

Los instrumentos de control democrático y de rendición de cuentas en el gobierno de la Unión Económica y Monetaria

Laura Huici Sancho

Sumario: I. Introducción.—II. El control democrático y la rendición de cuentas en la Unión Europea: a) Conceptos de control democrático y rendición de cuentas en relación con la Unión Europea como Organización internacional; b) El control democrático y la rendición de cuentas ante los ciudadanos.—III. La Unión Económica y Monetaria como nueva política de la Unión Europea: a) Una política configurada principalmente por expertos; b) Una política compleja con un sistema de gobernanza complejo.—IV. ¿Hacia un mayor control democrático y rendición de cuentas en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria?: a) La intergubernamentalización en la gobernanza de la UEM; b) El desarrollo de la Gobernanza de la UEM por normas de derecho derivado.—V. Conclusiones.

I. Introducción

La preocupación por garantizar el control democrático y la rendición de cuentas en el funcionamiento de la Unión Europea es constante debido, por un lado, a su especificidad como Organización internacional de integración entre sus Estados miembros y, por otro lado, a la consideración de la democracia como uno de sus valores intrínsecos. El problema principal radica en que, cuando los aplicamos a la Unión Europea, los conceptos de control democrático y rendición de cuentas no pueden plantearse en términos exclusivamente propios de los sistemas jurídico-políticos nacionales, ni tampoco de los jurídico-internacionales que caracterizan las relaciones entre Estados.

Como señalaba el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su conocida sentencia *Costa v. Enel*, «al instituir una Comunidad de duración indefinida, dotada (...) de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado su soberanía, aunque en materias espe-

cíficas, y han creado así un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y a sí mismos» (1). Son precisamente la primacía, del derecho de la Unión Europea sobre los ordenamientos jurídicos internos, y la *limitación* de las competencias nacionales, que no se produce por la participación en otras Organizaciones internacionales, las que suscitan la cuestión de la legitimidad democrática en el funcionamiento de la Unión Europea. Según se indica en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, la democracia es uno de los valores que la fundamentan, constituyendo un requisito para la admisión de todo nuevo miembro el que se trate de un Estado democrático y de derecho (2). Siendo pues estas, características que se exigen para el ejercicio de las competencias por los Estados miembros, deben serlo igualmente cuando estos han cedido dicho ejercicio a la Unión Europea y ello, porque resulta paradójico, que la participación de un Estado en la Unión Europea conlleve una pérdida en la calidad democrática con la que se deciden, desarrollan e implementan las políticas públicas.

La ampliación de las competencias de la Unión Europea a nuevos ámbitos materiales, como el de la Unión Económica y Monetaria, agrava esta situación. Más aún, porque dado el desarrollo de las estructuras de gobernanza económica fuera del ámbito circunscrito a la aplicación de los Tratados constitutivos, no sólo deberemos tener en cuenta el funcionamiento interno de la Unión Europea, sino también de todo un entramado institucional de naturaleza fundamentalmente intergubernamental. El presente trabajo tiene por objeto evidenciar, cuáles y cómo son, los mecanismos de control democrático y de rendición de cuentas que existen en el gobierno de la Unión Económica y Monetaria. Para ello, empezaremos tratando de delimitar qué entendemos por control democrático y rendición de cuentas en la Unión Europea y a los efectos del presente estudio. A continuación, evidenciaremos cómo ese control y rendición de cuentas se definen en el gobierno de la Unión Económica y Monetaria y cuál ha sido la incidencia sobre los mismos de las reformas desarrolladas a partir del 2010. Este análisis nos permitirá finalizar con algunas sugerencias que puedan, a nuestro entender, ayudar a reducir la innegable, avanzamos ya, dificultad de control democrático y rendición de cuentas eficientes de la Unión Europea en esta materia.

(1) Sentencia del TJUE de 15 de julio de 1964, Asunto 6/64, Flaminio Costa v. Enel, pág. 105.

(2) Contar con «una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías» fueron criterios establecidos explícitamente en la conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague en 1993 y que figuran en el actual artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (Véase el apartado 4 dedicado a la Ampliación, de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague, 21-21 de junio de 1993).

II. El control democrático y la rendición de cuentas en la Unión Europea

La idea de que la Unión Europea es una Organización internacional, formada por Estados, determina cómo deben evaluarse los mecanismos de control democrático y rendición de cuentas que, en ella, se establecen. Con todo, no cabe negar que estamos ante una Organización internacional *sui generis* por sus objetivos y por la específica naturaleza de sus competencias que, entre otros aspectos, se traduce en una creciente penetración del derecho de la Unión en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros. En este sentido, al analizar los mecanismos de control democrático y rendición de cuentas en la Unión Europea, es preciso tomar en consideración, por un lado, el papel que corresponde al Estado, como miembro de esta Organización internacional, y por otro lado, la relación triangular que el proceso de integración europea establece entre la Unión, sus Estados miembros y sus ciudadanos, pudiendo entender la referencia a estos últimos en un doble sentido, como ciudadanos de los Estados y como ciudadanos europeos.

El concepto, alcance y naturaleza de los mecanismos de control democrático y rendición de cuentas diferirán según la perspectiva prioritaria que adoptemos en cada momento. No obstante, un análisis ajustado debería tratar de conjugar las tres, dado que todas coexisten en la Unión Europea (3).

a) Conceptos de control democrático y rendición de cuentas en relación con la Unión Europea como Organización internacional

Hablar de control democrático en el funcionamiento de una Organización internacional puede llevarnos a planteamientos equívocos porque el concepto debe, en este contexto, relacionarse con la condición de los Estados como sujetos de derecho internacional y miembros de la Organización. En un sentido estricto, es la participación de representantes de los Estados en la Organización lo que incide en el funcionamiento

(3) Partimos de un concepto de democracia representativa, conscientes que el ensayo de gobernanza internacional que supone la UE implica límites sustanciales a formas de democracia participativa o directa. Con todo, como destacaba David Held, «in the contemporary world, democracy can only be fully sustained by ensuring the accountability of all related and interconnected power systems, from economics to politics» (HELD, David, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge, 1995, pág. 267). Por tanto, los mecanismos de control democrático y de rendición de cuentas ante los ciudadanos constituyen un elemento esencial para reforzar la legitimidad democrática del proceso de integración europea, en particular, si se puede, a partir de ellos, desarrollar un debate público europeo sobre los ámbitos afectados por la integración o los retos comunes a afrontar.

«democrático» de ésta. Se entendería aquí «democrático» como equivalente a «representativo» de los intereses de aquellos sujetos cuya voluntad sustenta la propia existencia de la Organización internacional, esto es, los Estados miembros(4). Asumiendo este enfoque, el carácter plenario que tienen todos los órganos de la Unión Europea sería un elemento que vendría a consolidar su legitimidad. Igualmente, el papel principal del Consejo de la Unión en el proceso legislativo, así como en el funcionamiento de la Unión Europea en su conjunto, se corresponde con su naturaleza de institución que representa el interés de los Estados miembros.

Desde esta perspectiva, autores como G. Majone o A. Moravcsik niegan que la noción déficit democrático pueda aplicarse a la Unión Europea porque precisamente la forma y características de su funcionamiento, así como, los procedimientos de adopción de decisiones responden a la voluntad de sus Estados miembros(5). Para estos autores, lo relevante para fundamentar la legitimidad en el funcionamiento de la Unión es la eficacia de sus instituciones en la consecución de sus objetivos. Sería equívoco analizar el funcionamiento de la Unión conforme parámetros o conceptos propios de los sistemas estatales, porque su legitimidad reside en el acuerdo entre los Estados miembros, plasmado en el Tratado constitutivo, en la participación de sus representantes en las instituciones europeas y en la propia necesidad de actuar conjuntamente para lograr la realización y el buen funcionamiento del mercado interior.

Según este enfoque, lo que buscan los Estados miembros, al crear la Unión Europea, es precisamente poner en marcha una forma diferente de abordar aquellos temas, de interés común, que requieren respuesta superando sus fronteras. Así, «la tecnocracia y el gobierno de expertos aparecen como una solución» en la que «las instituciones sobre las que se delega, se aíslan del control político y democrático para darles mayor

(4) Como señalan P. Dailler y A. Pellet, «le principe d'égalité souveraine voudrait que tous les Etats soient représentés dans tous les organes» (DAILLER, P.; PELLET, A., *Droit International public*, LGDJ, 5.ª ed., París 1994, pág. 595). Esto ocurre, con carácter general, en los órganos de las Organizaciones internacionales regionales o de composición restringida que, como es el caso de la Unión Europea, son todos de tipo plenario, es decir, se componen por miembros procedentes de todos los Estados miembros de la Organización y ello con independencia de los intereses que deban defender en el ejercicio de sus funciones. Cuando esto no ocurre, es decir, cuando el órgano de una Organización internacional tiene un número de miembros inferior al de los Estados miembros de la misma, suelen establecerse mecanismos de equilibrio, alternancias o reparto geográfico, precisamente para garantizar una mayor representatividad de sus actuaciones.

(5) MAJONE, G., «The credibility crisis of Community regulation», en *Journal of Common Market Studies*, n.º 38, 2000, págs. 273 s 302; MORAVCSIK, A., «In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing the Legitimacy of the European Union» en *Journal of Common Market Studies*, n.º 40, 2002, págs. 603 a 624.

eficiencia y credibilidad a los compromisos políticos a largo plazo» (6). Alejar la decisión de los ciudadanos y reducir el control de los responsables políticos en el proceso de adopción de determinadas decisiones no serían efectos colaterales del proceso de integración, sino objetivos buscados para mejorar la eficacia de la acción en determinados ámbitos que, se argumenta, son fundamentalmente técnicos y alejados, supuestamente, del debate político (7). La necesidad de realizar una gestión eficaz en estas materias justificaría, desde esta perspectiva, la pérdida de control porque éste la dificultaría.

Ahora bien, esta separación quirúrgica de lo técnico y lo político es artificial. Las competencias de la Unión Europea no son únicamente de carácter técnico, sino que tienen una naturaleza e incidencia políticas sustanciales (8). Además, «sin ser un Estado la UE ejerce poderes en algunas áreas (...) como si lo fuera (...) En este sentido, la UE plantea un desafío a la gobernanza «más allá» del Estado, puesto que dispone de mecanismos de autoridad y toma decisiones que afectan a los ciudadanos (...) con creciente merma de la *soberanía nacional* de los estados» (9). Por ello, cabe exigir a la Unión que cumpla con unos estándares de transparencia y rendición de cuentas ante los ciudadanos que permitan mejorar la calidad de su gobierno y de sus instituciones (10).

De hecho desde su origen, el proceso de integración europea fue dotado de una estructura institucional original en la que el poder legislativo se repartía entre tres instituciones: la Comisión, representante del interés genuinamente europeo, el Consejo, representante de los intereses de los Estados miembros y la Asamblea Parlamentaria, después Parlamento Europeo, representante del interés de los pueblos de Europa. El conocido como *método comunitario* conlleva un sistema de funcionamiento basado en un equilibrio de intereses que pretende legitimar la acción de la Unión Europea más allá de la pura participación de los Estados como

(6) Así lo destacan CZUBALA, Marcin Roman; PUENTE REGIDOR, Mónica; MITXELENA CAMIRUAGA, Carmen; «Los cambios en el modelo de gobernanza económica de la Unión Europea a partir de 2011: el efecto en su legitimidad democrática» en *Revista de Estudios Europeos*, n.º 66, Enero-Junio, 2015, pág. 78.

(7) RODRÍGUEZ AGUILERA-PRAT, Cesáreo, *El déficit democrático europeo*, ed. Catarata, Madrid, 2015, págs. 32-33.

(8) Por ejemplo, en relación con el tema que nos ocupa en este trabajo, no cabe duda de que, pese a definirse inicialmente con un carácter eminentemente técnico, la Unión Económica y Monetaria ha tenido un contenido altamente sensible desde un punto de vista político.

(9) RODRÍGUEZ AGUILERA-PRAT, C., *El déficit...*, *op. cit.*, pág. 47.

(10) Como señala E. Malaret, la definición de reglas claras y efectivas de transparencia sirven para garantizar el ejercicio responsable del poder, aseguran la rendición de cuentas y son componentes indispensables de la «buena gobernanza». MALARET, E., «Bon govern, transparència i rendició de comptes. Reforçant i completant la legitimitat democràtica dels poders públics», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 55, 2017, pág. 28.

miembros de la Organización internacional(11). La legitimidad de la Unión Europea «es una legitimidad legal, basada en la firma de Tratados por los gobiernos que adquieren compromisos políticos»(12). El problema es que se trata de un método de funcionamiento complejo, definido de arriba-abajo, y en el que los mecanismos de control democrático y rendición de cuentas ante los ciudadanos, aunque existen, son de difícil encaje y cuestionada eficacia.

b) El control democrático y la rendición de cuentas ante los ciudadanos

La pérdida de poder de los Parlamentos nacionales, el alejamiento de los ciudadanos respecto de los órganos que toman las decisiones y la falta de mecanismos de control político eficientes son elementos críticos que determinan los problemas de control democrático que padece la Unión Europea(13). La propia complejidad del *método comunitario* suscita problemas de transparencia. La ausencia de separación de poderes que se sustituye por un reparto de responsabilidades entre las instituciones que participan en el procedimiento legislativo, la falta de una relación de jerarquía, que se sustituye por una relación más bien horizontal, en el contexto del diálogo interinstitucional, no sólo resultan complejos sino que suponen un reto para que los ciudadanos puedan pedir responsabilidades frente a las decisiones adoptadas(14).

En este contexto, la preocupación por reforzar la legitimidad democrática de la Unión ha llevado a un progresivo refuerzo de las competencias y papel que corresponden al Parlamento Europeo, como institución que representa a los ciudadanos, desde que sus miembros pasaran a ser elegidos por sufragio universal directo, en 1979(15). Esta institución dispone de diferentes instrumentos de control político sobre las otras instituciones como, por ejemplo, la moción de investidura y la moción de censura

(11) Según se indicaba en una nota explicativa sobre el Método comunitario elaborada por el servicio de información de la Unión Europea en 2002, este método «permite a los Estados miembros compartir la soberanía de manera democrática y trabajar para el interés general de la Unión Europea» (doc. UE MEMO/02/102, Bruselas 22 de mayo de 2002).

(12) CZUBALA, Marcin Roman y otros, «Los cambios en el modelo de gobernanza económica...», *op. cit.*, pág. 77

(13) *Ibid*, pág. 78.

(14) Para Cesáreo RODRÍGUEZ-AGUILERA, «en el dilema democracia o integración, las élites han optado por lo segundo, sacrificando lo primero. El método comunitario es la expresión de esta estrategia elitista de tipo funcionalista que no explica a los ciudadanos ni lo que se hace ni adónde se pretende ir», RODRÍGUEZ-AGUILERA, Cesáreo, *El Déficit democrático...*, *op. cit.*, pág. 75.

(15) Como se indica en la Declaración sobre democracia anexa a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague, 7-8 abril de 1978.

en relación con la Comisión Europea; también la posibilidad de formular preguntas a la Comisión o el Consejo, así como, de debatir los informes que le presentan las instituciones de la Unión (16). Igualmente, el derecho de petición al Parlamento Europeo y la elección de un Defensor del Pueblo Europeo son mecanismos, que refuerzan el papel de los ciudadanos y que sirven, por tanto, desde su establecimiento con el Tratado de Maastricht, en 1992, al objetivo de facilitar el control democrático y la rendición de cuentas ante los ciudadanos (17).

Con todo, el Parlamento Europeo sigue considerándose insuficiente como pilar de legitimidad democrática de la Unión Europea. Además de que su capacidad de control y su participación en el proceso legislativo son limitadas, la ausencia de partidos políticos propiamente europeos impide que pueda producirse un verdadero debate político europeo y limita su papel como institución representativa de los ciudadanos (18). En relación con ello, cabe destacar que, como ha señalado reiteradamente el propio Parlamento Europeo, la legitimidad democrática de la Unión Europea debe evaluarse desde una perspectiva doble, la nacional, representada por el Consejo de la Unión, en el que los intereses de los ciudadanos europeos son defendidos como nacionales de cada Estado miembro, y la europea, simbolizada por el Parlamento. Y ello porque, uno de los límites a los que se enfrenta el Parlamento Europeo, como mecanismo de legitimidad, democrática es la ausencia de un *demos* europeo (19).

En este sentido, coincidimos en definir la Unión como una suerte de *demoicracia*, en la que no existe un único pueblo europeo, sino varios y en la que, por tanto, los mecanismos de control democrático y rendición de cuentas deben ajustarse a las *tensiones inherentes a una mutua aper-*

(16) Artículos 230 y 234 del TFUE. En relación con los informes, el artículo 15 del TUE establece que el Consejo Europeo le informará al término de cada reunión, el artículo 284.3 se refiere a los informes anuales del Banco Central Europeo y el artículo 287 a la declaración de fiabilidad de las cuentas y al informe anual del Tribunal de Cuentas. El artículo 17 TUE establece el papel del Parlamento en la elección y cese de los miembros de la Comisión.

(17) Estos mecanismos introducidos por el Tratado de Maastricht se regulan hoy en los artículos 227 y 228 del TFUE.

(18) En este sentido, Javier Aguirre señalaba que «la formación de la opinión y el debate público son ingredientes centrales en el funcionamiento de un sistema político», AGUIRRE, Javier, «Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea» en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 46, 2012, pág. 91.

(19) Véase, entre otras, la Resolución de 16 de febrero de 1989, sobre la estrategia del Parlamento Europeo con vistas a la creación de la Unión europea. A estos pilares de legitimidad cabría añadir otros específicos también de la estructura institucional europea como el Comité Económico y Social o el Comité de las Regiones que, aunque con carácter puramente consultivos, representan los intereses de los ciudadanos en tanto que actores sociales o económicos o habitantes de los entes regionales o locales de los Estados miembros.

tura entre pueblos separados(20). Esta noción permite evitar que el puro juego de mayorías, propio de la democracia dentro del Estado, introduzca disfunciones a nivel europeo. No es únicamente el apoyo de la mayoría de ciudadanos lo que dotará de legitimidad una determinada decisión, sino que es preciso tener en cuenta también cuántos ciudadanos la apoyan en cada Estado y, por ende, cuántos Estados. En este sentido, al tratar del control democrático y los mecanismos de rendición de cuentas debemos considerar que los mismos se producen, tanto a nivel europeo, como a nivel nacional(21).

Desde este enfoque, el equilibrio institucional, que fundamenta el método comunitario, corresponde a esta naturaleza híbrida de la legitimidad de la Unión —Estados y ciudadanos— como Organización internacional de integración. Ahora bien, para que se traduzca en un control por parte de los ciudadanos, entre otros aspectos, es preciso mantener la autonomía de los Estados miembros(22), respetar el papel que corresponde a cada institución en el método comunitario, con mayor transparencia(23), y la proporcionalidad en la acción de la Unión Europea, así como mejorar el papel de los Parlamentos nacionales en el control de las instituciones europeas(24).

Algunas de estas cuestiones se han intentado abordar en las últimas reformas de los Tratados y se han reflejado en los cambios ratificados en el Tratado de Lisboa(25). Ahora bien, las diferencias existentes entre los

(20) La noción de una Democracia europea se fundamenta en la configuración de la Unión como estados y ciudadanos que gobiernan juntos pero no como uno. Para defender esta postura Kalypso NICOLAÏDIS afirma que «the EU is neither a Union of democratic states, as “sovereignists” or “inter-governmentalists” would have it, nor a Union-as-a-democratic state to be, as “federalists” would have it. A Union-as-democracy should remain an open-ended process of transformation which seeks to accommodate the tensions inherent in the pursuit of radical mutual opening between separate peoples», NICOLAÏDIS, Kalypso, «European Democracy and its Crisis» en *Journal of Common Market Studies*, 2013, Vol. 51, núm. 2, pág. 352.

(21) Un examen exhaustivo de los mecanismos nacionales excede nuestro objeto de estudio, pero trataremos de incluir referencias puntuales al caso de España cuando corresponda.

(22) Lo que se correspondería con la introducción de cláusulas *opting in/opting out*.

(23) En este sentido, como destaca Javier AGUIRRE en relación con el Consejo, por ejemplo, «los ciudadanos no saben qué intereses nacionales defiende su Estado dentro del Consejo (...) esto es así porque el Consejo, tradicionalmente, ha sido una institución extremadamente opaca en su modo de proceder», AGUIRRE, Javier, «Problemas de legitimidad democrática...», *op. cit.*, pág. 97.

(24) NICOLAÏDIS, Kalypso, «European Democracy...», *op. cit.*, págs. 362 a 365.

(25) Destaca en este punto, el artículo 12 del TUE y el *Protocolo sobre el Cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea* que los vincula al procedimiento legislativo europeo con un papel de control del cumplimiento del principio de subsidiariedad y estableciendo un marco de cooperación interparlamentaria. Estas disposiciones, que cristalizan una cooperación ya iniciada en la práctica, han sido desarrolladas por el Parlamento Europeo en sus Resoluciones de 7 de mayo de 2009 sobre el desarrollo de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales con arreglo al Tratado de Lisboa (*DOUE C 212*, de 5 de agosto de 2010) y de 16 de abril de 2014, sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales (disponible en

Estados miembros y también entre los ciudadanos, en torno a la naturaleza y alcance de la integración política, suponen un límite en relación con los mecanismos de control democrático y rendición de cuentas. Se produce así la paradoja de que la Unión Europea se percibe, cada vez más, como una realidad alejada de los ciudadanos y fuera de su control pero, a la vez y por ello precisamente, se condiciona su funcionamiento al propio de una Organización internacional de Estados desconfiando de los avances en la integración política.

III. La Unión Económica y Monetaria como nueva política de la Unión Europea

Desde su origen, esta materia ha tenido una naturaleza eminentemente tecnocrática, tanto en su definición como en su gestión. Una vez más, se trata de una política definida de arriba-abajo. Se puede afirmar que el objetivo de implantar una Moneda única es mejorar la eficacia en el funcionamiento del Mercado Interior y, por tanto, se trataría de una decisión legítima y lógica en la perspectiva de buscar más eficacia en la realización y funcionamiento del principal objetivo de la integración económica europea. Igualmente, como se evidenciará en las próximas páginas, no cabe duda del carácter altamente técnico con el que se define la consecución de la moneda única. Sin embargo, también es evidente que su implantación tiene implicaciones políticas sustanciales, cuyo impacto sobre los ciudadanos, se hizo sentir desde el primer momento. Con la perspectiva que ahora nos interesa, cabe analizar cuáles fueron los mecanismos de control democrático y rendición de cuentas existentes en el origen de la propia idea de una Unión Económica y Monetaria (UEM) y en su definición en los Tratados tras el Tratado de Maastricht y, más recientemente, con el Tratado de Lisboa.

a) Una política configurada principalmente por expertos

La idea de añadir la UEM a los objetivos de integración económica se suscita, desde finales de la década de los sesenta, dentro de las iniciativas consensuadas entre los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros. En el Consejo Europeo de La Haya, de 1969, se acuerda trabajar para la consecución de la UEM, encargándose a un grupo de trabajo

(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=ES&reference=P7-TA-2014-0430>). El papel que se reconoce a los Parlamentos nacionales ha servido también para que se desarrolle la relación entre estos y la Comisión Europea como se refleja en el *Informe anual de 2012* (Doc. COM 2013(565) final, de 30 de julio de 2013).

de Alto nivel, presidido por el Primer Ministro de Luxemburgo, Pierre Werner, un informe al respecto. El informe Werner, que se presentó en octubre de 1970, contemplaba una integración por etapas y vislumbraba el posible establecimiento de una moneda única sin llegar a proponerla (26). La idea de la Unión Monetaria se retoma en 1977, por el entonces Presidente de la Comisión Europea, R. Jenkins, quien sugirió un amplio debate público sobre el tema para generar el consenso necesario en su consecución (27). Esta propuesta cristalizó en la creación del Sistema Monetario Europeo por el Consejo Europeo de Copenhague, en diciembre de 1978, con el objetivo de fomentar la cooperación y la creación de una zona de estabilidad monetaria entre los Estados miembros (28).

El objetivo de la moneda única se recupera con fuerza en el Acta Única Europea que preveía explícitamente la posibilidad de desarrollar la capacidad monetaria de la Comunidad, necesaria para el buen funcionamiento del Mercado interior (29). Este mandato se siguió con la constitución de un Comité, presidido por el entonces Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, y formado por expertos, con la misión de estudiar y proponer las etapas concretas que debían conducir a la UEM (30). Las conclusiones del Comité fueron aprobadas por el Consejo Europeo de Madrid, en diciembre de 1989, en el que se prevé la apertura de la Conferencia Intergubernamental sobre la UEM. La preparación de la Conferencia se atribuye a los órganos competentes, esto es, el Consejo ECOFIN y de Asuntos generales, la Comisión, el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales y el Comité Monetario. Junto a ello se elaboran en este período otros informes de expertos, a iniciativa de Francia, Reino Unido, España, Países Bajos o el Bundesbank alemán, por citar algunos. Pese a que en todo caso se trata de informes elaborados por Comités integrados por ex-

(26) *Rapport Werner concernant la réalisation par étapes de l'Union Economique et Monétaire*, Supplément au Bulletin 11-1970, Communautés Européennes.

(27) Discurso de Roy Jenkins en el Instituto Europeo de Florencia, 27 de octubre de 1977, disponible en http://www.cvce.eu/obj/address_given_by_roy_jenkins_on_the_creation_of_a_european_monetary_union_florence_27_october_1977-en-98bef841-9d8a-4f84-b3a8-719abb63fd62.html.

(28) La resolución por la que se establece el Sistema Monetario Europeo y cuestiones afines figura como Anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de 5 de diciembre de 1978 (disponibles en <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1992-1975/>).

(29) Artículo 20 del Acta Única Europea, que introduce un nuevo artículo 102.^a en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1986, Bruselas, 1986.

(30) El comité presidido por Jacques Delors estaba compuesto por los Presidente de los Bancos Centrales de los Estados miembros y tres expertos, un catedrático de Economía danés, N. Thygesen, el director General de la Banque des Reglements Internationaux de Basilea, Lamfalussy y el Presidente del Banco Exterior de España, M. Boyer (Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Hannover, 27 y 28 de junio de 1988, Doc. SN/2683/4/88). El texto íntegro del informe presentado el 17 de abril de 1989 puede consultarse en (http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf).

peritos nacionales, cabe destacar que en el debate estuvieron presentes diferentes opiniones y puntos de vista nacionales sobre la realización de este nuevo objetivo de integración económica europea.

El Parlamento Europeo participó también en los debates, llamando la atención sobre la necesidad de desarrollar los aspectos sociales afectados por la integración económica. No obstante, la principal preocupación del Parlamento, ante la reforma que debía acordarse en Maastricht, era reforzar su propia posición dentro de la estructura institucional de la Unión, cuestión esta que figuraba en el orden del día de la Conferencia intergubernamental sobre la Unión Política que se desarrollaba en paralelo. Los debates en torno a la necesidad de reforzar el déficit democrático y la transparencia en el funcionamiento de la integración europea formaban parte del orden del día de esta Conferencia y se planteaban, por primera vez, con fuerza en este marco. Ello condicionó los pocos resultados que, a este respecto, se plasmaron en la Conferencia intergubernamental de la UEM.

Los principales puntos objeto de debate al inicio de la Conferencia, en diciembre de 1990, eran la duración de las etapas en el proceso para establecer la moneda única y el grado de automatismo en la consecución de cada una de ellas. En la conferencia, las delegaciones nacionales estuvieron mayoritariamente formadas por expertos de los distintos Ministerios nacionales de economía y finanzas, si bien los acuerdos se consolidaban en las reuniones a nivel ministerial. Las negociaciones sobre la UEM y el desarrollo de la Conferencia intergubernamental también fueron objeto de debate y seguimiento en el seno de los diferentes Parlamentos nacionales (31). Con todo, los debates en esta materia no se caracterizaron precisamente por su apertura. Así, esta nueva política de la Unión se define eminentemente en el más alto nivel técnico y político (32).

Las características del proceso de negociación para el establecimiento de la UEM se traducen en un contenido y una gobernanza, también esencialmente tecnocrática y alejadas de mecanismos de control democrático

(31) En el caso de España, son varios los debates que en el Congreso de los Diputados abordaron el tema de la UEM. A título de ejemplo, este tema fue recurrente en el debate posterior a la comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores ante el Congreso tras el Consejo Europeo de Roma de octubre de 1990. Siguiendo las diferentes intervenciones preocupaban tanto el establecimiento de una Europa a diferentes velocidades, como la cuestión de la legitimidad y control de las estructuras de gobernanza. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Mixta para las Comunidades Europeas*, sesión de 8 de noviembre de 1990, n.º 169, 1990).

(32) Como señalan K. Dyson y K. Featherston «preparation of EMU bargaining positions and the management of negotiations were confined to the centres of political authority at the very heart of the machinery of the state (and of the EC Commission) (...) in the case of each of these structures only a very tiny group of politicians and officials were active players» (DYSON, K.; FEATHERSTON, K., *The road to Maastricht: the negotiating economic and monetary union*, Oxford University Press, 1999, págs. 14-15).

y rendición de cuentas. El Título VII sobre política económica y monetaria, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, según las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht, otorga un papel principal al Consejo y al Consejo Europeo, junto con el Banco Central Europeo en el liderazgo y poder de decisión. También participan la Comisión y el Parlamento Europeo pero el equilibrio entre las instituciones difiere del propio del método comunitario, dado que tanto el poder de iniciativa legislativa de la primera, como el poder de control político y decisión del segundo se limitan enormemente.

b) Una política compleja con un sistema de gobernanza complejo

El Tratado no establece una política económica europea, sino que únicamente prevé la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. En este ámbito, el Consejo es la institución que tiene un mayor poder de decisión, dándose también un importante protagonismo, al Consejo Europeo. La coordinación de las políticas económicas se desarrollará sobre la base de las orientaciones generales, definidas por el Consejo Europeo, previo informe del Consejo de la Unión, eso sí, a recomendación de la Comisión Europea (33). Esta institución conserva en parte el papel que se le atribuye en el método comunitario. Por un lado, tiene un cierto poder de iniciativa y un importante papel de control de cumplimiento sobre los Estados miembros. El Parlamento Europeo también tiene un cierto papel en la gobernanza económica pero únicamente a título informativo (34) y a título consultivo, en el procedimiento legislativo de desarrollo de las disposiciones del Tratado (35).

Entre las disposiciones relativas a la coordinación en materia de política económica, cabe destacar la referencia a que los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos. Este objetivo, que constituye uno de

(33) Artículo 99 del Tratado de la Comunidad Europea tras la entrada en vigor de las modificaciones del Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992.

(34) La obligación de informar al Parlamento Europeo sobre las recomendaciones aprobadas por el Consejo en relación con las orientaciones generales, ha permitido al Parlamento participar en este debate a través de la adopción de Resoluciones de iniciativa en la que expresa su posición al respecto y pide, reiteradamente, que se preste especial atención al crecimiento sostenible y el empleo, formulando propuestas concretas de modificación del texto a aprobar. Véase por ejemplo la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Recomendación de la Comisión relativa a las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad en el marco de las directrices integradas para el crecimiento y el empleo correspondientes al período 2005-2008, de 26 de mayo de 2005 (DOUE C 117, de 18 de mayo de 2006)

(35) En su mayoría las disposiciones del Tratado en esta materia, hasta la reforma del Tratado de Lisboa se remitían al procedimiento del artículo 252 del TCE, esto es el conocido como procedimiento de cooperación que establecía una doble lectura del Parlamento Europeo.

los criterios necesarios para entrar a formar parte de los Estados de la moneda única, se acompaña de un complejo procedimiento de control, en el que la Comisión ocupa un papel principal, junto con el Consejo y el Comité Monetario (36). El control del déficit público se configura sobre la base de criterios objetivos y sin referencia alguna a su posible impacto sobre políticas del Estado en otros ámbitos como los sociales o culturales. En junio de 1997, el Consejo Europeo sentó las bases del llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento que ponía el acento en el control del déficit público de los Estados de la zona euro (37). El Pacto se desarrolla a través de varios Reglamentos adoptados por el Consejo de la Unión, primero, en julio de 1997 (38) y, más tarde, en el año 2005 (39). El Parlamento Europeo únicamente participa en la adopción con carácter consultivo (40). Se trata, por tanto, de una cuestión en la que los Estados miembros tienen el poder de decisión —ya sea por venir definidas directamente en el Tratado, en el Protocolo anexo o por la unanimidad del Consejo que se requiere para modificar el contenido del Protocolo (41).

En relación con la política monetaria, la responsabilidad principal recae en el Banco Central Europeo (BCE) y en el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que se definen como instituciones independientes, aunque el Consejo y el Consejo Europeo tienen también un papel relevante (ambos limitados, en la práctica, a la participación de los Estados de la zona euro). Mucho más limitado es el papel que se reconoce a la Co-

(36) El procedimiento se completa en un Protocolo Anexo al Tratado

(37) Resolución del Consejo Europeo de Ámsterdam sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, *DOUE C 236* de 2 de agosto de 1997.

(38) Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo a la *aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo*, *DOUE L 209*, de 2 de agosto de 1997; Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al *reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas*, *DOUE L 209*, de 2 de agosto de 1997.

(39) Reglamento (CE) n° 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, *por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas* y Reglamento (CE) No 1056/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005, *por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo*, *DOUE L 174*, de 7 de julio de 2005.

(40) Por ejemplo, en la reforma del Reglamento 1466/97, la Comisión rechazó las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo en primera lectura, aceptando las formuladas en segunda lectura. Estas no se incluyeron finalmente, sin embargo, en el texto final del Reglamento de reforma. (*Recomendación para la segunda lectura <Título> sobre la Posición Común del Consejo con vistas a la adopción del Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas </Título>*, (Doc. A6-0204/2005 de 20 de junio de 2005).

(41) El protagonismo de los Estados miembros es más que evidente si tenemos en cuenta la capacidad de influencia de Francia y Alemania para evitar la puesta en marcha del procedimiento en el 2003.

misión, centrada en su función de control de los Estados miembros, y particularmente al Parlamento Europeo, que únicamente es consultado, para la adopción de algunas decisiones puntuales, aunque sí tiene una cierta función de control político general (42).

Por lo que se refiere al control sobre el BCE y al SEBC, precisamente el Tratado les exige actuar con plena independencia (43). Esta independencia fue uno de los puntos objeto de debate en las negociaciones porque este modelo, inspirado en el sistema alemán, se contraponía al francés, que da un mayor poder de influencia al Gobierno sobre el Banco Central (44). Con todo, existe un cierto control democrático en la designación del Presidente y miembros del Comité Ejecutivo del BCE que son nombrados, de común acuerdo, por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, a recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo, pero también al propio Consejo de Gobierno del BCE. También, como mecanismo de control y rendición de cuentas es de destacar la obligación de informar al Parlamento anualmente sobre la política monetaria desarrollada durante ese período. Precisamente, a través del poder de consulta legislativa y del deber de ser informado, afirma el Parlamento haber «hecho todo lo posible para asegurar una mayor transparencia y control democrático en el ámbito de la UEM» (45).

En definitiva, la UEM es una política que, tanto en el proceso de definición, como en su configuración en los Tratados, se define por y para expertos con una gran complejidad en su funcionamiento. Ello dificulta el ejercicio de un control democrático y de rendición de cuentas. Ciertamente los representantes de los Estados miembros en el seno del Con-

(42) Este papel de control le sirve al Parlamento para solicitar reiteradamente que se le implique lo máximo posible en la gobernanza de esta política europea. Véase por ejemplo la Resolución sobre la introducción del ecu como moneda de curso legal (informe del Grupo de trabajo MAAS), (DOCE C 151, de 19 de junio de 1995, pág. 483); Resolución del Parlamento Europeo sobre la Unión Económica y Monetaria (DOCE C 339, de 18 de diciembre de 1995, pág. 65), la Resolución del Parlamento Europeo de sobre el Informe Anual 1996 del Instituto Monetario Europeo (IME) (DOCE C 200, de 30 de junio de 1997, pág. 32); Resolución sobre la coordinación de la política económica en la tercera fase de la UEM: aspectos comunes y vías hacia adelante (DOCE C 388, de 22 de diciembre de 1997, pág. 36).

(43) Sí se someten al control jurídico del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así el Tratado prevé que el Gobernador podrá ser relevado de su mandato en caso de violación del Tratado. Además, todos los actos u omisiones del BCE están sujetos a la revisión e interpretación del Tribunal, lo que es similar a las otras instituciones. El Tribunal también controlará el cumplimiento de los Tratados por los Bancos Centrales nacionales.

(44) En este sentido el representante del grupo de Izquierda Unida en el Congreso de los Diputados llamaba la atención sobre el hecho de que esta «independencia» no debía traducirse en un «descontrol» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, sesión de 8 de noviembre de 1990, n.º 169, 1990, doc. cit.).

(45) Resolución del Parlamento Europeo sobre el EMU@10: Los primeros 10 años de la Unión Económica y Monetaria y retos futuros, de 18 de noviembre de 2008, DOCE C 16, de 22 de enero de 2010, pág. 11.

sejo son responsables políticos ante los respectivos Parlamentos nacionales, pero nuevamente la propia complejidad de los temas a tratar, así como la necesidad de lograr consensos y mayorías a nivel europeo, limita el impacto de este mecanismo de control, al menos en los primeros años cuando, ante la opinión pública mayoritaria, la eficacia de la UEM era bien valorada y, por ello, poco cuestionada. Es a partir de las dificultades derivadas de la crisis económica y financiera internacional y, en particular, de la crisis de la deuda soberana en los países de la zona euro cuando se evidencian las insuficiencias y se ponen de manifiesto los problemas de gobernanza de la UEM (46).

IV. ¿Hacia un mayor control democrático y rendición de cuentas en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria?

El Tratado de Lisboa, con el objetivo de reforzar la legitimidad democrática y la transparencia en el proceso de integración europea, aumenta los poderes del Parlamento Europeo, convirtiendo, por ejemplo, el procedimiento de codecisión de esta institución con el Consejo en el procedimiento legislativo ordinario, es decir, el que supuestamente debe ser más habitualmente utilizado. En el Título relativo a la UEM del nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), este pasa a ser también el procedimiento legislativo aplicable, con carácter general, para el desarrollo de las disposiciones del Tratado, aunque se mantengan también sin modificaciones los supuestos sometidos a pura consulta al Parlamento Europeo (47). En todo caso, la introducción del procedimiento legislativo ordinario en esta materia implica un papel más relevante para el Parlamento Europeo cuando las medidas se articulan a través de normas de derecho derivado europeo.

Ahora bien, precisamente muchas de las reformas en la gobernanza de la UEM han sido principalmente de naturaleza intergubernamental. La crisis incrementó las divergencias entre los Estados partícipes y ajenos a la moneda única. Ello favoreció que las reformas para hacer frente a la crisis se desarrollaran fuera del ámbito de los Tratados constitutivos, esta-

(46) En palabras de Diego LÓPEZ GARRIDO, «la crisis significó tomar conciencia de los límites e insuficiencias del gobierno de la UEM, reducida a la gestión de una moneda desde Frankfurt, y con una Unión Económica mutilada» (LÓPEZ GARRIDO, Diego, «La reforma de la Unión Económica y Monetaria como reacción a la crisis», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 21, Enero-junio, 2014, pág. 385).

(47) Básicamente se sustituye el procedimiento de cooperación, de doble lectura del Parlamento Europeo, por el procedimiento legislativo ordinario, que conlleva la codecisión del Consejo y del Parlamento. Pero los supuestos en los que el Parlamento Europeo sólo era consultado se mantienen sin modificaciones, coexistiendo pues estos dos procedimientos.

bleciéndose un entramado paralelo en el que, sin embargo, se confiere un papel principal a algunas instituciones de la Unión. Esta modificación del sistema previsto en los tratados por procedimientos no previstos no ha tenido tampoco el éxito esperado, manteniéndose buena parte de las dificultades e incógnitas que se pretendían resolver, lo que «ha abierto un gran debate sobre la legitimidad y transparencia en la toma de decisiones» (48).

De hecho la complejidad del conjunto de instrumentos y medidas adoptado es tal que se nos plantean serias dificultades para sistematizar nuestro análisis. Con todo, pese a aceptar como punto de partida la situación de déficit creciente en los mecanismos de control democrático y rendición de cuentas, nos planteamos examinar los que hayan podido producirse o desarrollarse en relación, por un lado, con las estructuras de carácter intergubernamental, entendiéndolo por ello aquellas que no funcionan dentro del marco legal estricto del derecho de la Unión, y por otro lado con las medidas de derecho derivado que, con fundamento jurídico en los Tratados constitutivos, se han ido adoptando desde 2010. Este doble enfoque permite evidenciar cómo han podido operar distintos mecanismos de control, si bien con las limitaciones propias de la complejidad del tema.

a) La intergubernamentalización en la gobernanza de la UEM

Como se indicaba en el apartado anterior, desde un principio, el papel principal en la gobernanza de la UEM corresponde al Consejo Europeo y al Consejo de la Unión que representan los intereses de los Estados miembros. En este contexto, «las decisiones políticas importantes destinadas a encauzar la salida de la crisis han sido adoptadas por el Consejo Europeo» (49). Además, también corresponde un papel destacado al denominado Eurogrupo, que se define como una reunión informal de Ministros de los Estados miembros de la zona euro que, en su formación

(48) CZUBALA, Marcial Roman y otros, «Los cambios en el modelo de gobernanza económica...», *op. cit.*, pág. 79. En el mismo sentido, Manuel LÓPEZ ESCUDERO destaca que «la evolución institucional provocada por la crisis ha afectado al equilibrio institucional del UE, favoreciendo el intergubernamentalismo y provocando un déficit de legitimidad democrática, porque la restricción de los poderes de los parlamentos nacionales no se ha visto compensada por un incremento de poder del Parlamento Europeo (LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, «La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿Una auténtica Unión Económica en Formación?, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 50, 2015, pág. 423.

(49) ORTEGA GÓMEZ, M., «La Unión Europea frente a los retos políticos, económicos y sociales de la crisis de la eurozona», en BONET PÉREZ, Jordi; SAURA ESTAPÀ, Jaume (Eds.), *El Derecho internacional de los derechos humanos. Estudios desde la perspectiva de su aplicabilidad*, Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 208-213.

de Ministros de Finanzas tendrá la responsabilidad de coordinar y liderar sus trabajos(50). Según hemos indicado, la diferente situación ante la crisis, de los Estados miembros de la zona euro, dio un protagonismo mayor, si cabe, a este órgano *ad hoc*, favoreciendo el desarrollo de estructuras particulares no siempre dentro del ámbito de lo previsto en los Tratados constitutivos. Así, los Estados miembros han enfrentado la situación de crisis a través de la creación de una serie de estructuras, en su mayoría de carácter intergubernamental, que incrementan enormemente la complejidad de la gobernanza de la UEM y dificultan, tanto el control, como la implementación de mecanismos de rendición de cuentas ante los ciudadanos.

En 2010, el Consejo, a propuesta de la Comisión, decidió la creación del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)(51). Este Mecanismo se crea sobre la base del artículo 122 párrafo 2 del TFUE. En virtud de esta disposición y según prevé el Reglamento, corresponde al Consejo decidir sobre la concesión del préstamo, a propuesta de la Comisión y sólo se exige que el Presidente del Consejo informe al Parlamento Europeo de la decisión tomada. Igualmente, el Parlamento será informado del Memorándum de Acuerdo sobre las condiciones de la ayuda entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión. Además, al encontrar su base jurídica en el TFUE, el MEEF puede beneficiarse de los mecanismos de garantía, particularmente ante el Tribunal de Justicia de la UE, propios del derecho de la Unión(52).

Aproximadamente un mes más tarde de la creación del MEEF, se acordó la creación de la llamada Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF). Esta vez no se parte de una base jurídica del TFUE sino que se actúa mediante la creación de una Sociedad Anónima, con sede en Luxemburgo y constituida conforme a la legislación de ese Estado con el objeto de dar servicios de préstamo y préstamos a los Estados de la zona

(50) Protocolo sobre el Eurogrupo anexo al TFUE.

(51) Reglamento (UE) 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, *por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera*, DOUE L 118, de 12 de mayo de 2010.

(52) Como afirma Ferran ARMENGOL el MEEF podría ser objeto «de recursos directos ante el TJUE y la posibilidad de atacarlo indirectamente a través de las jurisdicciones nacionales, con la posibilidad de abrir el incidente prejudicial ante el propio Tribunal de Justicia de la Unión». Con todo, el mismo autor destaca que esta protección jurisdiccional puede verse limitada por la forma en que se define la legitimación activa en anulación de los Reglamentos de la UE. En esta línea, el Tribunal de Justicia consideró inadmisibles un recurso presentado contra el Reglamento 407/2010, por considerar que el demandante que veía peligrar su pensión de jubilación, no estaba directa e individualmente afectado por el mismo. ARMENGOL FERRER, Ferran, «El sistema de garantías jurisdiccionales de los agentes intervinientes en la Unión Económica y Monetaria», en OLESTI RAYO, A. (Coord.), *Crisis y coordinación...*, *op. cit.*, pág. 147. El caso al que se hace referencia es el Auto del Tribunal General (Sala Tercera) de 15 de junio de 2011, asunto T-259/10, *Ax contra Consejo*.

euro. La FEEF se sitúa pues fuera del marco jurídico de los Tratados constitutivos de la UE. Su relación con los Estados de la zona euro se formaliza a través de los compromisos de aval que los Estados asumen y por el Acuerdo Marco que éstos suscriben con la FEEF (53). La naturaleza jurídica del Acuerdo Marco también parece difícil de determinar dado que una de las partes es la propia FEEF, esto es, una entidad privada, no un sujeto de derecho internacional, ello abunda en la confusión y complejidad creciente que caracterizan esta materia (54).

De carácter estrictamente intergubernamental es el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, adoptado el 9 de diciembre de 2011 (55). Este Tratado tiene por objeto reforzar los mecanismos de coordinación de los Estados miembros en relación con el objetivo de consecución de la UEM (56). Como tal Tratado internacional su ratificación ha pasado los procedimientos y controles nacionales en los diferentes Estados miembros. En el caso de España, su ratificación fue sometida a autorización por Ley Orgánica (57). Las disposiciones del Tratado especifican su sometimiento al derecho de la Unión y su carácter, por tanto, complementario del mismo. Son numerosas las disposiciones del Tratado que prevén la vinculación del Parlamento Europeo y, en particular, de los Parlamentos nacionales a la Gobernanza económica europea. Con todo es una participación en general consultiva e informativa. Sí es de interés destacar, al menos, la reiterada llamada a fomentar el debate sobre estas cuestiones en el seno de los Parlamentos nacionales. También se hace referencia expresa al respeto de las prerrogativas de los Parlamentos nacionales en relación al mecanismo corrector del déficit público previsto en el artículo 3 del Tratado.

(53) Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, *BOE* 164, de 11 de julio de 2011.

(54) Con todo, en la ficha de análisis de esta disposición en el *BOE* se la califica como de Acuerdo internacional y como tal fue tramitado (vid. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión de 22 de junio de 2010, n.º 176). La naturaleza singular se evidencia también en las previsiones para la resolución de conflictos que puedan surgir en su aplicación. Si se trata de conflictos entre los Estados parte, se someterán al Tribunal de Justicia de la UE. Por el contrario, si se trata de conflictos entre los Estados y la FEEF se someterán a los tribunales de Luxemburgo. Además, se prevé que, con carácter general, las obligaciones no contractuales se interpretarán de conformidad con el derecho inglés.

(55) *BOE* 178, de 26 de julio de 2012.

(56) Como señala Diego López, este Tratado no es tanto un elemento de gobernanza más, cuanto un paso hacia la definición de una política económica en la que la regla de oro del equilibrio presupuestario «contrasta con la Estrategia Europea 2020, que con tanta satisfacción la Presidencia española pudo patrocinar y aprobar en junio de 2010 y que llevaba en su seno el impulso al crecimiento y el empleo. Estos desaparecieron de escena y no volvieron», LÓPEZ GARRIDO, Diego, «La reforma de la Unión Económica...», *op. cit.*, pág. 393.

(57) *Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.*

Ahora bien, el Tratado prevé que dicho mecanismo corrector deberá garantizarse mediante normas nacionales *preferentemente de rango constitucional*(58).

El siguiente instrumento, creado también al margen de los tratados, es el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Este Mecanismo se crea precisamente para sustituir y continuar la tarea del MEEF y de la FEEF. Pero a diferencia de lo que se hizo para crear el MEEF, los Estados optan por establecer una nueva organización internacional, el MEDE, con personalidad jurídica propia y creada por un Tratado internacional suscrito por los Estados miembros de la zona euro(59). La relación del MEDE con la UE es compleja. El Tratado MEDE atribuye competencias a instituciones de la UE, como la Comisión o el Consejo, pero tiene una estructura orgánica propia. En este sentido, se ha cuestionado incluso la compatibilidad del MEDE con los Tratados constitutivos(60). Pero, el TJUE en su sentencia, de 27 de noviembre de 2012, rechazó tal incompatibilidad dado que las responsabilidades de las instituciones de la UE en este ámbito se consideran dentro del interés general de la UE(61). La ayuda del MEDE se somete a una estricta condicionalidad, como ocurría en el caso del MEEF. El cumplimiento de las condiciones es controlado por la Comisión Europea y el BCE.

El tratado MEDE prevé algunos mecanismos de control y rendición de cuentas sobre sus propias instituciones. Es de interés mencionar la obligación de auditoría externa que impone el artículo 29 del Tratado y la remisión del informe anual del Comité de Auditores a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros (esto es todos los Estados de la zona euro) y al Tribunal de Cuentas Europeo. En relación con el Consejo de Gobernadores, principal órgano de decisión del MEDE, está compuesto por los Ministros de Economía y Finanzas de los Estados miembros de la

(58) En el caso de España, ya en Agosto de 2011 se había procedido a una reforma constitucional para incorporar el principio de estabilidad presupuestaria al artículo 135 de la Constitución.

(59) Como afirma Yolanda Martínez, «el Tratado MEDE instituye una nueva organización internacional, con personalidad jurídica propia, con sede en Luxemburgo y regida por el Derecho internacional público». Vid. MARTÍNEZ MATA, Yolanda, «Mecanismo Europeo de estabilidad: complemento de los instrumentos de coordinación de las políticas económicas de los Estados de la zona euro», en OLESTI RAYO, Andreu, (Coord.) *Crisis y coordinación de políticas...*, op. cit., pág. 40. El texto íntegro del Tratado, ratificado por España en junio de 2012, se encuentra publicado en el BOE 239, de 4 de octubre de 2012. En el caso de España, se sometió al procedimiento del artículo 94.1 de la Constitución.

(60) El Sr. Thomas Pringle, parlamentario irlandés, planteó una demanda contra la decisión de Irlanda de ratificar el Tratado MEDE porque se fundamentaba en la Decisión del Consejo 2011/199, que constituía una modificación ilegal del TFUE y, por tanto, era nula.

(61) Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 27 de noviembre de 2012, asunto C-370/12, *Thomas Pringle contra Government of Ireland y el Attorney General*. En el mismo sentido, se había pronunciado también el Abogado General, Sra. Juliane Kokott, en sus Conclusiones sobre el caso, de 26 de octubre de 2012.

zona euro. Los miembros del Consejo de Administración son nombrados por cada uno de los Estados miembros del Eurogrupo. Por tanto, el principal problema para un control más eficiente es la complejidad y escasa transparencia con la que trabajan estas instituciones.

Cabe señalar también que, como la ayuda de la FEEF, la del MEDE se condiciona a una valoración de la Comisión, el BCE y la Autoridad Bancaria Europea, la decisión de concederla corresponde al Consejo de la Unión. Su implementación conlleva la firma de un Memorando de Entendimiento, negociado y firmado, por la Comisión Europea y el Estado miembro que recibe la ayuda. En este memorando se estipulan las condiciones y criterios generales de política económica que el Estado debe cumplir (62). Su conclusión por el Estado miembro puede ser objeto de debate en el Parlamento nacional, aunque las condiciones de necesidad del Estado no lo sitúan en una posición que permita cambios sustanciales en el mismo (63). Finalmente, la información al Parlamento Europeo de las medidas adoptadas no supone realmente un debate público que permita cuestionarlas. Ello unido a su cuestionable eficacia para superar la situación de crisis son otros factores que han alimentado más, si cabe, las críticas a la ausencia de un control democrático y de una rendición de cuentas efectivos (64).

b) El desarrollo de la Gobernanza de la UEM por normas de derecho derivado

El control del Pacto de Estabilidad y Crecimiento era la principal prioridad de la Unión Europea ante la crisis de la deuda soberana (65). Desde la perspectiva del control democrático, el aspecto quizás más relevante de las reformas iniciadas, a partir de 2010 es que los instrumentos de derecho derivado se adoptan por el procedimiento legislativo ordinario, lo que ha conferido al Parlamento Europeo un papel que no había tenido

(62) A título de ejemplo cabe citar el Memorando y el Acuerdo entre España y la Comisión Europea con ocasión del apoyo recibido del FEEF para, según se indicaba, «reforzar la estabilidad financiera» en este Estado. Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012, *BOE* 296, de 10 de diciembre de 2012.

(63) En este sentido algunos autores destacan la clara situación de desigualdad entre los Estados en el MEDE porque el sistema de ponderación de votos da más poder de decisión a unos que a otros, sólo Alemania y Francia disponen de una suerte de derecho de veto (vid. CZUBALA, Marcin Roman, «Los cambios en el modelo de gobernanza económica...», *op. cit.*, pág. 84).

(64) *Ibid*

(65) LÓPEZ GARRIDO, Diego, «La reforma de la Unión Económica...», *op. cit.*, pág. 391.

antes. Ello coincide con la preocupación destacada en varias de estas medidas, en particular las referidas a fortalecer la disciplina fiscal de los Estados, por aumentar la implicación del Parlamento Europeo en la Gobernanza económica de la Unión y le ha permitido introducir algunos cambios en el contenido de las disposiciones que se aprobaban (66). Cabe destacar también, a título de ejemplo, la referencia al empleo como objetivo a proteger y lograr en el marco de la revisión del procedimiento de supervisión económica y presupuestaria y de déficit excesivo (67). Igualmente, se ha aumentado el papel de los Parlamentos nacionales en el Semestre Europeo en el marco de estos mecanismos de supervisión. De hecho, en este ámbito, puede producirse incluso un diálogo directo de los Parlamentos nacionales con la Comisión Europea, especialmente en los Estados que requieren de examen previo de sus presupuestos generales, lo que constituye una novedad que puede ayudar a desarrollar nuevas prácticas de relación.

(66) Así por ejemplo, en los considerandos del Reglamento 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, *sobre ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro*, se destaca la necesidad de una mayor participación del Parlamento Europeo en las cuestiones económicas y a ello responde el diálogo económico que se establece en el artículo 3 del Reglamento. Este artículo es en parte resultado de la aceptación de las enmiendas formuladas por el Parlamento a la propuesta de la Comisión (Informe de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo, de 2 de mayo de 2011, doc. A7-0180/2011).

Tanto este primer Reglamento como el resto de medidas del conocido como Six-Pack se adoptaron por acuerdo entre las instituciones tras la primera lectura del Parlamento Europeo sin requerir el pase a la segunda fase del procedimiento legislativo ordinario. Así se adoptaron el Reglamento 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; el Reglamento 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; el Reglamento 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; el Reglamento 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo y 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 (Todos ellos publicados en el *DOUE L 306*, de 23 de noviembre de 2011).

(67) Reglamento 472/2013 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 y Reglamento 473/2013, 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 (*DOUE L 140* de 25 de mayo de 2013, págs. 1 y 11). Sobre la posición del Parlamento Europeo véase los *Informes de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios* sobre los citados Reglamentos de 24 de mayo de 2012, Documento de sesión (Doc. A7-0172/2012) y de 29 de mayo de 2012, Documento de sesión (Doc. A7-0173/2012). Sobre estas cuestiones véase, entre otros, el estudio realizado por OLESTI, A., «La evolución del pacto de estabilidad y crecimiento», en OLESTI RAYO, A. (Coord.), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, CEI-Tribuna internacional, Marcial Pons, Barcelona, 2013, págs. 53 a 74.<Titre>

Con todo, las medidas adoptadas otorgan un gran poder de control a la Comisión sobre los Estados miembros en materia presupuestaria. La coordinación y supervisión se ejercen con carácter preventivo e, incluso, está prevista la posibilidad de imponer sanciones si el Estado no cumple con sus obligaciones de contención de la deuda y el déficit. Estos objetivos se priorizan de forma absoluta siendo la referencia al crecimiento y el empleo más un mecanismo para cumplir las obligaciones del Estado que un fin en sí mismo. En este contexto, el sistema genera una situación de potencial indefensión de los derechos de los ciudadanos de aquellos Estados miembros que sean sujetos, por ejemplo, al procedimiento de déficit excesivo lo que condicionará su competencia en materia presupuestaria y, por tanto, su capacidad para desarrollar políticas públicas.

Otro de los ámbitos en los que se han introducido cambios significativos es el del sistema financiero. Desde esta perspectiva, destaca la creación de la Unión bancaria, como una obligación para los Estados miembros de la zona euro, y la constitución del BCE en supervisor bancario único europeo (68). Se pretende con ello garantizar la estabilidad de las entidades financieras y su capacidad para hacer frente a nuevas situaciones de riesgo. El Parlamento Europeo que, en este ámbito únicamente participa a título consultivo, se mostró partidario de la Unión bancaria aunque le preocupa la necesidad de garantizar la transparencia en su funcionamiento y en el mecanismo único de supervisión (MUS) (69). De hecho, al depender éste del BCE que, como ya hemos señalado, está sometido a un control democrático muy limitado, resulta evidente que esta Unión bancaria nace débil en ese punto.

A estas deficiencias, trata de responder en parte, el Acuerdo interinstitucional firmado entre el Parlamento Europeo y el BCE relativo a las normas prácticas de ejecución de la rendición de cuentas democrática y de la supervisión del ejercicio de las tareas encomendadas al BCE en el marco del MUS (70). En virtud de este Acuerdo, el BCE rendirá cuentas anual-

(68) Reglamento 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de Crédito (*DOUE L 287*, de 29 de octubre de 2013).

(69) Informe de la Comisión de Asunto Económicos y Sociales del Parlamento Europeo de 3 de diciembre de 2012 (doc. A7-0392/2012). En el mismo sentido se pronunciaba el Parlamento en su resolución «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria», de 20 de noviembre de 2012, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el informe de los Presidentes del Consejo Europeo, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Eurogrupo titulado «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria» (*DOUE C 419*, de 16 de diciembre de 2015).

(70) Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo relativo a las normas prácticas de ejecución de la rendición de cuentas democrática y de la supervisión del ejercicio de las tareas encomendadas al Banco Central Europeo en el marco del mecanismo único de supervisión (*DOUE L 320*, de 30 de noviembre de 2013).

mente de sus tareas de supervisión ante el Parlamento Europeo. Ahora bien, el procedimiento que se establece es el de la mera información al Parlamento sobre las actividades realizadas, estableciéndose una obligación de secreto y discreción en relación al contenido de los informes. En definitiva, aunque el MUS se establece para generar la confianza de los ciudadanos y pese a que la independencia con la que actúa el BCE responde a la lógica de un sistema que pretende garantizar la imparcialidad, «el nuevo modelo tiende a alejarse de la sociedad civil, los objetivos de la reestructuración financiera se articulan para dar respuesta a las incertidumbres y problemas de los ciudadanos pero su plasmación en la realidad lo alejan de la representación, control político y participación ciudadana» (71).

La adopción de disposiciones en este ámbito se completa con el establecimiento del Mecanismo Único de Resolución de entidades bancarias (MUR) que se fundamenta en el artículo 114 de TFUE y se tramita por el procedimiento legislativo ordinario. (72). Además, también en este ámbito aparecen estructuras nuevas como la Junta Europea de Riesgos Sistémicos o la Junta Única de Resolución que abundan en esta ya compleja y, por ende, poco transparente realidad. Todas estas instituciones se caracterizan por su funcionamiento independiente y por un prácticamente inexistente control político de su función (73).

Con todo, parece que la tendencia a solucionar los problemas por la vía intergubernamental se está reduciendo en favor de volver al marco jurídico de los Tratados. En la medida en que ello permita volver a la aplicación del método comunitario, debería servir para aportar mayor claridad y transparencia a la gobernanza de la UEM. El problema es que, mientras el TFUE prevé únicamente la coordinación entre las políticas económicas de los Estado miembros, la tendencia que parece creciente como consecuencia de las necesidades que se plantean es la de desarrollar una Política económica europea (74).

(71) CZUBALA, Marcin Roman, «Los cambios en el modelo de gobernanza económica...», *op. cit.*, pág. 89.

(72) Reglamento 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DOUE L 225 de 30 de julio de 2014). Como en los anteriores, el acuerdo entre Parlamento Europeo y Consejo se logra tras el dictamen en primera lectura.

(73) No así jurídico. Su funcionamiento sí está sometido al control del Tribunal de Justicia de la UE.

(74) Por este motivo, Manuel LÓPEZ ESCUDERO afirma que «el desarrollo de la gobernanza económica de la zona euro desde 2010 ha agotado las posibilidades ofrecidas por las bases jurídicas del derecho originario, según las cuales (...) la competencia de la UE en el ámbito de la política económica es sólo de coordinación» (LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, «La nueva gobernanza económica...», *op. cit.*, pág. 430).

V. Conclusiones

El funcionamiento de la UEM evidencia serios problemas desde la perspectiva del control democrático y la rendición de cuentas. Se trata de un sistema de gobernanza más complejo, alejado de los ciudadanos y poco transparente que el propio de la Unión Europea. Si ya el debate sobre la ausencia de mecanismos de control democrático y rendición de cuentas en el derecho de la UE plantea la debilidad de los mismos, en el ámbito de la UEM se complica por la coexistencia de estructuras de naturaleza intergubernamental ajenas a los esquemas propios de la integración, con los característicos de la UE. Ello abunda en la complejidad, falta de transparencia y, por tanto, dificultad en el control y rendición de cuentas. A menudo, se hace particularmente difícil articular una rendición de cuentas porque las responsabilidades en relación con los procesos de decisión no están claras.

El problema del control democrático en el ámbito de la UEM se plantea desde un origen por la propia confusión en la atribución de competencias en esta materia. Por un lado, se atribuye a la Unión competencias exclusivas en relación con la Moneda Única, en política monetaria. Por otro lado, las competencias en materia de política económica son de coordinación. Tampoco ayudan a la transparencia la regulación de algunas materias en Protocolo anexo al Tratado. Cuestión esta favorecida por la flexibilidad. No todos los Estados miembros participan en la Unión Monetaria y es éste un ámbito en el que se ha impuesto la Europa a dos velocidades.

La paradoja de una unión monetaria que no vino acompañada de una unión económica evidenció sus disfunciones con las dificultades para gestionar la crisis de la deuda soberana. El carácter sistémico que parece adquirir la situación evidencia, no obstante, que es necesario superar esta dicotomía y tender hacia una Unión Económica europea y hacia una integración de este ámbito en el método comunitario de funcionamiento. Sabemos que ello no implica la existencia de un control democrático eficaz, pero en la medida en que se simplifiquen los procedimientos y se funcione conforme a mecanismos generales, el sistema será más transparente y, en este sentido, más susceptible de control ciudadano.

LABURPENA: Doktrinak sarri eta sakon aztertu du kontrol demokratikoa eramateko eta kontu emateko mekanismoen eskasia Europar Batasunaren jardunean. Orokorrean, kontu horren inguruan kontrako jarrerak dauden arren, eztabaida Europako Ekonomia eta Diru Batasunaren alorrera murrizten denean, adostasuna handiagoa da. Zehazki, zor subiranoaren krisiak ekarritako erreakzioa dela-eta, kontu hauetan ad hoc ekintzei (gubernuen arteko nagusiki) lehentasuna eman zaielako, metodo komunitariotik erabat aparteak izan arren. Erakunde, egitura eta estatuen ordezkarien funtzionamenduan oraindik ere gardentasun gutxiago egotea eragiten du konplexutasunak. Nolanahi ere, euro eremuan atzera ere «normaltasuna» bueltatzea zaila bada ere, badirudi, denbora pasa ahala, normaltasun hori lagungarri izango dela benetako politika ekonomiko europarra taxutzeko. Funtzionamendua sinplifikatzeko eta ardura daukaten erakundeen papera argitzeko balio badu, kontrol demokratikoaren eta kontu ematearen kalitatea hobetzeko ere balioko du.

GAKO HITZAK: Zilegitasuna. Demokrazia. Erantzukizuna. Gardentasuna. Kontrola.

RESUMEN: La deficiencia en los mecanismos de control democrático y rendición de cuentas en el funcionamiento de la Unión Europea ha sido ampliamente debatida por la doctrina. Aunque, con carácter general, existen posturas divergentes al respecto, cuando el debate se circunscribe al ámbito de la UEM, el consenso es mayor. Y ello porque, en particular, como reacción a la crisis de la deuda soberana, en esta materia, se han priorizado vías de acción ad hoc, eminentemente de naturaleza intergubernamental y ajenas al método comunitario. La complejidad abunda en la falta de transparencia en el funcionamiento de las instituciones, estructuras y representantes de los Estados en este ámbito. Con todo, la difícil vuelta a la «normalidad» en la zona euro parece convertirse, con el paso del tiempo, en aliada al objetivo de establecer una verdadera política económica europea. Si ello sirve para simplificar el funcionamiento y aclarar el papel de las distintas instituciones responsables, se mejorará la calidad del control democrático y la rendición de cuentas.

PALABRAS CLAVE: Legitimidad. Democracia. Responsabilidad. Transparencia. Control.

ABSTRACT: The deficiency of the mechanisms of democratic control and accountability in the functioning of the EU has been widely discussed by the doctrine. Although, in general, there are conflicting opinions, consensus is greater when the debate is limited to the field of the EMU. That is particularly because as a reaction to the sovereign debt, ad hoc actions have been prioritised in this area, eminently those of intergovernmental nature and outside the Community method. The complexity abounds with the lack of transparency of the functioning of the institutions, structures and representatives in this field. However, the difficult return to «normality» within the euro zone seems to become over time in an ally

to the objective of establishing a true European economic policy. If that works so as to simplify the functioning and to clarify the role of the responsible different institutions, the quality of the democratic control and accountability will be improved.

KEYWORDS: Legitimacy. Democracy. Accountability. Transparency. Control