de las reglas y que se recogen en el artículo 121.3 TFUE, cuyo texto señala que el Consejo, con base en informes de la Comisión supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Unión y la coherencia con las orientaciones generales y procederá tras ello a una evaluación global. Cuando con este procedimiento se compruebe que un Estado incumple las orientaciones generales de la política económica o puede poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, la Comisión podrá dirigir una advertencia a dicho Estado, según el artículo 121.4 TFUE, aunque sin la existencia de sanciones efectivas u otro mecanismo severo que permita corregir la situación desde las instancias comunitarias (Embidi, 2012). Por último, la política económica de los Estados miembros y de la Unión habrá de respetar la economía abierta de mercado y las reglas de la libre competencia, en el marco de los principios del artículo 119 TFUE, que redundan en la coordinación de las políticas, en la economía abierta de mercado, en la libre competencia, en el mercado interior y en la consecución de los objetivos comunes. Las acciones de los Estados miembros y de la Unión han de respetar los siguientes principios rectores: “precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable” (artículo 119.3 TFUE). Esta última referencia al marco en el que se ha de desenvolver la política económica pone de relieve su conexión con la política monetaria, que sí constituye una competencia exclusiva de la UE. La relación entre ellas, a mi juicio y entre otras razones, permite aproximar la mera coordinación a una actuación de más peso en la UE, aunque esta atribución no ha adoptado la forma de una revisión en toda regla de los Tratados.

Como se desprende de los preceptos señalados que dibujan el marco económico comunitario en los Tratados, es el contexto, el conjunto de elementos en definitiva, el que impone un contenido a las políticas económicas

y se vincula con las condiciones necesarias para que el sistema económico constituya el escenario idóneo para la actuación del mercado. Las referencias a la cuestión social son meramente simbólicas y se orientan, a su vez, a la estabilidad y al crecimiento económico. Comparto con el profesor Tajadura la afirmación de que “la economía de mercado crea una sociedad de mercado donde los derechos sociales difícilmente tienen cabida” (Tajadura, 2006, p.129), hasta el punto de poder señalar, con carácter general, que la Constitución Económica Europea ha contribuido al distanciamiento de la política social del proyecto europeo (incluyendo dentro de la política social la actividad del Estado a favor de la sociedad) (Joerges, 2005), lo que se refuerza con la incorporación de la regla del equilibrio presupuestario. Esto es, la Constitución Económica que se impone desde Europa no coincide con la Constitución Económica del Estado social (Maestro, 2007, p. 68). Existen coincidencias entre algunos de los elementos de uno y otro sistema, la CE en realidad los contenía todos, pero en una posición de equilibrio. Sin embargo, la pertenencia a Europa ha acabado delineando un modelo que ha originado una modificación en el modelo nacional originario, imponiendo aquel sus criterios a este, lo que en definitiva ha obligado a su redefinición. El efecto más inmediato de ello es que las decisiones políticas nacionales, que primaban la solidaridad y la atención a la sociedad, se han convertido ahora en decisiones sometidas a límites económicos. Si las políticas solidarias y sociales no están bien precisadas en los Tratados Comunitarios (a mi juicio no existe un Estado social construido desde las normas comunitarias), los límites económicos sí están bien definidos y pueden acabar provocando la consolidación de un determinado sistema a nivel interno.

El problema de fondo en este aspecto puede radicar en el intento de definición de Estado social desde la perspectiva de los Estados miembros y no desde una perspectiva comunitaria, que introduce cambios significativos en el concepto. La consolidación de un alto nivel de Estado de bienestar en España y en los demás países del entorno europeo ofrece la medida idónea

para valorar cualquier otro sistema, especialmente el que parece imponerse desde la UE, diferente de los demás modelos, pero no solo por la inexistencia de un esquema de Estado social único y común en toda Europa (Maestro, 2007), sino por la importante afectación a prestaciones esenciales que aquel incorpora, que es la auténtica razón que provoca el rechazo social del sistema europeo. Aunque se hace necesario advertir que la implantación y mantenimiento del mercado interior requiere una cierta consolidación del Estado social, único entramado capaz de efectuar una política redistributiva y equilibradora que, al tiempo, favorezca la cohesión social. Por el contrario, la mejora de las redes comerciales sin una previa estructura social que actúe de sostén y que produzca un efecto cíclico redistributivo con la riqueza generada por el propio mercado provoca polarización (De Cabo Martín, 2009), y extiende la pobreza y el paro hasta alcanzar a un volumen considerable de población. Como afirma Maestro Buelga (2008 a),

la creación de un derecho social es también, sin duda, un presupuesto necesario del funcionamiento de la economía de mercado: en una economía de mercado así asegurada hay numerosos mecanismos para realizar tareas sociales, sin perturbación del mecanismo de mercado. Una intervención sobre los precios es casi siempre perjudicial, pero una desviación político social de los ingresos no presenta inconvenientes (p. 53).

Desde los precios no cabe intervenir, pues la intervención podría provocar una desestabilización del mercado, desde lo segundo, las variaciones introducidas para enfocar los ingresos hacia partidas sociales quedan muy mediatizadas en la situación actual, donde la observancia de los criterios de equilibrio presupuestario y de reducción del déficit obligan a detraer una parte importante del programa de ingresos del Estado hacia el pago de la deuda, con lo que la partida más perjudicada por ello resulta ser la de inversión en políticas públicas.

### **3. La sentencia *Pringle*: de la coordinación de las políticas económicas al mecanismo de estabilidad presupuestaria**

#### *3.1. El principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución Económica Europea*

Ya hemos puesto de manifiesto la conexión entre las finanzas públicas y la política monetaria con la política económica (Pitruzzella, 2012). Las primeras se han concretado en la constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario y la segunda, sin perder de vista las primeras, se está constantemente innovando a raíz del refuerzo de la *gobernanza* europea mediante normas e intervenciones comunitarias e internacionales que, a mi parecer, van más allá de la insulsa función de coordinación. En efecto, la *gobernanza* (una definición más amplia, incluyendo también la relación entre lo público y lo privado, cf. Betancor, 2010, p. 332), o el conjunto de medidas económicas y normas capaces de dirigir la economía de los países comunitarios y converger en un sistema sin diferencias sustanciales, va más allá de la mera coordinación, en concreto parece situarse más próxima a una competencia exclusiva semejante a la política monetaria (artículo 3.1.c TFUE), que a una fórmula de simple coordinación u orientación general. El refuerzo, desde el punto de vista normativo, se advierte en la utilización del Reglamento, que constituye la norma comunitaria escogida, en la mayoría de los casos, para incorporar las medidas de control y dirección de las políticas económicas a las de los Estados miembros, lo que a su vez acaba desdibujando también la simple fórmula de la coordinación. La constitucionalización de la regla de oro en la que, por otra parte, parece haberse confiado de forma absoluta la superación de la crisis financiera y económica (Cosimo, 2012), ha dado lugar, en el ordenamiento español, a la reforma del artículo 135 CE. El material de estudio originado como consecuencia

de la reforma ha sido muy profuso, abordando tanto la forma en que se ha gestado la modificación constitucional como el fondo y el significado del precepto en el ordenamiento nacional (entre otros, Medina, 2012; García, 2012; Ridaura, 2012; López, 2012).

Aunque la fórmula de la estabilidad presupuestaria no es nueva en Europa (Martínez, en prensa), la constitucionalización de la misma es el último paso dado dentro de las medidas europeas para solventar la situación que afrontan las economías comunitarias y ante el sucesivo fracaso de los instrumentos anteriores, que se han ido introduciendo como elementos de solución (Cazorla, 2012; Embid, 2012). En efecto, tras la entrada en vigor de Maastricht los pilares del sistema europeo, siguiendo a Pitruzzella (2012), “son el mercado único que necesita una economía donde la regla principal sea la libre competencia y la estabilidad de los precios, que a su vez requiere un sistema público saneado y por tanto un equilibrio presupuestario con un gasto público sostenible” (p. 16). El fracaso de esta última condición obligó a la elaboración del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en 1997, tras el Consejo Europeo de Dublín en 1996. El PEC del año 1997 se concreta en dos Reglamentos, el primero 1446/97, que refuerza la vigilancia sobre el equilibrio y sobre la coordinación de la política económica, con base en el artículo 99 del Tratado y el segundo 1467/97, que revisa la aplicación del procedimiento del déficit excesivo, con base en el artículo 194 del TCCE (Martínez, en prensa; Pitruzzella, 2012). El PEC del año 1997 da origen a nuestra Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y a la Ley 5/2001, de 13 de diciembre<sup>5</sup>, complementaria a la anterior. Tras diversos avatares relacionados con su aplicación y con la intervención del Tribunal de Justicia de la Unión (Ridaura, 2012), el PEC se modifica en el año 2005, por medio de dos nuevos Reglamentos del Consejo y comienza ya a prestarse atención a la deuda pública (Martínez, en prensa). La

---

5 BOE número 298, de 13 de diciembre de 2001 y BOE número 299, de 14 de diciembre de 2001 respectivamente.

reforma a nivel europeo da lugar a las correspondientes Leyes internas, en concreto la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la LGPE, y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la ley complementaria<sup>6</sup>. La estabilidad presupuestaria se refuerza, vía derecho comunitario primario, a través del Tratado de Lisboa del 2007, con la redacción de los artículos ya vistos sobre las competencias económicas y la manera de articularse y de los artículos 126 y 136 TFUE. Tras la aprobación del semestre europeo, en el 2010, del Euro-Plus en el 2011 y de diversos mecanismos de estabilidad presupuestaria en el seno de la Unión (Pitruzzella, 2012) se elabora el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el 2 de febrero de 2011, para cuya aplicación se exige, por una parte, la ratificación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG) y, tras la expiración del periodo de trasposición a que se refiere el artículo 3, apartado 2, del TECG, al cumplimiento de los requisitos de dicho artículo.

La relación entre los preceptos acerca del equilibrio presupuestario y la interpretación de los preceptos económicos en los Tratados Comunitarios ha sido objeto de análisis a través de la sentencia de 27 de noviembre de 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en el asunto C-370/12 (Thomas Pringle/Government of Ireland, Ireland The Attorney General). El litigio se plantea en el marco de un recurso contra una sentencia de la High Court de Irlanda que desestimó la demanda interpuesta por Thomas Pringle en la que cuestionaba la validez del MEDE. La Supreme Court, tribunal ante el que se plantea el recurso, decide suspender el procedimiento y elevar la cuestión prejudicial ante el TJUE. La sentencia dictada por el Tribunal Europeo resuelve una cuestión prejudicial sobre, por un lado, la validez de la Decisión 2011/199/UE<sup>7</sup> del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 TFUE. Por otro lado, la interpretación de los

---

6 Ambas normas en el BOE número 126, de 27 de mayo de 2006.

7 DOUE, de 6 de abril de 2011, núm. L 91.

artículos 2, 3 y 4.3 y 13 TUE y los artículos 2.3, 3.1.c) y 2, del 119 al 123 TFUE y del 125 a 127 TFUE (y de los principios generales de la tutela judicial y efectiva). El artículo 136 versa sobre el principio de estabilidad presupuestaria, mientras que los artículos del TUE y los del TFUE señalados se refieren a las políticas económicas y a la monetaria, y su configuración como competencias compartidas y exclusivas respectivamente. La sentencia del TJUE tiene importantes consecuencias políticas, de hecho su solución jurídica era perfectamente previsible, y sobre todo necesaria, con el fin de no obstaculizar un proceso de integración acordado fuera de los Tratados Comunitarios y, por tanto, suficientemente “desintegrado” ya. La sentencia encaja el MEDE, creado a golpe de tratado internacional, en la estructura de la UE y modifica el TFUE, dando el Tribunal algunos giros jurídicos para llegar al fin pretendido.

### *3.2. El TCEG y el MEDE*

El artículo 1 de la Decisión 2011/199/UE, del Consejo Europeo, añade al artículo 136 del TFUE el párrafo siguiente:

3. Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas.

El Tratado MEDE, o MEDE simplemente, es un mecanismo europeo permanente de estabilidad sobre política económica y monetaria y competencia de los Estados miembros, cuyas partes son los Estados de la zona euro (Martínez, en prensa; Pitruzella, 2012). El MEDE ha creado el denominado “fondo de rescate”. El mecanismo previsto en el MEDE, ratificado por España (BOE número 239, de 4 de octubre de 2012), se ha incorporado a través de la Decisión 2011/199/UE, que modifica el artículo 136 del TFUE.

La firma del documento de estabilidad tiene su antecedente en el acuerdo del 9 de diciembre de 2011 de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países de la zona euro, que propone un avance

[...] hacia una unión económica más fuerte incluido un nuevo pacto presupuestario y una coordinación reforzada de las políticas económicas que serán aplicadas a través de un acuerdo internacional, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea y Monetaria, (en lo sucesivo TCEG). (Considerando 5 MEDE).

El TCEG ayudará a impulsar la coordinación dentro de la zona euro, con el objetivo de garantizar una gestión duradera, correcta y sólida de las finanzas públicas y hacer frente a una de las principales causas de inestabilidad financiera. El TCEG, denominado también “Fiscal Compact”, se firma el 2 de marzo de 2012 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, excepto los del Reino Unido y la República Checa y es ratificado por España a través de la LO 3/2012, de 25 de julio, (BOE núm. 178, de 26 de julio). De nuevo se asiste al refuerzo del equilibrio presupuestario y la coordinación de las políticas económicas a través de un acuerdo internacional, lo que “constata la imposibilidad de alcanzar, en el seno del Consejo Europeo, un acuerdo entre los 27 Estados miembros sobre las modificaciones a añadir a los tratados vigentes” (Rossi, 2012, p. 293) y, en mi opinión, la debilidad institucional de la UE, que hasta la irrupción de la crisis se había mantenido en una discreta sombra, pero que la llegada de esta ha aflorado con fuerza como un problema en el seno de la UE que deberá ser solucionado en los próximos años, no solo para hacer frente de forma conjunta a los problemas económicos, sino para ganar credibilidad, tanto en los mercados internacionales como entre los ciudadanos europeos. Estos últimos asisten, cada vez con mayor desapego europeo, a una fragmentación normativa y regional que no parece ser el camino definitivo para superar la dura situación, mientras atribuyen a las ineludibles decisiones europeas las significativas reducciones en sus Estados del bienestar, pero hacen responsables a sus Gobiernos na-

cionales. En ese lugar común de superación de los problemas económicos se sitúa el objeto del TCEG, que es

[...] reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona euro (Según su artículo 1).

Pese a firmarse como acuerdo intergubernamental, el TCEG regula minuciosamente su inserción con los Tratados Comunitarios a través del artículo 2, apartado 1, en el que se condiciona la aplicación del presente Tratado a su compatibilidad con los Tratados Europeos, al tiempo que se indica que su aplicación no afectará a las competencias de la UE para actuar en el ámbito de la unión económica. El TCEG establece también entre sus objetivos, además de la disciplina presupuestaria a través del equilibrio o superávit de las cuentas públicas, su inserción en los ordenamientos internos por medio de normas preferiblemente de rango constitucional (artículo 3, apartado 2 TCEG), lo que, como ya hemos señalado, España ha cumplido con la modificación del 135 CE. Sobre la coordinación de las políticas económicas, el artículo 11 TCEG establece que, en aras de asegurar su estrecha coordinación, los Estados miembros “garantizarán que todas las grandes reformas de política económica que proyecten llevar a cabo se debatirán previamente y en su caso, se coordinarán entre sí”. En dicha coordinación participarán las instituciones de la UE. La novedad de este precepto es la discusión previa de las medidas económicas, lo que sobre el papel parece garantizar una mayor similitud entre las posturas adoptadas. Pues bien, el MEDE condiciona, vía considerando 5, el recurso al fondo de rescate a la ratificación del TCEG y, tras el transcurso del periodo de trasposición del artículo 3, apartado 2, TCEG, al cumplimiento de dichos requisitos, esto es, el recurso al fondo de rescate se somete al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 1, respecto de la situación presupues-

taria de las administraciones públicas de las Partes Contratantes, que deberá ser de equilibrio o superávit, o bien, sin llegar a esta situación ideal, situarse dentro de los propios límites que contempla el precepto.

Tanto el MEDE como el TCEG afirman su complementariedad, es más, el primero de ellos, a mi juicio, con la modificación del artículo 136 TFUE, es otra muestra más de la ineficacia de las medidas adoptadas hasta ese momento para corregir los efectos de la crisis. Pero además, la afirmación de la complementariedad de ambos Tratados revela que en la actividad de *gobernanza* económica se recurre a mecanismos internacionales para asegurar la estabilidad europea que, paradójicamente entre sus contenidos, apelan a instancias comunitarias para reforzarse y asegurar su cumplimiento, pero que en su elaboración no consiguen aunar todas las voluntades europeas. En el caso del TCEG se “ha tomado la vía de una integración diferenciada externa”, como afirma Rossi (2012, p. 296), al recurrir para su elaboración a un Tratado internacional, lo que dificulta la posibilidad de hablar de un único criterio económico en la UE, al menos como política sólida comunitaria, por mucho que los tratados internacionales al efecto integren a las instituciones de la UE de la forma más estrecha posible con la finalidad de adquirir una posición europea. Los objetivos del TCEG, como veremos más adelante, confirman esta versión de introducción en las políticas de la UE. La propia modificación del artículo 136.3 TFUE, a través de un instrumento internacional, revela también la situación de debilidad de las instituciones comunitarias y la inexistencia de un común consenso en esta materia. Es más, esta vía de modificación elegida para introducir un cambio en el derecho de los Tratados primarios constituye, hoy por hoy, la única posible.

El engarce del TCEG, que es como decimos un tratado internacional intergubernativo, con las instituciones comunitarias, además del reconocimiento del TJUE como tribunal competente para resolver los conflictos (Rossi, 2012), se contiene en el capítulo V del Tratado, donde se determina la celebración de Eurocumbres con una frecuencia al menos de dos al año,

junto con el Presidente de la Comisión Europea e invitando también a las mismas al Presidente del Banco Central. La conexión y la importancia que el TCEG pretende dar a las instituciones comunitarias se refuerzan, de nuevo, en el artículo 12, apartado 4, donde se prevé la preparación y continuidad de las Eurocumbres por parte del Presidente de las mismas “en estrecha cooperación con el Presidente de la Comisión Europea”, de igual modo se podrá invitar al Presidente del Parlamento Europeo. El Presidente de la Cumbre del Euro enviará un informe a este último tras la celebración de cada reunión, lo que denota el poco peso atribuido a aquel. La escasa relevancia que el TCEG otorga al Parlamento Europeo deriva, como señala Rossi (2012), no solo del importante ámbito intergubernativo que impregna en la actualidad la UE, que relega a un plano secundario los espacios comunitarios, sino también de la intención de “no involucrar en el procedimiento previsto en el TCEG a una institución en la cual están representados también los pueblos de los Estados que no han ratificado dicho Tratado” (p. 301), lo que constituiría una situación incoherente e ilógica. Pero la interconexión del TCEG se advierte también en las continuas referencias a la relación del Tratado con el cumplimiento de los objetivos previstos en los diferentes Tratados comunitarios, como se advierte en el artículo 1, apartado 1, donde se alude a la intención de promover la disciplina presupuestaria, reforzar la coordinación de las políticas económicas y mejorar la gobernanza de la zona euro, “respaldando así la consecución de los objetivos de la UE en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social”, dando la impresión, con esta redacción totalizadora, de asumir un carácter salvífico de la situación económica y monetaria de la zona euro y arrogarse un papel imprescindible y necesario para ello, lo cual no está todavía verificado con resultados. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 9 TCEG, donde se contiene el compromiso de las Partes Contratantes de adoptar iniciativas para el correcto funcionamiento de la zona euro y de conformidad con los objetivos de fomento de la competitividad, promoción del empleo, contribución a la sostenibilidad de las finanzas públicas y refuerzo de la estabilidad financiera. Pero quizá donde más se advierte la necesidad de la existencia

del TCEG en el seno de la UE es en el artículo 12, apartado 2, donde se contienen los asuntos para tratar por las Eurocumbres y se abordan, como cuestiones relativas a las obligaciones de la Partes Contratantes, cuestiones relativas a la *gobernanza* europea y a “las orientaciones estratégicas para la dirección de las políticas económicas a fin de aumentar la convergencia de la zona euro” que, a mi juicio, muestra una fuerte coincidencia material (por no decir identificación) con la competencia de soporte o compartida relativa a la coordinación de las políticas económicas del artículo 5.3 TFUE, pero esta vez para los países firmantes del acuerdo. Esto es, el TCEG parece suplantar la coordinación sobre la política económica, pero solo para un conjunto de Estados miembros, no para toda la UE, lo que, como decíamos más arriba, también aumenta el riesgo de la desintegración y reafirma la idea de la Europa a varias velocidades.

La asistencia financiera del MEDE (con un fondo de 700.000 millones de euros, artículo 8.1 MEDE), está condicionada, por una parte, a la ratificación del TCEG, por el miembro MEDE de que se trate y, tras la expiración del periodo de trasposición del artículo 3, apartado 2 del TCEG, al cumplimiento de dicho artículo, al que ya nos hemos referido. Lo importante para la estabilidad de la zona euro es ser miembro del MEDE y del TCEG, aunque como señalamos, la diversidad es la nota dominante en la UE, pues no todos los países reúnen la condición de miembros del MEDE, como tampoco todos tienen la moneda única, y tampoco todos han ratificado el TCEG (el artículo 12, apartado 2 de este último prevé la participación en las Eurocumbres en determinadas cuestiones de los Estados que no pertenecientes a la moneda única han ratificado el TCEG), divergencias que refuerzan la idea de la inexistencia de una voluntad fuerte en Europa y, por otro lado, de la consolidación de una Europa a dos ritmos, incluso dentro de los países participantes en todos los mecanismos de estabilidad y económicos existentes. En efecto, todavía podemos encontrar una variable diferenciadora más dentro del TCEG, pues este permite a los Estados miembros iniciar una cooperación reforzada, a través del artículo 10, en materias esenciales para el buen funcionamiento de la zona euro. De

esta cooperación reforzada se excluyen las competencias exclusivas, según el artículo 20 TUE, como es la monetaria (artículo 3, c) TFUE, pero nada impide que se pueda reforzar la económica, que no es sino lo que vienen haciendo los Estados miembros con el refuerzo de la *gobernanza* económica, aunque en este caso, con un número de miembros más reducidos. La posibilidad de la cooperación reforzada abriría, una vez más, una grieta dentro de los países de la eurozona firmantes del TCEG. La doble velocidad se advierte no solo desde el punto de vista normativo, sino también en cuanto a la aplicación de las políticas de austeridad dominantes en la UE, otra de las medidas aplicadas para alcanzar la reducción de la deuda. Del cómputo del déficit se excluyen las inversiones dirigidas a potenciar políticas de crecimiento, pero solo en los países cuyo déficit público no supere el 3% del PIB, por lo cual se condena a los Estados no cumplidores de los criterios a continuar con las políticas de austeridad, sin posibilidad de alternarlas con políticas positivas, lo que, a mi juicio, les hace entrar en un bucle del que será difícil salir. Pero además, la situación de estos países puede actuar de lastre para el resto de Europa (Editorial El País, 2013). Aunque todavía es pronto para analizar las consecuencias de lo que Rossi (2012) denomina “el efecto de geometría variable” (p. 297) que provocará el *Fiscal Compact* y el MEDE, sí puede aventurarse la consolidación de una Europa avanzada y otra encadenada a la primera como un continuo lastre, lo que podría quebrar de forma irremediable el grado de integración económica, salvo que la voluntad y la efectividad de la integración económica caminen más al unísono que lo han hecho hasta ahora. La comparación que efectúa Rossi (2012) acerca de la situación de los Estados miembros, en relación con la ratificación de los Tratados a modo de círculos concéntricos, es acertadamente descriptiva de la discordante situación.

La finalidad del MEDE,

[...] será movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o

corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros. Con este fin, el MEDE estará facultado para obtener fondos a través de la emisión de instrumentos financieros o mediante la celebración de acuerdos o convenios de índole financiera o de otro tipo con sus propios miembros, entidades financieras u otros terceros (Artículo 3).

El MEDE podrá apoyar la estabilidad de un miembro MEDE bajo una estricta condicionalidad, esto es, un elenco de condiciones a las que someter su situación económica que podrá adoptar diferentes formas, desde un programa de ajuste macroeconómico hasta la obligación de cumplimiento continuo de las condiciones de elegibilidad preestablecidas (artículo 12, apartado 1 MEDE). El programa de ajuste macroeconómico tiene, a mi modo de ver, sus consecuencias más severas y directas en el recorte de políticas públicas sociales y, por tanto, en la reducción del Estado social del Estado miembro que solicita la ayuda, con los efectos sociales por todos conocidos. La condicionalidad a que se somete la asistencia financiera se concreta en un Memorándum de Entendimiento (MoU por su acrónimo en inglés correspondiente a *Memorandum of Understanding*), documento que ha de contener también el instrumento de asistencia financiera elegido por el Estado-socio que reclama la ayuda (artículo 13)<sup>8</sup>. Los instrumentos contemplados en el

---

8 Aunque este artículo se redactó antes del debate que suscitó el rescate a Chipre, se ha permitido la incorporación de un sucinto comentario al respecto. El rescate a Chipre fue solicitado oficialmente el 25 de junio de 2012 como consecuencia de la situación tanto de la banca como del propio Estado, aunque desde luego también se apunta la dependencia del sector bancario chipriota de la economía griega, como afirma el propio comunicado oficial chipriota del rescate. El rescate reclamado por la isla es similar al solicitado por Grecia, Irlanda y Portugal y diferente, según los analistas económicos, del que solicitó España días atrás. La dependencia del sector bancario de Chipre de Grecia y los efectos de la recesión y de desempleo en el propio país son circunstancias que han favorecido la gravedad de la crisis (Rtve.es, Noticias 2012). En el MoU referido a Chipre se contienen una serie de medidas drásticas para poder recibir el préstamo de 10.000 millones de euros. Los ajustes que deberá realizar el gobierno chipriota se desglosan en cinco capítulos: reforma financiera, política fiscal, medidas estructurales, mercado laboral

MEDE para socorrer al Estado ofrecen varias posibilidades, entre ellas, una línea de crédito precautoria (artículo 14) y en forma de préstamos (artículos 15 y 16), de adquisición de títulos de deuda soberana emitidos por un Estado miembro del MEDE en el mercado primario (artículo 17) y de operaciones en el mercado secundario (artículo 18). Dicho memorándum, sigue diciendo el precepto, “será plenamente compatible con las medidas de coordinación de la política económica previstas en el TFUE”, particularmente con cualquier acto de Derecho de la UE (dictamen, advertencia, recomendación o decisión) dirigido al miembro MEDE en cuestión, con lo que la intervención del MEDE se inserta también dentro de la estructura comunitaria. Hay que recordar que España solicitó oficialmente un rescate bancario el 25 de junio de 2012, a través del FEEF (Fondo Europeo de Estabilidad Financiera que ha sido sustituido por el MEDE tras su entrada en

---

y mercado de bienes y servicios. El documento regula las subidas de impuestos (el sistema impositivo de Chipre es de los más bajos de la UE, por lo que resulta una medida especialmente significativa y dolorosa para su sociedad) y recortes de gastos, la reducción de los sueldos de los funcionarios y de las pensiones, del número de empleados públicos y pago de tasas para acceder a determinados servicios públicos como el transporte, los recortes en sanidad impondrán también el pago de algunos servicios por parte de algunos colectivos. Europa exigirá también a Chipre la reforma de su Estado de Bienestar (obviamente a la baja, con el recorte de prestaciones, la aclaración es nuestra), la reforma del mercado laboral con la fijación de los salarios en función de la productividad. El rescate de 10.000 millones se condiciona a una quita en los depósitos bancarios, garantizado finalmente, tras duros debates y el rechazo social, los depósitos inferiores a 100.000 euros. El coste final del rescate es de 17.000 millones, por lo que los restantes 7.000 millones serán aportados por el Estado Chipriota, como consecuencia del ahorro tras los ajuste realizados. El sector bancario -máximo responsable de la crisis- es el sector más duramente sometido a condiciones. Se imponen restricciones al control de capitales con el fin de evitar el pánico entre los ciudadanos, encargándose el Banco Central de Chipre, en conexión con el BCE, de la supervisión del sector. La reunión de los Ministros de Finanzas de 12 de abril de 2013 dio el visto bueno al rescate en función de las medidas adoptadas y los Parlamentos deben dar también el sí al rescate (Doncel & Pérez, 2013). El Parlamento alemán aprobó por holgada mayoría su participación en el rescate a Chipre argumentando que, pese a su escaso peso en el PIB europeo, presenta “riesgo sistémico” de contagio, especialmente a España e Italia (Gómez, 2013).

vigor; en la fecha de petición del rescate bancario de nuestro país el MEDE no lo había hecho todavía. La petición solicitada por España no exigió más ajustes de tipo macroeconómico, pero sí condiciones a la entidades bancarias que se acogieran a la ayuda, estricta condicionalidad según el MEDE). Las últimas noticias sobre la economía de nuestro país y la posibilidad de un nuevo rescate, fantasma que no abandona nuestra economía en los últimos meses, destacan que, ante la certeza del incumplimiento por parte de España del objetivo de reducir el déficit público por debajo del 6.3% exigido para 2012, la Comisión Europea recomienda al MEDE que libere el segundo tramo de la ayuda financiera a España, un total de 1.865 millones de euros que se destinarán al saneamiento de los bancos no nacionalizados (EFE, Bruselas, 2013).

El MEDE entró en vigor para los países miembros el 27 de septiembre de 2012. Su entrada en vigor requería la ratificación de, al menos el 90% de los participantes en el mismo, pero hasta la sentencia del Tribunal Federal Alemán que ha autorizado la participación de Alemania en el Tratado, el porcentaje requerido era inalcanzable. Por ello, la decisión del Tribunal Constitucional Alemán (12-9-2012, Sentencia BVerfG, 2 BvR 1824/12 vom 12-9-2012) a favor del Tratado era imprescindible para su entrada en vigor y su puesta en marcha. El Tribunal Federal Constitucional Alemán establece, sin embargo y en la línea de sus últimas sentencias en relación con las competencias de la UE, condiciones a la participación de Alemania e indirectamente a la viabilidad del MEDE. En efecto, el Tribunal Alemán ha determinado que la contribución de Alemania en las aportaciones al MEDE por encima de los 190.000 millones de euros deberá ser autorizada por su respectivo Parlamento (*Bundestag*) (Poch, 2012), (Alemania contribuye al MEDE con un aportación del 27%, razón por la que Alemania prefiere la aplicación del Fiscal Compact, que no le obliga a realizar ninguna aportación, que el MEDE que sí lo hace). La sentencia del Tribunal Alemán es una decisión de compromiso comunitario y constituye también un apoyo al reforzamiento de la *gobernanza* económica de la UE, para la que una

decisión contraria por parte de Alemania hubiera supuesto un bloqueo de la actividad comunitaria en la gestión y solución de la actual crisis a través del MEDE, que, como ya se ha afirmado más arriba, parece ser la última esperanza europea para la salida de la misma. Por otro lado, la decisión del Tribunal Alemán sigue la tónica de las últimas sentencias en las que, aceptando la adecuación de la normativa comunitaria a la Ley Fundamental de Bonn, establece restricciones futuras que condicionan la validez de las obligaciones comunitarias con efectos en el presupuesto interno a la intervención del Bundestag, en su condición de órgano responsable frente al pueblo del programa de ingresos y gastos, decisiones que comportan un elevado componente democrático, por lo cual no puede quedar al margen el Parlamento alemán (López, 2011; Embid, 2012) (Sentencia de 7 de septiembre de 2011, BVerfG, 2 BvR 987/11 vom 7-9-2011). En realidad el núcleo duro de las sentencias del Tribunal Alemán es la relación entre la democracia y el principio de equilibrio presupuestario. Este último impone su criterio en la determinación del programa de gastos e ingresos de un país y, como ya decíamos en otro lugar del trabajo, responde a una decisión política y democrática que ahora queda absolutamente restringida por criterios externos que poco tienen que ver con las reglas democráticas, pese a estar ya incorporados en las Constituciones. El Tribunal Federal Alemán alude al concepto de “identidad alemana” para defender el derecho de los parlamentarios a decidir autónomamente y con arreglo a criterios políticos internos sobre la elaboración del presupuesto.

### *3.3. La sentencia del TJUE de 27 de noviembre de 2012 y la interpretación de la política monetaria y de la coordinación de la política económica*

La cuestión prejudicial plantea varios asuntos. Por un lado la validez de la Decisión 2011/199/UE, al modificar un precepto de los TFUE (artículo 136), por el procedimiento simplificado del artículo 48 TFUE y originar con ello, a juicio de la parte demandante, tanto una afectación a la parte

primera del Tratado como un aumento de las competencias de la Unión, esto es, la Decisión inserta una modificación al derecho primario de la Unión sin respetar el procedimiento establecido para ello; una modificación por el procedimiento sencillo solo puede afectar disposiciones de la tercera parte de las normas del TFUE y no al resto. Por otro, la violación de los principios 2 y 3 del TFUE y los artículos 119 a 123 TFUE y 125 a 127 TFUE, al crear el MEDE una institución permanente y autónoma que eludiría preceptos del TFUE y atribuir con ello competencias nuevas a la UE y tareas incompatibles con las funciones previstas en el TFUE y en el TUE.

### *3.3.1. La modificación del artículo 136 del TFUE por medio del artículo 48 TFUE, apartado 6.*

Respecto de la primera cuestión que, al tiempo guarda relación con la segunda, hay que indicar que la modificación por la vía del artículo 48, apartado 6, párrafo primero y segundo TUE, establece dos condiciones al procedimiento de revisión simplificado. Por un lado, la revisión solo puede afectar a normas incluidas en la tercera parte del Tratado (desde el artículo 26 TFUE hasta el artículo 197 TFUE), esto es, donde se encuentra expresamente el artículo 136 TFUE y por otro, la modificación no puede implicar un aumento de las competencias de la UE. La cuestión es, si al amparo de la modificación que lleva a cabo la Directiva 2011/199, se está afectando a disposiciones de la primera parte del Tratado y, por otra, si con ello se aumentan las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión. El precepto señalado, que ha instrumentado la revisión, no permite que, al hilo de ese procedimiento, se alteren las competencias de los Tratados situadas en la parte primera del mismo. El procedimiento de revisión que afecta a la primera parte del Tratado, artículo 48 TFUE, apartados 2 y 5 requiere, entre otras cuestiones, la convocatoria de una Conferencia de Presidentes para aprobar de común acuerdo las modificaciones para su entrada en vigor y la ratificación por parte de todos los Estados miembros de las revisiones acordadas, procedimiento impensable tanto por el tiempo necesario para

llevarlo a cabo como por la actual situación que permite una Europa a la carta. El Tribunal de Justicia, por tanto, ha de comprobar si por vía de la revisión se introduce alguna competencia diferente de las reconocidas en los Tratados, simplificando el procedimiento establecido para ello y burlando la complejidad que supondría acudir al procedimiento correcto. Ese es el fondo material del asunto que ha de resolver el Tribunal: a) si la revisión afecta solo a la tercera parte del Tratado y b) si no se aumentan con la modificación en cuestión las competencias en materia de política monetaria y económica, con lo que se excede la parte cualitativa que permite la revisión del Tratado por la vía del artículo 48 TUE, apartado seis.

En primer lugar, hay que señalar que en virtud de los artículos 4 TUE, apartado 1 y 5 TUE, apartado 2, los Estados miembros cuya moneda es el euro son competentes para establecer entre ellos un mecanismo de estabilidad a través de un tratado internacional (como es el MEDE) y plasmarlo en una norma de Derecho comunitario, como es el artículo 1 de la Decisión 2011/199 (véanse en ese sentido las sentencias de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión, C181/91 y C248/91, Rec. p. I3685, apartado 16; de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo, C316/91, Rec. p. I625, apartado 26, y de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo, C91/05, Rec. p. I3651, apartado 61). Ello no es óbice para que esos Estados deban seguir cumpliendo con las obligaciones derivadas del Derecho de la UE, especialmente las acordadas por esta en el marco de la coordinación de las políticas económicas (considerandos 68 y 69 sentencia TJUE). La celebración de un tratado internacional entre Estados miembros no exime a estos de las obligaciones derivadas del cumplimiento del Derecho comunitario, pues la celebración de un acuerdo interpartes no puede modificar la naturaleza de la integración europea. Resulta llamativo que el TJUE aluda a la integración europea en este tema en el que, como decimos, una de las notas más destacadas parece ser la desintegración económica (pese a su primera denominación de Comunidad Económica Europea). La Unión tiene competencia en materia monetaria, pero no en materia económica. La crisis ha

puesto de manifiesto con la fuerza de los hechos la incongruencia de este desajuste. De “evidente originalidad” califica Embid Irujo (2012, p. 108) la separación entre la política monetaria y la económica para, finalmente, concluir en el fracaso de esta última.

Desde el punto de vista formal, está claro que la modificación del artículo 136.3 TFUE afecta a una disposición de la tercera parte del Tratado, por lo que formalmente se cumple el requisito previsto en el artículo 48, apartado 6 TUE. Más relevante resulta resolver si, pese al cumplimiento de la formalidad requerida, el procedimiento implica, en definitiva, una invasión de las competencias sobre política monetaria y sobre coordinación de la política económica previstas en los Tratados. De esta manera, se eludiría el procedimiento más complicado y se afectaría sustancialmente a la propia configuración competencial de la UE. Desde el punto de vista material, la cuestión consiste, pues, como decíamos anteriormente, en resolver si la Decisión 2011/199 y la modificación incorporada están invadiendo las competencias exclusivas en política monetaria del artículo 3.1.c) TFUE y de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros del artículo 5 TFUE, ambas situadas en la parte primera del Tratado.

La competencia exclusiva de la política monetaria mencionada en el artículo 3.1.c) TFUE se concreta más adelante en los artículos 127 a 133 TFUE. La dirección de la política monetaria de la Unión corresponde, según el artículo 282 TFUE, apartado 1, al Banco Central Europeo (BCE) y a los bancos nacionales de los Estados miembros. Estas instituciones forman el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y son las que pueden determinar la política monetaria que afecta a toda la zona euro. Por otro lado, la política económica de la Unión se contempla en los artículos 2 TFUE, apartado 3, que alude a la coordinación de las políticas económicas y de empleo por parte de los Estados miembros, cuya definición corresponde a la Unión; en el artículo 5 TFUE, apartado 3, que ya hemos visto anteriormente, donde se recoge una redacción parecida a la del artículo 2; y en los artículos 119

a 126 TFUE, cuyos pilares fundamentales, desde el punto de vista orientativo para la coordinación de la política económica sintetizamos de nuevo: el mercado interior y la definición de objetivos comunes, la economía de mercado abierta y la libre competencia. La acción común para determinar la política económica entre la Unión y los Estados miembros incluye la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y se vincula también a medidas de política monetaria cuyo fin es estabilizar los precios. Ambas acciones, la política económica y la política monetaria, convergen en el respecto a los principios rectores del artículo 119 TFUE, apartado 3.

Pues bien, el argumento primero que maneja el TJUE para determinar que el MEDE no altera las competencias sobre política económica y monetaria es la ausencia de una definición de lo que deba entenderse por política monetaria (considerando 53), recogiendo el TFUE los objetivos de esta antes que los instrumentos para desarrollarla. En concreto, el objetivo de la política monetaria es la estabilidad de precios, según el artículo 127 TFUE, apartado 1. Por otro lado, el objetivo principal del SEBC, órgano que dirige la política monetaria, también es la estabilidad de precios; junto a las acciones encaminadas a garantizar la estabilidad de precios, el SEBC dirigirá sus actuaciones a apoyar las políticas económicas de la Unión, para alcanzar los objetivos del artículo 3 en el marco el artículo 119 TFUE. La estabilidad de los precios se convierte en el núcleo duro de la política monetaria.

Tras la disociación que hace el Tribunal de Justicia de los entornos en los que se mueve la política monetaria respecto de la económica, de la que todavía no ha dicho nada, examina si los objetivos incluidos en el MEDE, en el artículo 1 de la Decisión 2011/199/UE, y los medios forman parte de la política monetaria, en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra c) TFUE y 127 TFUE. El TJUE diferencia, entre los objetivos que pretende el mecanismo que introduce la reforma del artículo 136.3, que es mantener la estabilidad en la zona euro, y la finalidad de la política monetaria, que

es salvaguardar la estabilidad de precios, como antes se ha dicho. Aunque la estabilidad de la zona euro, que para el TJUE es una medida de política económica, puede tener repercusión en la estabilidad de los precios, medida de política monetaria, “una medida de política económica no puede equipararse a una medida de política monetaria por el solo hecho de que pueda tener efectos indirectos en la estabilidad del euro”, según confirma el considerando 56. En cuanto al mecanismo que prevé la Decisión para prestar la ayuda, el documento solo hace referencia a la ayuda financiera necesaria, sin incluir ninguna otra precisión sobre el funcionamiento de este mecanismo. Pues bien, la concesión de una ayuda financiera a un Estado que lo necesite no constituye una acción incluíble en la política monetaria de la UE, sino una acción encuadrable en la política económica, máxime, con el contenido que el propio Tratado dota a la condicionalidad, que puede incluir medidas de ajuste económico. Por otro lado, el considerando cuarto de la Decisión 2011/199, señala que el mecanismo de estabilidad contemplado en el MEDE constituye uno más de los elementos que refuerzan la *gobernanza* económica de la Unión, argumento que utiliza el TJUE para volver a incidir en su consideración como medida de política económica y no monetaria. En concreto, la Decisión forma parte de un marco normativo en el que se incluyen las siguientes disposiciones: Reglamento (UE) núm.1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro (DO L 136 p.1), 1174/2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (DO L 136 p.8), 1175/2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 136 p.12), y 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 136 p. 25), así como el Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento del déficit excesivo (DO L 306, p. 33), y por la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de

2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 306, p. 41). Este marco, conocido como “Six Pack” (Martínez, en prensa), insta una coordinación y una supervisión más estrechas de las políticas económicas y presupuestarias desarrolladas por los Estados miembros y trata de consolidar la estabilidad macroeconómica y la viabilidad de las finanzas públicas. Por todo ello, el TJUE establece que, en atención a los objetivos del mecanismo de estabilidad, los instrumentos previstos en el mismo y su relación con las normas sobre refuerzo de la gobernanza y con las disposiciones del Tratado sobre la política económica, el mecanismo de estabilidad pertenece al ámbito de la política económica. Por tanto, el artículo 1 de la Decisión 2011/199, que modifica el artículo 136 TFUE no afecta a la competencia exclusiva de la Unión en el ámbito de la política monetaria. Primera cuestión solventada. El TJUE resuelve, a continuación, si la modificación afecta “la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros” señalando que, entre la atribución genérica a la Unión de la adopción de medidas de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, no se encuentra una competencia específica a la Unión para establecer un mecanismo de estabilidad similar al previsto en la Decisión, pese al establecimiento de ayuda que contempla el artículo 122 TFUE, apartado 2, puesto que este no constituye el fundamento jurídico adecuado para justificar el mecanismo de estabilidad. Por tanto, la Decisión 2011/199, que introduce la modificación del artículo 136 TFUE, apartado 3, afecta solo a la tercera parte del Tratado, no solo de modo formal, sino también material, al no afectar a las competencias de política monetaria ni a la coordinación de la política económica, siendo correcto, por lo tanto, el procedimiento de revisión establecido. Por otra parte, el TJUE es consciente, aunque no lo indique expresamente en su sentencia, que este procedimiento de revisión ha sido, con toda seguridad, la única manera de incorporar el MEDE al derecho de la Unión. El procedimiento del artículo 48, TUE apartados 2 y 5 hubiera resultado inviable. Por otro lado, sobre si la revisión del TFUE aumenta las competencias de la UE, condición incluida también en el artículo 48 TUE, apartado 6, el

TJUE establece que el MEDE no atribuye un marco jurídico que permita a la UE atribuirse una competencia que antes de la entrada en vigor del Tratado no pudiera acometer la UE, según se desprende del considerando 73, aunque el Tratado recurra a las instancias de la UE para hacerse efectivo.

### *3.3.2. La interpretación de la coordinación de la política económica y de la política monetaria de la UE*

La segunda cuestión por resolver tiene que ver con la interpretación de los artículos 2 TUE, 3 TUE, 4 TUE, apartado 3, 13 TUE, 2 TFUE, apartado 3, 3 TFUE, apartados 1, letra c), y 2, 119 TFUE a 123 TFUE y 125 TFUE a 127 TFUE y de los principios generales de tutela judicial efectiva y de seguridad jurídica. Dejando apartada la última de las cuestiones, que no será objeto de reflexión en este trabajo, analizaremos la interpretación del TJUE respecto de la política económica y de la política monetaria, sobre las que ya se ha señalado una importante diferencia con ocasión de la primera de las cuestiones resueltas por el TJUE.

La cuestión prejudicial plantea que el Tratado MEDE forma parte de la política monetaria de la UE, competencia exclusiva de esta, según el artículo 3 TUE, apartado 1, letra c) y el artículo 127 TFUE. Para el tribunal demandante, la activación del mecanismo de estabilidad provocaría una mayor circulación de euros en la zona, siendo esta competencia atribuible solo al BCE, que es el órgano con potestad exclusiva para regular la masa monetaria en la zona euro. Los Tratados Comunitarios no permiten la existencia de una segunda entidad que actúe en paralelo con el BCE. Al mismo tiempo, el aumento de la masa monetaria tiene una influencia directa en la inflación, porque con ello se está afectando también a la estabilidad de los precios de la zona euro. En consecuencia se perturba el núcleo principal de la política monetaria de la UE. Frente a esta argumentación del tribunal nacional demandante, el TJUE señala que la finalidad del mecanismo de ayuda establecido en los artículos 3 y 12 del Tratado MEDE no tiene como

objetivo mantener la estabilidad de los precios de la zona euro, sino crear un instrumento financiero de apoyo a los países miembros del MEDE en dificultad de financiación y bajo determinadas condiciones. Como ya se dijo antes, el potencial efecto que puedan tener las intervenciones del MEDE sobre la estabilidad de precios no puede desnaturalizar la apreciación señalada, que guarda relación solamente con la política económica.

Respecto de la interpretación del artículo 3 TFUE, apartado 2, el Tribunal de Justicia señala que el artículo citado atribuye “competencia exclusiva a la UE para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración [...] pueda afectar normas comunes o alterar el alcance de las mismas”. Con base en el citado precepto, los Estados miembros no son competentes para celebrar un tratado que puede afectar reglas comunes, que no es el caso del MEDE, en el que son parte un número de Estados miembros, pero no todos los de la UE. El argumento del demandante se basa en que el MEDE sustituirá al FEEF, sin embargo, el TJUE alega que este último ya se estableció fuera del marco de la Unión, por lo que si este no alteraba reglas comunes aquel tampoco tiene capacidad para hacerlo. Recordemos, a estos efectos, que la aprobación de acciones intergubernativas fuera del marco de la UE y del compromiso de los 27, como decíamos más arriba, es la tónica generalizada para emprender las últimas iniciativas en materia de *gobernanza* económica, tal y como consta en el considerando 102 de la sentencia estudiada. Por otro lado, el MEDE no afectará a la competencia de la UE para establecer una ayuda en virtud del artículo 122 TFUE, apartado 2, cuando se constaten las circunstancias que habilitan la aplicación de este precepto.

En lo que respecta a la interpretación de los artículos 2 TFUE, apartado 3, y 119 TFUE a 121 y 126 TFUE, hay que señalar que, de modo parecido a la argumentación empleada para la justificación del MEDE frente a la política monetaria, el TJUE afirma que el MEDE establece un mecanismo de ayuda financiera a los países que lo requieran, pero no tiene por objeto

la coordinación de las políticas económicas, objetivo, a mi juicio, mucho más ambicioso cuantitativamente que el del MEDE, por afectar a todos los Estados miembros de la UE y pese a que el TCEG, complementario del MEDE, se plantee entre sus objetivos la propia coordinación de aquellas. Podemos mantener que el TCEG complementaría la coordinación de las políticas económicas para un entorno más reducido que el europeo, pero no suplantaría esta acción, al menos en el seno de toda la Unión. Ello pese a que la condicionalidad a que se somete el Estado miembro que recurre al MEDE pueda contemplar medidas macroeconómicas que, en ningún caso, constituirán un instrumento de coordinación de la política económica de los Estados miembros, pues se trata de unas medidas que afectarán al Estado que solicita el auxilio, pero no a ningún otro. No constituyen, por tanto, unas medidas coordinadas para todos los Estados miembros, que es la base de la política económica, sino una acción aislada en función de un compromiso internacional. Tampoco estas medidas de auxilio serán incompatibles con aquellas. En efecto, las medidas de política económica se acuerdan en el seno de la UE y las adoptadas en función de la condicionalidad aceptada se refieren a una situación puntual y coyuntural de un Estado. De hecho, el artículo 13, apartado 3, párrafo segundo, del MEDE, especifica que la condicionalidad ligada al apoyo a la estabilidad será compatible con las medidas de coordinación de la política económica de la Unión, aspecto que la Comisión comprobará especialmente antes de firmar el MoU. Por ello, los artículos citados no se oponen a la celebración entre los Estados miembros de un Tratado como el MEDE, que a mi juicio, afecta tanto la política económica como aspectos de la monetaria, pero en un ámbito más regional, integrado por los Estados contratantes del Tratado.

Más controversia puede suscitar, a mi modo de ver, la interpretación del artículo 125 TFUE. El Tribunal demandante pregunta si un acuerdo como el que incluye el Tratado MEDE vulnera la cláusula de “no corresponsabilidad financiera” del 125 TFUE. Del artículo 125 se desprende que la Unión o un Estado miembro no asumirán los compromisos de otro Estado miembro

y no responderán de ellos. La respuesta de la Corte de Justicia para negar la vulneración de la citada cláusula se basa en tres argumentos. En primer lugar, el artículo 125 TFUE no impide a la UE y a los Estados miembros la “concesión de toda forma de asistencia financiera a un Estado”, según señala textualmente el Tribunal de Justicia (considerando 130). Esta interpretación se confirma con la explicación dada por el TJUE a los artículos 122 y 123 TFUE. El artículo 122 TFUE prevé la asistencia puntual a un Estado por razones excepcionales y no constituye una excepción a la aplicación del 125 TFUE. En concreto, el precepto habla de una ayuda financiera en caso de “catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiera controlar” y ya hemos analizado que no constituye el fundamento jurídico del mecanismo de ayuda del MEDE; por otro lado, el artículo 123 TFUE prohíbe una acción concreta, esto es,

[...] la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de crédito por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros [...] a favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el Banco Central Europeo o los bancos centrales nacionales.

Por lo que contiene una restricción más severa que la prohibición del artículo 125 TFUE. Por tanto, ni del artículo 122 ni del 123, ambos TFUE, se puede deducir la prohibición de todo tipo de ayuda financiera a un Estado miembro. La asistencia prevista en esos dos artículos no tiene por qué agotar las posibilidades de asistencia financiera, de hecho el MEDE facilita un tipo de ayuda bajo otra modalidad. Así pues, habrá que determinar las ayudas financieras que son compatibles con la cláusula de no corresponsabilidad del artículo 125 TFUE, para lo cual habrá que descifrar los objetivos perseguidos por ese precepto.

La prohibición del artículo 125 TFUE, a juicio del TJUE, hay que encuadrarla en la idea de responsabilizar a los Estados a mantenerse en la lógica del mercado cuando contraigan deudas, de modo que se sitúen dentro de una sana disciplina presupuestaria, que es, por otra parte, el objetivo de la Unión proyectado en las últimas acciones emprendidas desde la *gobernanza* europea. El respeto a esa disciplina de conjunto eleva a la Unión a un objetivo mayor, que es “el mantenimiento de la estabilidad financiera de la unión monetaria”, según el considerando 135. Por tanto, la cláusula del artículo 125 TFUE, que prohíbe a la Unión y a los Estados miembros otorgar asistencia financiera, pretende tener como efecto alejar la intención del Estado que recibe la ayuda de relajarse, de desatender sus compromisos presupuestarios respecto de la zona euro y de no seguir una política presupuestaria sana y dentro de los márgenes que recoge el propio TFUE. Por ello, la ayuda financiera, en virtud de un mecanismo de estabilidad como el MEDE, solo es compatible con el artículo 125 TFUE si es indispensable para la salvaguardia de la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto, se supedita a condiciones estrictas (considerando 136) y no impide en absoluto que el Estado siga siendo responsable de sus propios compromisos. Por tanto, el artículo 125 TFUE no prohíbe la concesión de asistencia financiera a un Estado por parte de otros Estados miembros, siempre que el primero continúe siendo responsable, y que las condiciones asociadas a esta ayuda financiera sean apropiadas para estimular al Estado a continuar con una política presupuestaria saludable, según el considerando 137. En lo que respecta al Tratado MEDE, los artículos 14 a 18, donde se recogen los instrumentos para ayudar financieramente al Estado, no implican la asunción de las garantías de las deudas del Estado que resulta beneficiado por la ayuda. Lo contrario parece ser interpretado por el TJUE como una exención de responsabilidad por parte del Estado incumplidor. El MEDE no resulta responsable de las deudas del Estado al que socorre, de manera que este sigue siendo garante frente a las deudas contraídas con sus acreedores y, al mismo tiempo, contrae otra deuda con los miembros MEDE por la ayuda prestada. El TJUE estima que, tanto la

compra de deuda en el mercado primario, que equivale a la concesión de un préstamo, como la compra de deuda soberana en el mercado secundario, no pueden equipararse a la asunción de la responsabilidad del MEDE por las deudas del Estado miembro beneficiario.

En segundo lugar, y como segundo argumento del TJUE, la ayuda que prevé el MEDE no es para el momento en el que un Estado miembro encuentre dificultad para financiarse en el mercado, que podría ser el caso para el que actúe el artículo 125 TFUE, sino que los instrumentos del MEDE, según los artículos 3 y 12, apartado 1, solo pueden conceder,

[...] un apoyo a la estabilidad a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación cuando tal apoyo sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros, y la concesión de ese apoyo se sujeta a una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido (Considerando 142).

Pese a esta afirmación, el MEDE ha actuado en el caso español, entre otras razones, por su dificultad para encontrar financiación en los mercados, a lo que ciertamente se añaden los dos argumentos que a su vez incorpora el MEDE en los artículos 3 y 12, apartado primero, esto es, que la situación del país haga peligrar la estabilidad de la zona euro y la condicionalidad a que se supedita la solicitud de la asistencia financiera del Estado en cuestión (no así en el caso chipriota, en el que ha tenido más peso para la intervención el riesgo de contagio para la zona euro). La condicionalidad tiene por objeto, además, asegurar el respeto al MEDE y a la coordinación de las políticas económicas de la Unión, que a su vez aspiran al saneamiento del presupuesto.

En tercer lugar, el tribunal demandante alega que el remitente de la cuestión invoca un asunto planteado por el demandante principal, según el cual las reglas de requerimiento de capital contempladas en el artículo

25, apartado 2 del Tratado MEDE, son incompatibles con el artículo 125 TFUE, porque aceptan que los miembros del MEDE garanticen la deuda del Estado miembro que no haya desembolsado el capital, lo que en realidad es cierto, pese a lo que afirma el TJUE. La interpretación del Tribunal de Justicia es, en este caso, algo rocambolesca pues, el Alto Tribunal estima que el artículo 25, apartado 2, del MEDE prevé que ante la falta de pago de un Estado miembro del MEDE, se dirigirá a los otros miembros del MEDE un requerimiento de capital revisado al alza para efectuar el pago, aunque el Estado miembro del MEDE que ha contraído la deuda sigue estando obligado al pago de su parte del principal, sin que los otros Estados partes del MEDE asuman la garantía de la deuda del Estado miembro del MEDE que no ha desembolsado su parte. En realidad, los otros miembros del MEDE, no necesitados de ayuda, efectúan el desembolso del capital a través de las cantidades que se han comprometido a aportar al fondo. El argumento en su conjunto significa, según el TJUE, que un instrumento como el MEDE y la actuación de los Estados miembros del mismo, no implican ni la asunción de los compromisos de un Estado miembro beneficiario de la ayuda ni tampoco que respondan por estos últimos, en el sentido que marca el artículo 125 TFUE (considerando 146). De todo lo dicho anteriormente se deduce que el artículo 125 TFUE no se opone a la celebración de un tratado entre Estados miembros de la zona euro semejante al establecido a través del tratado MEDE, aunque a mi juicio, el artículo 136.3 TFUE, que prevé la intervención a través del MEDE de Estados miembros a favor de otro Estado, deja sin efecto la aplicación del artículo 125 TFUE. Las explicaciones del Tribunal pretenden, ante todo, respaldar el establecimiento del MEDE, aunque a mi modo de ver, lo hacen a costa de dejar sin efecto la prohibición del 125 TFUE. Esto es, el Tratado MEDE responsabiliza, al menos momentáneamente y parcialmente a los Estados miembros de la petición financiera que realiza el miembro del MEDE en apuros, lo que precisamente condena el artículo 125 TFUE. La contradicción entre el 125 TFUE y el 136, apartado 3 TFUE, parece salvarse con la prevalencia de este último sobre el primero, ante la necesidad de preservar a posteriori la vigencia del MEDE.

Una de las últimas cuestiones rebatidas por el TJUE tiene que ver con la interpretación del artículo 13 TUE, apartado 2, que atribuye competencias a las instituciones comunitarias y establece que estas deben actuar dentro de los límites que les confieren los Tratados. El Tribunal nacional remitente de la cuestión se interroga sobre la compatibilidad de las competencias que el MEDE atribuye a la Comisión, al BCE y al Tribunal de Justicia con las definidas para estos mismos órganos en los Tratados Comunitarios. Para resolver esta cuestión el TJUE analiza las atribuciones que el MEDE recoge para la Comisión y el BCE, por una parte, y para el Tribunal de Justicia por otra. Entre las funciones que el tratado MEDE encomienda a la Comisión se encuentran las de evaluar las solicitudes de apoyo a la estabilidad (artículo 13), evaluar su urgencia (artículo 4, apartado 4); negociar un MoU en el que se defina la condicionalidad ligada a la asistencia financiera otorgada (artículo 13, apartado 3); velar por el cumplimiento de la condicionalidad (artículo 13, apartado 7); y participar en las reuniones del Consejo de Gobernadores y del Consejo de Administración como observador (artículo 5, apartados 3 y 6, apartado 2). Por su parte, las atribuciones del BCE se traducen en evaluar la urgencia de las solicitudes de apoyo a la estabilidad (artículo 4, apartado 4), participar en calidad de observador en las reuniones del Consejo de Gobernadores y del Consejo de Administración (artículos 5, apartado 3, y 6, apartado 2) y, en coordinación con la Comisión, evaluar las solicitudes de apoyo a la estabilidad (artículo 13, apartado 1), negociar un MoU (artículo 13, apartado 3) y velar por el cumplimiento de la condicionalidad asociada a la asistencia financiera (artículo 13, apartado 7). Pues bien, las funciones atribuidas a la Comisión y al BCE por el Tratado MEDE consisten en funciones tales como la coordinación de una acción conjunta emprendida por los Estados miembros o la gestión de una ayuda financiera, siempre que esas ayudas no desvirtúen las competencias que los Tratados atribuyen a esas instituciones y sean materias que no corresponden a la competencia exclusiva de la Unión, argumento que el TJUE refuerza con jurisprudencia del propio Tribunal de Justicia y con dictámenes sobre el tema.

Las competencias atribuidas por el Tratado MEDE a la Comisión y al BCE constituyen competencias de ese tipo, esto es, la coordinación de una acción conjunta o la gestión de ayuda financiera al margen de las competencias exclusivas de la UE y fuera del marco de la misma. A estos efectos hay que recordar que las competencias del Tratado MEDE, como ya ha quedado reflejado en un momento anterior del trabajo, se incluyen dentro de las políticas económicas de la Unión. Por otro lado, las tareas a desarrollar por la Comisión y por el BCE, según el Tratado MEDE, no implican una facultad de decisión propia, sino que actúan siempre según el procedimiento establecido, una vez que un Estado miembro solicita la ayuda financiera y, además, solo vinculan al MEDE, no a la Unión en su conjunto. No son actuaciones extrapolables al conjunto de la Unión, por mucho que algunos Estados MEDE reúnan la condición de Estados miembros de la UE y Partes Contratantes del MEDE. Tampoco las tareas que el MEDE atribuye a la Comisión y al BCE desvirtúan las que los Tratados les confieren. En efecto, la atribución general a la Comisión que realiza el artículo 17 TUE de “promover el interés general de la Unión” y “supervisar la aplicación del Derecho de la Unión”, es una función equivalente o similar a la que está llamada a cumplir en el ámbito del Tratado MEDE. Además, la función de supervisión del MoU le permite velar por la compatibilidad de este con el Derecho de la Unión. Otro tanto puede decirse de las atribuciones al BCE.

Por lo que respecta a las atribuciones del TJUE, el artículo 37, apartado 2, del MEDE, establece que el Consejo de Gobernadores resolverá las disputas entre un miembro del MEDE y el MEDE, o entre miembros del MEDE, acerca de la interpretación y aplicación del Tratado. El mismo precepto señala que si un miembro del MEDE recurre la decisión del citado órgano esta será resuelta por el Tribunal de Justicia. El TJUE recuerda cómo la competencia atribuida al propio Tribunal, al amparo del artículo 37, apartado 3 MEDE, se fundamenta en el artículo 273 TFUE. En virtud de este precepto el propio TJUE es competente para pronunciarse sobre las controversias entre Estados miembros relacionadas con la materia de

los Tratados, si dicha atribución le es conferida a través de un compromiso entre los propios Estados. Si bien es cierto que el artículo 273 TFUE habla de un compromiso entre los Estados para someter la cuestión a la decisión del Tribunal, nada impide que ese acuerdo se manifieste como una categoría de controversias definidas previamente, tal y como lo hace el artículo 37, apartado 3, del Tratado MEDE. Además, las controversias sometidas al TJUE están relacionadas con el objeto de los Tratados, en el sentido marcado por el artículo 273 TFUE, puesto que una causa abierta sobre la aplicación del Tratado puede tener por objeto la interpretación o aplicación de las disposiciones de Derecho comunitario. El ejemplo al que recurre el Tribunal de Justicia es el análisis de la compatibilidad entre el MoU y las disposiciones de Derecho comunitario y en particular con la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. Por último, es cierto que el artículo 273 TFUE condiciona la competencia del Tribunal a que la controversia surja entre los Estados miembros. A este respecto el Tribunal realiza una interpretación amplia para dar cabida al supuesto, señalando que, puesto que el MEDE está formado por Estados miembros, una controversia surgida en la que sea parte el MEDE es una controversia entre Estados miembros en el sentido del artículo 273 TFUE, que en realidad es la interpretación más sólida que permite aceptar la atribución de competencia al TJUE para resolver los conflictos MEDE. De ahí se deduce que la atribución del artículo 37, apartado 3, del MEDE al Tribunal de Justicia de la resolución de controversias entre los Estados miembros del MEDE, o entre un miembro del MEDE y el MEDE, cumple los requisitos del artículo 273 TFUE, a saber: controversia entre Estados miembros y haber sido acordada entre ellos.

#### **4. A modo de conclusión**

La sentencia del TJUE es una sentencia con un trasfondo político importante. Es difícil que el MEDE sea el instrumento que permita la superación total de la crisis, pero de momento es el último eslabón que han ideado

los Estados miembros para intentarlo. El MEDE pone de manifiesto la incapacidad de Europa para superar un grave ciclo de dificultad económica y la desintegración de una Europa que, en materia de política económica, cada vez se consolida más como una Europa a la carta, con dificultad para avanzar al unísono. La vaguedad de la fórmula “coordinación de las políticas económicas”, que revela la configuración de una competencia secundaria y débil en el seno de la Unión, ha propiciado esta falta de cohesión y ha facilitado la toma de decisiones a nivel gubernativo. Quizá sea el momento de transformar la competencia compartida en una competencia a la Unión de carácter fuerte que imponga una política económica para todos más cohesionada. La existencia de una moneda común, pero no una economía común, parece ser una paradoja difícil de armonizar. La UE resuelve esas deficiencias con tratados como el TCEG y el MEDE, donde en el fondo se refuerza la gobernanza económica y las medidas de política económica, pero solo para los Estados miembros partes del Acuerdo. Ahora bien, el refuerzo de la política económica debe consolidarse con un importante límite: el respeto a la estructura de los Estados sociales de los Estados miembros, que constituye la cara de la moneda menos protegida y más olvidada en el seno de la UE. O al menos la más sacrificada en la convergencia de los criterios económicos y presupuestarios.

## Referencias

- Albertí Rovira, E. (2004). La Constitución económica de 1978 (Reflexiones sobre la proyección de la constitución sobre la economía en el XXV Aniversario de la Constitución española). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 71, pp. 123-159.
- Bassols Coma, M. (1988). *Constitución y sistema económico*. Madrid: Tecnos.
- Betancor, A. (2010). *Mejor la regulación. Una guía de razones y medios*. Madrid – Barcelona – Buenos Aires: Fundación Rafael del Pino/Marcial Pons.
- Bognetti, G. (1995). *La costituzione economica italiana*. Milano: Giuffrè.
- Cassese, S. (2012). *La nuova costituzione economica*. Bari: Laterza.

- Cazorla Prieto, L. M. (2012). *El Gobierno de la Globalización Financiera: Una aproximación jurídica*. Aranzadi, Pamplona: Thomson Reuters.
- Cosimo, E. D. (2012). En busca de la soberanía perdida. El principio del equilibrio presupuestario entre la coordinación constitucional y reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea. La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria. En E. Álvarez Conde & C. Souto Galván (dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. Madrid: Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos.
- De cabo Martín, C. (2007). El Tratado Constitucional Europeo y el constitucionalismo del Estado social. *Teoría y realidad constitucional*, 19, pp. 199-214.
- \_\_\_\_\_. (2009). Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 11, pp. 17-48.
- Doncel, L. & Pérez, C. (2013, 12 de abril). Bruselas exige duras condiciones a Chipre. El País. Recuperado de economía.elpais.com/economia/2013/04/11/actualidad/1365714808\_074970.html
- De Vergottini, G. (2012). La Constitución económica italiana, pasado y actualidad. *Teoría y realidad constitucional*, 29, pp. 339-354.
- Editorial El País, (2013, 22 de enero), Regla de plomo, elpais.com/el país/2013/01/21/opinión/1358800483\_013671.html.
- Efe, Bruselas, (2013, 22 de enero), Recuperado de abc.es/economía/20130122/abc-deficit-europa-201301221035.html.
- Embid Irujo, A. (2012). *La constitucionalización de la crisis económica*. Madrid: Iustel.
- García Escudero, P. (2012). La acelerada tramitación parlamentaria del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmiendas en la reforma constitucional. *Teoría y realidad constitucional*, 29, pp. 165-198.
- Gómez, J. (2013, 18 de abril). El parlamento alemán aprueba el rescate de Chipre con una gran mayoría. *El País*. Recuperado de economía.elpais.com/economia/2013/04/18/actualidad/1366280973\_140535.html
- Herrero De Miñón, M. (1999). La Constitución económica: desde la ambigüedad a la integración. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 57, pp. 11-32.
- Joerges, C. (2005). ¿Qué tiene de social demócrata la Constitución Económica Europea?, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 73, pp. 9-53.
- López Aguilar, J. F. (2012). De la Constitución "irreformable" a la reforma constitucional "expres". *Teoría y realidad constitucional*, 29, pp. 199-218.
- Maestro Buelga, G. (2007). Estado de mercado y Constitución económica: algunas reflexiones sobre la crisis constitucional europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 8, pp. 43-73.
- \_\_\_\_\_. (2008a). Constitución económica y modelo social europeo. *Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, 6 (15), pp. 49-82.
- \_\_\_\_\_. (2008b). El Tratado de Lisboa y la Constitución económica. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 9, pp. 37-68.
- Martín Retortillo, S. (1988). *Derecho Administrativo Económico*. Madrid: La Ley.

- Martínez Lago, M. Á. (2012). 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*, 330, pp. 105-120.
- \_\_\_\_\_. (en prensa). *Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*. CEPC.
- Medina Guerrero, M. (2012). La reforma del artículo 135. *Teoría y realidad constitucional*, 29, pp. 91-130.
- Pitruzzella, G. (2012). ¿Chi governa la finanza pubblica in Europa? *Quaderni Costituzionali. Rivista italiana di Diritto Costituzionale*, 32 (1), pp. 9-49.
- Poch, R. (2012, 12 de septiembre). La sentencia del Constitucional alemán alivia a la Europa institucional. *La Vanguardia*. Recuperado de [www.lavanguardia.com/economia/20120912/54350081723/constitucional-aleman-avala-condiciones-via-libre-rescate-espana.html](http://www.lavanguardia.com/economia/20120912/54350081723/constitucional-aleman-avala-condiciones-via-libre-rescate-espana.html)
- Ridaura Martínez, M J. (2012). La reforma del artículo 135 de la Constitución española. ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?, *Teoría y realidad constitucional*, 29, pp. 237-260.
- Rossi, L. S., "Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, *Il Diritto dell'Unione Europea* 2/2012, pp. 295-307.
- RTVE. ES, Noticias (2012, 25 de junio), [rtve.es/noticias/20120625/Chipre-pide-rescate/539711.shtml](http://rtve.es/noticias/20120625/Chipre-pide-rescate/539711.shtml)
- Ruiz Almendral, V. (2012a). La estabilidad presupuestaria en la Constitución española. En: *V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale sobre el tema "La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale"*. Evento realizado en Brindisi-Lecce (Italia), pp. 1-23.
- \_\_\_\_\_. (2012b). Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional. *Revista Española de Derecho Europeo*, 41, pp. 33-110.
- Tajadura Tejada, J. (2006). La crisis de los derechos sociales en el contexto de la mundialización. *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 2, pp. 121-136.
- Torres del moral, A. (2004). *Principios de Derecho Constitucional español* (5ª ed.). Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense.
- Viterbo, A. & Cisotta, R. (2012). La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact. En *Il Diritto dell'Unione europea*, 2, pp. 323-366.