

**LA MUTACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
Y DE SU DERECHO ORIGINARIO: LA MODIFICACIÓN
DEL ARTÍCULO 136 DEL TFUE, Y OTROS TRATADOS
(TRATADOS PARÁSITOS) SUSCRITOS POR ESTADOS
DE LA UNIÓN EUROPEA, EN PARTICULAR
EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN
Y GOBERNANZA EN LA UNIÓN EUROPEA**

**MUTATION OF THE EUROPEAN UNION AND ITS
PRIMARY LAW. THE AMENDMENT OF ARTICLE 136
TFEU, AND OTHER TREATIES (TREATIES PARASITES)
SIGNED BY EU STATES, INCLUDING THE TREATY ON
STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN
THE EUROPEAN UNION**

ENRIQUE LINDE PANIAGUA
Profesor de Derecho administrativo
UNED

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LOS INSTRUMENTOS A TRAVÉS DE LOS QUE ESTÁ MUTANDO LA UNIÓN EUROPEA Y SU DERECHO. II. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 136 DEL TFUE INTRODUCIDO POR EL TRATADO DE LISBOA. III. EL TRATADO CONSTITUTIVO DEL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD (MEDE), O TRATADO DE DESARROLLO DEL APARTADO 3 DEL ARTÍCULO 136.3 DEL TFUE. IV. EL ACUERDO MARCO SOBRE LA FACILIDAD EUROPEA DE ESTABILIZACIÓN FINANCIERA (FEEF). V. EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA. VI. CONCLUSIONES. DE LA EUROPA DE VARIAS VELOCIDADES A LA EUROPA DE LOS CÍRCULOS CONCÉNTRICOS. LAS ORGANIZACIONES Y TRATADOS PARÁSITOS DE LA UNIÓN EUROPEA.

I. INTRODUCCIÓN. LOS INSTRUMENTOS A TRAVÉS DE LOS QUE ESTÁ MUTANDO LA UNIÓN EUROPEA Y SU DERECHO

Desde 2008 la Unión Europea lleva a cabo reformas de considerable envergadura en sus Derechos originario y derivado, y sus Estados miembros reforman sus Derechos y suscriben tratados internacionales entre ellos, con objeto de atajar una crisis económico-financiera que, sin embargo, lejos de menguar alcanza mayor profundidad a la altura de 2012; en especial para algunos Estados de la Unión entre los que se encuentra España.

Las novedades a que vamos a prestar atención en este trabajo han tenido lugar en dos ámbitos: en el Derecho originario de la Unión; y en el Derecho que llamaremos euro-intergubernamental. La reforma y novedades referidas no pueden considerarse de la misma naturaleza que las que han tenido lugar en los más de sesenta años transcurridos desde la fundación de la CECA, en 1951. Así, a mi juicio, en su conjunto, suponen un cambio cualitativo que permite sostener que nos encontramos en una nueva etapa en que las mutaciones llevadas a cabo en la Unión son de largo alcance y de consecuencias todavía imprevisibles. Si bien, es cada vez más evidente que la Unión se sigue alejando de su objetivo originario, esto es: el de fundar una unión política más intensa entre sus Estados miembros.

Así, analizaremos la reforma del artículo 136 del TFUE, que antes de entrar en vigor se considera ya insuficiente, y un conjunto de tratados a los que llamaremos *tratados parásitos de la Unión Europea*, el Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECOGUE).

No vamos a tratar en este lugar las reformas de los instrumentos jurídicos que integran el *Plan de Estabilidad y Crecimiento*, integrado con un conjunto de reglamentos, decisiones y directivas, así como la creación de una serie de autoridades de supervisión. Y tampoco prestaremos atención a las reformas que se propone abordar en el futuro la Unión Europea a nivel del Derecho originario y de Derecho derivado, de los que tenemos noticias un tanto difusas: unión bancaria, unión fiscal y otras reformas en el Derecho originario.

II. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 136 DEL TFUE INTRODUCIDO POR EL TRATADO DE LISBOA

Como en tantas ocasiones anteriores, poco más de diez meses después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa¹ se inició formalmente la reforma del artículo

¹ El Tratado de Lisboa fue firmado por los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007, y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)². Así, los días 28 y 29 de octubre de 2010, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, reunidos en Consejo Europeo, llegaron a la conclusión de que debía establecerse «un mecanismo permanente de crisis para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto». Dicha directriz del Consejo Europeo la instrumentó el Gobierno Belga, que presidía el Consejo, como una propuesta de reforma del artículo 136 del TFUE, de acuerdo con el artículo 48, apartado 6, párrafo primero del mismo Tratado. Esto es, el Gobierno Belga propuso su tramitación como una reforma simplificada de la Parte tercera del TFUE³, que exige como requisitos que se acuerde por unanimidad por el Consejo Europeo, previa consulta a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo⁴. Finalmente, el Consejo Europeo adoptó la reforma del artículo 136 del TFUE mediante Decisión de 25 de marzo de 2011⁵ cuya entrada en vigor se prevé para el 1 de enero de 2013, si en dicha fecha ha sido ratificado y depositado por todos los Estados miembros, y en su defecto el primer día del mes siguiente al de la recepción de la notificación de ratificación por el último Estado miembro.

El cumplimiento de los requisitos formales exigibles para la reforma del artículo 136 del TFUE ha sido objeto, entre otros temas, de la sentencia del pleno del Tribunal de Justicia de 27 de noviembre de 2012 en el asunto C-370/12 (caso Thomas Pringle). El Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que se han cumplido cuantos requisitos formales y materiales exige el TFUE para la modificación del artículo 136, que integra la tercera parte de dicho Tratado, mediante el procedimiento de reforma establecido en el artículo 48.6.

Si bien es cierto que se han cumplido todos los requisitos formales exigidos por el artículo 48.6 del TUE, caben ciertas dudas: sobre si la reforma del artículo 136 TFUE no afecta a otras competencias de la Unión Europea; y sobre si dicha reforma no supone ampliación de las competencias de la Unión Europea. Si se hubiera llegado a la conclusión de que la reforma del artículo 136 afecta a otras competencias de la Unión, previstas en otras partes del TFUE, en particular a la configuración de la competencia exclusiva de la Unión en materia de política monetaria de los Estados de la zona euro, la conclusión debiera ser que la reforma del artículo 136 no se puede realizar a través del procedimiento previsto en el apartado 6 del artículo 48 del TUE. Pues bien, considero acertada la interpretación restrictiva de los efectos que

² El actual artículo 136 del TFUE figuraba como artículo III-194 de la Constitución Europea *non nata*, firmada por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión en 2005.

³ Ver al respecto «El sistema de fuentes del Derecho de la Unión Europea», Capítulo IV de *Principios del Derecho de la Unión Europea*, Colex, 2012, págs. 331 y sigs.

⁴ El Consejo Europeo decidió la reforma el 16 de diciembre de 2010 fecha en que decidió la consulta al Parlamento Europeo, a la Comisión y al Banco Central Europeo que emitieron sus dictámenes, respectivamente, el 23 de marzo de 2011, el 15 de febrero de 2011 y el 17 de marzo de 2011.

⁵ Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro (DOUE L 91 de 6/4/2011).

unos preceptos del TFUE pueden tener sobre otros, llevada a cabo por el Tribunal de Justicia en el tema que nos ocupa, pues una interpretación expansiva de la conexión de unos con otros preceptos de los Tratados puede conducir a la irrelevancia de las reformas simplificadas de los Tratados de la Unión, lo que no puede considerarse que sea la finalidad prevista por el *constituyente* de los Tratados.

El artículo 136 antes y después de la reforma llevada a cabo por la Decisión del Consejo 2011/199 versa sobre la materia política económica y no sobre la materia política monetaria, de manera que la reforma, de acuerdo con una interpretación restrictiva de las mutuas influencias e implicaciones entre la política económica y la política monetaria, se habría producido cumpliendo estrictamente el apartado 6 del artículo 48 del TUE.

Cuestión diferente es la de si la reforma del artículo 136 del TFUE supone la ampliación de las competencias de la Unión. La respuesta a esta cuestión presenta otras particularidades. Así, como resultado de una primera lectura del precepto puede decirse que el artículo 136 lejos de atribuir competencias a la Unión se las atribuye a los Estados miembros. Pero, de acuerdo con una segunda lectura, coherente con la primera, podría decirse que la Unión se atribuye la competencia de atribuir una competencia a los Estados miembros. Lo que finalmente significa que la Unión amplía sus competencias, aunque dicha ampliación suponga atribuir competencias a los Estados miembros. Pues el Tribunal tan solo interpreta la ampliación de competencias en un sentido positivo, es decir la de atribuir competencias de acción a la Unión.

La objeción que puede ponerse a la reforma del artículo 136 del TFUE es la de su carácter superfluo, pues de la sentencia de 27 de noviembre de 2012 del Tribunal de Justicia se deduce con claridad que los Estados miembros tenían y tienen la competencia para crear organismos como el previsto en el artículo 136 reformado del TFUE. La innecesariedad de la reforma se deduce con mayor contundencia de la circunstancia de que el organismo previsto en el artículo 136 reformado del TFUE haya sido creado mediante un Tratado internacional que ha entrado en vigor antes que la reforma del artículo 136 del TFUE.

La reforma del artículo 136 consiste en añadir un apartado 3 al citado artículo. Dicho apartado dice así: «3. *Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas*».

Puede observarse que la directriz del Consejo Europeo se ha trasladado matizadamente al texto reformado del artículo 136 del TFUE. Así, en la directriz del Consejo Europeo parecía establecerse una competencia de ejercicio obligatorio para los Estados miembros, mientras que en la Decisión del Consejo Europeo se establece una competencia potestativa para los Estados miembros. Así, donde se decía «mecanismo permanente de crisis» se dice ahora que «podrán establecer (los Estados miembros) un mecanismo de estabilidad». Y, por otra parte, se añade una coetilla a la directriz que integra una competencia de ejercicio obligatorio, en lo concierne-

te a la exigencia de supeditar la ayuda financiera al Estado miembro concernido a «condiciones estrictas». La modificación parece razonable, en la medida en que se podría cuestionar que la Unión Europea devolviera una competencia a los Estados imponiéndoles la obligación de ejercer la competencia que se les otorga. Pero, no sería contrario al Derecho de la Unión prever una serie de competencias de ejercicio obligatorio por los Estados miembros.

Lo más destacado del nuevo precepto es que introduce un giro radical al precepto reformado. Veamos, el artículo 136 del TFUE no tiene precedente en los Tratados anteriores al Tratado de Lisboa. Dicho precepto fue la respuesta de la Unión a las deficiencias advertidas en los instrumentos de coordinación de las políticas económicas de la zona euro. Así, como es sabido, mientras que la política monetaria de la zona euro puede calificarse de política supranacional, la política económica se podría seguir calificando, incluso después de la reforma, de política de sesgo intergubernamental, con débiles instrumentos para la coordinación. Este desequilibrio era y sigue siendo, a todas luces, perjudicial para el funcionamiento de la Unión en su conjunto. Por eso, el artículo 136 del TFUE otorga en sus dos apartados primigenios nuevas competencias al Consejo para reforzar la coordinación y la supervisión de su disciplina presupuestaria, y para elaborar orientaciones de política económica dirigida a los Estados de la zona euro. Este precepto, de acuerdo con la redacción originaria que le dio el Tratado de Lisboa, ha sido la base jurídica para las reformas llevadas a cabo en el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Es decir, lo que hace el nuevo párrafo del artículo 136 del TFUE es convertir en compartida la competencia de la Unión para crear mecanismos capaces de afrontar las crisis económicas, pues dicho precepto no supone la renuncia de la Unión Europea a la competencia del artículo 122 del TFUE, que le permite conceder ayudas financieras a los Estados miembros, en determinadas circunstancias. En efecto, el artículo 122 del TFUE fue desarrollado por el Reglamento (UE) 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera (MEEF)⁶, que tiene como precedente el Reglamento (CE) 332/2002, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros, mecanismo que sigue vigente⁷.

El mecanismo de estabilidad, a que se refiere el apartado 3 del artículo 136 del TFUE, a diferencia de los anteriores implementados a partir del artículo 122.2 del TFUE, no es un mecanismo de la Unión Europea, sino un mecanismo potestativo que pueden crear los Estados miembros. Sin embargo, nada hubiera impedido que el mecanismo de estabilidad fuera un instrumento de la Unión para los Estados de la

⁶ *DOUE* L 118 de 12-5-2010.

⁷ Dicho mecanismo dotado con 25.000 millones de euros fue modificado por el Reglamento (CE) 431/2009 del Consejo, de 18 de mayo de 2009 (*DOUE* L 128 de 27-5-2009) dotándolo con 50.000 millones de euros. Ver también la Decisión del Banco Central Europeo 2010/624/UE, de 14 de octubre de 2010, relativa a la gestión de las operaciones de empréstito y préstamo concluidas por la Unión con arreglo al mecanismo europeo de estabilización financiera (BCE/2010/17) (*DOUE* L 275 de 20-10-2010).

zona euro, compatible con el mecanismo general que permite crear el artículo 122 del TFUE⁸. También se podría haber instrumentado el nuevo instrumento que propicia el artículo 136 mediante la técnica de la cooperación reforzada, mecanismo previsto desde el Tratado de Maastricht en 1992, que sigue inédito hasta nuestros días.

Así, los Estados miembros de la zona euro, en virtud de lo dispuesto por el artículo 136 del TFUE, se rigen, por una parte, por una cooperación reforzada singular (la que constituye la unión monetaria en su tercera fase), contenida en el propio Derecho originario de la Unión, a diferencia de las cooperaciones reforzadas previstas en el Derecho originario, todavía inéditas. Pero, además, se rigen también por el derecho que surja del artículo 136.3, que constituye una cooperación reforzada diferente a las anteriores, *un tercer tipo de cooperación reforzada singular autorizada por el Derecho originario*.

III. EL TRATADO CONSTITUTIVO DEL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD (MEDE), O TRATADO DE DESARROLLO DEL APARTADO 3 DEL ARTÍCULO 136.3 DEL TFUE

Los Estados miembros de la zona euro, en virtud de la autorización contenida en el apartado 3 del artículo 136 del TFUE⁹, adoptaron el 2 de febrero de 2012 el *Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)*¹⁰. El Mecanismo Europeo de Estabilidad, o MEDE, es una institución financiera internacional de la que forman parte todos los Estados miembros de la Unión que integran la zona euro, y está abierto a los Estados miembros que se incorporen en el futuro a la zona euro. La finalidad de dicha institución u organización internacional es la de salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro y de sus Estados miembros. A tal efecto se ha suscrito por los 17 Estados miembros de la zona euro un capital total de 700.000 millones de euros, si bien la capacidad de préstamo conjunta entre el MEDE y el

⁸ La sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de noviembre de 2012, asunto C-370/12 considera que el artículo 122.2 del TFUE no era idóneo para crear un organismo de la naturaleza del previsto en el artículo 136 reformado del TFUE, aunque el razonamiento al respecto es escaso (ver apartado 65 de la sentencia).

⁹ La afirmación que acaba de hacerse puede ponerse en cuestión en la medida en que, sin la reforma de dicho precepto los Estados miembros de la zona euro han creado mecanismos de estabilidad vigentes en la actualidad, a los que haremos referencia más adelante.

¹⁰ La denominación completa es: Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia. El instrumento de ratificación por España (dado en Madrid a 21 de junio de 2012) se publicó en el *BOE* núm. 239 de 4 de octubre de 2012. El Tratado del MEDE ha sido examinado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 27 de noviembre de 2012, asunto 370/2012, llegando a la conclusión de que es compatible con el Derecho de la Unión (ver apartado 99 y sigs. de la sentencia).

FEEF (al que me referiré más adelante) será como máximo de 500.000 millones de euros, desde la entrada en vigor del MEDE hasta la completa extinción del FEEF. En este lugar nos interesa, fundamentalmente, averiguar la naturaleza de este Tratado, de manera que no llevaremos a cabo un análisis sistemático de sus preceptos sino que nos centraremos en sus aspectos sustanciales.

La pregunta que nos interesa responder en este lugar es la naturaleza de las relaciones de la nueva organización internacional con la Unión Europea. Antes decía que el bloque constituido por el apartado 3 del artículo 136 del TFUE y el Tratado del MEDE suponen una cooperación reforzada singular, autorizada por el Derecho de la Unión pero ajena al mismo. Pero, lo cierto es que la entrada en vigor de la reforma del artículo 136 del TFUE y del Tratado del MEDE se rigen por reglas diferentes. En efecto, la reforma del artículo 136 se rige por lo establecido en el artículo 48 del TFUE, a que antes hemos prestado atención, es decir, su entrada en vigor exige la unanimidad de los Estados miembros de la Unión, mientras que el Tratado del MEDE no exige para su entrada en vigor la unanimidad ni de todos los Estados de la Unión, ni siquiera de todos los Estados firmantes de dicho tratado. Su entrada en vigor exige la ratificación y depósito del Tratado ante la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, por un conjunto de Estados que represente un mínimo del 90% del total de suscripciones de las cuotas, a que se hace referencia en los anexos I y II del Tratado.

Es decir, en el Tratado del MEDE se ha excluido el requisito de unanimidad de la ratificación y depósito del mismo para que entre en vigor. Unanimidad que rige, hasta la fecha, para los Tratados que forman parte del Derecho originario de la Unión, como condición para su entrada en vigor. Esta circunstancia es la que ha hecho que el Tratado del MEDE haya entrado en vigor el 8 de octubre de 2012, antes de que haya tenido lugar la entrada en vigor de la reforma del artículo 136 del TFUE, que supuestamente sería la base jurídica de dicho Tratado.

La liquidación del principio de unanimidad, a que antes me he referido, tiene una gran relevancia, en la medida en que supone otorgar el control del MEDE a los cuatro grandes Estados de la zona euro, ya que Alemania con una participación del 27,1464% de las cuotas, Francia con una participación del 20,3859% de las cuotas, Italia con una participación del 17,9137% de las cuotas y España con una participación del 11,9037% de las cuotas, son los únicos Estados miembros que pueden, por sí mismos, impedir la entrada en vigor del Tratado del MEDE. Y, asimismo, estos mismos Estados miembros son los que tienen un porcentaje adecuado de cuotas que puede impedir la adopción de la mayoría de las decisiones de dicha organización internacional.

Entre los cuatro grandes Estados miembros de la zona euro suman el 77,3497% de las cuotas, mientras que los 13 restantes suman el 22,6503% de las cuotas del MEDE. Según el nuevo Tratado, la igualdad de los Estados solo rige para un tipo de acuerdos, los que deben adoptarse de común acuerdo, si bien las abstenciones no impedirán la adopción del mismo. Los demás acuerdos, cumplido el requisito de quórum de dos tercios del número de miembros que representen dos tercios de

los derechos de voto (66,6%) se adoptarán por diferentes tipos de mayoría. Así, la adopción de acuerdos por el *procedimiento de urgencia* que exige la concurrencia del 85% de los votos expresados; la adopción de acuerdos que deben adoptarse por *mayoría absoluta* requiere el 80% de los votos expresados; y los acuerdos que deben adoptarse por *mayoría simple* requieren tan solo la mayoría de los votos expresados. De lo expuesto se deduce que Alemania y Francia, por sí mismas pueden impedir la adopción de cualquier acuerdo, y que Italia podría impedir por sí sola los acuerdos a adoptar por mayoría absoluta. Los demás Estados miembros, aisladamente considerados, solo pueden impedir la adopción de acuerdos de común acuerdo, pues para el resto serían necesarias alianzas entre los mismos.

El MEDE es una organización internacional con personalidad jurídica propia y capacidad jurídica para llevar a cabo sus funciones, y con órganos independientes del entramado institucional de la Unión Europea. Así, el MEDE se integra por un Consejo de Gobernadores, un Consejo de Administración, un Director Ejecutivo y el personal propio que considere necesario.

Las relaciones institucionales del MEDE con la Unión Europea son significativas. Dos son las previsiones, tanto en lo relativo al Consejo de Gobernadores como al Consejo de Administración. Por lo que se refiere al Consejo de Gobernadores, se prevé la participación, en calidad de observadores, del miembro de la Comisión Europea responsable de asuntos económicos y monetarios, del Presidente del BCE, y del Presidente del Eurogrupo (si no es el presidente o un gobernador del MEDE). También se prevé que los Estados miembros que no formen parte del Eurogrupo, pero que participen en una operación paralela de apoyo o estabilidad del euro, puedan ser invitados como observadores a las reuniones del Consejo de Gobernadores. Éste podrá, además, invitar a sus reuniones a representantes de instituciones u organizaciones, de las que se cita expresamente al FMI. Por lo que respecta al Consejo de Administración, en calidad de observadores, pueden participar un representante del miembro de la Comisión responsable de asuntos económicos y monetarios y otro representante del Presidente del BCE. Igualmente, los Estados miembros que no formen parte del Eurogrupo, pero que participen en una operación paralela de apoyo o estabilidad del euro, pueden ser invitados como observadores a las reuniones del Consejo de Administración. De modo que aunque el MEDE es una organización ajena a la Unión Europea soporta la vigilancia ligera de la Comisión Europea, del Banco Central Europeo y del Eurogrupo.

No acaban en las anteriores las relaciones entre el MEDE y la Unión. Así, la Comisión y el BCE: pueden concluir la exigencia de que se utilice el procedimiento de urgencia para la adopción de un determinado acuerdo (art. 4.4 del Tratado MEDE); son los encargados de negociar la condicionalidad de política económica vinculada a cada asistencia financiera, es decir el Memorando de entendimiento, que será firmado por la Comisión en nombre del MEDE (arts. 5.5 g y 13 del Tratado MEDE); la suscripción del capital se basará en la clave de contribuciones de los bancos centrales nacionales, miembros del MEDE, para la suscripción del capital del BCE (art. 11.1 del Tratado MEDE); son los encargados de supervisar el cumplimiento del Me-

morando (art. 13.7 del Tratado MEDE). Por su parte la Comisión en solitario evalúa el cumplimiento del Memorando (art. 14.6 del Tratado MEDE); informa la procedencia de llevar a cabo ayudas financieras a favor de un Estado miembro en el mercado primario (art. 17.5 del Tratado MEDE). Y el BCE en solitario analiza la necesidad de intervención en el mercado secundario (art. 18.2 del Tratado MEDE).

Gran relevancia tiene que las controversias entre un Estado miembro del MEDE y el MEDE, o entre Estados miembros del MEDE, agotada la vía del recurso interno ante el Consejo de Gobernadores, puedan someterse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuya sentencia será vinculante para las partes en la contienda. La sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de noviembre de 2012, asunto C-370/2012 considera que la atribución de competencias por los Estados miembros a Instituciones de la Unión, derivadas de tratados suscritos en los mismos, es compatible con el Derecho de la Unión siempre que no se correspondan a una competencia exclusiva de la Unión y que no desvirtúen las competencias que los Tratados de la Unión atribuyen a las instituciones concernidas.

En definitiva, se ha creado una organización internacional, el MEDE, al margen de la Unión Europea con varias finalidades. Una primera, es la de crear una separación entre la Europa del euro y la Europa que no está en el euro. La cooperación reforzada especial que es la Unión Monetaria de la Unión presenta problemas importantes, ya que dicha política colisiona con frecuencia con otras políticas de la Unión en que participan todos los Estados miembros. En segundo lugar, se anula el principio de unanimidad en lo relativo a la entrada en vigor del Tratado del MEDE, si bien el porcentaje de cuotas que se exige para la entrada en vigor del Tratado deja en manos de Alemania y Francia la entrada en vigor del mismo, lo que igualmente sucede en algunos tipos de acuerdos que pueden adoptarse. De algún modo se produce el restablecimiento de la posición de los grandes Estados miembros a los que en el Tratado del MEDE se les reconoce la primacía que les corresponde de acuerdo con sus contribuciones económicas. Pese a ello, el principio de igualdad de los Estados sigue reconociéndose aunque parcialmente.

IV. EL ACUERDO MARCO SOBRE LA FACILIDAD EUROPEA DE ESTABILIZACIÓN FINANCIERA (FEEF)¹¹

Los Estados miembros cuya moneda es el euro (a excepción de Estonia) firmaron el Acuerdo marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera. Estos miembros que, al efecto, constituyeron una sociedad anónima en Luxemburgo, de la que son accionistas, que denominaron European Financial Stability Facility, Société Anonyme, en castellano Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF). La FEEF, constituida el 7 de junio de 2010, entró en vigor el 4 de agosto de 2010, y su objeto es prestar apoyo financiero a los Estados miembros en dificult-

¹¹ Publicado en el *BOE* núm. 164 de 11 de julio de 2011.

tades causadas por circunstancias excepcionales que escapen a su control, según expresa literalmente el preámbulo del Acuerdo. La forma de ayuda se expresa a través de «Acuerdos de Servicio de Préstamo», hasta un importe máximo de 440.000 millones de euros.

La entrada en vigor de la FEEF presenta varias particularidades. En primer lugar, la entrada en vigor de la misma exigía un mínimo de cinco Estados miembros que representaran dos tercios de los compromisos de aval totales, en relación con todas las operaciones de la FEEF (préstamos e instrumentos de financiación) excepto la operación de emisión de avales, ya que para poder llevar a cabo estas últimas operaciones se exige que al menos se hayan recibido las confirmaciones correspondientes al 90% de compromisos de aval.

Las conexiones de la sociedad anónima FEEF con la Unión Europea son intensas, aunque no puede decirse que dicha sociedad anónima sea un organismo de la Unión. Así, la FEEF debe conceder financiación en forma de acuerdos de préstamo¹² a los Estados miembros de la zona euro que tengan dificultades financieras y suscriban un Memorando de acuerdo con la Comisión Europea, (negociado previamente por la Comisión en coordinación con el BCE y el FMI) que incluya la condicionalidad del préstamo. Gran relevancia tiene también el Grupo de trabajo del Eurogrupo. Además, los préstamos se instrumentan a través del Banco Central Europeo, esto es: a través de las cuentas que el FEEF y el Estado miembro prestatario deben tener en el BCE. Por otra parte, la FEEF puede contratar al BCE como agente pagador y designarlo para que lleve sus cuentas bancarias y de valores¹³. Debe también resaltarse que la FEEF designará al BEI para recibir fondos, gestiones de tesorería, servicios jurídicos y demás servicios. Finalmente, las decisiones de los avalistas, tomadas en el marco del Eurogrupo, vinculan a la FEEF.

Por lo que se refiere al Consejo de Administración de la FEEF, cada accionista tiene derecho a nombrar un consejero que será su representante en el Grupo de Trabajo del Eurogrupo. Por otra parte, la Comisión y el BCE tienen derecho a nombrar un observador en el Consejo. Y podrá invitarse a otras Instituciones de la Unión a que nombren observadores en el Consejo de administración de la FEEF.

Es decir, aun tratándose la FEEF de una sociedad anónima domiciliada en Luxemburgo, las relaciones de la misma con los Estados de la Unión Europea y con las instituciones de la Unión son muy intensas.

¹² Ver como ejemplo el acuerdo del Servicio de Préstamo firmado como prestamistas por 15 de los Estados miembros de la zona Euro en que el prestatario es la República Helénica hecho en Bruselas el 8 de mayo de 2010 (*BOE* núm. 117, de 13 de mayo de 2010).

¹³ Ver al efecto la Decisión del Banco Central Europeo (BCE/2010/15) (2010/574/UE), de 21 de septiembre de 2010, sobre la administración de los préstamos de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera a Estados miembros cuya moneda es el euro (*DOUE* L 253/58 de 28/9/2010).

V. EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (a partir de ahora Tratado de Estabilidad), que en la actualidad está en trámite de ratificación por los Estados miembros¹⁴, presenta caracteres muy sobresalientes a los que vamos a prestar atención.

En primer lugar, el Tratado de Estabilidad no ha sido suscrito por todos los Estados de la Unión, habiendo quedado al margen, por su propia voluntad dos de los veintisiete Estados miembros; el Reino Unido y la República Checa. No se trata de la primera vez que sucede que un Tratado sea suscrito por un grupo de Estados miembros al margen del Derecho de la Unión. Un precedente es el Tratado de Schengen de 1985, que nació como un Tratado al margen de la Unión y que más tarde se integró en el Derecho de la Unión. Y un ejemplo más reciente es el *Tratado por el que se crea la Fuerza de Gendarmería Europea* entre los Estados de España, Francia, Italia, Países Bajos y Portugal, al que se adhirió posteriormente Rumania. Tratado firmado el 18 de octubre de 2007 en Velsen (Países Bajos), que entró en vigor el 1 de junio de 2012¹⁵. Si bien, en ninguno de estos tratados concurren las circunstancias que singularizan al Tratado de Estabilidad.

La circunstancia de que el Tratado de Estabilidad no haya sido suscrito por la totalidad de los Estados miembros, como se previó en un principio, es la causa de que no se haya podido instrumentar como un tratado de reforma de los tratados vigentes (TU, TFUE y TCEEA). Pero, tampoco se puede considerar del todo al margen del Derecho de la Unión, y esto por varias razones que se deducen del propio Tratado de Estabilidad, a las que prestaremos atención a continuación.

En efecto, el Tratado de Estabilidad se concibió para que fuera suscrito por todos los Estados miembros, como un tratado más de reforma que debía incorporarse al Derecho originario de la Unión. Esta circunstancia se deduce claramente de su contenido que, como veremos, utiliza masivamente, más allá de los tratados a que nos hemos referido anteriormente, el sistema institucional de la Unión para su cumplimiento.

No obstante, en el preámbulo del Tratado de Estabilidad los Jefes de Estado y de Gobierno manifiestan como objetivo que el Tratado se incorpore «a los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea», objetivo que en su parte dispositiva se concreta de un modo un tanto peculiar, en el sentido de que se establece en el Tratado que en el plazo máximo de cinco años, a partir de la entrada en vigor del mismo, y sobre la base de una evaluación de la experiencia en su aplicación «se adoptarán... las medidas necesarias, de conformidad con lo dispuesto en el TUE y el TFUE, a fin de incorporar el presente Tratado al marco jurídico de la Unión Europea». Este man-

¹⁴ En el caso de España la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, autoriza su ratificación (BOE núm. 178, de 26 de julio de 2012).

¹⁵ BOE núm. 131 de 1 de junio de 2012.

dato debe interpretarse en el sentido de que se iniciará un proceso, impulsado por los Estados miembros parte del Tratado de Estabilidad de reforma de los mencionados Tratados (TUE y TFUE), sin que, por lo demás, pueda garantizarse que tal propósito se lleve a cabo efectivamente.

La segunda particularidad del Tratado es que no todos sus firmantes quedan vinculados a la totalidad del Tratado. Así, los Estados miembros de la Unión que no son Estados de la zona euro (Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumania y Suecia) solo quedan vinculadas por las disposiciones de los Títulos III y IV del Tratado. De manera que el Tratado de Estabilidad vincula de dos modos diferentes a los Estados de la Unión que son parte del mismo. Se aplica plenamente a los 17 Estados de la zona euro y se aplica parcialmente a los 8 Estados firmantes que no pertenecen a la zona euro. Pero, la circunstancia de que existan Estados miembros de la Unión que no hayan suscrito, o que finalmente no ratifiquen el Tratado, no significa que queden totalmente marginados, como veremos.

La tercera particularidad del Tratado de Estabilidad radica en que su entrada en vigor se condiciona a que lo ratifiquen, al menos, 12 Estados miembros de la zona euro, lo que supone dos excepciones en la historia de la Unión, pues se exigen dos condiciones, que sea ratificado por al menos 12 Estados, lo que excluye la unanimidad, y que, al menos, 12 de los Estados que lo ratifiquen pertenezcan a la zona euro.

La cuarta particularidad del Tratado de Estabilidad que debe destacarse atañe a las obligaciones de los Estados miembros de reforzar los mecanismos jurídicos para el cumplimiento del mismo. En efecto, se desconfa de que el Tratado, por sí mismo, pueda ser eficaz, de manera que los Estados están obligados a incorporar el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario, en los términos establecidos en el apartado 1 del artículo 1 del mismo, en el plazo de un año desde su entrada en vigor. A tal efecto se permite que los Estados miembros puedan elegir entre tres sistemas para incorporar el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario, a saber¹⁶:

A) mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente;

B) mediante disposiciones, preferentemente, de rango constitucional;

¹⁶ El Gobierno de RODRÍGUEZ ZAPATERO se anticipó a la entrada en vigor del Tratado de Estabilidad promoviendo, junto con el Partido Popular, la reforma del artículo 135 de la Constitución que incluye los aspectos sustanciales de dicho Tratado. La reforma de la Constitución tramitada por el procedimiento de urgencia fue publicada en el *BOE* el 27 de septiembre de 2011, fecha en la que entró en vigor. En desarrollo del artículo reformado se dictó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (*BOE* núm. 103, de 30 de abril de 2012). Se trata de la segunda reforma de la Constitución. La primera tuvo su causa en la ratificación del Tratado de la Unión Europea de 1992 y consistió en la modificación del artículo 13 para permitir el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos europeos en las elecciones locales. La segunda reforma de la Constitución ha sido una imposición de la canciller alemana MERKEL y consiste en introducir en la Constitución lo que debiera ser, tan solo, una opción gubernamental. Una reforma ideológica de carácter neoliberal que no tiene parangón en el texto de la Constitución, que en los temas más controvertidos había mantenido una posición abierta que permite diferentes opciones políticas.

C) mediante disposiciones cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales.

Con independencia del tipo de disposición que se elija, además, los Estados miembros tienen que adoptar a nivel nacional un mecanismo corrector de las desviaciones, que respetará plenamente las prerrogativas de los Parlamentos nacionales. Dicho mecanismo corrector se creará:

A) Sobre la base de principios comunes que proponga la Comisión (naturaleza, alcance y calendario) tanto en supuestos ordinarios como cuando concurren circunstancias excepcionales; y con

B) Independencia de las instituciones responsables a escala nacional de supervisar la observancia de los objetivos del Tratado (equilibrio o superávit).

La quinta particularidad del Tratado de Estabilidad, de entidad menor, consiste en que se diferencia la fecha de entrada en vigor de la fecha de aplicación. Es decir, la entrada en vigor se producirá el 1 de enero de 2013 (en el caso de que el instrumento de ratificación lo hayan depositado, con anterioridad, al menos 12 Estados miembros de la zona euro), o bien el primer día del mes siguiente al duodécimo depósito de un Estado miembro de la zona euro. Sin embargo, para los Estados de la zona euro que lo ratifiquen posteriormente a su entrada en vigor, el Tratado se aplicará el primer día del mes siguiente al del depósito de su respectivo instrumento de ratificación.

El Tratado de Estabilidad tiene por objetivo «reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria» y para lograrlo dota a la Unión de una serie de normas destinadas:

- A promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario;
- A reforzar la coordinación de sus políticas económicas, y;
- A mejorar la gobernanza de la zona euro.

Antes decíamos que siendo un tratado al margen del Derecho originario de la Unión, sin embargo, no era del todo ajeno al Derecho originario. Y esto por varias razones. En primer lugar, porque el Tratado de Estabilidad aspira a que en un futuro inmediato se convierta en Derecho originario de la Unión. En segundo lugar, porque para los Estados de la zona euro, en el caso de que todos ellos lo ratifiquen, funcionará como un Tratado complementario de las disposiciones del Derecho originario de la Unión en la materia. En tercer lugar, porque la interpretación del Tratado se hará de conformidad con los Tratados originarios y con el Derecho derivado de la Unión. En cuarto lugar, porque si el Tratado de Estabilidad exige su desarrollo o aplicación a través del Derecho derivado, éste se regirá por lo dispuesto en el Derecho de la Unión. En quinto lugar, porque su aplicación exige la previa compatibilidad con el Derecho originario de la Unión. Y, en sexto lugar, porque el Tratado no puede afectar a las competencias de la Unión en el ámbito de la unión económica.

Veamos ahora los nuevos instrumentos que se ponen a disposición de la Unión.

Pacto presupuestario

El pacto presupuestario se concreta, fundamentalmente, en el objetivo de que la situación presupuestaria de los Estados miembros debe ser «de equilibrio o de superávit». Y especifica el Tratado de Estabilidad que se entenderá cumplido dicho objetivo cuando el saldo estructural anual alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, con un límite estructural del 0,5% del PIB a precios de mercado. Se trata, por consiguiente, de un objetivo a lograr a medio plazo.

Por otra parte, los Estados miembros se comprometen a converger en el objetivo de equilibrio o de superávit, a cuyo efecto se tendrá en cuenta los riesgos para la sostenibilidad de cada país.

El Tratado de Estabilidad prevé una serie de excepciones al cumplimiento del objetivo. Por una parte, a medio plazo prevé la posibilidad de apartarse del objetivo si concurren circunstancias excepcionales (acontecimientos inusuales fuera del control del Estado miembro, periodos de grave recesión). Por otra parte, si en el Estado miembro la proporción entre deuda y PIB es muy inferior al 60% y los riesgos para la sostenibilidad sean bajos, el límite inferior del objetivo de déficit estructural, a medio plazo, podrá ser de un máximo del 1% del PIB. Y para el caso de que se produzcan desviaciones significativas del objetivo a medio plazo, o de la senda de ajuste, se activará un mecanismo corrector que incluirá la obligación del Estado miembro de aplicar medidas para corregir las desviaciones.

Deuda pública

Por lo que se refiere a la Deuda pública el Tratado de Estabilidad mantiene el límite máximo del 60% del PIB de cada Estado miembro, previsto desde 1992 en el Tratado de la Unión. El artículo 4 del Tratado de Estabilidad reitera las obligaciones de los Estados miembros de cumplimiento del Protocolo relativo al procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, así como de lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento (CE) 1467/97, del Consejo de 7 de julio, modificado posteriormente.

La novedad en materia de Deuda pública consiste en la introducción de la obligación de información de los Estados miembros de sus planes de emisión de Deuda pública al Consejo y a la Comisión, con objeto de coordinar mejor la planificación de las emisiones; aunque no se especifican instrumentos de coordinación adecuada.

Programa de colaboración presupuestaria y económica

Los Estados miembros objeto de un procedimiento de déficit excesivo, de acuerdo con el Tratado de estabilidad están obligados a elaborar un programa de colaboración presupuestaria y económica, así como los planes presupuestarios anuales con

objeto de corregir dicho déficit. Programa y planes en que los Estados miembros deben describir de modo pormenorizado las reformas estructurales que deben adoptar y aplicar con objeto de garantizar la corrección efectiva y duradera de su déficit excesivo. Dichos programas y planes deben presentarse al Consejo y a la Comisión para su aprobación y su seguimiento de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Transposición por los Estados miembros de los objetivos del Tratado y medidas necesarias para dar cumplimiento a las sentencias del TJUE

Novedad relevante del Tratado de Estabilidad es la competencia de vigilancia que se encomienda a la Comisión y a los Estados miembros para que comprueben que los Estados miembros han transpuesto en sus ordenamientos internos los objetivos del Tratado, de acuerdo con el artículo 3.2 del mismo, pudiendo someter el incumplimiento al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El procedimiento que se establece en el artículo 8.1 del Tratado es similar al previsto en los artículos 258 y 259 del TFUE. El incumplimiento persistente, en su caso, por el Estado miembro de la sentencia que dicte el TJUE, no adoptando las medidas necesarias para cumplir lo previsto en el artículo 3.2 del Tratado de Estabilidad, es determinante de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 260 del TFUE, que permite imponer una sanción pecuniaria coercitiva de hasta el 0,1% del PIB del Estado incumplidor.

Cooperación económica y coordinación

Los Estados miembros se comprometen a cooperar mediante políticas económicas que fomenten el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, y para el crecimiento económico, mediante una convergencia y competitividad reforzadas.

Por otra parte, los Estados miembros parte del Tratado de Estabilidad se comprometen a debatir previamente las grandes reformas de política económica que pretendan abordar y, en su caso, a coordinarse entre sí.

Intensificación de las medidas de supervisión y control y la cooperación reforzada

Los Estados miembros del Tratado de Estabilidad se comprometen a adoptar medidas más intensas de supervisión y control, de acuerdo con lo previsto en el artículo 136 del TFUE y, además, con el mismo propósito de intensificar la supervisión y el control los Estados miembros no descartan hacer uso de la técnica de la cooperación reforzada.

Gobernanza de la zona euro

El Tratado ha introducido algunas normas sobre gobernanza de la zona euro que se añaden a las existentes en la actualidad. En primer lugar se institucionalizan las *reuniones informales de la Cumbre del euro*. Dichas cumbres que ya vienen celebrándose en la actualidad, sin base legal, estarán integradas por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y por el presidente de la Comisión. Participará como invitado el Presidente del Banco Central Europeo.

Se prevé que se celebren, como mínimo, dos reuniones anuales de la Cumbre, que tienen por objeto el debate sobre sus responsabilidades sobre la moneda única, la gobernanza del euro y otras cuestiones entre las que destaca la posible adopción de orientaciones estratégicas para la dirección de las políticas económicas a fin de aumentar la convergencia en la zona euro.

Los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros que no pertenecen a la zona euro, y que hayan ratificado el Tratado de Estabilidad participarán en los debates de las reuniones de la Cumbre sobre competitividad, modificación de la arquitectura general de la zona euro y los proyectos normativos. Y, al menos una vez al año, o cuando proceda, en los debates en la Cumbre sobre la aplicación del Tratado de Estabilidad.

Presidente de las Cumbres del euro

El presidente de las Cumbres del euro será designado por mayoría simple por los jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro al mismo tiempo que el Consejo Europeo elija a su presidente. Nada se dice en el Tratado sobre la incompatibilidad entre las presidencias de las Cumbres y del Consejo, de lo que se deduce que los jefes de Estado o de Gobierno podrán o no hacer coincidir ambas presidencias en una misma persona. El presidente está encargado de la preparación de las reuniones y su continuidad. El presidente de la Cumbre del Euro está encargado, también, de presentar un informe al Parlamento Europeo después de cada reunión de la Cumbre así como de mantener cumplidamente informados de los preparativos y resultados de las reuniones de la Cumbre a los Estados que han ratificado el Tratado de Estabilidad, pero que no forman parte del Eurogrupo, así como a los Estados miembros de la Unión que no hayan ratificado el Tratado de Estabilidad.

No obstante, la existencia de un presidente de las Cumbres del euro es compatible con la existencia de un presidente del Eurogrupo. El Presidente de la Cumbre del euro, que puede ser invitado a las reuniones del Eurogrupo, es el encargado, también, de la preparación y el seguimiento de las reuniones de la Cumbre del euro.

La segunda de las novedades del Tratado es la posibilidad de que el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros que hayan ratificado el Tratado puedan organizar y promocionar una *Conferencia de representantes de las comisiones del parlamento europeo y de los parlamentos nacionales*.

VI. CONCLUSIONES. DE LA EUROPA DE VARIAS VELOCIDADES A LA EUROPA DE LOS CÍRCULOS CONCÉNTRICOS. LAS ORGANIZACIONES Y TRATADOS PARÁSITOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Los cambios señalados que han tenido lugar ponen de manifiesto que nos encontramos en un nuevo escenario como resultado de la crisis económico-financiera que sufre la Unión Europea.

Así, estamos en una etapa en que se ha liquidado la Europa de las varias velocidades. Este modelo suponía, siguiendo con la metáfora, que no todos los Estados utilizaban los mismos vehículos, unos tenían más potencia que otros, o eran conducidos con diferente intensidad o habilidad, pero, en todo caso, todos los vehículos utilizaban la misma autopista. Ahora, por el contrario se han creado nuevas autopistas, y algunos Estados conducen sus vehículos por la vieja y por las nuevas autopistas. Otra forma de explicar lo que está sucediendo en la Unión Europea puede representarse mediante un sistema de círculos concéntricos superpuestos unos con otros. En el círculo más concéntrico estarían todos los Estados y se caracterizaría porque en el mismo se aplicaría en su totalidad el Derecho de la Unión. Y a partir del núcleo se superpondrían otros círculos en que no estarían integrados todos los Estados de la Unión. El que ahora nos interesa destacar es el que afecta a la Unión Económica y Monetaria, en este círculo se aplicarían dos ordenamientos jurídicos diferentes: el Derecho de la Unión Europea; y por el que hemos denominado Derecho euro-intergubernamental, integrado por un conjunto de tratados y acuerdos internacionales al margen de la Unión.

El Derecho euro-intergubernamental, autorizado por el Derecho de la Unión de modo expreso o implícito, y compatible con el Derecho de la Unión ha creado organizaciones internacionales que podíamos decir que son parásitas de la Unión, porque tienen personalidades jurídicas diferentes a la Unión, pero utilizan para su funcionamiento a las instituciones y organismos de la Unión. En definitiva, el proyecto original de construcción Europea ha saltado por los aires. Pero, sin embrago, parece renacer un nuevo proyecto constructivo, al margen del Derecho de la Unión pero intensamente vinculado y relacionado con el mismo. Es el pragmatismo el que sitúa a los Estados miembros de la Unión en diferentes círculos en que se aplican diferentes derechos y obligaciones que pueden permitir seguir construyendo Europa. Pero, dicho lo anterior, a nadie se oculta que el pragmatismo de la Unión puede confundir a los propios y no convencer a los extraños. Puede confundir a los ciudadanos europeos, pues no resulta nada fácil, ni siquiera para los especialistas, comprender la compleja arquitectura de la Unión, más aun si dicha complejidad, que deriva de la incapacidad de los líderes de los Estados miembros para ponerse de acuerdo, no es el instrumento adecuado para la solución de nuestros enormes problemas internos y derivados de la globalización de la política y de la economía. Y, probablemente, no convencerá a los extraños que leerán dicha complejidad como incapacidad persistente de la Unión Europea para resolver la crisis económico-financiera en que está envuelta.

RESUMEN: En este trabajo se analizan la reforma del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el Acuerdo Marco sobre la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, así como las relaciones de los mencionados Tratados con la Unión Europea. Del análisis de dichas relaciones se deduce que aunque el MEDE, el FEEF y el Tratado de Estabilidad crean organizaciones al margen de la Unión Europea mantienen relaciones muy estrechas con las Instituciones de la Unión y su Derecho hasta el punto de que se les puede denominar Tratados y organizaciones parásitos de la Unión Europea. En el trabajo se analizan las causas de esta nueva generación de tratados que se sostiene inauguran una nueva etapa de la construcción europea, que se aleja de la metáfora de la Europa de las dos velocidades, y que se puede representar como un sistema de círculos concéntricos. El círculo más concéntrico o núcleo incluye a todos los Estados de la Unión y se rige por el Derecho de la Unión. Y a partir de dicho círculo se superponen otros excéntricos, unos regidos por el Derecho de la Unión y otros regidos por tratados de naturaleza euro-intergubernamental o por una combinación del Derecho de la Unión y los tratados euro-intergubernamentales.

PALABRAS CLAVE : Artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el Acuerdo Marco sobre la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), sistema de círculos concéntricos, Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, Tratados y organizaciones parásitos de la Unión Europea, Tratados de naturaleza euro-intergubernamental o por una combinación del Derecho de la Unión y los tratados euro-intergubernamentales.

SUMMARY: This paper discusses the reform of Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union, the Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM), the Framework Agreement on the European Financial Stability Facility (EFSF) and the Treaty on Stability, Coordination and Governance in Economic and Monetary Union and the aforementioned relations with the EU Treaties. The analysis of these relations it follows that although the ESM, the EFSF and the Treaty of Stability create organizations outside the European Union maintain very close relations with the EU institutions and their right to the point that they can be referred parasites Treaties and organizations of the European Union. The paper analyzes the causes of this new generation of treaties that holds inaugurate a new phase of European integration, which is far from the metaphor of a Europe of two speeds, and that can be represented as a system of concentric circles. The concentric circle or core includes all States of the Union and is governed by Union law. And from the other eccentric circle overlap, each governed by Union law and other treaties governed by euro-governmental nature or a combination of EU law and European intergovernmental treaties.

KEYWORDS: Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union, the Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM), the Framework Agreement on the European Financial Stability Facility EFSF), a system of concentric circles, Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, treaties and organizations parasites EU treaties euro-governmental nature or a combination of EU law and European intergovernmental treaties.