

# LA INCORPORACIÓN DEL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA (TECG) AL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Por

F. JESÚS CARRERA HERNÁNDEZ  
Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de La Rioja

[Revistas@iustel.com](mailto:Revistas@iustel.com)

*Revista General de Derecho Europeo* 48 (2019)

**RESUMEN:** En este artículo se analiza el grado de cumplimiento de las previsiones incluidas en el art. 16 del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza (TECG) relativas a su incorporación al marco jurídico de la Unión Europea, una vez transcurrido el plazo de cinco años desde su entrada en vigor.

**PALABRAS CLAVE:** Incorporación; Pacto presupuestario; propuesta de Directiva para reforzar la responsabilidad fiscal; regla de oro; *six-pack*, *two-pack*; Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión económica y monetaria (TECG); Unión económica y monetaria.

**SUMARIO:** I.- INTRODUCCIÓN. II.- LA PREVISIÓN DE SU INCORPORACIÓN AL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA. 1.-El art. 16 del TECG. 2.- Incorporación del título III TECG. 2.1. Incorporación del art. 3 del TECG: el art. 3 de la propuesta de Directiva por la que se establecen disposiciones para reforzar la responsabilidad fiscal y la orientación presupuestaria a medio plazo en los Estados miembros. 2.2. Incorporación de otras disposiciones del título III. III.- INCORPORACIÓN DE LAS RESTANTES DISPOSICIONES. 1.- Disposiciones relativas a la coordinación de las políticas económicas (Título IV del TECG). 2.- Disposiciones sobre la gobernanza de la zona del euro (Título V del TECG). IV.- CONCLUSIÓN.

## THE INCORPORATION OF THE TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION (TSCG) INTO THE LEGAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION

**ABSTRACT:** In this article the author analyzes the degree of compliance with the forecasts included in article 16 of the Treaty on stability, coordination and governance (TECG) concerning its incorporation into the legal framework of the European Union, after the five-year period has elapsed since its entry into force.

**KEY WORDS:** Incorporation; Budgetary Pact; Proposal for a Directive to reinforce fiscal responsibility; Golden Rule; Six-pack, two-pack; Treaty on stability, coordination

and governance in Economic and monetary Union (TECG); Economic and monetary Union.

Fecha de recepción: 10.4.2019

Fecha de aceptación: 5.5.2019

## I. INTRODUCCIÓN

El Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG) fue una de las medidas adoptadas en la fase central de la última crisis económica en un intento de reforzar la gobernanza económica en la Unión Europea<sup>1</sup>. Su elaboración se sitúa en el contexto de la aprobación del *six-pack* en noviembre de 2011 y en el descontento reinante acerca del alcance e impacto del nuevo paquete normativo. Sin esperar a la entrada en vigor del *paquete de seis*, se intentaron inmediatamente nuevos consensos para actuar en dos direcciones: elaborando un nuevo pacto presupuestario y una coordinación reforzada de las políticas económicas, y desarrollando nuevos instrumentos de estabilización para hacer frente a los desafíos a corto plazo.

Lo que ocurre es que no se consiguieron tales consensos de forma absoluta. Ciertamente que se impulsó una nueva reforma en el ámbito de la supervisión multilateral a través de la presentación de nuevas propuestas de Reglamentos en lo que conocemos como *two-pack*. Pero fue necesaria la búsqueda de una ruta alternativa impulsada por el eje franco-alemán que produjo, entre otros resultados entre los que se encuentra el Tratado por el que se establece un mecanismo europeo de estabilidad (TMEDE), la firma de un instrumento convencional nuevo, el TECG, en un plazo muy breve, cuyo contenido

---

<sup>1</sup> Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012. Vid. texto en BOE núm. 29 de 2 de febrero de 2013, corrección de errores BOE núm. 48 de 25 de febrero de 2013. Con anterioridad el BOE de 26 de julio de 2012 publicó la Ley Orgánica 3/2012 de 25 de julio por la que se autoriza la ratificación por España del TECG, incorporando también el texto del TECG.

Sobre los caracteres generales del TECG puede verse mi trabajo "El Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión económica y monetaria: ¿un impulso a la realización de la política económica de la Unión Europea o un tratado superfluo e innecesario?", *RGDE*, (28) 2012, y la bibliografía allí citada.

básico quedó plasmado en una declaración el 9 de diciembre de 2011<sup>2</sup>. El 2 de marzo de 2012 el Tratado había quedado finalmente establecido entre veinticinco Estados, entrando en vigor el 1 de enero de 2013.

A la postre el TCEG es el resultado de un desacuerdo (protagonizado por Reino Unido) derivado de la falta de consenso entre los Estados miembros acerca de los instrumentos jurídicos más adecuados para reforzar la gobernanza económica de la UE. Ello explica que dos Estados no lo ratificaran (Reino Unido y República Checa). Croacia tampoco participa en el Tratado porque no lo ha aceptado tras su adhesión a la Unión Europea. Sin embargo, el contenido básico de las escasas nuevas obligaciones que

---

<sup>2</sup> Incluyo a continuación los párrafos más relevantes de la Declaración desde el punto de vista del TCEG:

“4. Nos comprometemos a establecer una nueva norma presupuestaria, con los siguientes elementos:

- Los presupuestos de las administraciones públicas estarán equilibrados o con superávit; este principio se considerará respetado si, por norma general, el déficit estructural anual no excede del 0,5 % del producto interior bruto (PIB) nominal.

- Esta norma se introducirá además en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, integrándola en la Constitución o en una norma de nivel equivalente. La norma contendrá un mecanismo de corrección automático que se activará en caso de desviación. Será definida por cada Estado miembro, sobre la base de los principios propuestos por la Comisión.

Reconocemos la competencia del Tribunal de Justicia para verificar la incorporación de esta norma al ordenamiento jurídico nacional.

- Los Estados miembros convergerán hacia su nivel de referencia específico siguiendo un calendario propuesto por la Comisión.

- Los Estados miembros que estén siendo objeto de un procedimiento por déficit excesivo presentarán a la Comisión y al Consejo, para que lo refrenden, un programa de asociación económica en el que se precisen las reformas estructurales necesarias para garantizar una corrección duradera y efectiva de los déficits excesivos. La Comisión y el Consejo supervisarán la ejecución del programa y los planes presupuestarios anuales correspondientes.

- Se establecerá un mecanismo para que los Estados miembros informen con antelación de sus planes nacionales de emisión de deuda pública.

5. Las normas por las que se rige el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la UE) se reforzarán para los Estados miembros de la zona del euro. Tan pronto como la Comisión determine que un Estado miembro ha superado el límite máximo del 3 %, este incumplimiento tendrá consecuencias automáticas, salvo que se oponga a ello una mayoría cualificada de Estados miembros de la zona del euro. Las medidas y sanciones propuestas o recomendadas por la Comisión serán adoptadas a menos que se oponga una mayoría cualificada de Estados miembros de la zona del euro. Para los Estados miembros cuyo endeudamiento público supere el 60 %, la especificación del criterio de endeudamiento debe consagrarse en las nuevas disposiciones como una referencia cuantitativa de reducción de la deuda (norma del 1/20).

(...)

Refuerzo de la coordinación de las políticas y de la gobernanza

8. Acordamos utilizar de manera más activa la cooperación reforzada en cuestiones que son esenciales para el correcto funcionamiento de la zona del euro, sin socavar el mercado interior.

9. Estamos resueltos a trabajar en pos de una política económica común. Se establecerá un procedimiento para garantizar que todas las reformas importantes de la política económica proyectadas por los Estados miembros de la zona del euro se debatan y coordinen a escala de la zona del euro, con vistas a tomar como referencia las prácticas más idóneas.”

introdujo no se aplican entre los veinticinco Estados que lo han ratificado sino, esencialmente, entre los Estados miembros que integran el grupo del euro<sup>3</sup>.

Estamos en presencia, por tanto, de un tratado internacional celebrado *extra muros* del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, pero al servicio del proceso de integración, razón por la que el TCEG se declara subordinado a todo el Derecho de la Unión Europea<sup>4</sup>. Porque, ciertamente, el contenido material del TCEG, coincide en varios aspectos con normas recogidas en el Derecho de la Unión Europea destinadas a regular el Pacto de estabilidad y crecimiento (PEC).

No obstante, personalmente he considerado que el TCEG es un Tratado innecesario porque no ha introducido verdaderas novedades, ni en el ámbito de la estabilidad, ni de la coordinación, ni de la gobernanza de la UEM. El pacto fiscal o presupuestario, materializado en el refuerzo de la regla del equilibrio presupuestario, y la introducción de la obligación de incorporar sus disposiciones en Derecho interno (art. 3), fueron prácticamente las únicas novedades que introdujo. Por tanto, aunque se trate de un instrumento jurídico, su valor es esencialmente político, a modo de impulso desde el punto de vista del refuerzo de la política económica de la UE y del propio proceso de integración europea en un momento de grave crisis política y económica.

## II. LA PREVISIÓN DE SU INCORPORACIÓN AL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

---

<sup>3</sup> El art. 14.3 precisa que el Tratado se aplicará entre los Estados miembros del Eurogrupo. La aplicación a los restantes Estados miembros de la UE partes en el TCEG se aclara en el art. 14.4, dividiendo su contenido material en dos bloques.

En el primero se encuentra el título V (en el que se incluyen las normas sobre gobernanza), que se aplicará a todas las partes contratantes sin excepción. Ahora bien, si tenemos en cuenta que esta parte del TCEG se destina esencialmente a regular la *Cumbre del euro*, esta previsión tiene poca trascendencia práctica, pues se trata de una estructura institucional en la que los Estados que no integran la Eurozona tienen una participación limitada. Ello no impide que la Presidencia de la Cumbre del euro esté siendo ocupada por el mismo Presidente del Consejo Europeo actualmente, perteneciente a un Estado miembro que no integra el grupo del euro.

En el segundo bloque se encuentran los títulos III y IV, es decir, las normas relativas al pacto presupuestario y las que prevén intensificar la coordinación entre los Estados miembros. En relación con los mismos, el art. 14.5 TCEG establece que si uno de estos Estados manifiesta su intención de quedar vinculado por la totalidad o parte de las disposiciones de los títulos III y IV del TCEG, se le aplicarán también estos títulos aunque aún no integren el Eurogrupo. En aplicación de esta previsión, el Pacto presupuestario ha sido asumido voluntariamente por Bulgaria, Dinamarca y Rumanía.

Una vez que estos Estados pasen a formar parte del Eurogrupo, se les aplicará el TCEG en su integridad si ya lo habían ratificado antes “a partir del día en que surta efecto la decisión de derogación de una u otra excepción”.

<sup>4</sup> Art. 2 TCEG. “El presente tratado será de aplicación en la medida en que sea compatible con los tratados en los que se fundamenta la Unión Europea y con el Derecho de la Unión Europea”. Esta subordinación se explicita aún más en relación con la atribución de competencias a la Unión en el ámbito de la política económica pues el TCEG “no afectará a las competencias de la Unión para actuar en el ámbito de la unión económica”.

## 1. El art. 16 del TCEG

El TCEG nació marcado por la provisionalidad. El art. 16 prevé que “en el plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, se adoptarán, sobre la base de una evaluación de la experiencia en su aplicación, las medidas necesarias, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a fin de incorporar el contenido del presente Tratado al marco jurídico de la Unión Europea”.

Este plazo máximo terminó el 1 de enero de 2018. Puesto que ya han transcurrido meses desde entonces, cabe preguntarse qué medidas han sido adoptadas para llevar a cabo esta incorporación.

Hay que tener en cuenta que si pretendemos localizar un instrumento normativo que articule globalmente la incorporación no lo vamos a encontrar en el momento actual, ni siquiera en estado de propuesta. No lo encontraremos nunca. Además, es preciso no olvidar que, aunque nos encontremos ahora en una fase crucial desde el punto de vista de la incorporación del TCEG al Derecho de la Unión, realmente esta incorporación viene produciéndose muy parcialmente desde hace tiempo a través de otros instrumentos normativos a los que me referiré más tarde.

La incorporación puede plantearnos ciertos interrogantes *ab initio* relacionados con el procedimiento normativo a utilizar para llevar a cabo la incorporación, o con la cuestión más relevante de si la incorporación exige una revisión del Derecho originario, al menos en aspectos puntuales, aunque se considere suficiente un desarrollo en el plano del Derecho derivado con carácter general.

Cuando hace varios años analicé el TCEG en el citado trabajo que publiqué en la *Revista General de Derecho Europeo* señalé al respecto que el art. 16 no demandaba una futura reforma de los Tratados necesariamente, sino su incorporación al marco jurídico de la UE. Señalaba también que, siempre que el devenir de los acontecimientos no dejara sin sentido completamente el TCEG, en el plazo máximo de cinco años habría que seguir un doble camino: en casos muy limitados, sería necesaria una reforma de los tratados recogiendo los aspectos del TCEG que supongan un verdadero avance en el proceso de integración europea desde el punto de vista jurídico (aspecto que debería afectar esencialmente a las disposiciones relativas a la gobernanza); en el resto de las situaciones, bastaría con adoptar o modificar normas de Derecho derivado en aquellos ámbitos en los que el marco competencial general ya exista y no se hayan previsto normas de Derecho derivado con la intensidad del contenido del TCEG (como ocurre con algunos aspectos muy puntuales del pacto presupuestario).

Lo cierto es que, habiendo transcurrido el plazo de cinco años, los trabajos dirigidos a la incorporación normativa del TCEG no han finalizado. Estos trabajos se iniciaron a raíz del *documento de reflexión sobre la profundización de la unión económica y monetaria* elaborado por la Comisión europea en 2017<sup>5</sup>. En este documento la Comisión recordó la previsión que había recogido el TCEG previendo su propia incorporación al Derecho de la UE. Por ello, cuando en diciembre de ese mismo año presentó su último primer paquete de medidas (no es un juego de palabras) para seguir avanzando hacia la profundización y reforma de la UEM, poniendo en práctica su documento de reflexión, incluyó una *propuesta de Directiva por la que se establecen disposiciones para reforzar la responsabilidad fiscal y la orientación presupuestaria a medio plazo en los Estados miembros*<sup>6</sup>. Conforme al calendario establecido, esta Directiva debería de estar aprobada en 2018, aunque no ha sido así. En el momento de redactar estas páginas, avanzada la primavera de 2019, la propuesta aún no ha visto la luz, razón por la que una de las enmiendas presentadas en el Parlamento europeo tiene por objeto ampliar el plazo de transposición de la Directiva, previsto inicialmente para el 30 de junio de 2019<sup>7</sup>.

No obstante, esta propuesta de Directiva no es el único instrumento normativo que debemos retener para analizar en qué medida se ha producido, o se está produciendo, la citada incorporación. Vayamos por partes, precisamente diferenciando aquellas en las que se estructura el TCEG, preguntándonos al tiempo qué previsiones del TCEG incorpora al Derecho de la Unión, y qué partes no incorpora, la citada propuesta de Directiva.

En cualquier caso, es preciso retener que, aunque el artículo 16 TCEG prevé su incorporación al marco jurídico de la Unión transcurrido el plazo de los cinco años “sobre la base de una evaluación de la experiencia en su aplicación”, no se ha publicado ningún informe que recoja una evaluación global al respecto.

## **2. Incorporación del título III TCEG**

---

<sup>5</sup> COM (2017) 291 final, de 31 de mayo de 2017. En relación con el Parlamento europeo vid. Resolución de 12 de diciembre de 2013, sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea (P7\_TA (2013)0598) y Resolución de 24 de junio de 2015 relativa a la revisión del marco de gobernanza económica: evaluación y retos (P8\_TA (2015)0238).

<sup>6</sup> COM (2017) 824 final, de 6.12.2017. Para una visión de conjunto del paquete de medidas propuestas el 6 de diciembre de 2017 vid. *Nuevos pasos hacia la plena realización de la Unión Económica y Monetaria europea: una hoja de ruta*, COM (2017) 821 final, de 6 de diciembre de 2017.

<sup>7</sup> Se trata de la enmienda 88 presentada por Philippe Lamberts en la Comisión de asuntos económicos y monetarios del Parlamento europeo. En el momento de redactar estas páginas, la Comisión aún no ha emitido su informe y el Parlamento europeo no ha emitido su Dictamen en el marco del procedimiento legislativo de consulta que está siendo utilizado para la aprobación de la Directiva. El conjunto de enmiendas presentadas en la Comisión de asuntos económicos y monetarios se recogen en el Proyecto de informe (PE627.822v01-00) de 18 de octubre de 2018, 2017/0335(CNS).

El Título III del TCEG constituye la parte más relevante del Tratado, aunque no todas sus disposiciones merecen la misma valoración. Los arts. 3 a 8 recogieron el pacto fiscal, la regla de oro (art. 3) y otras disposiciones relacionadas con el procedimiento por déficit público excesivo y con los planes de emisión de deuda pública de los Estados miembros.

Cuando se iniciaron los trabajos para incorporar el TCEG al Derecho de la Unión, la Comisión tuvo claro que era preciso incorporar sólo algunas cuestiones. Por ello, cuando elaboró la propuesta de Directiva ya mencionada lo hizo con intención de incorporar, no el TCEG como tal, sino únicamente su sustancia<sup>8</sup>. La Comisión ha identificado esa sustancia, con buen criterio, en el art. 3 del TCEG, aunque algunas cuestiones han quedado en el tintero, como se expone a continuación.

No obstante, con carácter previo conviene realizar dos precisiones en relación con esta propuesta de Directiva.

La primera se refiere al procedimiento normativo utilizado para su elaboración, el art. 126.14 TFUE; es decir un procedimiento legislativo especial en el que la decisión la toma el Consejo por unanimidad a propuesta de la Comisión previo dictamen no vinculante del Parlamento europeo y del Banco Central Europeo (procedimiento de consulta)<sup>9</sup>. Según el TFUE, la utilización de este procedimiento está prevista para sustituir el *Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo*. Ciertamente es que, la misma disposición también prevé un procedimiento de consulta (sin participación del Banco Central Europeo) para fijar normas de desarrollo y definiciones para la aplicación del mismo Protocolo, pero este procedimiento no ha sido utilizado en este caso.

El Comité de las Regiones ha manifestado su rechazo al procedimiento normativo utilizado porque “no ofrece las garantías de una toma de decisión transparente y democrática”<sup>10</sup>. Lo curioso es que la Comisión justifica la utilización de esta base jurídica porque su propuesta pretende “complementar y reforzar el marco de actuación disponible para evitar déficits excesivos”, pero no apela a la sustitución de dicho Protocolo. La alternativa podría haber sido la utilización del art. 121.6 TFUE que prevé el recurso al

---

<sup>8</sup> Según el art. 1 de la propuesta de Directiva *por la que se establecen disposiciones para reforzar la responsabilidad fiscal y la orientación presupuestaria a medio plazo en los Estados miembros*, su objeto es “reforzar la responsabilidad fiscal y la orientación presupuestaria a medio plazo en los Estados miembros a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones relativas a la prevención de los déficits gubernamentales excesivos”. Es preciso ir a la exposición de motivos para entender que esta Directiva pretende incorporar parcialmente el TCEG en el Derecho de la Unión.

<sup>9</sup> Vid. Dictamen del Banco Central Europeo de 11 de mayo de 2018 en DO C 261 de 25.7.2018, p. 1. El Parlamento europeo aún no ha emitido su Dictamen.

Han intervenido también el CESE y el Comité de las Regiones. Vid. Dictamen del Comité económico y social europeo en DO C 262 de 25.7.2018, p. 28 y Dictamen del Comité europeo de las Regiones en DO C 387 de 25.10.2018, p. 27.

<sup>10</sup> Vid. pág. 34 del Dictamen del Comité europeo de las Regiones.

procedimiento legislativo ordinario para regular, mediante Reglamentos, el procedimiento de supervisión multilateral que regula el mismo precepto. Pero no se ha utilizado.

La segunda precisión se refiere a que la elaboración de la Directiva mencionada no implica extender el ámbito de aplicación del art. 3 del TCEG a todos los Estados miembros. El art. 1.2 prevé su aplicación entre los Estados que integran el grupo del euro. Los restantes Estados gozan de una cláusula *opting in* que les permitirá quedar vinculados por la Directiva si así se lo notifican a la Comisión (art. 4). Ninguna novedad desde este punto de vista en relación con la regulación que ya incluyó el TCEG al respecto.

### **2.1. Incorporación del art. 3 del TCEG: el art. 3 de la propuesta de Directiva por la que se establecen disposiciones para reforzar la responsabilidad fiscal y la orientación presupuestaria a medio plazo en los Estados miembros.**

Ya he indicado que el art. 3 del TCEG es la expresión del denominado pacto fiscal o presupuestario. Esta disposición fue la principal aportación del TCEG, por tres razones.

En primer lugar, porque reforzaba el nivel de exigencia para los Estados que integran el grupo del euro desde el punto de vista de la consecución del equilibrio presupuestario (que se alcanza si el déficit no supera el 0,5% del PIB), aunque la exigencia misma ya estaba prevista en el Derecho de la Unión<sup>11</sup>. La regla admite excepciones que no comportaron ninguna novedad cuando se elaboró el TCEG<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> El art. 3.1 TCEG también recoge la necesidad de garantizar la rápida convergencia de los Estados parte hacia su respectivo objetivo a medio plazo, procediéndose a elaborar un calendario, a propuesta de la Comisión, teniendo en cuenta los riesgos específicos para la sostenibilidad de cada país (art. 3.1.b). El PEC revisado tras el *six-pack* ya contenía obligaciones similares y regula la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo y sus excepciones de forma más detallada, por lo que esta disposición no merece comentarios adicionales.

<sup>12</sup> Conforme al art. 3.1 del TCEG hay dos excepciones a la regla general.

La primera excepción se produce cuando estemos en presencia de circunstancias excepcionales, es decir, cuando se produzca un “acontecimiento inusual que esté fuera del control de la Parte Contratante afectada y tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas o aquellos períodos de grave recesión económica a tenor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, siempre que la desviación temporal de la Parte Contratante afectada no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo” (art. 3.3.b). Se trata de una excepción tomada casi literalmente de la normativa que regula el PEC, tras las reformas introducidas por el *six-pack*.

La segunda excepción prevista en el TCEG permite equiparar los niveles de déficit previstos en su consideración de equilibrio presupuestario a los que fueron introducidos en el PEC mediante el *six-pack*. De esta forma, se puede llegar hasta un déficit del 1% del PIB cuando la proporción entre deuda pública y PIB de un Estado se encuentre muy por debajo del 60%, y siempre que los riesgos de sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos (art. 3.1.d). Por tanto, esta excepción implica retornar volver al límite del 1% del PIB establecido en los Reglamentos que regulan el PEC.



En segundo lugar, el TCEG exige incorporar en Derecho interno un mecanismo corrector cuya aplicación debe tener un carácter automático cuando se produzcan desviaciones significativas respecto del objetivo presupuestario a medio plazo (aunque desde su fase preventiva el PEC ya contaba con un procedimiento de vigilancia que obligaba a adoptar “medidas políticas de ajuste necesarias”). El mecanismo corrector introducido a escala nacional debe recoger “los principios comunes que proponga la Comisión europea, relativos en particular a la naturaleza, el alcance y el calendario de la medida correctora que se adopte, igualmente en caso de circunstancias excepcionales, y a la función e independencia de las instituciones responsables a escala nacional de supervisar la observancia de las normas establecidas en el apartado 1”, respetando plenamente las prerrogativas de los Parlamentos nacionales (art. 3.2 TCEG). Era un mecanismo a definir, mejorando las previsiones del PEC desde este punto de vista.

En tercer lugar, el TCEG incluyó la obligación de incorporación en Derecho interno de estas previsiones “mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales”<sup>13</sup>.

Teniendo en cuenta las tres razones apuntadas, hay que señalar que la Directiva propuesta por la Comisión para incorporar el art. 3 del TCEG no produce el resultado esperado desde el punto de vista de su incorporación al marco jurídico de la Unión.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que esta nueva regulación no altera las reglas vigentes en el marco estricto del Derecho de la Unión, en el sentido de que no introduce la exigencia del 0,5% desde el punto de vista del déficit para considerar cumplido el objetivo del equilibrio presupuestario. Por tanto, no se está produciendo la incorporación del TCEG desde este punto de vista y su regulación seguirá perviviendo en un marco intergubernamental y cohabitará con las reglas, menos estrictas, de la normativa que regula el PEC<sup>14</sup>.

La Directiva se ha preocupado fundamentalmente en establecer una obligación para que los Estados miembros establezcan un marco de reglas presupuestarias numéricas,

---

<sup>13</sup> España procedió a revisar el art. 135 de la Constitución española utilizando la opción más reforzada de las previstas por el art. 3.2 TCEG. Vid. BOE núm, 233 de 27 de septiembre de 2011. Un análisis del nuevo art. 135 de la Constitución y la comparación con el texto anterior puede encontrarse en EMBID, A., *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 71 y ss.

El desarrollo del art. 135 CE se ha producido mediante la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, introduciendo un contenido más estricto que el previsto en el PEC y el TCEG. BOE núm. 103 de 30 de abril de 2012. Modificada en varias ocasiones.

<sup>14</sup> Vid. no obstante la enmienda 49 presentada por Markus Ferber en la Comisión de asuntos económicos y monetarios del Parlamento europeo (Proyecto de informe PE627.822v01-00).

vinculantes y permanentes, específicas para cada Estado; para reforzar la conducta responsable de la política fiscal nacional y para que los Estados miembros fomenten el cumplimiento de las obligaciones derivadas del TFUE en el ámbito de la política presupuestaria. Pero ese marco de reglas presupuestarias se centra esencialmente en asegurar el respeto de los niveles de deuda pública de los Estados<sup>15</sup>. Como ha indicado la propia Comisión en la exposición de motivos de su propuesta, se trata de alcanzar el objetivo subyacente del pacto presupuestario: la convergencia a niveles prudentes de los niveles de deuda pública. Por ello, la propia Directiva se declara complementaria respecto de las normas que regulan el PEC.

En definitiva, desde este punto de vista no se está actuando en sentido estricto para incorporar el TCEG al marco jurídico de la Unión, además de que estas previsiones puedan plantear problemas adicionales desde el punto de vista de su aplicación conjunta con la Directiva 2011/85, que forma parte del *six-pack*<sup>16</sup>.

En segundo lugar, el art. 3.2.b) de la Directiva se centra esencialmente en la incorporación del mecanismo corrector: “un mecanismo corrector se activará automáticamente en caso de observarse una desviación significativa respecto del objetivo a medio plazo o de la trayectoria de ajuste hacia el mismo”, salvo que medien circunstancias excepcionales. En este sentido, los Estados deben adoptar medidas para corregir las desviaciones durante un período definido y teniendo en cuenta la naturaleza y magnitud de la desviación, en particular mediante la compensación de las desviaciones de la trayectoria de gasto público. Adicionalmente los Estados deben dotarse (aunque ya lo han hecho realmente<sup>17</sup>) de autoridades independientes que podrán invitar a las autoridades presupuestarias a activar el mecanismo de corrección en los casos previstos. Estas autoridades independientes realizarán evaluaciones públicas en las que incluirán recomendaciones que deben seguir las autoridades presupuestarias o, en caso

---

<sup>15</sup> También requiere una planificación presupuestaria que incluya una trayectoria de crecimiento del gasto público a medio plazo, que debe realizarse para toda la legislatura cada vez que se produzca un cambio de Gobierno en un Estado miembro.

<sup>16</sup> 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 de 23.11.2011, p. 41.

Por esta razón, el Banco Central Europeo ha solicitado “aclarar cómo deben interactuar en la práctica sus disposiciones con las existentes en la legislación de la Unión y, en caso necesario, modificar los actos jurídicos pertinentes para garantizar la claridad jurídica” (Punto 2.1.5).

<sup>17</sup> En el caso de España vid. Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (BOE núm. 274 de 15 de noviembre de 2013); el Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (BOE núm. 77 de 29 de marzo de 2014) y la Orden HAP/1287/2015, de 23 de junio, por la que se determinan la información y procedimientos de remisión que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tendrá con carácter permanente a disposición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (BOE núm. 156 de 1 de julio de 2015).

de no hacerlo, justificar públicamente su decisión de incumplir dichas recomendaciones<sup>18</sup>.

Valorando positivamente la incorporación de este mecanismo corrector, lo que hay que tener en cuenta es que se introduce en relación con los niveles de deuda pública esencialmente, que son los aspectos que regula la propuesta de Directiva. La Directiva no precisa que este procedimiento resulte también aplicable a los casos en los que las desviaciones se produzcan en relación con los niveles de déficit.

En efecto, como he señalado, la Directiva pretende establecer un marco de reglas numéricas en el que se incluya el objetivo presupuestario a medio plazo (pero especialmente desde el punto de vista del nivel de deuda pública) y una planificación presupuestaria relacionada con la trayectoria de crecimiento del gasto público. No menciona específicamente el equilibrio presupuestario, ni la necesidad de respetar los niveles de déficit público recogidos en el PEC o el TCEG. Por ello, habría sido aconsejable que la definición del mecanismo corrector y su aplicación automática ante desviaciones significativas respecto del objetivo presupuestario a medio plazo, sí lo hubiera hecho de forma explícita. En cualquier caso, los Estados ya se han dotado de este mecanismo con carácter general, pero en aplicación del TCEG.

Por último, en relación con la obligación de incorporar en Derecho interno el art. 3 del TCEG, hay que tener en cuenta que los Estados afectados ya han incorporado disposiciones de Derecho interno en relación con la regla del equilibrio presupuestario<sup>19</sup>.

En lo que al contenido de la Directiva se refiere, ello afecta especialmente a la obligación de incorporar el mecanismo corrector automático. Lo que ocurre es que no tiene mucho sentido incorporar la previsión apuntada del TCEG porque, una vez plasmado el mecanismo corrector como contenido de la Directiva, lo que hay que hacer es transponerla en Derecho interno, en los términos que prevé la propia Directiva y conforme a las reglas tradicionales de transposición de las mismas.

Sólo hay que introducir un matiz que recoge la propia propuesta de Directiva, si bien únicamente en su exposición de motivos, recordando el art. 3.2. del TCEG: “los Estados miembros deben dar efecto a las normas previstas en la presente Directiva mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente y

---

<sup>18</sup> Hay que tener en cuenta que el Reglamento 473/2013 ya regula los “Organismos independientes encargados del seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias” en su artículo 5 (Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, DO L 140 de 27.5.2013, p. 11).

<sup>19</sup> Vid. los detalles en *Report from the Commission presented under article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, C(2017) 1201 final, de 22.2.2017. Sólo cuatro Estados (Alemania, España, Italia y Eslovenia) han incorporado el art. 3 del TCEG en la Constitución.

constitucional, o garantizar de otro modo su pleno respeto y cumplimiento en los procesos presupuestarios nacionales”. La disyuntiva introducida implica, en definitiva, que no hay obligación de transponer la Directiva a través de una reforma constitucional y, por tanto, que no se alteran las reglas tradicionales aplicables a la transposición de las Directivas.

Lo que resulta también claro es que la propuesta analizada no incorpora esta obligación en relación con las previsiones del TCEG relativas a la regla del equilibrio presupuestario desde el punto de vista del déficit público, la trayectoria de ajuste y el objetivo presupuestario a medio plazo. Por tanto, la obligación de mantener las normas ya existentes adoptadas a nivel nacional en ejecución del TCEG, seguirá descansando en el propio TCEG. Conviene recordar, no obstante, que el art. 8 de este Tratado atribuyó competencias al Tribunal de Justicia para controlar el respeto de esta obligación.

En definitiva, para concluir este epígrafe, desde el punto de vista de la incorporación del art. 3 del TCEG, la propuesta de Directiva mencionada sólo viene a desarrollar las cuestiones vinculadas respecto del objetivo a medio plazo relacionadas con los niveles de deuda pública y la trayectoria de crecimiento del gasto público, así como el mecanismo corrector aplicable en tales casos. Por tanto, más que una incorporación, la Directiva producirá un desarrollo del art. 3.2. del Tratado si no se modifica antes de su entrada en vigor.

## **2.2. Incorporación de otras disposiciones del título III**

Dentro de este título III, el TCEG contiene adicionalmente cuatro disposiciones (arts. 4 a 7) relacionadas con el procedimiento por déficit público excesivo y con los planes de emisión de deuda pública de los Estados miembros. Son disposiciones que, con carácter general, no requieren su incorporación al Derecho de la Unión.

En efecto, en relación con el procedimiento por déficit público excesivo, los artículos 4 y 5 del TCEG incluyen dos precisiones que, por formar parte de las normas que regulan el Pacto de estabilidad y crecimiento, ya resultaban innecesarias en su día. Así, por un lado, cuando un Estado se encuentre sometido a un procedimiento por déficit público excesivo y sus niveles de deuda pública superen el umbral del 60% del PIB, deben reducir estos niveles a un ritmo anual de una veinteaava parte, tal y como prevé el art. 2.1 bis del Reglamento 1467/97, introducido tras la reforma operada en el PEC por el *six-pack*<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Vid. art. 1 del Reglamento (UE) núm. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, DO L 306 de 23.11.2011, p. 33.

Por otro lado, también en los casos en los que un Estado miembro esté sometido a un procedimiento por déficit público excesivo, el art. 5 del TCEG prevé la elaboración de un programa de colaboración presupuestaria y económica que recoja las reformas estructurales que debe acometer el Estado afectado, quedando sometido a la supervisión de la Comisión y el Consejo. Según este artículo, el contenido y la forma de estos programas de colaboración deben definirse en virtud del Derecho de la Unión.

Hay que tener en cuenta que esta disposición constituye un desarrollo del Reglamento 1467/97 que prevé la necesidad de adoptar *medidas efectivas* para corregir el desequilibrio en caso de apertura de un procedimiento de déficit público excesivo. El art. 5 TCEG, por tanto, identificó la adopción de dichas medidas efectivas con la elaboración del citado programa de colaboración presupuestaria y económica. Si la normativa que regula el PEC ya recogía la supervisión por la Comisión y el Consejo, la adopción del *two-pack* eliminó cualquier novedad que hubiera podido introducir esta disposición, si bien ajustando el nombre del programa de colaboración, que se denomina ahora programa de asociación económica (PAE)<sup>21</sup>.

En cuanto al artículo 7 del TCEG, recoge un pacto de voto<sup>22</sup> en los procedimientos por déficit público excesivo para facilitar la toma de decisiones: los Estados miembros del grupo del euro se comprometen a apoyar las propuestas o recomendaciones formuladas por la Comisión cuando un Estado miembro incumple el criterio del déficit, salvo que exista una mayoría cualificada para rechazarlas. Está claro que los diecinueve Estados que integran el Eurogrupo representan una mayoría suficiente de Estados y en porcentaje de población para adoptar una decisión por mayoría cualificada cuando en el procedimiento media la propuesta de la Comisión. ¿Es preciso incorporar al Derecho de la Unión una disposición de estas características? ¿Es un compromiso jurídico en sentido estricto?

---

<sup>21</sup> El art. 9 del ya citado Reglamento 473/2013 prevé que “en caso de que el Consejo, actuando en virtud del artículo 126, apartado 6, del TFUE, decida que existe un déficit excesivo en un Estado miembro, el Estado miembro afectado presentará a la Comisión y al Consejo un programa de asociación económica en el que describirá las medidas políticas y las reformas estructurales necesarias para lograr una corrección eficaz y duradera del déficit excesivo, como desarrollo de su programa nacional de reforma y de su programa de estabilidad, y teniendo plenamente en cuenta las recomendaciones del Consejo sobre la aplicación de las orientaciones integradas para las políticas económicas y de empleo del Estado miembro afectado”.

Para otras situaciones vid. el Reglamento 472/2013 y la necesidad de elaborar un programa de ajuste macroeconómico, PAM (Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, DO L 140 de 27.5.2013, p. 1).

<sup>22</sup> LOUIS, J.V., “Un traité vite fait bien fait? Le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire”, *RTDE*, 2012, p. 10.

La pregunta tiene más sustancia de lo que parece pues el artículo 7 del TCEG se está refiriendo también a un procedimiento de votación introducido por el *six-pack* en determinados casos. Me refiero a la regla de la mayoría cualificada inversa, o de rechazo, que permite la adopción automática de una propuesta de la Comisión cuando en el Consejo no se consigue una mayoría cualificada para rechazarla<sup>23</sup>. La mayoría es buscada, por tanto, para rechazar la propuesta de la Comisión. Tiene poco sentido, en principio, el compromiso asumido en el marco del art. 7 del TCEG: si no se consigue la mayoría cualificada inversa, no hace falta votar en el Consejo y, por tanto, no es necesario ningún pacto de voto.

El problema es que, si bien la mayoría cualificada inversa se ha introducido en el PEC en determinados casos, el art. 7 del TCEG parece intentar la generalización de esta regla y su aplicación fuera de las situaciones expresamente previstas en los Reglamentos que regulan el procedimiento aplicable en caso de déficit público excesivo. Entonces allí sí tendría sentido. LOUIS ya señaló en su día que mediante esta disposición no se puede generalizar la regla de la aprobación automática de las propuestas o recomendaciones de la Comisión presentadas a lo largo de todo el procedimiento por déficit público excesivo<sup>24</sup>. Esa sería verdaderamente la consecuencia de la incorporación del art. 7 del TCEG en el Derecho de la Unión europea, que no se ha producido y, hasta la fecha, no se ha presentado ninguna propuesta de modificación del PEC en dicho sentido. La exposición de motivos de la Directiva analizada en el apartado anterior establece al respecto que “la incorporación del contenido del TCEG en el Derecho de la Unión en su estado actual no se extiende a la modificación de los mecanismos de toma de decisiones establecidos en virtud de disposiciones del TFUE”. No obstante, “la presente Directiva debe dejar inalterados los compromisos contraídos entre las Partes contratantes con arreglo a lo dispuesto en el art. 7 del TCEG”.

En definitiva, el art. 7 del TCEG permanecerá vigente en el futuro sin encontrar ningún equivalente genérico en el marco estricto del Derecho de la Unión europea. Pero no hay ninguna contradicción normativa. Debemos considerar que ahí se recoge un compromiso meramente político en forma de pacto de voto.

Por último, el art. 6 TCEG recoge el compromiso de informar al Consejo y a la Comisión acerca de los planes de emisión de deuda pública “con el fin de coordinar mejor la planificación de sus emisiones de deuda nacional”. Se trata de una disposición

---

<sup>23</sup> Así, por ejemplo, el Reglamento 1173/2011 prevé la mayoría cualificada inversa cuando se pretenden adoptar sanciones contra un Estado de la Eurozona que ha incumplido gravemente las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el PEC o, siendo un Estado incumplidor, frente al Estado miembro frente al que se adoptó en su día una sanción durante la fase preventiva del PEC.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

que ya se incorporó al Derecho de la Unión mediante el *two-pack* y que, por ello, no requiere comentarios adicionales<sup>25</sup>.

### III. INCORPORACIÓN DE LAS RESTANTES DISPOSICIONES

#### 1. Disposiciones relativas a la coordinación de las políticas económicas (Título IV del TCEG)

El título IV del TCEG incluye tres disposiciones destinadas a reforzar la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. Es la parte “coordinación” del Tratado que incluye compromisos esencialmente políticos, algunos de ellos poco novedosos en el momento de adopción del TCEG, los cuales no requieren su incorporación al TCEG.

En primer lugar, el art. 9 hace referencia al desarrollo de una “convergencia y competitividad reforzadas”. Las partes expresan su compromiso de cooperación, sobre la base de la coordinación de las políticas económicas prevista en los Tratados, “en aras de una política económica que fomente el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria y el crecimiento económico mediante una convergencia y competitividad reforzadas. Con este fin, las Partes Contratantes adoptarán las iniciativas y medidas necesarias en todos los ámbitos que sean esenciales para el correcto funcionamiento de la zona del euro, 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”. Se trata de una disposición que siempre consideré innecesaria y superflua porque los Estados miembros del grupo del euro ya asumieron este compromiso, sin necesidad de previsiones normativas, en el Pacto por el *euro plus*<sup>26</sup>. Por tanto, no es necesaria la incorporación de esta disposición.

En segundo lugar, el art. 10 del TCEG recoge, a modo de declaración, el compromiso de hacer un “uso activo cuando proceda y sea necesario” de los instrumentos previstos en el TFUE que permiten adoptar normas no aplicables a todos los Estados miembros de la UE. Con ello se pretende adoptar normas (“medidas específicas”) aplicables a los Estados miembros que integran la zona del euro “en cuestiones que sean esenciales

---

<sup>25</sup> El art. 8 del Reglamento 473/2013 establece que “1. Los Estados miembros comunicarán *ex ante* y oportunamente a la Comisión y al Eurogrupo sus planes nacionales de emisión de deuda. 2. La forma y el contenido de la información mencionada en el apartado 1 serán armonizados y establecidos por la Comisión en cooperación con los Estados miembros”.

<sup>26</sup> El *Pacto por el euro plus* aparece como anexo a las conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011. Pretendía conseguir mayores dosis de competitividad y un mayor grado de convergencia procediendo a reforzar la coordinación de la política económica en ámbitos de competencia nacional que sean fundamentales para mejorar la competitividad y evitar desequilibrios.

para el correcto funcionamiento de la zona del euro, sin perjudicar al mercado interior”. Más que de una obligación jurídica, estamos en presencia de un compromiso político relativo a un uso más activo del art. 136 TFUE, incluso de la cooperación reforzada, razón por la que entiendo que el art. 10 TCEG no requiere tampoco su incorporación al Derecho de la Unión Europea. Si hubiera sido necesaria esta previsión no habría podido adoptarse parte del *six-pack* ni el *two-pack*.

Por último, el art. 11 TCEG incluyó una previsión dirigida a desarrollar un debate *ex ante de* “todas las grandes reformas de política económica que proyecten llevar a cabo” los Estados (“se debatirán previamente y, en su caso, se coordinarán entre sí”). Ciertamente, más allá de las previsiones específicas previstas en el *two-pack* para los Estados que se encuentren ante especiales dificultades económicas<sup>27</sup>, todo el sistema de supervisión multilateral, y la previa aprobación de las grandes orientaciones de política económica (GOPE) en sede comunitaria, están al servicio de esta previsión. Es una disposición que tiene tal carácter genérico que no incluye verdaderas obligaciones específicas a cargo de los Estados. Un precepto, en definitiva, que tampoco requiere su incorporación porque ya forma parte del Derecho de la Unión, tanto a nivel de Derecho originario (arts. 120 y 121 TFUE), como a nivel de Derecho derivado (especialmente en los Reglamentos que establecen el Pacto de estabilidad y crecimiento y en el *six+two pack*).

## **2.- Disposiciones sobre la gobernanza de la zona del euro (Título V del TCEG)**

Bajo este título, los arts. 12 y 13 del TCEG incluyeron dos previsiones.

Por un lado, el art. 12 formalizó normativamente la *Cumbre del euro*, reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la UE que integran en el grupo del euro, con cierta participación de los Estados *out*, “para debatir cuestiones relativas a las responsabilidades específicas que comparten con respecto a la moneda única ... otras cuestiones relacionadas con la gobernanza de la zona del euro y las normas que le son aplicables, así como las orientaciones estratégicas para la dirección de las políticas económicas a fin de aumentar la convergencia de la zona del euro”. En esta disposición se incluyeron previsiones sobre las reuniones que deben mantenerse, las competencias (en los términos que acabo de mencionar), la membresía y participación de otros Estados e Instituciones, la Presidencia, y el papel del Eurogrupo como órgano encargado de preparar y llevar a cabo un seguimiento de las reuniones.

Hay que tener en cuenta que este órgano no fue creado por el TCEG. Las reuniones informales restringidas al más alto nivel entre los Estados miembros del grupo del euro

---

<sup>27</sup> Vid. Reglamento (UE) núm. 472/2013.



ya se venían produciendo desde 2010, quedando formalizadas a nivel político con ocasión de la reunión mantenida el 26 de octubre de 2011 en la Declaración adoptada con ocasión de esta reunión<sup>28</sup>. El TCEG sólo ha servido para formalizar la *Cumbre del euro* en el plano del Derecho positivo, aunque fuera del marco jurídico estricto de la Unión Europea. La incorporación del TCEG, por tanto, requiere incorporar esta regulación jurídica, que no se ha producido hasta la fecha.

Desde mi punto de vista, ello debería de hacerse mediante una revisión de los Tratados, incorporando la *Cumbre del euro* junto a las previsiones ya existentes del Eurogrupo, y elaborando un Reglamento interno para aspectos concretos. El Derecho originario de la UE únicamente sigue refiriéndose de forma aislada al Eurogrupo y no a las reuniones de la *Cumbre del euro*. La regulación jurídica incluida en el TUE relativa al Consejo Europeo no resulta aplicable a la Cumbre del euro, por muchas similitudes que se encuentren entre ambas figuras<sup>29</sup>.

En todo caso, no parece urgente llevar a cabo esta incorporación, al menos si lo comparamos con la situación vivida en relación con el Consejo Europeo, que tardó décadas en contar con una regulación adecuada en los Tratados. Claro que, de no producirse la incorporación del art. 12 del TCEG, no podremos prescindir de esta disposición del TCEG.

Por otro lado, el art. 13 del TCEG prevé la creación de una “Conferencia de representantes de las comisiones pertinentes del Parlamento europeo y de los Parlamentos nacionales” para el debate de las “políticas presupuestarias y otras cuestiones del ámbito” del TCEG.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que esta disposición no crea ni regula esta Conferencia. Se limita a establecer que el Parlamento europeo y los Parlamentos nacionales “decidirán conjuntamente” su organización y promoción. Cabe afirmar, por tanto, que esta disposición no requiere su incorporación al Derecho de la Unión Europea, puesto que la Conferencia ya ha sido creada, como indicaré a continuación. En segundo lugar, si el cometido de esta Conferencia gira en torno al debate acerca de cuestiones relacionadas con el TCEG, podría pensarse que, incorporada la sustancia del TCEG,

---

<sup>28</sup> Se acordó que “para hacer frente con mayor eficacia a los retos que se nos plantean y garantizar una integración más estrecha, se reforzará la estructura de gobierno de la zona del euro, preservando al mismo tiempo la integridad de la Unión Europea en su conjunto. Para ello nos reuniremos periódicamente -al menos dos veces al año- en nuestro nivel, en Cumbres del euro, para formular directrices estratégicas sobre las políticas económicas y presupuestarias de la zona del euro, lo que permitirá tener en cuenta en mayor medida la dimensión de la zona del euro en nuestras políticas nacionales”.

<sup>29</sup> Aunque sin atribuirle ninguna consecuencia en el plano jurídico, algunos autores se han referido a las Cumbres del euro como el Consejo Europeo en su formato Eurozona (MICHÉA, F., “L’appropriation de la gouvernance économique par le Conseil Européen”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, nº. 556, 2012, p. 173).

como pretende la Comisión con la propuesta de Directiva ya analizada, la Conferencia queda también incorporada.

Lo cierto es que la Conferencia existe. El considerando 17 de la propuesta de Directiva se refiere también a ella indicando que “la presente Directiva debe aplicarse sin perjuicio de esta práctica” (la celebración de reuniones en el seno de la Conferencia SCEG) “ya que dicho diálogo contribuye a mejorar la rendición de cuentas democrática en el contexto de la gobernanza económica de la Unión”.

En efecto, el art. 13 del TCEG se ha materializado en la creación de la “Conferencia interparlamentaria sobre estabilidad, coordinación económica y gobernanza en la UE” (Conferencia interparlamentaria SCEG), ofreciendo un marco institucional de debate que permite reforzar las relaciones entre el PE y los Parlamentos nacionales<sup>30</sup>. El primer encuentro interparlamentario de estas características se produjo en octubre de 2013 (Vilnius) y, desde entonces, las reuniones se han venido desarrollando dos veces al año, lo que ha permitido estructurar su funcionamiento de forma progresiva, dotándose de unas reglas de procedimiento tras el encuentro celebrado en Luxemburgo en noviembre de 2015<sup>31</sup>.

Lo que ocurre es que el diálogo del Parlamento europeo con los Parlamentos nacionales se desarrolla, más allá de la Conferencia interparlamentaria SCEG, también en relación con el Semestre europeo. Es así como, desde 2012, el PE organiza una *Semana parlamentaria europea*, lo que le permite pronunciarse acerca del Semestre europeo que acaba de comenzar (Conferencia sobre el Semestre europeo) y convocar a los representantes de los Parlamentos nacionales en el marco de la Conferencia prevista en el art. 13 del TCEG. Esta Semana parlamentaria coincide con una de las sesiones

---

<sup>30</sup> “La Conférence interparlementaire sur la SCEG est un cadre de référence pour le débat et l'échange d'informations et de meilleures pratiques pour la mise en oeuvre des dispositions du Traité, afin de renforcer la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen et de contribuer à assurer la responsabilité démocratique dans le domaine de la gouvernance économique et des politiques budgétaires de l'UE, en particulier de l'UEM, en tenant compte de la dimension sociale et sans préjudice des compétences des parlements de l'UE” (Punto 2.1 del Reglamento interno de la Conferencia).

Sobre el papel de los Parlamentos nacionales a raíz de las reformas operadas durante la crisis en el ámbito de la política económica vid. AUER, K.; HÖING, O., “National Parliaments and the Eurozone Crisis: Taking Ownership in Difficult Times?”, en *After Lisbon: national Parliaments in the European Union*, Routledge, 2016, pp. 116 y ss.

<sup>31</sup> Vid. texto en <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f3958960f01ee>.

Esta conferencia sustituye a las reuniones de los Presidentes de las Comisiones sectoriales competentes organizadas en el marco de la dimensión parlamentaria de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea por el Parlamento del Estado miembro que ejerce la presidencia del Consejo (punto 2.2 del Reglamento interno de la Conferencia interparlamentaria).

anuales de la Conferencia mencionada y se desarrolla siempre en Bruselas a principios de año<sup>32</sup>.

El encaje jurídico en el Derecho de la Unión Europea de esta Conferencia podemos encontrarlo en el art. 9 del Protocolo 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea que señala que “el Parlamento europeo y los Parlamentos nacionales definirán conjuntamente la organización y promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y regular en el seno de la Unión”. Estimo que no es necesario realizar mayores previsiones al respecto.

Por tanto, desde el punto de vista normativo, lo que habría que plantear es una revisión del Reglamento interno de la Conferencia una vez que se consume la completa incorporación de la sustancia material del TCEG, con objeto de eliminar las referencias al propio TCEG. Desde el punto de vista práctico, sin embargo, esta Conferencia debería fundirse con la Conferencia sobre el Semestre europeo.

No obstante, el Comité de las Regiones ha propuesto la incorporación del art. 13 del TCEG en la propuesta de Directiva analizada en el epígrafe II de este trabajo, aunque solicitando su participación, y la del Comité Económico y Social, en las reuniones de la Conferencia interparlamentaria<sup>33</sup>.

#### IV. CONCLUSIÓN

Una vez transcurrido holgadamente el plazo de cinco años que había fijado el TCEG para su incorporación al marco jurídico de la Unión, cabe afirmar que esta incorporación no se está produciendo en lo que era necesario incorporar. Cierto es que el TCEG fue un Tratado que algunos calificamos como superfluo e innecesario dado su contenido, por lo

---

<sup>32</sup> Por ejemplo, en 2016 la Semana parlamentaria se concretó en el desarrollo en Bruselas de dos encuentros durante el mes de febrero. Por un lado, se celebró la citada Conferencia interparlamentaria sobre estabilidad, coordinación económica y gobernanza y, por otro lado, un segundo encuentro interparlamentario sobre los ciclos del Semestre europeo, que permitió abrir un debate sobre su nueva estructura, intercambiar información sobre las mejores prácticas en la aplicación de los ciclos del Semestre y reforzar la cooperación en los aspectos vinculados al examen de las actuaciones desarrolladas por los ejecutivos, nacionales y de la UE.

Conforme al Reglamento interno de la Conferencia interparlamentaria SCEG la composición de las delegaciones es decidida por cada Parlamento (punto 4.1). En el caso de España, acudieron dos miembros del Congreso y del Senado (pertenecientes al PP y al PSOE) en representación del Parlamento español. Vid. listado de asistentes en [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/9fff7c38-403f-42f0-975a-59daf75bf401/EPW\\_-\\_16\\_&\\_17\\_Feb\\_2016\\_-\\_List\\_of\\_participants\\_10.02.2016.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/9fff7c38-403f-42f0-975a-59daf75bf401/EPW_-_16_&_17_Feb_2016_-_List_of_participants_10.02.2016.pdf).

En 2019 la Conferencia SCEG se ha reunido en Rumanía durante la Semana europea. Vid. al respecto <http://www.ipex.eu/IPEXL-EB/conference/getconference.do?type=082dbcc5420d8f480142510d09574e02>.

<sup>33</sup> Vid. enmienda 8 del Dictamen del Comité europeo de las Regiones-Propuestas de reforma de la Unión Económica y Monetaria (diciembre de 2017), DO C 387 de 25.10.2018, p. 33.

que, desde este punto de vista, muchas de sus disposiciones no requieren ningún tipo de incorporación, porque ya forman parte del Derecho de la Unión Europea.

Sólo se ha acometido parcialmente la tarea para las restantes disposiciones a través de la propuesta de Directiva analizada en estas páginas. Lo que ocurre es que esta propuesta, más que una incorporación, constituye un desarrollo del art. 3 del TCEG respecto de las cuestiones vinculadas al objetivo a medio plazo relacionadas con los niveles de deuda pública y la trayectoria de crecimiento del gasto público, así como el mecanismo corrector aplicable en tales casos.

El TCEG, por tanto, no desaparecerá de momento, aunque muchas de sus disposiciones se hayan quedado en un limbo. La regulación de la Cumbre del euro, las previsiones del pacto presupuestario (en lo que se refiere al incremento del grado de exigencia sobre los Estados miembros respecto de los niveles de déficit público) y el pacto de voto previsto en el art. 7 y sus relaciones con la regla de votación por mayoría cualificada inversa, siguen aplicándose directamente desde el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión económica y monetaria. Las restantes disposiciones del TCEG son ya irrelevantes.