

---

# LA JURIDIFICACIÓN DE LA AUSTERIDAD FISCAL EN EUROPA: RESTRICCIONES PRESUPUESTARIAS DENTRO DE LA DINÁMICA FEDERAL EUROPEA

Corrado Caruso

*Profesor Asistente, Università di Bologna*

**Resumen.** Una de las características que definen al neoliberalismo tal como se ha desarrollado en Europa es la consagración normativa de la idea de austeridad fiscal. De hecho, durante la última crisis económica, tanto en la izquierda como en la derecha europeas proliferaron movimientos y liderazgos euroescépticos que han hecho de la crítica a la austeridad, y a sus negativas consecuencias sobre estados de bienestar nacionales, su principal *leitmotiv*. Este artículo examina los medios que ha tomado la juridificación de la austeridad fiscal en Europa, desde sus orígenes en la doctrina ordoliberal alemana de postguerra, pasando por su consagración en los tratados de Maastricht y Lisboa, y concluyendo con su rigidización a través de las medidas de recuperación económica negociadas por los ejecutivos nacionales y las autoridades europeas tras la reciente crisis económica. Asimismo, y a fin de ofrecer un punto de referencia con el cual evaluar el sistema europeo de *governance* económica federal, este artículo explora la dinámica federal cooperativa que se ha desplegado históricamente en los Estados Unidos de Norteamérica, donde las medidas de disciplina presupuestaria consagradas en los distintos estados se han visto complementadas, desde la era del New Deal en adelante, con mecanismos de intervención anticíclica provenientes del nivel federal, que le otorgan a la política fiscal norteamericana una flexibilidad y un pragmatismo del que la política fiscal europea carece.

**Palabras clave.** Austeridad fiscal, ordoliberalismo, neoliberalismo, Unión Europea, federalismo comparado.

Cítese como: Caruso, C. (2016) “La juridificación de la austeridad fiscal en Europa: restricciones presupuestarias dentro de la dinámica federal europea”, en *Derecho y Crítica Social* 1(2) 1(2) 447-504. ISSN 0719-5680. Recibido el 29 de julio de 2015, aprobado para su publicación el 10 de septiembre de 2015. Publicado previamente en *Forum di Quaderni Costituzionali* 7 (2015). Traducción de Fernando Muñoz, Universidad Austral de Chile. Contacto del autor: corrado.caruso@unibo.it.

---

# THE JURIDIFICATION OF FISCAL AUSTERITY IN EUROPE: BUDGETARY RESTRICTIONS WITHIN THE EUROPEAN FEDERAL DYNAMICS

Corrado Caruso

*Assistant Professor, Università di Bologna*

**Abstract.** One of the features that characterize neoliberalism as it has developed in Europe is the normative entrenchment of the idea of fiscal austerity. In fact, during the last economic crisis, in both the European Left and the Right proliferated Eurosceptic movements and leaders that have embraced as their main *leitmotiv* the critique of austerity and of its negative consequences over the national welfare states. This article explores the means that the juridification of fiscal austerity in Europe has adopted, from its origins in the postwar German ordoliberal doctrine, through its enshrinement in the Maastricht and Lisbon treaties, up to its tightening through the measures of economic recovery negotiated by national executives and European authorities in the aftermath of the recent economic crisis. Furthermore, in order to offer a point of reference for assessing the European system of federal economic governance, this article probes the cooperative federal dynamic that has unfolded historically in the United States of America, where the measures of budgetary discipline enacted in the various states have been complemented, since the New Deal era, with mechanisms of anticiclic intervention stemming from the federal level, which endow the American fiscal policies a flexibility and a pragmatism that the European fiscal policies lack.

**Key words.** Fiscal austerity, ordoliberalism, neoliberalism, European Union, comparative federalism.

Cite as follows: Caruso, C. (2015) “La juridificación de la austeridad fiscal en Europa: restricciones presupuestarias dentro de la dinámica federal europea”, in *Derecho y Crítica Social* 1(2) 1(2) 447-504. ISSN 0719-5680. Previously published in *Forum di Quaderni Costituzionali* 7 (2015). Received on July 29, 2015 and approved for its publication on September 10, 2015. Translated by Fernando Muñoz, Universidad Austral de Chile. Author contact: corrado.caruso@unibo.it.

**E**n Europa, la reciente crisis económica ha evidenciado las incongruencias institucionales de la Unión Europea (UE), nacida sobre las cenizas de un continente arrasado por la II Guerra Mundial, y organizada según los dictámenes de la doctrina funcionalista, que predicaba la progresiva delegación de funciones estatales en organismos supranacionales integrados por un personal burocrático altamente calificado. La dinámica centrípeta de matriz funcionalista fue conducida mediante un proceso de integración negativa; esto es, a través de un proceso “apolítico” orientado a la creación, mantenimiento y desarrollo de un mercado único europeo<sup>1</sup>. La consecución de un mercado perfectamente integrado se logró con la centralización, a partir del Tratado de Maastricht de 1992, de las políticas monetarias, encomendadas al Banco Central Europeo (BCE), órgano *ad hoc* de conducción monetaria independiente de los estados miembros de la UE.

El funcionalismo se ha revelado como una doctrina propicia para la creación de un modelo económico ordoliberal, como el que inspiró la reconstrucción de la Alemania de postguerra. El sistema económico ordoliberal propugna la estabilidad de los precios, obtenida a través de la contención de las dinámicas inflacionarias y un atento control sobre la cantidad de dinero circulando en el mercado, así como requiere de un poder público fuerte y una poderosa estructura administrativa, capaz de intervenir, en clave antimonopolística, para corregir las ineficiencias del mercado.

Muchas de las soluciones adoptadas por el derecho europeo primario –esto es, el derecho de los tratados– se basan en un diseño ordoliberal, fundado esencialmente sobre la necesidad de mantener y consolidar el mercado único. Encuentran así su justificación la exigencia de adoptar una moneda única, y de promover un área monetaria saludable a través de políticas que mantengan precios estables, balanzas de pago sustentables, y finanzas

---

<sup>1</sup> En la dinámica intergubernamental, el rol de impulso está entregado al Consejo Europeo, quedándole a la Comisión funciones puramente técnico-administrativas que tienden a poner en un rol secundario al Tribunal Europeo de Justicia. Véase Dehousse-Boussageut (2014) 9.

públicas sanas. Se justifican así, desde esta perspectiva, las directivas normativas que imponen, tanto a nivel estatal como a nivel supranacional, la existencia de presupuestos equilibrados. De esta manera, la política económica, si bien encomendada a los estados miembros, está inserta en una red de obligaciones y límites cuyo control le corresponde a la Comisión Europea, y que limitan la soberanía nacional en materia de política económica, al subordinar las políticas económicas domésticas a la política monetaria establecida por el BCE.

Las medidas adoptadas durante la crisis económica han acentuado las incongruencias de esta “Comunidad de Estabilidad” (*Stabilitätsgemeinschaft*, según la definición ofrecida por el Tribunal Constitucional alemán). Las principales reformas han gatillado un proceso asimétrico de centralización horizontal de la función de política económica, y de valorización vertical de los ejecutivos y marginalización de los parlamentos, tanto europeo como nacionales, delineando una especie de “federalismo ejecutivo” a escala europea. La rigidización de la división entre el gobierno monetario, encomendado a un órgano supranacional que decide sobre la base de evaluaciones autónomas, y la *governance* económico-fiscal, entregada a una coordinación interestatal supervisada por la Comisión, confirma el alejamiento neofuncionalista de las *policies* orientadas a la protección del mercado europeo respecto de la política democrática, actividad que debe ser entendida como la búsqueda del interés general de los ciudadanos en un contexto institucional de libertad.

Las singularidades de la dinámica centrípeta europea saltan a la vista si esta es contrastada con otras experiencias, desde hace tiempo tomadas como modelo por el desarrollo federal de la Unión Europea; así por ejemplo, en los Estados Unidos pese a que diversos estados hayan adoptado autónomamente medidas de equilibrio fiscal que constriñen el gasto público, el gobierno federal mantiene la libertad de actuar de manera anticíclica para mantener el nivel de los servicios ofrecidos por las entidades federales, actuando en nombre del *general welfare* del pueblo estadounidense.

En realidad, y confirmando las influencias de las políticas ordoliberales en la construcción europea, el prototipo que inspira a Europa no son los Estados Unidos; es más bien la experiencia alemana la que representa el laboratorio

institucional del proceso de federalización europeo, tanto desde el punto de vista de la disposición institucional general, como desde el aspecto de las medidas fiscales adoptadas en el curso de la crisis económica. No solamente, de hecho, el concepto de “federalismo ejecutivo” fue adoptado, en sus orígenes, en referencia al sistema alemán, como sinónimo de homogeneización política impuesta desde el centro; adicionalmente, una reciente reforma constitucional alemana del 2009 (*Föderalismusreform II*) ha impuesto a dicha nación, tanto a nivel federal como de los *Länder*, estrictas constricciones presupuestarias y límites a la deuda pública.

La exportación del modelo alemán a escala supranacional, en un contexto que carece de los contrapesos propios de un estado federal, acentúa, adicionalmente, el conflicto entre los valores sectoriales de la Unión, que buscan tutelar la competitividad de los mercados y la eficiencia economicista, y el orden material de los sistemas nacionales que, en cuanto ordenamientos *políticos*, buscan proteger el interés general de los ciudadanos. En este sentido, sólo un proceso *político* de transformación de la *governance* en un auténtico *government* puede solucionar este conflicto axiológico fundamental inmanente al orden europeo, latente desde la fundación de la Unión y que ha hecho eclosión con la crisis económica.

La historia que aquí se contará sirve de contexto a la emergencia de movimientos como Syriza y Podemos y al ascenso de liderazgos como el de Jeremy Corbyn, pero también de movimientos como el UK Independence Party y liderazgos como el de Marine Le Pen. La aparición de estos movimientos se explica debido a que la delimitación de la soberanía de los estados fue llevada a cabo mediante la entrega de funciones a órganos que no son responsables políticamente; y es necesario, en este sentido, reconocer que existe un déficit democrático en la construcción misma de Europa. Los movimientos que surgieron después de la crisis, tanto en la izquierda como en la derecha, reivindican en este contexto una nueva lucha por la soberanía, por poner volver a poner al centro de la cuestión europea el interés general de los ciudadanos. El problema es, sin embargo, que todos estos movimientos dirigen su mirada hacia el pasado, más que hacia el porvenir: volviendo a concentrarse en la cuestión de la soberanía nacional, olvidan el pecado original de Europa, que no nació de un pacto constituyente entre

movimientos políticos opuestos, sino que de tratados internacionales promovidos por élites burocráticas. En lugar de más Europa, en el sentido de una Europa democrática, social y solidaria, desean un retorno al obsoleto –y burgués– estado-nación, en el cual los fenómenos que aquí se analizarán se replican.

### I. EN LOS ORÍGENES DEL MODELO ECONÓMICO EUROPEO: LA *STABILITÄTSGEMEINSCHAFT*

La reciente crisis económica se ha traducido, en el espacio público europeo, en una crisis institucional de la Unión. Una crisis, para algunos, inevitable, si se piensa en las disposiciones sobre *governance* económico-monetary, resultado transaccional de la separación, a partir del Tratado de Maastricht, entre política monetaria, encomendada a una institución supranacional, y política económica, gestionada mediante procedimientos de coordinación intergubernativos. Han emergido, de hecho, las limitaciones del enfoque teórico que históricamente ha provisto de justificación política a las dinámicas organizativas europeas. Desde el momento de la Declaración del Ministro de Relaciones Exteriores francés Robert Schuman, en la vigilia del Tratado de París de 1951, y que sentó las bases para la institución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la integración europea no ha sido el producto de “*une construction d’ensemble*”, esto es, de una obra cuya totalidad haya sido proyectada de manera unitaria, sino de “*réalisations concrètes*”, es decir, de iniciativas específicas, llevadas adelante por parte de élites político-burocráticas<sup>2</sup>.

La política de los pequeños pasos, inspirada por el francés Jean Monnet, ha representado en los hechos la consecución de la doctrina funcionalista; tal orientación, elaborada en sus orígenes en el ámbito de la comunidad internacional, insistía en la necesidad de instituir organismos, compuestos de personal altamente calificado y seleccionado por los gobiernos nacionales, a

---

<sup>2</sup> Schuman (1950).

los cuales delegar funciones típicamente realizadas por los aparatos estatales. La proliferación de estas autoridades en los sectores más dispares habría conducido al desarrollo de una cooperación horizontal entre estados, orientada a la prestación de servicios e independiente del control externo de un sujeto político central<sup>3</sup>.

En Europa, sin embargo, tales organismos internacionales, reconducibles siempre a la voluntad de los estados individualmente considerados, habrían conducido a una fragmentación nacional peligrosa para el mantenimiento de la reencontrada unidad europea; de ahí la necesidad de construir tales organizaciones como autoridades supranacionales tecnocráticas, independientes de la voluntad estatal, y capaces de tomar autónomamente decisiones en las materias delegadas. La acción de tales instituciones, dirigida en sus orígenes a la regulación económica, se habría gradual e inevitablemente extendido también a otros campos, creando así un efecto de *spill-over*, capaz de unificar las áreas reguladas y así diluir los intereses funcionales y sectoriales en el interés general de la comunidad. Las organizaciones sectoriales habrían así fundado, progresivamente, una comunidad política unitaria<sup>4</sup>.

La doctrina neofuncionalista ha marcado las distintas etapas de la integración europea. Desde el punto de vista teórico, primero, y en el plano político, posteriormente, ha prevalecido por sobre el intento federalista de dar inicio a una centralización fundada en instituciones *políticas* de tipo paraestatal legitimadas democráticamente<sup>5</sup>. El medio práctico de la

---

<sup>3</sup> Mitrany (1945) 32 y ss.

<sup>4</sup> En ese sentido, véase al “padre” del neofuncionalismo, Hass (1958).

<sup>5</sup> El funcionalismo y el federalismo han representado tradicionalmente los términos dentro de los cuales se ha desarrollado el discurso de integración europea. Aunque ambas perspectivas coinciden con el objetivo básico de una unificación supranacional, ellas difieren en el método para alcanzar este objetivo: mientras que el funcionalismo se basa en la delegación de funciones estatales a autoridades tecnocráticas, el “constitucionalismo federalista” (Spinelli 1985, 151 y ss.) reivindica la necesidad de atribuir poderes a un ente unitario constituido de conformidad con el principio de separación de poderes. En

realización de la doctrina neofuncionalista ha sido la integración *negativa*, conducida mediante un proceso “apolítico” que resultó ser instrumental a la creación, mantenimiento y desarrollo del mercado europeo. Incluso, la unión monetaria propuesta por el Informe Delors y posteriormente incorporada en el Tratado de Maastricht<sup>6</sup>, fue concebida como una medida de perfeccionamiento del mercado único, a fin de derribar los obstáculos subsistentes a la libre circulación de mercancías y capitales<sup>7</sup>.

En este contexto, la decisión de dejar a la coordinación de los gobiernos nacionales la adopción de las líneas guías en materia de política económica, tomada en Maastricht y formalizada en el respectivo tratado, así como heredada por el Tratado de Lisboa<sup>8</sup>, ha representado la necesaria

---

contraste con estas dos familias de pensamiento, y de la mano de la evolución de la integración europea, se ha abierto paso una tercera opción teórica que, bajo el nombre de “constitucionalismo multinivel”, ha intentado articular las características particulares de la Unión Europea dentro de las categorías clásicas del constitucionalismo liberal-democrático (Partridge 2002, 511 y siguientes; Palermo 2005; P. Bilancia 2012, 37).

<sup>6</sup> El Informe, elaborado por un comité presidido por el entonces Presidente de la Comisión, apuntaba a la unificación de los mercados financieros, la introducción de un tipo de cambio fijo o un sistema de moneda única (superando así el sistema de tipo de cambios estables, pero cambiante, del Sistema Monetario Europeo; véase Tosato 2007, 18 y siguientes; Baroncelli 2000, 151 y siguientes).

<sup>7</sup> En cuanto a la circulación de mercancías, una moneda nacional fuerte puede tener el efecto de un impuesto “indirecto” para las mercancías exportadas. En este sentido, un mercado no puede decirse que está totalmente integrado si las tasas de cambio de las monedas nacionales afectan al comercio. La necesidad de una conducción supranacional de la moneda también se justifica a la luz de la teoría del así llamado “cuarteto irreconciliable” (T. Padoa Schioppa, 1992, 116 y ss.), que muestra cómo un sistema económico caracterizado por una total libertad de comercio, una plena movilidad del capital, tipos de cambio fijos –o por lo menos controlados– y autonomía nacional en el gobierno de la política monetaria, tiende inevitablemente a la implosión (como ha quedado demostrado desde la salida de Italia y Gran Bretaña del Sistema Monetario Europeo en 1992).

<sup>8</sup> En materia de política económica, la UE se limita a una mera “competencia paralela” (Gaja-Adinolfi 2014, 128 y ss.) de coordinación de las acciones de los Estados: de acuerdo con el art. 2.3 TFUE, de hecho, “los Estados miembros coordinarán sus políticas



contrapartida a la comunitarización de las políticas monetarias<sup>9</sup>. Históricamente, aquel fue un compromiso entre quienes, encabezados por los franceses, querían mantener la soberanía estatal en las decisiones fundamentales de política económica, y quienes, liderados por los alemanes, aspiraban en cambio a la centralización de las políticas monetarias, a través de la creación de un órgano *ad hoc*, independiente y neutral respecto a las instituciones políticas nacionales.

Las diversas posiciones expresadas al momento de la redacción del Tratado de Maastricht no deben, sin embargo, ser concebidas exclusivamente en los términos de una *lucha por la soberanía*, esto es, en torno a distintas modalidades de integración. Las diferencias ocultaban, en realidad, modos específicos de entender las tareas y funciones del poder público y, en última instancia, del modelo económico escogido para el espacio público europeo: a la naciente Comunidad Europea, la tarea de garantizar la integración de los mercados y vigilar que el régimen se mantuviese competitivo; a los estados, las funciones fundamentales de intervención en estímulo de la economía. En ese sentido, es evidente la deuda cultural que la Unión Económica y Monetaria (UEM) le debe a las teorías ordoliberales, que durante años han influenciado las decisiones político-económicas alemanas<sup>10</sup>. Tal doctrina, nacida como reacción teórica a algunos eventos que han caracterizado a la historia económica alemana (como su liberalismo sin reglas a inicios del siglo XX y el intervencionismo monetario del régimen nacionalsocialista), considera al mercado como un orden institucional cuyo carácter competitivo ha de ser mantenido, a fin de permitir el equilibrio entre oferta y demanda y garantizar, de esta manera, una asignación óptima de los recursos<sup>11</sup>. La excesiva concentración de la riqueza y la inflación son percibidas, desde esta

---

económicas y de empleo según las modalidades establecidas en el presente Tratado, la definición de las cuales es competencia de la Unión”.

<sup>9</sup> Fabbrini, S. (2013) 1008; Caruso & Morvillo (2014) 711.

<sup>10</sup> Confirmaciones en Sharpf (2011) 8 y ss.; Somma (2014) 35 y ss. Sobre el BCE como una filial del modelo del *Bundesbank* alemán, véase Bifulco (2005) 43 y ss.

<sup>11</sup> Felice (2008) 19 y ss; Dullien & Guérot (2012).

perspectiva, como fenómenos que distorsionan dicho equilibrio, y que generan altos costos para los operadores económicos: el sistema económico ordoliberal busca preservar la estabilidad de los precios a través de la contención de la dinámica de la inflación y una estrecha vigilancia sobre la cantidad de dinero disponible en el mercado. Esta propuesta teórica se traduce, en el plano político, en la fórmula de la *economía social de mercado*. Tercera vía entre modelos económicos dirigistas y modelos inspirados en la asignación de los recursos por parte de la “mano invisible” del mercado, la economía social de mercado representa la solución alemana a la “redistribución del ingreso en la forma de prestaciones de seguridad social, pagos de rentas, compensación de cargas [...]”, y una “[...] ‘política coyuntural’ orientada a promover un “estado de pleno empleo en el marco de las posibilidades de movimiento de las economías de mercado”<sup>12</sup>.

El ordoliberalismo requiere de un poder público enérgico, que haga abandono del *laissez-faire* típico del liberalismo clásico, sin caer en la estagnación del intervencionismo estatal. En otros términos, las instituciones públicas deben estructurarse como un Estado regulador, llamado a corregir, en clave antimonopólica, las ineficiencias del mercado. La doctrina ordoliberal explica muchas de las decisiones que han traducido en términos normativos el compromiso alcanzado en Maastricht, posteriormente confirmadas por el Tratado de Lisboa: un mercado único como rasgo identitario del orden económico europeo (art. 3.1 TUE), en el ámbito de “una economía social de mercado altamente competitiva, tendiente al pleno empleo” (art. 3.3 TUE); la adopción de una moneda única y la creación de un organismo supranacional, independiente de la voluntad de los estados, al cual confiar su dirección<sup>13</sup>; la estabilidad de los precios

---

<sup>12</sup> Müller-Armack (2010) 92-3.

<sup>13</sup> Los tratados describen al Banco Central Europeo como una institución técnica supranacional, compuesta por un comité ejecutivo de seis personalidades de “reconocido prestigio y experiencia profesional en el sector monetario o bancario” y por un comité directivo en el cual participan “los directores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda sea el euro” (respectivamente, art. 283.2 y 283.1 del

como misión fundamental político-institucional del Banco Central Europeo<sup>14</sup>; la separación rígida, como ya se ha señalado, entre gestión monetaria y política económica, debida a la adopción de diferentes regímenes normativo-institucionales.

El artículo 121 TFUE, de hecho, tras haber afirmado que “[l]os Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo”, entrega a este último la tarea de elaborar, sobre la base de una recomendación de la Comisión, “un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión”, el cual debe ser posteriormente aprobado por el Consejo. La dirección de la política económica está, en consecuencia, centralizada, pero de una manera dispersa, puesto que está confiada a representantes de los ejecutivos nacionales reunidos en organismos que operan mediante procedimientos dialógicos de tipo intergubernativo<sup>15</sup>.

Pese a que el Tratado de Lisboa cuenta el sustento de las políticas económicas generales de la Unión entre las tareas del Banco Central y del

---

TFUE), el Banco Central Europeo es “independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas”, y “las instituciones, órganos y organismos de la Unión y de los gobiernos de los estados miembros respetarán esta independencia” (art. 282.3 TFUE). La forma de designación de los miembros del Comité Directivo, de acuerdo con un procedimiento cualificado (designado por una supermayoría del Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo del Banco Central Europeo), y la no renovabilidad de su mandato, de duración de ocho años, ofrecen testimonio de su independencia.

<sup>14</sup> Véanse los artículos. 127, 282 TFUE, art. 2 Protocolo N° 4 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. En este sentido, el BCE tiene una tarea esencialmente monofuncional, que lo distingue de los sistemas bancarios multifuncionales. Tenga en cuenta, en particular, el Sistema de la Reserva Federal norteamericano, que, además de velar por la estabilidad de precios, tiene entre sus tareas controlar las tasas de interés y, sobre todo, promover el pleno empleo. Véase la *Federal Reserve Act*, 12 US Code § 225a (Mantenimiento del crecimiento a largo plazo de los agregados monetarios y crediticios), en Baroncelli 2014, pp. 128-129.

<sup>15</sup> Sobre el carácter reflexivo del *intergovernmentalism*, Moravcsik (1993) 498.

Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)<sup>16</sup>, la asimetría institucional, producida por el contraste entre el gobierno supranacional de la moneda y la *governance* intergubernamental de la economía, produce como efecto indirecto una supremacía sustancial de las decisiones de política monetaria por sobre las decisiones de política económica, al contrario de lo que ocurre en otras experiencias, donde el impacto de la política gubernativa económica pone la política monetaria al servicio de aquella<sup>17</sup>. En otros términos, y para decirlo en las palabras del Tribunal Constitucional alemán, detrás del arreglo económico-monetario inaugurado en Maastricht se encuentra la idea “según la cual el valor del dinero, y por lo tanto el fundamento económico general de la política financiera [pública]”, encuentran su mejor garantía en “un banco central independiente, en lugar de órganos públicos cuyas posibilidades de acción y medios dependen esencialmente del volumen y el valor del dinero, así como de un consentimiento limitado en el tiempo por las fuerzas políticas”<sup>18</sup>.

En coherencia con la perspectiva ordoliberal, el principio de una “economía de mercado abierta y de libre competencia” (art. 119.1 TFUE) impone una “eficiente asignación de recursos” (art. 120 TFUE), una especie de *optimum* alcanzable solamente con políticas que mantengan “precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable” (art. 120 TFUE). La creación de un área financiera óptima a escala supranacional necesita, de hecho, de un proceso de convergencia que traduzca la estabilidad monetaria en una estabilidad económico-financiera:

---

<sup>16</sup> Cfr. Art. 282.2 TFUE, que junto al objetivo de estabilidad de precios, cuenta entre las funciones del SEBC el apoyo a las “políticas económicas generales de la Unión”.

<sup>17</sup> Destaca Baroncelli (2014) 129, por ejemplo, que junto a las dos primeras tareas de apoyo a la estabilidad de precios y consecución del pleno empleo, el FED norteamericano tiene como tarea secundaria el apoyo de las políticas económicas del gobierno. No es casualidad, entonces, que sea considerado tradicionalmente como una agencia independiente del gobierno federal. Baroncelli (2000) 100 y ss.

<sup>18</sup> En ese sentido se inclina la decisión de 1993 del Tribunal Constitucional alemán sobre la ley que autoriza la ratificación del Tratado de Maastricht y sobre la ley de revisión de la Ley Fundamental.

de ahí el imperativo dirigido a los estados consistente en tener finanzas públicas virtuosas, de evitar déficits excesivos y de mantener, en definitiva, una relación positiva entre el déficit anual y la cantidad total de la deuda pública, por un lado, y el producto interno bruto, por el otro<sup>19</sup>; de ahí, asimismo, la decisión de imponer a la Unión misma, en el art. 310.3 del TFUE, la obligación de mantener un presupuesto contable equilibrado, y, por el contrario, de excluir la apertura de un procedimiento contra los déficits excesivos de los estados en “grave recesión económica” (lo que entrega a las autoridades nacionales, al menos implícitamente, y dentro de ciertos límites, la posibilidad de desempeñar funciones macroeconómicas anticíclicas)<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Véase el art. 1 del Protocolo sobre procedimiento de déficit excesivo anexo al Tratado de Maastricht, que por primera vez estableció, en vista a la adopción de una moneda única, los parámetros máximos de un 3% entre el déficit y el PIB, y de un 60% entre la deuda y el PIB. Estos límites se encuentran hoy en el Protocolo N° 12, anexo al Tratado de Lisboa.

<sup>20</sup> En virtud del artículo 126.2 TFUE, letra a), el procedimiento de déficit excesivo no se gatilla si la proporción entre el déficit y el PIB ha descendido sustancial y continuadamente y ha llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia, o bien si el exceso sea sólo excepcional y temporal, y la relación entre ambos se mantenga cercana al valor de referencia. De acuerdo con el art. 2 reg. n. 1467/1997, el exceso es excepcional y temporal cuando “sea resultado de un acontecimiento inhabitual fuera del control del estado miembro y de gran impacto en la posición financiera de las administraciones públicas, o cuando obedezca a una grave recesión económica”. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) fue modificado en 2005 a raíz de los procedimientos realizados contra Francia y Alemania, procedimientos que posteriormente concluyeron con la no adopción de sanciones de parte del Consejo. Este último, de hecho, después de haber formulado recomendaciones sobre las medidas a adoptar por los dos países para reiniciar el procedimiento de déficit excesivo, decidió suspender las sanciones, legitimando así un sistema autónomo y paralelo al procedimiento ordinario (véase CGCE, *Comisión c. Consejo de la UE*, C-27/04, que anuló las conclusiones del Consejo adoptadas en noviembre de 2003). Después de este evento, el PEC ha sido modificado por el Reglamento n° 1055/2005/CE, que tiene como objetivo hacer una vigilancia preventiva más estricta de los presupuestos nacionales, y por el Reglamento N° 1056/2005 / CE, que ha aumentado el margen de discrecionalidad de la Comisión y del Consejo en la evaluación de las vulneraciones a los límites al déficit, reduciendo el umbral de “gravedad” de la crisis económica (“una tasa de crecimiento negativo del PIB anual o [...] una pérdida acumulada

Para incentivar una disciplina nacional virtuosa en materia presupuestaria y evitar conductas de *moral hazard*, el derecho primario prohíbe a la Unión y a sus estados miembros de hacerse cargo de las deudas de otros estados miembros (*no bail out clause*)<sup>21</sup>. Tal prohibición va en tándem con la prohibición, dirigida al Banco Central Europeo y a los bancos centrados nacionales, las autoridades y los organismos de derecho público de la Unión o de los estados miembros, de adquirir directamente títulos de deuda pública de estos últimos (art. 123.1 TFUE)<sup>22</sup>. La única excepción, admitida en circunstancias calificadas, está regulada en el artículo 122.2 TFUE, que posibilita la asistencia financiera, decidida por el Consejo a propuesta de la Comisión, en caso de dificultades graves en un Estado miembro “ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar”.

El *budgetary code* de la Unión, que delinea el principio de responsabilidad de los estados miembros en la gestión de las finanzas públicas propias<sup>23</sup>, es el corazón de la *Stabilitätsgemeinschaft*: necesariamente apolítica<sup>24</sup>, la Comunidad de estabilidad no se hace cargo de todos los potenciales intereses de la colectividad europea, sino tan sólo de aquello que sea funcional a la consecución de un mercado altamente integrado inspirado en la libre competencia<sup>25</sup>.

---

de producción durante un período prolongado de bajo crecimiento anual del PIB en relación con el crecimiento potencial”) y la inserción de una serie de factores que hacen que sea más flexible la evaluación de las instituciones de la UE.

<sup>21</sup> Art. 125 TFUE.

<sup>22</sup> Para completar el cuadro, el art. 124 TFUE prohíbe las medidas que ofrezcan a la Unión o a los estados miembros formas de acceso privilegiado a las entidades financieras.

<sup>23</sup> Louis (2010) 678; Donati (2013) 341-2.

<sup>24</sup> Joerges (2014) 290.

<sup>25</sup> Véase la sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht.

## II. LA GOVERNANCE ECONÓMICA EN TIEMPO DE CRISIS

Tal modelo ha sufrido, tras las medidas adoptadas frente a la crisis económica, una evolución tan sólo parcialmente coherente con sus premisas.

Tras haber golpeado a los Estados Unidos, las tensiones económicas desembarcaron en Europa. Aquí, la presión financiera condujo a la explosión de las tasas de interés de los títulos de deuda pública, a una “contracción del gasto público” y al consiguiente aumento de los esfuerzos recaudatorios fiscales, “con fuertes tensiones sociales aparejadas, y elevados riesgos de ‘captura’ de las finanzas y las instituciones públicas”<sup>26</sup>. La crisis económica se tradujo, rápidamente, en una crisis institucional inserta en la grieta, abierta en Maastricht, entre la dirección de la política monetaria y la gestión de la política económica. Se sentaron así las bases para un “derecho europeo de la emergencia”<sup>27</sup>, que ha impactado en los tradicionales caminos de la integración, alterando tanto la *forma* –esto es, los mecanismos ordinarios de producción del derecho europeo– como la *substancia* institucional –en relación a la distribución de las funciones y la disposición de los “poderes” de la Unión<sup>28</sup>.

En cuanto al aspecto formal, la fuga del derecho europeo se concretó en la aprobación de tratados internacionales, como el *European Stability Mechanism* (ESM), que contempla la posibilidad de asistencia financiera para los estados miembros en crisis de liquidez o incapaces de refinanciarse en el mercado, o el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Governance en la Unión Económica y Monetaria, también conocido como *Fiscal Compact*, que ha intentado reforzar la coordinación económica y, sobre todo, la disciplina presupuestaria de los países de la Eurozona.

---

<sup>26</sup> Bilancia (2014) 320.

<sup>27</sup> Allegri & Bronzini (2014) 24.

<sup>28</sup> Si bien con conclusiones no siempre coincidentes entre sí, véase Bilancia (2014) 324 y ss; Caruso & Morvillo (2014) 702 y ss; Raffiotta (2013) 53 y ss; Donati (2013) 341 y ss.

En particular, el camino que llevó a la aprobación del ESM fue más bien accidentado: la propagación de la crisis de la deuda soberana, el incremento de los estados que solicitaban ayuda y, en consecuencia, el necesario aumento de la ayuda entregada por los demás estados miembros, fueron eventos que requirieron la adopción de instrumentos normativos desconocidos para los tratados institutivos de la Unión, al punto que exigieron una modificación del derecho primario europeo. Si tras la crisis de la deuda soberana, con los primeros préstamos bilaterales a Grecia<sup>29</sup>, y con el *European Stabilisation Financial Mechanism* (ESFM)<sup>30</sup>, fue propuesta una lectura extensiva y solidaria del artículo 122.2 TFUE<sup>31</sup>, la adopción del *European Financial Stability Facility* (EFSF)<sup>32</sup>, y sobre todo, su sustitución con el ESM<sup>33</sup>, llevaron al Consejo Europeo a modificar el artículo 136 TFUE<sup>34</sup>,

---

<sup>29</sup> El primer paquete de rescate de Grecia ha dado lugar a una serie de préstamos bilaterales entre los Estados miembros de la Eurozona bajo la coordinación de la Comisión (véase el *Intercreditor Agreement* del 7 de mayo de 2010 y el *Loan Facility Agreement* de 8 de mayo de 2010), además del préstamo otorgado de manera autónoma por el FMI.

<sup>30</sup> El Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF), previsto por el reglamento N° 407/2010, de reducida capacidad financiera (sólo 60 mil millones de euros) fue diseñado para proporcionar apoyo financiero a los estados miembros (en concreto: Grecia, Irlanda y Portugal). El reg. n. 407/2010 no hizo sino extender a los países de la Eurozona lo contemplado para ayudar a la balanza de pagos de los países fuera de la Eurozona en el art. 143 TFUE y el reglamento N° 332/2002.

<sup>31</sup> Louis (2010) 983. El MEEF ha permitido que el Consejo, a propuesta de la Comisión, conceda ayudas a los países que hayan contraído deudas para sanear sus finanzas públicas (Donati, 2013, 342).

<sup>32</sup> Establecido por una decisión adoptada por los estados de la Eurozona, en la reunión del Consejo de Economía y Finanzas de 10 de mayo de 2010, el EFSF tiene la estructura privada de una empresa comercial, con sede en Luxemburgo y tiene el objetivo principal de ofrecer, sujeta a condicionalidad, apoyo financiero a los estados miembros en crisis que tengan capacidad de financiarse en el mercado, a través de bonos garantizados por cada estado, en proporción a su cuota de suscripción del fondo. Véase, para la estructura de gestión y toma de decisiones, el acuerdo marco del EFSF.

<sup>33</sup> La decisión de establecer el ESM, un fondo de rescate permanente con una mayor capacidad financiera, fue tomada en diciembre de 2010 por el Consejo Europeo, y fue formalizada por el tratado internacional firmado el 2 de febrero de 2012.



que ahora prevé explícitamente la posibilidad de instituir un mecanismo de estabilidad para preservar la Eurozona<sup>35</sup>. Desde el punto de vista del cuadro institucional, la subscripción del ESM y, antes, del EFSF, ha hecho evidente la “decisión de confiar en circuitos de integración ‘externos’ al sistema de los tratados, en ‘subsistemas’ híbridos que en parte cambian, y en parte excluyen, a las instituciones de la Unión Europea”<sup>36</sup>. Por un lado, de hecho, el ESM asigna la tarea de decidir la concesión de ayudas financieras a un Consejo de Gobernadores<sup>37</sup>, integrado por los ministros financieros de la Eurozona, valorando así los vértices de los ejecutivos nacionales<sup>38</sup>; por otro lado, la concesión de la asistencia gira en torno al principio de condicionalidad, esto es, a la subscripción de parte del estado solicitante, así como por la propia Comisión, del BCE y del Fondo Monetario Internacional, de un *Memorandum of Understanding* (MoU) que especifique las medidas de política económica que el estado deberá adoptar para reforzar su propia estabilidad financiera<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> Revisión llevada a cabo mediante el procedimiento simplificado previsto en el artículo 48.6 TUE.

<sup>35</sup> Véase el art. 136.3 TFUE, introducido por la Decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo.

<sup>36</sup> Bilancia (2014) 326.

<sup>37</sup> La ayuda financiera puede tomar la forma de la apertura de una línea de crédito (art.14 Tratado ESM), la concesión de un préstamo (art. 15 y 16), o la compra de bonos del gobierno en el mercado primario (art. 17) o secundaria (art. 18).

<sup>38</sup> Art. 13.2 del Tratado ESM. El Consejo de Directores adoptará las decisiones sobre la asistencia financiera “de común acuerdo” (art. 5.6 letra f), Tratado ESM). En caso de peligro para la sostenibilidad económica y financiera de la Eurozona, sin embargo, puede ser empleado un procedimiento de urgencia, que permite la adopción de la resolución de ayuda financiera por una mayoría de 85% de los votos, asignados de acuerdo con el número de derechos asignados a cada estado firmante en relación con el total contribuido al capital ESM (art. 4.7, según el anexo II del Tratado).

<sup>39</sup> Art. 13.3 del Tratado ESM. Por otra parte, es precisamente el principio de condicionalidad lo que permitió al Tribunal de Justicia salvaguardar el Mecanismo Europeo de Estabilidad en caso *Pringle v. Irlanda* (C-370-12). Los jueces de Luxemburgo, de hecho, adoptaron una interpretación restrictiva de la cláusula de *no bail out* (art. 125

Las medidas adoptadas en el curso de la crisis no han, sin embargo, producido simplemente una especie de “externalización” de tareas y funciones en beneficio de nuevos organismos o de sujetos externos al circuito del derecho europeo; también han sido causa de un significativo proceso de centralización al *interior* de la Unión<sup>40</sup>. Tal dinámica de centralización ha afectado tanto a las funciones del BCE en materia de supervigilancia bancaria<sup>41</sup>, como –en lo que resulta de mayor interés aquí– en materia de coordinación de las políticas económicas y la vigilancia de los presupuestos nacionales. Respecto a esto último, el proceso centrípeto avanzó a través de una doble perspectiva institucional: por un lado, a lo largo del eje *vertical* de la distribución de funciones entre la Unión Europea y los estados miembros; por el otro, en el plano de la distribución *horizontal* de los poderes, en el ámbito del marco institucional de los estados miembros y, sobre todo, en las relaciones entre los órganos europeos. Desde el punto de vista vertical, van en la dirección de la centralización y de la limitación de la soberanía estatal muchas de las nuevas reglas y de los nuevos procedimientos introducidos, en los años de la crisis, por los así llamados *Six Pack*<sup>42</sup>, *Fiscal Compact* y *Two Pack*<sup>43</sup>. Piénsese en la obligación,

---

TFUE). La norma en cuestión, de hecho, no prohíbe cualquier mecanismo de asistencia financiera, sino sólo aquellas herramientas que “tengan el efecto de disminuir los estímulos para que el estado miembro beneficiario de dicha ayuda lleve a cabo una política fiscal virtuosa” (pár. 136). En este sentido, un mecanismo que no implique una directa asunción de responsabilidad de los estados miembros de las deudas contraídas por países en dificultades financieras, y que subordine la ayuda financiera a estrictas condiciones de disciplina fiscal, no puede decirse que sea contrario al espíritu del artículo 125 TFUE.

<sup>40</sup> Bilancia (2012) 15.

<sup>41</sup> Véase el Reglamento N° 1024/2013, que ha confiado al Banco Central la misión de vigilancia de las principales instituciones europeas y a las autoridades nacionales la supervisión de las instituciones más pequeñas, y el Reglamento N° 1022/2013, que revisa el Reglamento N° 1093/2010 sobre Autoridad Bancaria Europea. El Reglamento N° 826/2014, por otra parte, establece la base para el mecanismo de solución única para los bancos en dificultades.

<sup>42</sup> Conjunto de cinco Reglamentos (N° 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011), y una directiva (n. 2011/85/UE).

contemplada en el *Fiscal Compact*, de introducir reglas –preferiblemente de rango constitucional– en los ordenamientos jurídicos domésticos, dirigidas a garantizar la existencia de presupuestos estructurales equilibrados (esto es, descontando los efectos de los ciclos económicos y de gastos no previstos), sin que dicha obligación contemple excepciones para cubrir gastos de inversión<sup>44</sup>; en la estricta exigencia de resarcimiento de la deuda pública para los países cuya ratio entre deuda pública y PIB supera el 60%<sup>45</sup>; en la rigidización de las medidas que deben ser tomadas con anticipación al surgimiento de déficits presupuestarios, las que sirven para instrumentalizar las políticas presupuestarias nacionales a favor del objetivo de obtener finanzas públicas saludables (el así llamado *Medium-Term Objective*, MTO)<sup>46</sup>; así como en el cumplimiento de las obligaciones que surgen una vez que se

---

<sup>43</sup> Reglamentos N° 472-473/2013.

<sup>44</sup> Art. 3.2, *Fiscal Compact*. Aparte de Alemania, que con *Föderalismusreform II* se anticipó a la acción de Europa (cfr. *Infra*, párr. 5), han tomado medidas para reformar su constitución España e Italia. En algunos casos, se ha consagrado la exigencia de equilibrio con una prohibición simultánea del endeudamiento (Italia y Alemania); en otros, con una mera obligación de estabilidad, con referencia simultánea al déficit estructural permitido por la normativa europea (España). En Eslovaquia, se aprobó en 2011 la Ley de Presupuesto Responsable, norma de rango constitucional, que puso un límite global al endeudamiento equivalente al 50% del PIB, junto a la obligación de adoptar una serie de medidas de contención del gasto público si éste excede del 40% del PIB. Sobre estos procesos de reforma, véase Morrone, 2013, 359, ss, Delle Donne 2014, 181 y ss., Giupponi 2014, 51 y ss., y, con referencia específica a los procesos de reforma en los países de Europa Central, Antoš 2014, 205 y ss.

<sup>45</sup> Véase el art. 1 del Reglamento N° 1467/1997, modificado por el Reg. N° 1173, sobre la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, confirmado por el artículo del 4 *Fiscal Compact*.

<sup>46</sup> Está previsto que cada estado miembro concuerde con las instituciones europeas un programa de tres años, el Objetivo de Mediano Plazo, que conduzca al presupuesto estatal a un presupuesto equilibrado en términos estructurales, o a un déficit estructural inferior al 1% del PIB, o inferior al 0,5 % en el caso de los países más endeudados de acuerdo con el *Fiscal Compact*. De hecho, si bien el artículo 2 bis del Reglamento N° 1466/97 (modificado por el Reg. N° 1175/2011) se refiere a un rango que incluye el límite entre el equilibrio (o superávit) y el déficit del 1% del PIB, el *Fiscal Compact* reduce al 0,5% del PIB el límite de déficit permitidos a países que tengan una relación entre la deuda y el PIB superior al 60%.

ha caído en una situación de endeudamiento, la cual involucra la apertura de un procedimiento de déficit excesivo (situación ya prevista en el Tratado de Maastricht). En la brecha abierta dentro de la coordinación de las políticas económicas se inserta, asimismo, el procedimiento para administrar desequilibrios macroeconómicos (inaugurado recientemente, de hecho, para hacer frente a la inflexible Alemania en relación al desequilibrio de la balanza comercial<sup>47</sup>) y el procedimiento de vigilancia de las balanzas comerciales que se despliega en el así llamado semestre europeo. Este último procedimiento involucra una gran variedad de instituciones: la Comisión, la cual, en enero, elabora el documento que determina los objetivos económicos prioritarios; el Consejo Europeo, que debe aprobar dicho documento en marzo; y los gobiernos de los estados miembros, los cuales remiten, en abril, sus respectivos programas presupuestarios y los planes nacionales de crecimiento y empleo, documentos respecto de los cuales la Comisión puede emitir recomendaciones específicas o *Country-Specific Recommendations* (CRS) que deben ser validadas por el Consejo Económico Financiero, aprobadas por el Consejo Europeo en junio, y, finalmente, deben ser adoptadas definitivamente por el Consejo<sup>48</sup>. Por añadidura, el reglamento n. 473/2013, parte integrante del *Two Pack*, prolonga el diálogo económico también durante la segunda mitad del año; a mediados de octubre, los estados miembros de la Eurozona deben presentar sus proyectos presupuestarios a la Comisión, la cual debe pronunciarse sobre aquellos dentro de noviembre, antes de su definitiva aprobación estatal<sup>49</sup>.

A este desplazamiento hacia arriba de las funciones de política económica corresponde, desde el punto de vista de la distribución horizontal del poder,

---

<sup>47</sup> Véase la revisión detallada de conformidad con el art. 5 del Reglamento N° 1176/2011, sobre desequilibrios macroeconómicos, presentada por la Comisión, COM (2015) 85. Véase Reglamento N° 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

<sup>48</sup> Art. 1, N° 3, del Reglamento N° 1175/2011 (que modifica el Reg. N° 1466/1997), en relación con el art. 121.2 TFUE.

<sup>49</sup> Tosato (2013) 7-8.

una sobreexposición de los ejecutivos nacionales y, en consecuencia, de los organismos europeos que sirven como enlace entre el cuadro institucional de la UE y los gobiernos nacionales. Tal observación vale, por sobre todo, para las instituciones intergubernamentales que, tras la explosión de la crisis, han asumido la función de tomar decisiones fundamentales: las reuniones del Consejo Europeo se vieron multiplicadas durante el bienio 2010-2012<sup>50</sup>; y fue precisamente dicho órgano, al cual le corresponde dar los “impulsos necesarios al desarrollo de la Unión” (art. 15.1 TUE), el que promovió la modificación del artículo 136 TFUE. Por otro lado, el rol que han asumido los ejecutivos nacionales se evidencia también en los nuevos organismos de *governance* que han surgido; por ejemplo, el ya referido Consejo de Gobernadores, instituido en el ámbito del ESM.

Y, sin embargo, una mirada más atenta nos indica que no sólo los organismos regidos por una lógica intergubernativa se han visto reforzados; esta dinámica también ha involucrado a la Comisión Europea, organismo supranacional que ha sido siempre emblema de la integración funcionalista, la cual juega un rol fundamental en las operaciones de sustento de la estabilidad financiera y en la coordinación general de las políticas económicas nacionales, a través de la vigilancia de los presupuestos nacionales y el control de los equilibrios macroeconómicos nacionales<sup>51</sup>. En cuanto a la función que desempeña en el ámbito de la estabilidad financiera, es la Comisión la que, frente a una solicitud estatal de apoyo, evalúa el riesgo de impacto global y la efectiva necesidad de financiamiento del estado solicitante<sup>52</sup>; negocia el protocolo de préstamo y lo propone al veredicto del Consejo de Gobernadores<sup>53</sup>; y monitorea el cumplimiento de los términos

---

<sup>50</sup> Aunque el art. 15.3 TUE dispone que el Consejo debe reunirse dos veces cada seis meses, en el período 2010-2012 ha llegado a cumplir diecinueve veces (véase S. Fabbrini, 2013, 1014, 102). Sobre el renovado papel del Consejo Europeo, véase también Puetter 2012, 161 y ss.

<sup>51</sup> Dehousse & Boussaguet (2014) 13; Bauer & Becker (2014) 30.

<sup>52</sup> Véase art. 13.1 letra a), y letra c), del Tratado ESM.

<sup>53</sup> Art. 13.3, del Tratado ESM.

del acuerdo<sup>54</sup>. Las medidas “anti-crisis”, contenidas en el *Six Pack* y en el *Fiscal Compact*, han introducido, por su parte, el procedimiento de voto por mayoría cualificada “invertida”, en virtud de la cual se entiende que las recomendaciones de la Comisión han sido aceptadas a menos que el Consejo se oponga mediante una mayoría cualificada<sup>55</sup>. Aun más, el proceso de reforzamiento de los procedimientos de vigilancia de las políticas económicas nacionales ha afectado al proceso de elaboración de las leyes presupuestarias de los estados miembros, las cuales deben ser objeto de pronunciamiento por parte de la Comisión antes de su promulgación estatal<sup>56</sup>. Por otro lado, la vigilancia de los equilibrios macroeconómicos permite a la Comisión, a fin de prevenir el desconocimiento de las orientaciones entregadas, el sugerir procedimientos correctivos, monitorear los planes de acción de los estados miembros y, eventualmente, recomendar al Consejo la adopción de sanciones contra los estados miembros incumplidores, todo ello facilitando un proceso sustantivo de homogeneización económica<sup>57</sup>.

A la Comisión le corresponde, en fin, un rol de impulso de la coordinación de las políticas económicas de la Unión. Ella presenta, al comienzo de cada año, un documento de análisis anual del crecimiento, que indica las líneas

---

<sup>54</sup> Art. 13.7, del Tratado ESM.

<sup>55</sup> Para el procedimiento de adopción de las sanciones por déficit excesivo, véase el art. 4. Reglamento N° 1173/2011; para el procedimiento para la adopción de sanciones por desequilibrios macroeconómicos excesivos, el art. 3 Reglamento N° 1174/2011. La regla de la votación por mayoría cualificada inversa está adoptada también para la evaluación de la falta de adopción de medidas correctivas destinadas a superar los desequilibrios macroeconómicos, en virtud del art. 10 Reglamento N° 1176/2011. El artículo 7 del *Fiscal Compact* extiende la regla de la mayoría cualificada inversa a todas las recomendaciones y propuestas de la Comisión en el procedimiento de déficit excesivo.

<sup>56</sup> Véase Art. 7 Reglamento N° 473/2013.

<sup>57</sup> El proceso de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos se basa en un mecanismo de alerta, centrado en el informe de la Comisión (Art. 3, Reg. Nos. 1176/2011), y un posterior examen en profundidad de los desequilibrios acreditados *prima facie* (art. 5, Reg. núm. 1176/2011). Sobre el mecanismo de sanción, véase art. 3 Reg. n. 1174/2011.

fundamentales y los objetivos prioritarios en materia económica para el período, y que sirve como base para la elaboración de las conclusiones sobre objetivos prioritarios del Consejo Europeo; analiza los programas presupuestarios nacionales (Programas de Estabilidad) y los planes nacionales de crecimiento económico y ocupación (Programas Nacionales de Reforma), pronunciándose sobre cada uno de estos, pudiendo emitir recomendaciones específicas a cada estado<sup>58</sup>.

La expansión de los poderes y del margen de discrecionalidad de la Comisión se inserta en la valorización de los ejecutivos a todo nivel. Es justamente el renovado rol de la Comisión lo que induce a sostener que la dinámica institucional delineada en la Unión tras la crisis no pueda ser leída a la luz de las tradicionales lecturas “intergubernativas” o “supranacionales”, y que deba ser enmarcada en un proceso en cierto sentido atípico, fundado en el desplazamiento de funciones desde los estados miembros hacia la Unión, y en la emergencia de los ejecutivos como *têtes de chapitre* de la *governance* económica europea<sup>59</sup>.

Como consecuencia de dichos procesos, los actores marginalizados han sido, de hecho, los depositarios de la soberanía popular, tanto europea como doméstica: al Parlamento Europeo, de hecho, le queda tan sólo la posibilidad de interpelar al Presidente del Consejo Europeo, al Eurogrupo, o a la Comisión en el ámbito del diálogo económico sobre el ciclo anual de coordinación y vigilancia de las políticas presupuestarias<sup>60</sup>. Tal momento

---

<sup>58</sup> Cfr. Reg. n. 1466/1997, modificado por el Reg. n. 1175/2011; Tosato (2013) 7.

<sup>59</sup> Por otra parte, la Comisión no es la única institución supranacional, en el sentido clásico, que participa en las medidas anticrisis: piénsese en el papel que el artículo 8 del *Fiscal Compact* da al Tribunal de Justicia, llamado a pronunciarse en el caso en que una parte contratante no cumpla con su obligación de adoptar reglas de equilibrio presupuestario. Para esta interpretación de la disposición, véase Caruso (2015) 282.

<sup>60</sup> Bilancia (2012) 16; Caruso & Morvillo (2014) 713; Fasone (2012) 17. Véase la Sección 1-bis bis Reg. n. 1466/1997 introducido por el Reg. n. 1175/2011, así como el art. 15 Reg. n. 473/2013. Por otra parte, tanto el Reg. n. 1176/2011 (prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos) y el Reg. n. 1173/2011 (EDP), dan al Parlamento

dialógico se verifica también mediante la obligación, impuesta al Presidente de la Eurosummit, de informar al Parlamento Europeo tras la realización de cada reunión, o, asimismo, mediante la invitación dirigida al Presidente del Parlamento Europeo para concurrir a las reuniones de los jefes de estado y de gobierno de la Eurozona<sup>61</sup>. A los parlamentos nacionales, en tanto, queda tan sólo la posibilidad de activar formas de cooperación interparlamentaria respecto de políticas presupuestarias europeas<sup>62</sup>.

### III. EL FEDERALISMO EJECUTIVO EUROPEO Y LA POSIBILIDAD DE UNA COMPARACIÓN

Este proceso, que ha llevado a que algunas cortes constitucionales reaccionen (en particular, el *Bundesverfassungsgericht*, el Tribunal Constitucional Alemán) en defensa de los parlamentos nacionales<sup>63</sup>, puede ser descrito en los términos de un “federalismo ejecutivo postdemocrático”<sup>64</sup>, distinguido por la sustancial marginación del Parlamento Europeo, por la “internacionalización” de las normas domésticas europeas, y por la delegación de decisiones que presentan un significativo margen de discrecionalidad política a organismos no legitimados democráticamente –en particular, a la Comisión Europea– de acuerdo a una paradójica dinámica de

---

Europeo la posibilidad de convocar a los representantes del Estado de que se trate para realizar un “intercambio de puntos de vista”.

<sup>61</sup> Cfr. Art. 12 *Fiscal Compact*.

<sup>62</sup> Art. 13 *Fiscal Compact*, que invoca el Protocolo 1 del Tratado de Lisboa sobre el papel de los parlamentos nacionales, y la necesidad de activar formas de cooperación interparlamentaria sobre las políticas fiscales.

<sup>63</sup> La decisión sobre ingresos y gastos es “parte fundamental de la capacidad del Estado constitucional de darse forma a sí mismo democráticamente”. Así lo afirma el Tribunal Constitucional alemán en su primera decisión sobre medidas de ayuda financiera, 2 BVR 987/2010, de 7 de septiembre de 2011 (párr. 122), que reafirma un principio establecido por el Tribunal en el *Maastricht Urteil* y el *Lissabon Urteil*. Para un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el derecho europeo de la crisis, véase Caruso-Morvillo (2014) 714 y ss.

<sup>64</sup> Habermas (2012) 43 y ss; Crum (2012) 621-3.



burocratización de los procesos políticos y de politización de las instituciones tecnocráticas<sup>65</sup>.

Las reformas que siguieron a la crisis no cambiaron el modelo político-económico heredado del Tratado de Maastricht, pero acentuaron sus incongruencias: por un lado, aumenta la concentración vertical de las funciones y se refuerza el rol de las instituciones europeas; por el otro, se mantiene una densa separación entre política monetaria y política económico-fiscal, que legitima un rol expansivo de las instituciones monetarias en perjuicio de la coordinación económica, ahora puramente instrumental respecto a las *policies* monetarias<sup>66</sup>. El compromiso dilatorio entre manejo monetario, encomendado a un gobierno supranacional que decide sobre la base de evaluaciones autónomas, y *governance* económico-fiscal, entregada a una coordinación interestatal pero supervisada por la Comisión, confirma la “autodestrucción neoliberal de la política”<sup>67</sup> y, con ello, la separación neofuncionalista entre la *política* democrática, actividad orientada hacia la persecución del interés general de los ciudadanos en un marco de libertad, y las *policies* de mercado adoptadas para realizar una eficiente asignación de bienes, servicios y capitales.

Se refuerza, por añadidura, el carácter asimétrico de la Unión, que en su interior contiene distintos tipos de integración, situación emblemática de una Europa de distintas velocidades: sólo algunas disposiciones se aplican a

---

<sup>65</sup> Esta hipótesis se confirma, por ejemplo, en las evaluaciones que la Comisión realiza en el procedimiento de déficit excesivo, donde está llamada a evaluar, de acuerdo con una tendencia que ya surgió como resultado de los primeros cambios del Pacto de Estabilidad mediante el Reg. N° 1056/2005, una serie de factores que habrían impedido el respeto de las limitaciones presupuestarias. Véase, en particular, art. 2.3 Reg. N° 1467/1997, texto refundido. De esta manera, la Comisión tiene un verdadero poder de negociación frente a los estados miembros, obligados a embarcarse en una negociación difícil para impedir la apertura del procedimiento (y posibles sanciones) por déficits excesivos.

<sup>66</sup> Basta pensar en los efectos sobre los mercados en las operaciones realizadas, o incluso tan sólo anunciadas, por el Banco Central durante la crisis.

<sup>67</sup> Habermas (2014) 4.

los países de la Eurozona<sup>68</sup>, mientras que otras, contenidas en tratados internacionales, exceden a la Unión monetaria, pero sin involucrar a todos los estados de la UE<sup>69</sup>, mientras que otras, por el contrario, reducen su extensión sólo a algunos de los países de la zona del euro<sup>70</sup>.

Existe, por cierto, una tendencia hacia formas más logradas de unidad política y un progresivo incremento del sentimiento solidario interestatal, que pareciera llevar a la Unión más allá de la solidaridad *de facto* que se ha instalado en la comunidad supranacional. Tras las ayudas concedidas a los estados en situación de precariedad económica, es posible afirmar que la Unión Europea está embarcada en un proceso de mayor distribución de los riesgos, no sólo de los beneficios que derivan del mercado común y de la moneda única<sup>71</sup>. Y, sin embargo, pese a que la asistencia financiera garantizada a los estados miembros de la Eurozona represente un primer paso hacia una solidaridad normativa fundada en la certeza de una mutua interdependencia<sup>72</sup>, es necesario distinguir estas relaciones de tipo utilitarista, fundadas al fin y al cabo sobre los beneficios que derivan de la minimización de las pérdidas, de la *fraternité* constitucional, que presupone una renuncia desinteresada a la conveniencia individual. El principio de condicionalidad, de hecho, impone a los estados miembros *policies* de estrecho rigor fiscal (aumento de los impuestos, disminución del gasto público) cuyo rol consiste en asegurar a los inversionistas privados la solvencia de dichos estados; *policies* coherentes con una dinámica distributiva “difícilmente compatible con las lógicas igualitarias y con los instrumentos dirigidos a la consecución

---

<sup>68</sup> En tal sentido avanzan la normativa sobre sanciones por déficit excesivo y desequilibrios macroeconómicos (Reg. N° 1173/2011, Reg. N° 1174/2011), y los Reglamentos N° 472 (reforzamiento de la supervisión de los países en dificultades financieras) y N° 473/2013 (seguimiento y evaluación de los presupuestos nacionales).

<sup>69</sup> Así ocurre con el *Fiscal Compact*, que no fue suscrito por Gran Bretaña ni por la República Checa.

<sup>70</sup> Así ocurre con el ESM, firmado por 17 miembros de la Eurozona.

<sup>71</sup> Chiti & Texeira (2013) 699; Napolitano (2012) 468-9.

<sup>72</sup> Borger (2013) 15 y ss.

de la justicia social” que se pueden encontrar en las constituciones nacionales de los estados que integran la Unión<sup>73</sup>.

La dinámica de centralización recorrida por las instituciones europeas en los años de la crisis, y la superación en el nuevo contexto de la prohibición absoluta del *bail-out*, junto a la emergencia de (tímidas) formas de solidaridad interestatal, son coherentes con la idea funcionalista de una Unión instituida no para perseguir los fines generales de la colectividad asentada en el territorio de los estados miembros, sino para perseguir el fin sectorial y particularista del mercado único europeo. Tal enfoque ha sido dogmáticamente resumido en el concepto de *Staatenverbund* (asociación de estados), acuñado por el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia *Maastricht*<sup>74</sup>, y posteriormente desarrollado en su sentencia sobre el Tratado de Lisboa<sup>75</sup>, y a través del cual se presenta a la UE como una forma asociativa intermedia entre una confederación y un estado federal. Dado que la Unión se funda en una transferencia de atribuciones *determinadas*, los estados retienen su condición de “señores de los tratados”<sup>76</sup>, y por lo tanto, de titulares de la *Kompetenz-Kompetenz*: no son, de hecho, las instituciones europeas quienes tienen el poder de decidir sobre la extensión de sus propias competencias, pues las autoridades estatales detentan el poder de revocar, en cualquier momento, las atribuciones conferidas a la Unión<sup>77</sup>.

Y, sin embargo, la rigidización de las obligaciones de equilibrio presupuestario y el reforzamiento de la coordinación económica son solamente en parte coherentes con la figura de la “asociación de estados”, pues conducen los mecanismos de la integración hacia una insaneable paradoja: por un lado, ellos buscan tutelar los fines sectoriales de la Unión (estabilidad de precios, moneda única y, en consecuencia, mercado único),

---

<sup>73</sup> Dani (2013) 346.

<sup>74</sup> Véase *Urteil Maastricht*, pp. 693-694.

<sup>75</sup> *Lissabon Urteil*, 2 BVE 2/08, par. 229.

<sup>76</sup> *Ibíd.* pár. 298.

<sup>77</sup> Pár. 324 y ss.

confirmando la naturaleza particularista de la comunidad europea; por el otro, producen una erosión continua de la soberanía económica.

Desde luego, si se excluye la modificación del artículo 136 TUE, el derecho primario no ha experimentado revisiones, y está todavía en pleno vigor la norma que permite a los estados retirarse de la Unión (art. 50 TUE), testimoniando la reversibilidad, al menos en el plano formal, de la integración. Pero si contrastamos la Unión Europea con los Estados Unidos de Norteamérica, país que ha sido siempre considerado –por lo menos, por parte de los eurofederalistas<sup>78</sup>– como el arquetipo en el cual Europa hubiese debido inspirarse, se vuelve evidente el siguiente dato: que el proceso de centralización en curso resulta más acentuado en cuanto ha ocurrido en un espacio político que desde hace tiempo ha adoptado la fisonomía de un estado federal<sup>79</sup>. Por cierto, debe ser reconocido que una comparación de este tipo podría colisionar con objeciones metodológicas decisivas, entre las cuales una no menor es la pretendida falta de homogeneidad entre los términos de la comparación: un estado, por un lado, y una unión o confederación de estados, por el otro. Y sin embargo, quizás valga la pena abandonar el cielo de las *formas* de organización política, y de los modelos estáticos de análisis de la distribución de competencias entre distintos niveles de gobierno, para dar paso a un enfoque dinámico, capaz de describir y comparar los procesos de concentración –o, viceversa, de devolución– de la toma de decisiones dentro de comunidades vinculadas por un sustrato axiológico al menos parcialmente homogéneo<sup>80</sup>. Como enseñan los estudiosos de las dinámicas federales, de hecho, el proceso de

---

<sup>78</sup> Spinelli (1985) 151 y ss.

<sup>79</sup> Fabbrini, F. (2013) 33. Después de la Guerra Civil, de hecho, finalmente desaparece definitivamente la así llamada *compact theory*, en cierto modo similar a la *Staatenverbund* alemana, que concebía la Unión federal americana de la misma manera que un pacto entre los estados (y no entre los ciudadanos), siendo reemplazada por una teoría de carácter nacional. La teoría nacional concibe el Estado como consecuencia de la voluntad del pueblo soberano, organizado en dos niveles de gobierno, uno estadual y el otro federal. En este sentido, Bolonia (2010) 76 y ss.

<sup>80</sup> Friedrich (2002) 265-6; Boggetti (1991) 274 y ss.

federalización es la “contraparte organizativa” de una unificación política<sup>81</sup> que permite a las comunidades “unirse para perseguir fines comunes, manteniéndose separadas para conservar su respectiva integridad”<sup>82</sup>.

#### IV. CRÓNICA DE UNA DIVERGENCIA ANUNCIADA: LAS DINÁMICAS CENTRÍPETAS EUROPEAS Y LA EXPERIENCIA ESTADOUNIDENSE

En el sistema federal estadounidense, las relaciones en materia de política económica entre el nivel federal y el nivel estadual se desarrollan por medio de cuatro directrices fundamentales: la prohibición de rescate de los entes federados, asentada de manera consuetudinaria bajo la forma de *policies* federales, sin que exista una explícita prohibición normativa<sup>83</sup>; la existencia de normas que establecen restricciones presupuestarias a los estados (*balanced budget rules*) establecidas autónomamente por los estados federados, no de manera impositiva por el nivel federal<sup>84</sup>; transferencias desde el nivel federal hacia los estados para el financiamiento de servicios específicos otorgados por estos últimos (los así llamados *grants in aid*)<sup>85</sup>; y la ausencia de una norma que imponga exigencias de superávit fiscal al nivel federal, el cual puede, en consecuencia, recurrir a políticas anticíclicas de sostén de la demanda agregada a lo largo del territorio nacional<sup>86</sup>.

---

<sup>81</sup> Friedrich (2002) 265.

<sup>82</sup> Elazar (1995) 28.

<sup>83</sup> Henning & Kessler (2012) 6; Van Malleghem (2013) 153 y ss. El rescate habría dado lugar a una mutualización de la deuda; por tanto, habría perjudicado a los estados del Sur, más virtuosos en el manejo de sus recursos en tiempos de guerra. El compromiso que se alcanzó permitió, por un lado, la asunción de la deuda federal del estado, y por otro, el establecimiento de la capital en las orillas del río Potomac, entre los estados del sur. Véase Van Malleghem (2014) 153.

<sup>84</sup> Van Malleghem (2013) 156.

<sup>85</sup> Bologna (2010) 316 y ss.

<sup>86</sup> Henning & Kessler (2012) 15.

La política de *no-bail out* no es coetánea con la entrada en vigencia de la Constitución norteamericana; de hecho, tras el establecimiento del gobierno federal en 1789, muchos estados de la Unión se encontraban en una situación de insolvencia financiera debido a los gastos provenientes de la guerra de independencia. En 1790, la decisión frente a esta situación de Alexander Hamilton, como ministro encargado de las finanzas públicas, fue la de proceder a absorber a nivel federal las deudas estatales contraídas durante dicho conflicto<sup>87</sup>. El salvataje federal de los estados, repetido tras la guerra de 1812 contra Gran Bretaña y empleado en 1836 para asistir al Distrito de Columbia, colapsó tras la crisis de los años 30' del siglo XIX. Muchos gobiernos estatales, de hecho, recurrieron a la deuda para sostener el desarrollo de su infraestructura, evitando, por razones de oportunidad política, el recurrir al incremento tributario. Fue así que, a comienzos de la década del 40', ocho estados, más el territorio de Florida (que todavía no gozaba de tal condición) se dirigieron al gobierno estatal para que asumiera su deuda pública, invocando los anteriores rescates llevados a cabo entre fines del siglo XVIII e inicios del siglo XIX. La explosión de la crisis bancaria de 1837, junto al carácter esencialmente local de las obras públicas así financiadas, y al temor de que conductas de riesgo moral pudiesen difundirse sin control en una Unión en constante desarrollo político y territorial, indujeron al gobierno federal a contradecir sus propios precedentes, obligando a los estados a reestructurar su propia deuda a fin de financiarse en el mercado<sup>88</sup>.

Es de esta manera que, hacia mediados del siglo XIX, comienza a asentarse la prohibición de *bail out*, “piedra angular” del federalismo norteamericano<sup>89</sup> que, con el paso del tiempo, se ha convertido en una genuina costumbre

---

<sup>87</sup> Henning & Kessler (2012) 3-4.

<sup>88</sup> Henning & Kessler (2012) 6; Van Malleghen (2013) 154-5.

<sup>89</sup> Van Malleghen (2013) 155.

constitucional<sup>90</sup>. Los estados, por su parte, respondieron a la decisión federal de “no rescate” con la adopción de las primeras *balanced budget rules* que, con el transcurso de pocos años, fueron introducidas en gran parte de los estados de la Unión<sup>91</sup>.

En este sentido, la promulgación de reglas de equilibrio fiscal ha sido, históricamente, una decisión adoptada por los propios entes federados que se percibían, en el ámbito de la estructura sustancialmente dual del federalismo norteamericano del siglo XIX, como entes fiscalmente soberanos<sup>92</sup>. Esta elección provino de la voluntad de los electorados estatales, que exigían reglas sobre equilibrio presupuestario y sobre límites al endeudamiento como una forma de exigir transparencia y responsabilidad: la gestión de las finanzas públicas no debía incurrir en gastos improductivos, potencialmente conducentes a casos de corrupción<sup>93</sup>. La obligación de una “rigurosa correspondencia entre ingresos y egresos” era percibida como “sinónimo de una economía sana y un gobierno

---

<sup>90</sup> El carácter de costumbre jurídicamente vinculante de la prohibición de rescate, no sencillamente una práctica, se ve confirmado por recientes acontecimientos. Así ocurre con los recientes casos de California e Illinois, frente a los cuales, a pesar de sus elevados déficits, el gobierno federal tuvo cuidado de no intervenir. Por otro, el único rescate en el siglo XX tuvo por beneficiario al Distrito de Columbia, donde el gobierno federal intervino a mediados de los años 90 para inyectar fondos públicos y confiar gestión del déficit a una junta especial, el *Financial Control Board* del Distrito de Columbia. Como ha subrayado Henning-Kessler (2012) 9, la acción del gobierno federal ha sido legitimada por la cláusula especial incluida en la Constitución, que atribuye al Congreso la facultad de legislar en el distrito donde está la sede del gobierno de Estados Unidos (art. 1, secc. VIII.17). Parece posible deducir, a contrario, que el gobierno federal considera que, en ausencia de una disposición constitucional explícita, cualquier intervención es incompatible con los principios de federalismo fiscal.

<sup>91</sup> Si, antes de 1840, ningún estado había introducido normas sobre endeudamiento, después de 1855 eran más de 19 estados los que contaban con limitaciones jurídicas al endeudamiento. Véase Van Malleghem (2013) 155.

<sup>92</sup> Fabbrini, F. (2013) 31.

<sup>93</sup> Henning & Kessler (2012) 10.

responsable”<sup>94</sup>, al punto de ser extendida, *de facto*, a las instituciones federales. La historia del federalismo americano ha demostrado, de hecho, las virtudes de la metáfora del juez de la Corte Suprema Louis Brandeis, quien concibiera a los estados federados como laboratorios constitucionales de la Federación<sup>95</sup>. Si bien no está previsto directamente en el texto constitucional, el equilibrio financiero de la gestión de las finanzas federales constituye “un *unwritten element* de la Constitución norteamericana”<sup>96</sup>.

La exigencia de paridad entre ingresos y gastos en el presupuesto, tanto a nivel federal como estadual, era coherente con los objetivos y los valores hegemónicos en los Estados Unidos del siglo XIX, funcionales al liberalismo económico y a la separación entre sociedad civil y estado. La distribución vertical de los poderes, resumible en la forma del *dual federalism*, era instrumental a este orden axiológico: en tal estructura, los estados se planteaban como “entes en condición de paridad respecto de la federación, en relación a la cual mantienen un régimen de neta separación de sus respectivas competencias”, puesto que la federación y los entes federados eran, “cada uno en su respectiva esfera, soberanos[...] e iguales” y mantenían “relaciones de tensión más que de colaboración”<sup>97</sup>. Tal federalismo dual conjugaba la actitud de *laissez-faire* de los poderes públicos respecto de la economía con la libertad de acción de los entes federados; al gobierno central, de hecho, no correspondía sino intervenir, sobre la base de la *commerce clause* (art. 1, sec. VIII.3 de la Constitución de los Estados Unidos) con el fin de evitar que los estados adoptasen medidas proteccionistas desfavorables a la libre circulación de personas, mercancías y capitales<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> Zorzi Giustiniani (2000) 246.

<sup>95</sup> Brandeis, voto disidente, en *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932) 31.

<sup>96</sup> Zorzi Giustiniani (2000) 249; en el mismo sentido, Bognetti (1998) 215.

<sup>97</sup> Bologna (2010) 73, quien retoma la conocida tesis de Corwin (1964) 148.

<sup>98</sup> Bognetti (1991) 278. A los estados federados, titulares, de hecho, de la potestad impositiva directa, les correspondía la totalidad de los asuntos económicos y sociales:



En la actualidad, casi la totalidad de los estados americanos tiene obligaciones de equilibrio presupuestario estructural<sup>99</sup>: tales normas regulan las situaciones excepcionales que permiten el endeudamiento público, o bien limitan las hipótesis en que se puede recurrir a la deuda estableciendo obligaciones puntuales de resarcimiento plurianual; por otro lado, ellas no se aplican a los gastos de inversión<sup>100</sup>. Allí donde la así llamada *golden rule* no está prevista directamente en la constitución del respectivo estado, existe una *communis opinio* entre los *policy makers* de los estados federados que excluye a los gastos de inversión de las reglas sobre equilibrio presupuestario<sup>101</sup>. En general, las *balanced budget rules* se refieren al balance general (*general fund budget*), sin extenderse a los fondos especiales (*non-general funds*), mantenidos aparte gracias a su financiamiento mediante transferencias federales destinadas a la sustentación de programas específicos o establecidos para financiar actividades determinadas consideradas como particular relevantes (por ejemplo, en el ámbito de la educación pública)<sup>102</sup>.

Las normas sobre equilibrio presupuestario distan de constituir un *corpus* unitario, tanto en lo relativo a su *forma*, es decir, al acto que las instituye, como en lo que se refiere a su *sustancia*, es decir, al contenido de sus prescripciones. En cuanto a la forma, las limitaciones a la gestión presupuestaria se pueden encontrar tanto en las constituciones de los

---

éstos, sin embargo, “se vieron disuadidos de regular de un modo agravado la actividad productiva y la riqueza”, por temor a que ellas “huyesen hacia el territorio de otros estados más liberales”. Bognetti (1991) 278.

<sup>99</sup> Según un estudio presentado por la Conferencia Nacional de Legisladores Estatales, NCSL (2010) 3, todos los estados de Estados Unidos, con excepción de Vermont, tienen algún tipo de restricción presupuestaria. Sobre el punto, sin embargo, no hay uniformidad de opiniones, pues mucho depende de la definición, altamente estipulativa, de *balanced budgets rules*. Por ejemplo, Mou-Smith (2006) 43-44.

<sup>100</sup> Bologna (2015) 327. Ejemplar, en este sentido, la sección. 9 (a) y (b) de la Constitución de Virginia.

<sup>101</sup> NCSL (2010) 1.

<sup>102</sup> Esto ocurre, por ejemplo, en Alabama y Michigan; NCSL (2010) 6.

estados como en la legislación ordinaria<sup>103</sup>. En cuanto al contenido, las *balanced budget rules* suelen imponer, en términos generales, una situación de igualdad entre los ingresos y los egresos<sup>104</sup>, aunque también pueden exigir que se cierre el ciclo anual con un superávit presupuestario<sup>105</sup>; en otros casos, se expresan en reglas que establecen límites cualitativos al gasto público<sup>106</sup>, o límites cuantitativos al endeudamiento<sup>107</sup>, así como en normas que obligan a ahorrar recursos durante los años de crecimiento de los ingresos fiscales (los así llamados *rainy day funds*)<sup>108</sup>. Muchas de estas se formulan como normas *ex ante*, que requieren una paridad entre ingresos y gastos en el presupuesto, aunque también hay casos de reglas *a posteriori* que exigen paridad en el saldo final a la luz de los ingresos efectivamente percibidos, y que requieren eliminar, algunas veces dentro de un período de tiempo especificado, el déficit acumulado<sup>109</sup>.

---

<sup>103</sup> La mayor parte de los estados contienen tanto normas de rango constitucional como legislación ordinaria. Los únicos estados que no contienen disposiciones en sus constituciones son Minnesota, New Hampshire, y Washington DC. NCS (2010) 11.

<sup>104</sup> Véase art. 10 secc. 2 de la Constitución de Colorado; art. 7 secc. 1, letra d) Constitución de Florida; secc. 171, Constitución de Kentucky.

<sup>105</sup> Véase Código de Montana, sec. 17-7-131 (2).

<sup>106</sup> Cfr. Art. VII, § 8.1 de la Constitución de Nueva York: “[E]l dinero del Estado no será entregado, o dado en préstamo o como asistencia, a ninguna empresa o asociación privada; tampoco se ofrecerá el respaldo crediticio del estado a ningún individuo o corporación o asociación pública o privada, o empresa privada. Las disposiciones anteriores no se aplicarán a los fondos o bienes ahora existentes, o que puedan existir de aquí en adelante, que sean empleados para fines de beneficencia en materia educacional o de salud o retraso mental”.

<sup>107</sup> Véase art. IX, Sec. 5 (primera parte) de la Constitución de Arizona, que permite endeudamiento de hasta \$ 350,000 (cifra establecida el año de la aprobación de la Constitución, que data de 1910) para compensar la pérdida de ingresos o gastos inesperados, o déficits inesperados.

<sup>108</sup> Véase el *Bidget Stabilization Account* previsto por el art. XVI secc. 20-22 de la Constitución de California, modificada en 2014.

<sup>109</sup> Véase Código de Luisiana, secc. 37.96.

La mayoría de los estados, adicionalmente, no sólo entregan a la legislatura estadual la tarea de aprobar presupuestos equilibrados, sino que extienden la obligación de velar por la estabilidad fiscal incluso al gobernador, debiendo éste presentar proyectos presupuestarios libres de déficits<sup>110</sup>. No hay que olvidar, además, que algunos estados contemplan la obligación de elaborar presupuestos equilibrados como un principio derogable únicamente a través de procedimientos agravados; específicamente a través de una mayoría cualificada en las Cámaras, o por electorado mediante un referéndum, exigiéndose, en algunos casos, ambos requisitos<sup>111</sup>.

A la luz de estos antecedentes, no puede sino concluirse que el papel de los estados, en el contexto macroeconómico, tiende a revestir un carácter procíclico<sup>112</sup>, al punto que han sido caracterizados como “cincuenta pequeños Herbert Hoover”<sup>113</sup> debido a su tendencia a reducir el gasto público en tiempos de recesión; no faltan, de hecho, disposiciones (tanto a nivel legislativo como constitucional) que exigen, a fin de equilibrar eventuales reducciones en los ingresos producidas por ciclos económicos adversos, la adopción en dichas circunstancias de recortes en el gasto público o, por el contrario, un aumento de la presión fiscal<sup>114</sup>.

Es el gobierno federal, de hecho, el cual debe desempeñar la política de compensación fiscal<sup>115</sup>: el gobierno federal compensa los recortes en el gasto estadual a través de la financiación de programas específicos que permiten

---

<sup>110</sup> Con las únicas excepciones de Idaho, Indiana, Hawaii, Indiana, Texas, Virginia, West Virginia, Wyoming. Véase NCSL (2010) 3.

<sup>111</sup> Véase, por ejemplo, art. VIII § 3 de la Constitución de Delaware, que prohíbe el endeudamiento, salvo autorización expresa de 3/4 de los miembros de cada cámara; el art. VIII, § 7 (a) (3) de la Constitución de Pennsylvania; el art. IX, § 15 de la Constitución de Michigan, que requiere de un voto de 2/3 de los miembros de cada cámara y el voto positivo de los electores. Van Malleghem (2014) 159-160).

<sup>112</sup> NCSL (2010) 7.

<sup>113</sup> Krugman (2008).

<sup>114</sup> Bologna (2015) 329.

<sup>115</sup> Zorzi Giustiniani (2000) 36.

mantener en lo esencial el nivel de los servicios ofrecidos<sup>116</sup>. Las transferencias federales son un rasgo característico del federalismo cooperativo que surgió en los Estados Unidos a partir del *New Deal*: de acuerdo a esta dinámica, los niveles de gobierno no actúan sobre la base de una clara separación de responsabilidades, esto es, de una división estratificada de las áreas de acción (*layer cake*), sino de manera coordinada, entrelazándose en una *marble cake*, “una torta marmolada, en la cual las diferentes capas se entrecruzan, confundiéndose<sup>117</sup>”.

Ejercicio compartido de las competencias y negociación de las modalidades de intervención representan la base de apoyo del modelo cooperativo. Este arreglo institucional no representa tan sólo una modalidad aséptica de distribución vertical del poder, sino que además está diseñado para materializar el orden de valores vinculados al bienestar general de la población estadounidense. El federalismo cooperativo adquiere una dimensión sustancialmente centrípeta, que encuentra su pieza central en el gasto público federal, comúnmente reconducido al art. I, secc. VIII.1 de la Constitución de los EE.UU.: tal cláusula, en efecto, asigna al Congreso la tarea de cuidar del “bienestar general” de los Estados Unidos. Se entiende bien, entonces, que el gasto fiscal haya sido el principal medio centralizador mediante el que la Federación ha desempeñado tareas materialmente estatales: la protección del bienestar general ha permitido, de hecho, “estandarizar sin regular”<sup>118</sup>, lo que le permite imponer limitaciones a los estados en áreas en las que el gobierno federal carece de autoridad legislativa.

---

<sup>116</sup> Fue de hecho el mecanismo del *grants in aid* lo que hizo posible extender la aplicación de *Medicaid*, como parte de la reforma de salud del gobierno de Barack Obama, a los estados con dificultades financieras como resultado del colapso, a raíz de la crisis económica, de sus ingresos fiscales. *Medicaid* es un caso típico de subsidio condicionado: una transferencia federal condicionada a criterios establecidos por el gobierno central. Bologna (2013) 376-377.

<sup>117</sup> Bologna (2010) 96; para las metáforas de la *layer cake* y la *marble cake*, Grodzins (1966) 8.

<sup>118</sup> Bologna (2010) 287 y ss.

Las transferencias federales a los estados y los diferentes tipos de *grants in aid*<sup>119</sup> representan uno de los principales instrumentos a través de los que la Federación puede, en tiempos de recesión, actuar de manera anticíclica, sosteniendo la demanda agregada todavía más deprimida por la acción “hooveriana” de los estados individuales. De acuerdo con un proceso que se inició después de la Gran Depresión, el federalismo cooperativo se deshace de esa actitud de sustancial “abstención económica” (y de todos sus corolarios normativos) en el nombre de un marcado intervencionismo que asume un amplio margen de acción para el nivel federal. No es casualidad, entonces, que en la Constitución Federal no existan limitaciones presupuestarias similares a las previstas en el nivel estadual o, como ocurre en el caso europeo, en el artículo 310.3 TFUE. Desde luego, no han faltado intentos de reforma en el sentido de introducir una cláusula en la Constitución para establecer la obligación de producir presupuestos no deficitarios, así como mecanismos para contener el déficit<sup>120</sup>. Evidentemente, una disposición de este tipo haría peligrar la función de macro-estabilización de la economía llevada a cabo por el gobierno federal.

El análisis realizado pone de relieve las diferencias particulares que distinguen al federalismo fiscal de Estados Unidos de la dinámica de

---

<sup>119</sup> Véase Bologna 2010, 314 y ss.

<sup>120</sup> El último intento de reforma constitucional tuvo lugar en 2011, con la Ley de Control de Presupuesto, que tiene por objeto introducir un requisito de equilibrio presupuestario para cada ejercicio fiscal. A pesar de que la Cámara de Representantes, de mayoría republicana, tenía una opinión favorable, no se logró el quórum necesario para la aprobación de las enmiendas constitucionales. Bologna (2015) 336. En cuanto a los mecanismos de reducción del déficit, el fracaso de la Ley de Presupuesto y del *Emergency Deficit Act*, aprobado en 1985 y cuyo objetivo era introducir gradualmente la obligación de presupuesto equilibrado a través del así llamado “secuestro” del presupuesto, es decir, la reducción automática de los gastos en caso de que no existiese acuerdo entre las Cámaras sobre los gastos, ha llevado, en 1991, a la aprobación del *Budget Enforcement Act*, que contiene un principio de *pay as you go*, en virtud del cual se imponen nuevos tributos en caso de un aumento de los gastos. En el caso de que dichos impuestos no se establezcan, contempla un recorte automático de los gastos. El mecanismo fue aplicado por última vez en el año fiscal 2011. Bologna (2015) 336.

federalismo ejecutivo de la Unión Europea: en los Estados Unidos, la prohibición de rescate financiero de las entidades federadas se consolidó a partir de prácticas gubernativas, hasta convertirse en una costumbre que se incorporó, por derecho propio, al orden constitucional federal; las restricciones presupuestarias fueron introducidas en los distintos estados como una respuesta a la inacción federal de mediados del siglo XIX, expresando una decisión soberana de los electorados estatales dictada en parte como respuesta a una necesidad, y en parte como expresión del imperativo ético de crear gobiernos transparentes y responsables en materia de finanzas públicas; y estas limitaciones experimentaron, con el paso del tiempo, una reducción gradual, por un lado a través de la exclusión, respecto de dichas limitaciones, de los gastos de inversión, y por el otro, a través de la intervención anticíclica llevada a cabo por el gobierno federal, intervención que permite el mantenimiento de los servicios públicos estatales, compensando así la decisión consuetudinaria federal de no ofrecer asistencia financiera a los estados en dificultades económicas.

Las lógicas que rigen la política fiscal de la Unión Europea son distintas: la prohibición de rescate financiero a los estados miembros se encuentra explícitamente inscrita en los tratados fundacionales de la UE, si bien en la realidad se ha visto modificada, si es que no modificada, por la creación de mecanismos de rescate que operan siguiendo la lógica de las instituciones financieras internacionales; ha sido el centro quien ha impuesto a los estados miembros restricciones presupuestarias considerablemente rígidas, que si bien evalúan los presupuestos en términos estructurales, no permiten incorporar en su cálculo costos de inversión, como sí ocurre en el caso norteamericano; existe un monitoreo centralizado de las políticas fiscales de los estados miembros, así como una estricta vigilancia en materia de coordinación de la política económica, cuyo objetivo es crear una sustancial homogeneidad económica a través de rígidos parámetros cuantitativos; y existe, en definitiva, una llamativa ausencia de mecanismos de compensación provenientes desde la Unión que reparen las asimetrías producidas por la acción procíclica proveniente de los estados miembros como resultado de su respeto de las restricciones presupuestarias, intensificadas en el caso de los países que reciben ayuda financiera debido a

las cláusulas de condicionalidad negociadas en su respectivo *Memorandum of Understanding*.<sup>121</sup>

## V. EL ARQUETIPO DEL FEDERALISMO EJECUTIVO: LA EXPERIENCIA ALEMANA

Los Estados Unidos han llevado al extremo la integración federal “matriz”, estructurando un sistema que crea “una red de comunicación que establece conexiones que crean al conjunto”<sup>122</sup>; por el contrario, la experiencia europea, de inspiración funcionalista, paradójicamente ha ido estructurando progresivamente la Unión Europea de acuerdo con una dinámica típica de las organizaciones descentralizadas, donde la integración se lleva a cabo “construyendo un centro fuerte y vinculando intensamente a la periferia con aquel”<sup>123</sup>. En este contexto, la unidad política es el resultado de la fuerza del centro y de la pluralidad de limitaciones que desde allí se extienden hacia las entidades periféricas, no de la intensidad de las relaciones de interdependencia mutua.

Sin embargo, una mirada más atenta percibirá la paradoja como algo más aparente que real: por un lado, el proceso federal europeo sigue tradiciones y modelos jurídico-culturales irreducibles a las dinámicas norteamericanas; por

---

<sup>121</sup> En contraste parcial se encuentra el Plan Juncker o Plan de Inversiones para Europa, se que crea el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (EFSE), financiado principalmente por el presupuesto de la Unión (16 mil millones), y en parte por el BEI (5 mil millones), y que parece someterse a modos de funcionamiento distintos de las transferencias federales en Estados Unidos. El plan involucra (1) infraestructura, incluyendo transporte, energía e infraestructura digital; (2) educación, salud, investigación y desarrollo en tecnologías de la información, comunicación e innovación; (3) eficiencia energética y energías renovables; (4) medio ambiente, recursos naturales, y desarrollo urbano y social; (5) apoyo financiero a las pymes con menos de 250 empleados y a las Midcaps con menos de 3000 empleados. Esta iniciativa se inspira en el “efecto multiplicador”, por el cual por cada euro de capital proporcionado a las instituciones comunitarias deben ser aportados 15 euros por el sector privado.

<sup>122</sup> Elazar (1995) 13.

<sup>123</sup> Elazar (1995) *ibídem*.

el otro, y más allá de las posibles analogías con las estructuras territoriales de tipo estatal, la dinámica federal en curso en la UE es única, pues los valores en torno a los cuales se organiza el proceso federativo son cualitativamente diferentes del *nomos* del estado federal. La irreductibilidad axiológica repercute sobre la naturaleza de los objetivos de las dos organizaciones, causando una diferenciación teleológica que, como veremos más adelante, explica la diferencia cualitativa de la dinámica federal de la comunidad supranacional respecto a cuanto ocurre en un estado federal.

Sobre el primer punto, las “tradiciones federativas” de los Estados europeos se alejaron del equilibrio vertical de las funciones logrado en los Estados Unidos: en Europa, de hecho, se impuso la línea de un “federalismo conservador”, caracterizado por la imposición jerárquica de procesos centrípetos<sup>124</sup>; un proceso, este último, sin duda influenciado por el origen peculiar de los estados-nación europeos, nacidos de las cenizas de las dos grandes organizaciones premodernas, el Papado y el Imperio, que fundaban su propia supremacía a través de la valorización jerárquica del centro respecto de los entes periféricos<sup>125</sup>.

El estado alemán, en particular, es el emblema de este “federalismo conservador”, y representa un punto de referencia imprescindible para la comprensión de las relaciones horizontales que caracterizan hoy a la Unión. No sólo porque, como hemos visto, la “Comunidad de Estabilidad” haya sido creada particularmente como resultado del impulso alemán, sino también porque, como se verá en breve, tanto la dinámica federal como las soluciones encontradas para fortalecer el principio de responsabilidad financiera llevan a considerar a Alemania como un “laboratorio institucional”, que ha experimentado con aquello que posteriormente ha sucedido en el espacio público europeo.

---

<sup>124</sup> Palermo (1997) 37.

<sup>125</sup> Elazar (2001) 42 y ss., considera, por ejemplo, el principio de subsidiariedad entre las vías europeas de centralización.



Si nos fijamos en el recorrido que siguió la federalización de Alemania, es imposible no identificar similitudes con la actual dinámica federal de la Unión Europea. El predominio de los ejecutivos, esto es, del Kaiser y de los gobiernos estatales representados en el órgano más importante del bicameralismo alemán, el *Bundesrat*, así como una fuerte centralización, caracterizan al sistema jurídico alemán ya desde la Constitución del II Reich de 1871, en la forma en que ella fue modificada por la Ley de Reforma Constitucional de 1873: “debido a la posición de absoluta preeminencia política y constitucional de Prusia, el Imperio Alemán se caracterizó por un fuerte poder central [...], en marcado contraste con lo ocurrido en los Estados Unidos [...], donde la capacidad de la Federación de intervenir directamente era muy escaso, debiéndose limitar a asegurar las garantías que hacían posible el desarrollo de las libertades individuales”<sup>126</sup>.

Estas tendencias centralizadoras, que se trasladan incluso a la Constitución de Weimar con el fin de contener las tendencias hegemónicas prusianas y las fuerzas secesionistas de los estados del sur, se ven confirmadas por la Ley Fundamental de 1949, así como por el proceso de reforma del sistema federal en marcha a partir de 2006<sup>127</sup>. El federalismo alemán, de hecho,

---

<sup>126</sup> Palermo (1997) 91. La forma dual de gobierno diseñado por la Constitución alemana de 1871 esbozó una soberanía compartida entre el emperador, al mismo tiempo *Kaiser* y rey de Prusia, titular de la facultad de nombramiento y cese del Canciller Imperial, y el Parlamento. Este último tenía una estructura bicameral diferenciada y, sobre todo, desigual: prevalecía, de hecho, el papel del *Bundesrat* por sobre el *Reichstag*. El *Bundesrat* tenía un derecho absoluto de veto sobre las leyes aprobadas por el *Reichstag*, aprobaba los cambios constitucionales, los tratados y declaraciones internacionales de guerra, ejercía el poder de control federal sobre los estados que incumplieran las obligaciones derivadas de la legislación federal, y codeterminaba, junto con el emperador, la disolución del *Reichstag*. El *Bundesrat* se caracterizó por la fuerte hegemonía de Prusia (17 escaños de un total de 58 pertenecían a Prusia) y por su función de representación de los ejecutivos regionales. La Constitución además contemplaba la prevalencia de la legislación federal, reconociendo el *Reich* un poder legislativo general. Véase Palermo (1997) 88 y ss.

<sup>127</sup> Palermo (1997) 165 y ss., Woelk (2011). Cfr. El *Föderalismusreform* 2006 y *Föderalismusreform* II en 2009. La primera, en particular, es la mayor reforma constitucional desde 1949. Ella reformuló el requisito de la aprobación de las leyes federales por el *Bundesrat*, reduciendo los casos que necesariamente requieren su

caracterizado por una distribución de competencias en general favorables a la Federación y por la existencia de múltiples herramientas de protección de las instancias unitarias<sup>128</sup>, se distingue por su carácter “esencialmente administrativo”, regido por el “principio fundamental según el cual los *Länder* implementan la legislación de manera autónoma, como si fuera su propia legislación”<sup>129</sup>. De esta manera, ha surgido una fuerte integración entre los niveles de gobierno, en la cual las decisiones adoptadas en el centro son implementadas a nivel regional: hay, por lo tanto, una reducción sustancial del papel de los parlamentos regionales y un aumento de la función de los gobiernos “federados”, que ejercen una “influencia significativa sobre las leyes federales dentro del *Bundesrat*”<sup>130</sup>.

No es casualidad que el concepto de “federalismo ejecutivo” haya sido desarrollado, en un principio, con referencia específica al sistema alemán, para expresar su tendencia a la homogeneización centrípeta: su racionalidad nunca ha sido “la preservación de la diversidad, sino la integración y la eficiencia a través de una administración descentralizada”<sup>131</sup>.

Este arreglo institucional ha sido un terreno fértil para la reforma del federalismo fiscal, anticipada a principios de 2006 con la introducción del principio de corresponsabilidad de los *Länder* y del *Bund* de cara a las

---

intervención, pero involucrándolo en la aprobación de todas las leyes federales que implican consecuencias financieras para los *Länder* (art. 104a.3 Ley Fundamental), eliminado la legislación federal marco, introduciendo una forma común de responsabilidades entre *Bund* y *Länder* en la ejecución de las limitaciones presupuestarias europeas (art. 109.5 Ley Fundamental), y prohibiendo al legislador federal transferir nuevas funciones a las municipalidades (art. 85.1 Ley Fundamental).

<sup>128</sup> Téngase en cuenta, en particular, en relación a la lista de competencias concurrentes, que los *Länder* pueden legislar si la Federación ha optado por no legislar “cuando las condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o la unidad jurídica o económica hagan necesaria una legislación reguladora federal” (art. 72.2 Ley Fundamental).

<sup>129</sup> Woelk (2011) 16. Véase art. 83 Ley Fundamental.

<sup>130</sup> Palermo (1997) 166. Sobre la composición y el funcionamiento del *Bundesrat*, véase art. 53 Ley Fundamental.

<sup>131</sup> Woelk (2011) 17.

obligaciones derivadas del pacto de estabilidad europeo<sup>132</sup>, y luego plenamente realizada en 2009 por *Föderalismusreform II*.

Dentro de los cambios realizados en la Ley Fundamental alemana se distinguen, de hecho, tres directrices principales. En primer lugar, se contempla la obligación de equilibrio estructural del presupuesto federal<sup>133</sup>, sumada a la incorporación de límites al endeudamiento público y con una limitada excepción para la adquisición de préstamos que no superen un umbral del 0,35% del producto interno bruto nominal<sup>134</sup>. En consonancia con la normativa europea, las limitaciones presupuestarias permiten excepciones en el caso de desastres naturales o como resultado de situaciones excepcionales de emergencia fuera del control del gobierno federal y que puedan comprometer seriamente su capacidad de pago: en estos casos, sin embargo, se necesita una decisión de la mayoría del *Bundestag*<sup>135</sup>.

De acuerdo a una estructura que parece haber previsto a escala nacional las medidas adoptadas por la UE durante la crisis de la deuda soberana, el legislador constitucional no sólo ha impuesto a los *Länder* la obligación de elaborar presupuestos contablemente equilibrados, sin contemplar excepciones para gastos de inversión, sino que también ha definido una asistencia financiera especial para cinco provincias inestables, a las cuales el gobierno federal tiene previsto conceder asistencia financiera entre 2011 y 2019. Dicha asistencia financiera, sin embargo, está vinculada a mecanismos de condicionalidad: su entrega depende de la adopción de medidas anuales de reducción de los déficits regionales cuyo objetivo es la total desaparición

---

<sup>132</sup> El artículo 109.5 Ley Fundamental divide las responsabilidades entre la Federación y los *Länder* a raíz de las sanciones europeas en una proporción de 65 a 35.

<sup>133</sup> El artículo 115.2 Ley Fundamental requiere que el cálculo del déficit tome en cuenta los efectos del ciclo económico, en las diferentes etapas de crecimiento o recesión económica.

<sup>134</sup> Cfr. Artículos. 109.3, 115.2 Ley Fundamental.

<sup>135</sup> Art. 109.2 Ley Fundamental.

de la deuda pública estadual hacia finales de 2020<sup>136</sup>. La decisión sobre la concesión de la ayuda es tomada por el *Bundesrat*, órgano de representación de los *Länder* donde juegan un papel fundamental los líderes de los ejecutivos regionales; por otra parte, el seguimiento del cumplimiento de los términos de acuerdo de la entrega de asistencia se encomienda al Consejo de Estabilidad, órgano de naturaleza política conformado por los ejecutivos de la Federación y de los *Länder*<sup>137</sup>, de acuerdo a una dinámica de distribución del poder que se parece mucho a lo que ocurrió en espacio público europeo tras la crisis<sup>138</sup>.

La reforma constitucional del federalismo fiscal alemán ha asumido, en definitiva, un evidente aspecto posnacional<sup>139</sup>, colocándose en una situación de recíproca influencia respecto de la Unión Europea. De hecho, las enmiendas constitucionales introducidas en 2006 y 2009 fueron una consecuencia directa de los criterios de convergencia impuestas por la Unión a partir del Tratado de Maastricht, siguiendo un patrón, a su vez, fuertemente influenciado por las directrices alemanas; por otro lado, la forma de gestionar las relaciones financieras entre centro y periferia, las modalidades de asistencia financiera a las provincias en dificultad, el papel de los jefes del ejecutivo en el despliegue de la dinámica federal, recuerdan, al menos en parte, las respuestas institucionales y las regulaciones adoptadas por la UE y sus estados miembros tras la crisis. Si a tal constatación se agregan las evidentes similitudes que caracterizan al sistema jurídico alemán

---

<sup>136</sup> Art. 143d.2 Ley Fundamental.

<sup>137</sup> El Consejo de Estabilidad (Ley Fundamental art. 109a), está compuesto por el Ministro Federal de Finanzas, los ministros de Finanzas de los Estados federados, y el Ministro Federal de Economía y Tecnología, en virtud de la Ley de Aplicación del art. 109 bis. Véase Bifulco (2011) 4, nota 22.

<sup>138</sup> La decisión de asignación de fondos, de hecho, se toma previo acuerdo administrativo entre los gobiernos regionales y los gobiernos federales, adoptado sobre la base de una ley federal bicameral. También se requiere el consentimiento de la segunda cámara para las regulaciones de las cargas financieras correspondientes a los fondos de asistencia. Véase art.143d.2 Ley Fundamental.

<sup>139</sup> Bifulco (2011) 4 y ss.

y al desarrollo del proceso federativo en el sistema multinivel europeo, queda claro cuál es el arquetipo del proceso de federalización de la UE.

En cualquier caso, no se puede olvidar que las diferencias entre estados federales y una organización supranacional son síntoma de una asimetría más general entre ambos modelos. Como hemos visto, cada dinámica federal implica un proceso de redistribución de funciones, que corresponde a un equilibrio dinámico entre valores locales y federales, entre la pluralidad de partes integrantes y la unidad del conjunto<sup>140</sup>. Son los valores, por lo tanto, aquello que define la dirección de la dinámica federal: en un estado federal emerge la tendencia, al más alto nivel de gobierno, de garantizar los intereses generales de la comunidad nacional y, en el nivel más local, de satisfacer los intereses específicos y sectoriales de las distintas comunidades territoriales. El marco institucional de la Unión Europea invierte este supuesto. Mientras a los estados miembros corresponde la responsabilidad de garantizar el bienestar general de los asociados, a través de la toma de decisiones sobre los contenidos de sus respectivos presupuestos, a las instituciones europeas les corresponde garantizar, a través de límites cuantitativos y procedimentales a la soberanía estatal, la continuidad de un mercado competitivo en un marco de eficiencia economicista.

## **VI. CONCLUSIÓN: EL FIN DE LA *GOVERNANCE* Y EL HORIZONTE DEL *GOVERNMENT***

El mantenimiento del mercado único es un objetivo de carácter substantivo: la regulación procedimental, impuesta por las instituciones europeas, busca homogeneizar las economías y las finanzas públicas de los estados miembros, a fin de no alterar el equilibrio transnacional entre la oferta y la demanda de bienes y servicios. El intento de establecer dicha uniformidad económica choca, sin embargo, con una considerable falta de homogeneidad en los procesos de toma de decisiones políticas. Estos últimos, centrados en

---

<sup>140</sup> Morrone (2014).

la interacción de las autoridades europeas con los ejecutivos domésticos, tienden a fragmentarse de acuerdo a distintos criterios de legitimación: mientras que el primero detenta una legitimidad “derivada, plural, técnica”, expresiva de un proceso integrador de “segundo orden”, los últimos gozan de una “legitimidad democrática” directa, desarrollando una “función integradora, personal y social” de primer orden<sup>141</sup>.

El evidente signo funcionalista de la UE, fundada en procesos de “colaboración, persuasión, y sumisión voluntaria”<sup>142</sup>, parece estar definitivamente marcado por la dinámica del federalismo ejecutivo: por la atenta supervisión de la Comisión Europea, por las generalizadas restricciones macroeconómicas y presupuestarias, por los mecanismos de asistencia financiera sujetos al principio de condicionalidad, por la función de supervisión que desempeñan instituciones internacionales que tienen poco que ver incluso con el plan original de la integración funcionalista. En este sentido, el actual orden europeo gira en torno a dos contradicciones fundamentales: en un primer lugar, hay una discrepancia interna en torno al orden axiológico europeo, entre la uniformidad de contenidos derivada de las *policies* supranacionales y las asimetrías procedimentales de los procesos de toma de decisión; en segundo lugar, resulta evidente una discrepancia externa al sistema europeo, síntoma de un conflicto más amplio entre los valores de la Unión y el orden material de los sistemas nacionales<sup>143</sup>. No es casualidad que en los estados federales, la capacidad fiscal de la Federación responda a la necesidad de salvaguardar el tejido social de la comunidad en su conjunto, a costa de sacrificar los imperativos del mercado a las necesidades de naturaleza solidaria.

---

<sup>141</sup> Palermo (2005) 226-7.

<sup>142</sup> Palermo (2005) 227.

<sup>143</sup> Un conflicto que, en la actualidad, sigue sin resolverse, especialmente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la cláusula de identidad nacional, como se muestra en el análisis de Di Federico (2014) 739 y ss.

El callejón sin salida político-institucional se demuestra, por otra parte, por la reacción de algunos tribunales constitucionales a las medidas anticrisis: el reenvío al Tribunal Federal de Justicia alemán, por parte del Tribunal Constitucional alemán, del conflicto sobre la decisión del Banco Central Europeo de llevar a cabo *Outright Monetary Transactions* (OMT)<sup>144</sup>, comprando en mercados secundarios la deuda soberana de estados europeos, muestra los límites de la rígida mampara entre conducción monetaria y política económica. El argumento presentado por los jueces de Karlsruhe, según el cual dichas transacciones podrían tener un efecto de estabilización macroeconómicas, situándose en un ámbito ajeno a las atribuciones específicas conferidas por los estados a la UE<sup>145</sup>, ha sido repudiado por el Tribunal Europeo de Justicia: en opinión de los jueces de Luxemburgo, la decisión del BCE cumplió con la tarea fundamental de velar por la coordinación de la política monetaria y la correcta circulación de la moneda, en línea con el objetivo de mantener la estabilidad de precios establecido en los tratados respectivos<sup>146</sup>. En continuidad con el caso *Pringle*, el Tribunal europeo señaló que las características de la OMT (condicionalidad; cumplimiento de un período mínimo entre la emisión del título de deuda en el mercado primario y su recompra en los mercados secundarios; falta de certeza, de parte de los Estados, sobre el volumen de compra) eran perfectamente compatibles con

---

<sup>144</sup> Cfr. BvG, 2 BvR 2728/13. El programa OMT, anunciado, pero nunca realizado, consistiría en la adquisición ilimitada de títulos en el mercado secundario de los países que habían firmado un memorando de entendimiento en el marco del EFSF o ESM.

<sup>145</sup> De acuerdo con la jurisprudencia alemana, el programa de objetivo a medio plazo no sólo habría ensanchado el mandato de política monetaria del BCE, sino que también habría involucrado una financiación directa a los estados en dificultades, en violación del artículo. 123 TFUE. En este sentido, las OMT darían lugar a una “redistribución sustancial entre los presupuestos y los contribuyentes de los estados miembros”, afectando el sistema de impuestos sobre la renta, que no forma parte del programa de integración establecido por los Tratados (ibíd, párr. 41).

<sup>146</sup> TJCE, *Gauweiler et al. c. Deutscher Bundestag*, C-62/14, párrs. 47 y siguientes.

el espíritu del artículo 123 TFUE, que tiene como objetivo prevenir las conductas de riesgo moral de parte de los estados miembros<sup>147</sup>.

En un marco institucional complicado aún más por las políticas monetarias expansivas adoptadas por el BCE mediante sus acciones de *quantitative easing*<sup>148</sup>, queda la incógnita acerca de la respuesta que emanará del Tribunal Constitucional alemán, el cual podría, en la hipótesis más compleja, considerar la decisión sobre las OMT como un acto *ultra vires* adoptada en violación del principio de la responsabilidad presupuestaria del *Bundestag* contenido en el artículo 20 de la Ley Fundamental, leído a la luz de la cláusula de la eternidad prevista en el artículo 79.3 del mismo cuerpo normativo<sup>149</sup>.

Más allá de los posibles resultados, este asunto es un síntoma de las contradicciones del proceso de integración en curso, que requiere de parte de las jurisdicciones domésticas, y no sólo respecto de ellas, una obra titánica de resguardo de las decisiones políticas fundamentales sobre el orden constitucional de la Unión.

Tanto las instituciones como la doctrina han intentado responder a las contradicciones del espacio público europeo. Las primeras, en particular, se movilizaron tras un documento firmado por el Presidente del Consejo

---

<sup>147</sup> *Gauweiler et al. c. Deutscher Bundestag*, cit., párr. 93 y siguientes.

<sup>148</sup> Programa mensual de hasta 60 mil millones para compra de bonos del estado y bonos en el mercado secundario. Véase la nota de prensa del BCE: [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.en.html).

<sup>149</sup> Mucho depende de la aplicación, en el caso concreto, de los criterios desarrollados por el Tribunal Constitucional en el caso *Managold-Honeywell*, BVerfG, 2 BvR 2661/06. En esa decisión, los jueces de Karlsruhe no sólo reafirmaron la interpretación de la legislación europea proveniente de las decisiones del Tribunal de Justicia europeo, sino que también han establecido que el control *ultra vires* sólo se puede iniciar si la infracción del principio de atribución sea “manifiesto” en el sentido de “suficientemente caracterizado” (véase párrs. 60-61). La interpretación estricta de la OMT ofrecida por los jueces de Luxemburgo podría empujar al Tribunal Constitucional alemán a considerer como no aprobado el test de la violación “manifiesta”.



Europeo<sup>150</sup>, complementado posteriormente por un proyecto desarrollado por la Comisión<sup>151</sup>, que delineó una agenda compuesta de tres etapas, y cuyo objetivo es sentar las bases de una completa unión impositiva<sup>152</sup>. Las soluciones más interesantes emergen en el mediano y largo plazo: la posibilidad de establecer un “fondo europeo de rescate” de la deuda, que redistribuiría gran parte de la deuda nacional que exceda un 60% de la relación entre deuda y PIB<sup>153</sup>; la introducción de una plena capacidad fiscal a nivel europeo, con la provisión simultánea de una carga tributaria autónoma de la UE y la regulación del endeudamiento, en términos tales de permitir acciones posteriores de estabilización macroeconómica<sup>154</sup>; la previsión de una mayor coordinación de las políticas económicas, con un poder de veto de la Comisión sobre los presupuestos nacionales irrespetuosos de las restricciones europeas<sup>155</sup>; el avance hacia una mayor participación del Parlamento en el “semestre europeo”, tanto en el momento de la presentación de las prioridades económicas por parte de la Comisión, como en la etapa de la propuesta de recomendaciones específicas (CRS) por el

---

<sup>150</sup> Véase el informe *Hacia una verdadera unión económica y monetaria* presentado el 24 de junio de 2012 (la última versión es de 5 diciembre de 2012), adoptado en estrecha cooperación con el Presidente de la Comisión Europea, con el Presidente del Eurogrupo y el Presidente del Banco Central. A este documento le siguieron, más recientemente, el informe presentado por los cinco Presidentes *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, de 22 de junio 2015, en el sitio [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidentes-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidentes-report_en.pdf), que insta a los Estados miembros a adoptar una autoridad independiente para cuidar la competitividad del país, a través de sugerencias y propuestas sobre reformas estructurales.

<sup>151</sup> Véase COM (2012) 777 final/2.

<sup>152</sup> Véase COM (2012) 777 final/2, 14 y ss.

<sup>153</sup> Véase COM (2012) 777 final/2, 49 y ss. La deuda absorbida por el fondo debe ser redimida dentro de un período muy largo de tiempo (veinticinco años) por los estados. Mientras tanto, el fondo emitiría bonos hechos competitivos en el mercado mediante una garantía solidaria de todos los Estados de la Eurozona. Para evitar el riesgo moral, la adhesión al Fondo está sujeta al cumplimiento del principio de condicionalidad.

<sup>154</sup> COM (2012) 777 final/2, 33.

<sup>155</sup> COM (2012) 777 final/2, 26.

Consejo<sup>156</sup>; y una mayor integración entre los países de la Eurozona, a través del establecimiento de un comité parlamentario especial encargada de la relación con el Comisario de Asuntos Económicos<sup>157</sup>.

Por supuesto, la unión fiscal no sería suficiente para eliminar la falta de armonía del espacio público eurounitario; ella debe ser vista como el preludio de la unificación política. Desde hace mucho que la doctrina se ha interrogado sobre el camino más adecuado para transformar la *governance* europea en un *government*, realineando las *policies* y la *politics* en un único centro, democráticamente legitimado, de toma de decisiones políticas. Una vez determinada la necesidad de una transformación definitiva del Consejo en una cámara legislativa y del fortalecimiento general de los poderes del Parlamento Europeo<sup>158</sup>, hay quienes insisten en la necesidad de un Presidente del Consejo Europeo elegido, prefigurando, de hecho, una forma de gobierno dual similar al sistema presidencial de EE.UU<sup>159</sup>. Esta última posibilidad, sin embargo, no toma en cuenta las peculiaridades del proceso de federalización europea: si la estructura horizontal de los poderes es (también) resultado de una cierta distribución vertical de funciones, no se puede dejar de reconocer que la estructura dualista de la forma de gobierno se adapta a un sistema político que, como se ha visto anteriormente, sigue dinámica federales muy diferentes de aquellas que han existido históricamente en los Estados Unidos. El desarrollo centrípeto de la Unión Europea exige, en cambio, la consagración definitiva de una estructura sustancialmente monista<sup>160</sup> que posibilite un proceso de investidura directa

---

<sup>156</sup> COM (2012) 777 final/2, 36.

<sup>157</sup> COM (2012) 777 final/2, 38.

<sup>158</sup> Caruso & Morvillo (2014) 726-7.

<sup>159</sup> Fabbrini & Micossi (2012). Siguiendo esta perspectiva, el presidente del Consejo Europeo sería elegido por los electores, organizados en grupos nacionales, escogido o votada por los parlamentos nacionales o directamente por el electorado. Véase Fabbrini-Micossi (2012) 5.

<sup>160</sup> Amato (2014) 39; Padoa-Schioppa, A. (2014) 506 y ss.; Caruso & Morvillo (2014) 725 y ss.

del Presidente de la Comisión por el cuerpo electoral<sup>161</sup>, que haga más flexible la relación “de confianza” entre el Ejecutivo y el Parlamento Europeo<sup>162</sup>, que modifique su sistema electoral (ahora incapaz de expresar mayorías políticas significativas)<sup>163</sup>, y que haga coincidir las labores de Presidente del Consejo Europeo y Presidente de la Comisión<sup>164</sup>.

Las innovaciones propuestas por las instituciones y la doctrina europeas, sin duda, producirían una metamorfosis de la Unión Europea, al menos tal como la conocemos hoy en día; por ello, el camino a seguir se ve bastante arduo.

De hecho, la reforma de la UE requeriría, como la propia Comisión lo reconoce, una revisión completa de los tratados, si es que no una adopción

---

<sup>161</sup> En esta dirección avanzan por las resoluciones del Parlamento Europeo que, antes de las elecciones de 2014, pidió a las partes indicar el candidato a Presidente de la Comisión Europea, instando también a una comisión compuesta principalmente de eurodiputados. Cfr. Resoluciones P7\_TA-PROV (2014) 0249, P7\_TA-PROV (2013) 0323.

<sup>162</sup> Como se sabe, de hecho, no sólo el artículo 17.7 TUE requiere la elección parlamentaria de la Comisión por mayoría absoluta, sino el art. 234 TFUE establece también el doble requisito de dos tercios de la mayoría de los votos y una mayoría de los miembros para la aprobación de una moción de censura. Si se considera necesario reducir de forma general el quórum de elección y de destitución (que requiere sólo una mayoría simple), sería deseable por lo menos armonizar ambos quórum. Véase en este sentido la resolución del PE P7\_TA-PROV (2014) 0249, par. 14.

<sup>163</sup> La naturaleza híbrida de la Unión ha llevado al BVG (2 BvE 2/13) a declarar ilegal la ley electoral alemana que exige el logro del 3% del umbral de voto para el acceso a la distribución de escaños en el Parlamento Europeo. En la opinión de la Corte Constitucional, el principio de igualdad de voto, que en un sistema proporcional implica que todas las partes sean representadas en relación con el porcentaje del número de votos obtenidos, no pueden ser objeto de excepciones en un sistema electoral que busca formar un cuerpo que no funciona de acuerdo con lógica mayoritaria, sino en función de contrapeso a la dinámica intergubernamental del Consejo. La decisión está en continuidad con la sentencia BVG, 2 BVC 2/10, que declaró inconstitucional el anterior umbral del 5%.

<sup>164</sup> El proyecto de Constitución Europea estaba prevista la incompatibilidad del cargo de Presidente del Consejo Europeo con otras oficinas nacionales. Según lo informado por Amato (2014, 39), el objetivo era permitir la fusión entre las dos Presidencias.

de un nuevo tratado paneuropeo. Esta hipótesis, por cierto, podría chocar con la oposición de los tribunales constitucionales de algunos estados miembros: el Tribunal Constitucional alemán ha puesto siempre un límite al proceso de integración, siguiendo una doctrina inaugurada en su sentencia sobre la ratificación del Tratado de Lisboa. La cláusula de eternidad prevista por el artículo 79.3 de la Ley Fundamental alemana impide, de hecho, la asignación de *Kompetenz-Kompetenz* en un organismo supranacional: “si el poder político de la Unión Europea se volviese independiente, a través de la concesión de competencias constantemente incrementales y superando [...] las normas que hasta ahora han estructurado la igualdad de los estados”, estas innovaciones serían posibles sólo a través de la libre autodeterminación popular<sup>165</sup>. En otras palabras, sin el ejercicio de un poder constituyente, esto es, “sin una voluntad explícitamente declarada por parte de los pueblos, los órganos electos no están autorizados a reemplazar las constituciones nacionales por un nuevo sujeto de legitimación, ni a deslegitimar aquellos existentes”<sup>166</sup>.

El reloj de la historia, por supuesto, no puede ser retrocedido, ni debe que ceder frente a un cierto revanchismo nacionalista, tan primitivo como inepto para manejar los grandes cambios que se producen en la sociedad global. Los actores del espacio público europeo están llamados, de hecho, a evitar los “errores opuestos del pesimismo”, sobre los cuales, si bien en otro contexto, advirtió Lord Keynes: “el pesimismo de los revolucionarios, quienes piensan que las cosas van tan mal que nada nos puede salvar salvo la subversión violenta” y el “pesimismo de los reaccionarios, quienes consideran que el equilibrio de nuestra vida económica y social es tan precario que no podemos permitirnos el riesgo de realizar nuevos experimentos”<sup>167</sup>.

---

<sup>165</sup> *Lissabon Urteil*, cit., pár. 234

<sup>166</sup> *Lissabon Urteil*, pár. 347.

<sup>167</sup> Keynes (1991) 58.

Es necesario, entonces, tomar en serio las palabras del Tribunal Constitucional alemán, las que, lejos de ser un freno general a la construcción de una Europa más unida, representan simplemente un obstáculo para una integración que mantenga criterios distintos de legitimación para la Unión y para los estados miembros. En otras palabras, el Tribunal Constitucional alemán invita a la política de un reformismo valiente, que tenga éxito allí donde fracasó el proyecto de la Constitución Europea: sólo un proceso constituyente basado en una soberanía popular compartida entre los ciudadanos que actúan al mismo como miembros de la comunidad estatal y como ciudadanos de la Unión<sup>168</sup>, puede ser capaz de poner en el centro de la agenda federalista el bienestar general de la comunidad europea.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amato, G. (2014) “Un amore difficile” en G. Amato y E. Galli della Loggia (Eds.) *Europa perduta?* Bologna, 9 y ss.
- Allegri, G. y G. Bronzini (2014) *Sogno europeo o incubo? Come l'Europa potrà tornare a essere democratica, solidale e capace di difendersi dai mercati finanziari*. Roma.
- Antoš, M. (2014) “Fiscal Stability Rules in Central European Constitutions” en M. Adams, F. Fabbrini y P. Larouche (Eds.) *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford, 205 y ss.
- Baroncelli, S. (2000) *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal Reserve*. Fucecchio.
- Baroncelli, S. (2014) “The Independence of the ECB after the Economic Crisis” en M. Adams, F. Fabbrini y P. Larouche (Eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford, 125 y ss.
- Bauer, M.W. y S. Becker (2014) “La gouvernance économique durant et après la crise: vers la disparition de la Commission européenne?” en *Pouvoirs* 149: 29 y ss.

---

<sup>168</sup> Habermas (2012) 67.

- Bifulco, R. (2005) “Bundesbank e banche centrali dei Länder come modello del sistema europeo delle banche centrali” en F. Gabriele (Ed.) *Il governo dell'economia tra crisi dello Stato e “crisi del mercato”*. Bari, 41 y ss.
- Bifulco, R. (2011) “Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale post-nazionale?” en *Rivista AIC* 3.
- Bilancia, P. (2012) “La nuova governance dell'Eurozona e i ‘riflessi’ sugli ordinamenti nazionali” en *Federalismi.it* 23.
- Bilancia, P. (2012) *The Dynamics of the EU Integration and the Impact on the National Constitutional Law. The European Union After the Lisbon Treaties*. Milano.
- Bilancia, P. (2014) “Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea” en A. Ciancio (Ed.) *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*. Roma, 319 y ss.
- Bognetti, G. (1991) “Federalismo” en *Dir. disc. pubbl.*, VI. Torino, 273 y ss.
- Bologna, C. (2010) *Stato federale e “national interest”. Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*. Bologna.
- Bologna, C. (2013) “Il caso ‘Sibelius’ sulla riforma sanitaria: il federalismo alla prova dell' ‘accountability’” en *Quad. cost.* 2: 371 y ss.
- Bologna, C. (2015) “Il pareggio di bilancio nell'ordinamento statunitense” en A. Morrone (Ed.) *La Costituzione Finanziaria. La decisione di bilancio dello stato costituzionale europeo*. Torino, 327 y ss.
- Caruso, C. y M. Morvillo (2014) “Economic governance and budgetary rules in the European context: a call for a new European constitutionalism” en *Dir. Un. Eur.* 4: 699 y ss.
- Caruso, C. (2015) “La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà” en A. Morrone (Ed.) *La Costituzione Finanziaria. La decisione di bilancio dello stato costituzionale europeo*. Torino, 263 y ss.
- Chiti, E. y P.G. Teixeira (2013) “The constitutional implications of the european responses to the financial and public debt crisis” en *Common Market Law Review* 50: 683 y ss.
- Corwin, E.S. (1964) “The Passing of Dual Federalism” en A. T. Mason y G. Garvey (Eds.) *American Constitutional History. Essays by Edward S. Corwin*. New York, 145 y ss.
- Crum, B. (2013) “Saving the Euro at Cost of Democracy” en *Journal of Common Market Studies* 51: 614 y ss.

- Dani, M. (2013) *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*. Padova.
- Dehousse, R. y L. Boussaguet (2014) “L’impact de la crise sur la gouvernance européenne” en *Pouvoirs* 149: 7 y ss.
- Delledonne, G. (2014) “A Legalization on Financial Constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French Experiences” en M. Adams, F. Fabbrini y P. Larouche (Eds.) *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford, 181 y ss.
- Di Federico, G. (2014) “Identifying National Identities in the Case Law of the Court of Justice of the European Union” en *Dir. Un. Eur.* 4: 739 y ss.
- Donati, F. (2013) “Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione Europea” en *Dir. Un. Eur.* 2: 337 y ss.
- Dullien, S. y U. Guerot (2012) “The long shadow of ordoliberalism: Germany’s approach to the euro crisis in European Council” en *Foreign Relations* 49: 1-16.
- Elazar, D. (1995), *Idee e forme del federalismo*. Milano.
- Elazar, D. (2001) “The United States and the European Union: Models for Their Epochs” en K. Nicolaidis y R. Howse, (Eds.) *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford, 31 y ss.
- Fabbrini, S. (2013) “Intergovernmentalism and its limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis” en *Comparative Political Studies* 46(9): 1003 y ss.
- Fabbrini, S. y S. Micossi (2012) *Una proposta istituzionale per l’Europa: legittimazione e efficienza*. Disponible online en [http://www.aspeninstitute.it/aspensia-online/system/files/inline/Fabbrini-Micossi\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.aspeninstitute.it/aspensia-online/system/files/inline/Fabbrini-Micossi_FINAL_1.pdf).
- Fabbrini, F. (2013) “The Fiscal Compact, the ‘Golden Rule’, and the Paradox of European Federalism” en *Boston College International and Comparative Law Review* 36: 1 y ss.
- Fasone, C. (2012) “The Struggle Of The European Parliament in the New Economic Governancein” en *EUI Working Papers, RSCAS* 45.
- Felice, F. (2008) *L’economica sociale di mercato*. Soveria Mannelli.
- Friedrich, C. (2002) *L’uomo, la comunità, l’ordine político*. Bologna.

- Gaja, A. y A. Adinolfi (2014) *Introduzione al diritto dell'Unione europea*. Roma-Bari.
- Giupponi, T.F. (2014) “Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione” en *Quaderni costituzionali* 1: 51 y ss.
- Grodzins, M. (1966) *The American system: a New View of Government in the United States*. Chicago.
- Habermas, J. (2012) *Questa Europa è in crisi*. Roma-Bari.
- Habermas, J. (2014) *Nella spirale tecnocratica: un'arringa per la solidarietà europea*. Roma-Bari.
- Haas, E. (1958) *The Uniting of Europe : political, social and economical forces, 1950-1957*. Stanford.
- Henning, R. y M. Kessler (2012) “Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe’s Fiscal Union” en *Peterson Institute for International Economics Working Paper Series* 1-24.
- Hou, Y. y D.L. Smith (2006) “A Framework for Understanding State Balanced Budget Requirement Systems: Reexamining Distinctive Features and an Operational Definition” en *Public Budgeting & Finance* 26: 22 y ss.
- Joerges, C. (2014) “Europe’s economic constitution in crisis And the emergence of a new constitutional constellation” en J.K. Fossum y A.J. Menéndez (Eds.) *The European Union in Crises or the European union as Crises*. Arena Report, 2, 279 y ss.
- Keynes, J.M. (1991) “Possibilità economiche per i nostri nipoti” en J.M. Keynes *La fine del laissez-faire e altri scritti*. Torino, 57 y ss.
- Krugman, P. (2008) *Fifty Herbert Hoovers*. Disponible online en: <http://www.nytimes.com/2008/12/29/opinion/29krugman.html>.
- Louis, J.V. (2010) “The no-bailout clause and rescue packages” en *Common Market Law Review* 47: 971 y ss.
- Mitrany, D. (1945) *Le basi pratiche della pace: per una organizzazione internazionale su linee funzionali*. Cambridge.
- Morrone, A. (2013) “Pareggio di bilancio e stato costituzionale” en *Law. e dir.* 3: 357 y ss.
- Morrone, A. (2014) *Tendenze del federalismo (e del “federalismo fiscale”) nell'epoca della crisi economico-finanziaria*. Mimeo.



- Moravcsik, A. (1993) “Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist approach” en *Journal of Common Market Studies* 31(4) 473 y ss.
- Müller-Armack, A. (2010) “Economia sociale di mercato” en F. Forte y F. Felice (Eds.) *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*. Soveria Mannelli, 89 y ss.
- Napolitano, G. (2012) “Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione” en *Giornale di diritto amministrativo* 5: 461 y ss.
- NCSL, National Conference of State Legislatures (2010) *State Balanced Budget Provisions*. Disponible online en: <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/state-balanced-budget-requirements-provisions-and.aspx> Washington.
- Padoa Schioppa, A. (2014) “Linee di riforma costituzionale dell'Unione europea” en A. Padoa Schioppa *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*. Bologna, 499 y ss.
- Padoa Schioppa, T. (1992) *L'Europa verso l'unione monetaria: dallo Sme al trattato di Maastricht*. Torino.
- Palermo, F. (1997) *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde Camere*. Trento.
- Palermo, F. (2005) *La forma di Stato dell'Unione Europea: per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*. Padova.
- Pernice, I. (2002) “Multilevel Constitutionalism in the European Union” en *European Law Review* 27: 511 y ss.
- Puetter, U. (2012) “Europe’s deliberative intergovernmentalism: The role of the Council and European Council” en *EU economic governance. Journal of European Public Policy* 19: 161 y ss.
- Raffiotta, E. (2013) *Il governo multilivello dell'economia*. Bologna.
- Scharpf, F. (2011) “Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy” en *LEQS* 36.
- Schuman, R. (1950) *Déclaration du 9 mai 1950*. Disponible online en: [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_fr.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_fr.htm).

- Somma, A. (2014) *La dittatura dello spread: Germania, Europa e crisi del debito*. Roma.
- Spinelli, A. (1985) “Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea” en A. Spinelli *Il progetto europeo*. Bologna, 151 y ss.
- Tosato, G.L. (2007) *L'unione economica e monetaria: aspetti giuridici e istituzionali*. Torino.
- Tosato, G.L. (2013) “La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione: l’interazione fra i livelli europeo e interno” en *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte costituzionale, Roma. Disponibile online en: [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Seminario2013\\_Tosato.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Tosato.pdf).
- Van Malleghem, P.A. (2014) “Unbalanced Budget Rules in Europe and America” en M. Adams, F. Fabbrini y P. Larouche (Eds.) *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford.
- Woelk, J. (2012) “I rapporti finanziari tra i livelli di governo nell’ordinamento tedesco” en F. Palermo y M. Nicolini (Eds.) *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*. Napoli, 15 y ss.
- Zorzi Giustiniani, A. (2000) *Costituzione americana ed equilibrio finanziario: il caso della legislazione antideficit*. Ospedaletto.