

Hacia una nueva arquitectura de la política económica en la Unión Europea*

Toward a new architecture of the economic policy in the European Union

F. JESÚS CARRERA HERNÁNDEZ

*Catedrático de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de La Rioja*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: CUATRO DÉCADAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA INACABADA. 1.1. *Del Informe Werner al Tratado de Maastricht*. 1.2. *Del Tratado de Maastricht a la crisis*. 2. UN TRIENIO DE REFORMAS ORIENTADO A LA SALIDA DE LA CRISIS ECONÓMICA. 2.1. *Una estructura dual al tiempo que irregular*. 2.2. *Nuevos contenidos para estructuras preexistentes: del Pacto de Estabilidad y Crecimiento al «Six + Two Pack»*. 2.1.1. Vertiente preventiva del PEC. 2.1.1.1. Los objetivos presupuestarios a medio plazo. 2.1.1.2. Elaboración de las recomendaciones por país. 2.1.1.3. Vigilancia. 2.1.1.4. Adopción de sanciones. 2.1.1.5. Remisión de los proyectos de planes presupuestarios (PPP). 2.1.2. Vertiente correctiva del PEC: el procedimiento por déficit público excesivo. 2.1.2.1. Apertura del procedimiento y sus consecuencias. 2.1.2.2. Supervisión e imposición de sanciones. 2.3. *Procedimiento por Desequilibrios Macroeconómicos (PDM)*. 2.4. *Supervisión reforzada*. 2.5. *Una arquitectura más coherente: el semestre europeo*. 3. ¿HACIA UNA UNIÓN ECONÓMICA VERDADERA Y AUTÉNTICA? 4. REFLEXIÓN FINAL.

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación residenciado en la Universidad de la Rioja DER2012-31227, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España, titulado «Aspectos jurídicos de la gobernanza económica de la Unión Europea en el marco de aplicación de la estrategia 2020».

RESUMEN. El objetivo de este curso es exponer la situación en la que se encuentra actualmente la política económica de la Unión Europea desde un punto de vista material, así como sus perspectivas de futuro. A partir de un breve análisis, a modo de recorrido histórico, del marco jurídico existente con anterioridad a la crisis, se analiza la estructura y el contenido de la política económica que tenemos hoy, tras tres años de reformas variadas y heterogéneas en las que parece no haber pausa ni fin a corto ni a medio plazo. Dadas las características del marco en el que ha sido impartido oralmente el contenido que ahora se presenta por escrito, en las siguientes páginas el lector se encontrará con un trabajo esencialmente expositivo, que trata de colocar en su sitio las piezas del puzzle fabricado durante los últimos años y en el que se analiza la intensidad del refuerzo producido sobre el brazo económico de la Unión Económica y Monetaria. Se presta especial atención a la incidencia que han tenido sobre el contenido de esta política los denominados «six and two pack», así como otros instrumentos que han introducido modificaciones en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento o han puesto en pie nuevas figuras y procedimientos que pretenden reforzar la supervisión multilateral y el control de la actuación de las autoridades en una materia que sigue perteneciendo al ámbito de las competencias domésticas.

ABSTRACT. The objective of this course is to expose the situation in which the economic policy of the European Union is at present from a material point of view, as well as its future perspectives. From a brief analysis, as historical trip, of the existing juridical frame before the crisis, it is analyzed the structure and the content of the economic policy that we have today, after three years of varied and heterogeneous reforms in which there seems to be no either break or end to shortly nor in the medium term. Considering the characteristics of the frame in which there has been given orally the content that now appears in writing, on the following pages the reader will meet a work essentially explanatory, that tries to place in its place the pieces of the puzzle made during the last years, and in which it is analyzed the intensity of the reinforcement produced on the economic arm of the Economic and Monetary Union. Special attention is paid to the influence that the so called «six and two pack» have had on the content of this politic, as well as other instruments that have introduced modifications in the Stability and Growth Pact, or there have stood up new instruments that try to reinforce the multilateral supervision and the control of the performance of the authorities in a matter that keeps on belonging to the domestic competence.

Palabras clave. Six-pack; two-pack; Tratado de Estabilidad; Pacto fiscal; Pacto de Estabilidad y Crecimiento; Procedimiento por desequilibrios macroeconómicos; Gobernanza económica; Semestre Europeo;

Pacto por el Euro plus; Procedimiento por déficit público excesivo; Cumbre del euro.

Key words. Six-pack; two-pack; Treaty on stability; Fiscal compact; Stability and Growth Pact; Macroeconomic Imbalance Procedure; European economic governance; European Semester; Euro plus pact; Excessive deficit procedure; Golden rule; Euro summit.

1. INTRODUCCIÓN: CUATRO DÉCADAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA INACABADA

PEC, PDM, PDE, PPP, PAM, PAE, *six-pack*, *two-pack*, TCEG o MEDE, son buena parte de los acrónimos y tecnicismos, la mayoría nuevos, que rodean la aplicación de la política económica de la Unión Europea (UE). Introducida en los Tratados en los años noventa no ha sido hasta el estallido de la crisis cuando se ha presentado la necesidad, y como consecuencia una cierta voluntad política, de ahondar en los contenidos de dos palabras que no figuran en el listado de competencias exclusivas o compartidas de la Unión. Con todo, como suele ser habitual en todas las parcelas del Derecho de la UE, sus raíces se remontan bastantes años atrás y su germen lo podemos encontrar en los propios orígenes del proceso de integración europea, no tanto porque la noción de mercado común representa un estadio previo a la Unión Económica y Monetaria (UEM), cuanto por la introducción de ciertas disposiciones en el antiguo TCEE directamente relacionadas con el contenido actual de la política económica de la Unión.

El objetivo de este curso es exponer la situación en la que se encuentra actualmente la política económica de la Unión Europea desde un punto de vista material, así como sus perspectivas de futuro. A partir de un breve análisis, a modo de recorrido histórico, del marco jurídico existente con anterioridad a la crisis, pretendo exponer la estructura y el contenido de la política económica que tenemos hoy, tras tres años de reformas variadas y heterogéneas en las que parece no haber pausa ni fin a corto ni a medio plazo. Dadas las características del marco en el que ha sido impartido oralmente el contenido del curso que ahora presento por escrito, he optado por realizar un trabajo esencialmente expositivo, tratando de colocar en su sitio las piezas del puzzle fabricado durante los tres últimos años. Son medidas adoptadas para dar respuesta a la crisis económica que nos rodea desde 2008 aunque, de forma paralela, han servido para reforzar el brazo econó-

mico de la Unión Económica y Monetaria. Pero ¿con qué intensidad? Comencemos recordando cómo hemos llegado a la situación actual.

1.1. DEL INFORME WERNER AL TRATADO DE MAASTRICHT

Hasta el Tratado de Maastricht no hemos encontrado en los Tratados una referencia explícita a la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) como objetivo o instrumento del proceso de integración. Ciertamente es que, en su redacción original, los Tratados incluyeron tímidas referencias a esta materia, incorporando algunas disposiciones bajo el paraguas de una política de coyuntura (antiguos artículos 103 y ss. TCEE) en cuyos dominios se incluyó la necesidad de llevar a cabo una coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros con objeto de garantizar el equilibrio de su balanza de pagos y de mantener la confianza de las monedas¹. Sin embargo, y aunque las realizaciones alcanzadas fueron mínimas y centradas esencialmente en la vertiente monetaria, no existió una atribución competencial en favor de la Unión, ni en el ámbito económico ni en el ámbito monetario. El sistema de *Bretton Woods* parecía dar satisfacción a los Estados miembros, y no se consideró necesario buscar una respuesta e instrumentos específicos en las nascentes Comunidades Europeas para conseguir la estabilidad monetaria². No existía un contexto de crisis, en definitiva, que impulsara a incorporar en los Tratados una política de tal envergadura.

Avanzada la década de los sesenta el cambiante contexto político y económico va a motivar una progresiva incorporación de la UEM

1. Antiguo art. 105 TCEE. Estas disposiciones se habían limitado a introducir un mandato de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, incluidas las políticas monetarias, buscando una convergencia de las economías nacionales. A tal efecto, el desarrollo de las políticas nacionales debía orientarse hacia el equilibrio de la balanza global de pagos, el mantenimiento de la confianza en la moneda nacional, un alto nivel de empleo y la estabilidad de precios. Pero eran políticas nacionales, como eran nacionales las políticas de tipos de cambio, aunque se elevaran a la consideración de cuestiones de «interés común» (antiguo art. 107 TCEE). Los instrumentos establecidos para facilitar la coordinación de las políticas nacionales eran prácticamente inexistentes, y consistían en el establecimiento de líneas de cooperación entre los servicios competentes de las administraciones y Bancos Centrales, creándose un Comité Monetario de carácter consultivo.

Sobre los antecedentes de la UEM *vid.* SMITS, R., «The law of the economic and monetary union», *RCADI*, 2002, t. 300, pp. 309 y ss. y LOUIS, J. V., *L'Union européenne et sa monnaie*, Commentaire J. Mégret, 3ª ed., Ed. Université Libre de Bruxelles, 2009.

2. SMITS, R., *loc. cit.*, p. 322.

entre los objetivos políticos de los Estados miembros, aunque siempre adaptados a las necesidades de cada momento. En un contexto de crisis política, los Estados miembros expresaron su consenso, con ocasión de la Cumbre de La Haya de 1969, para profundizar el sistema. Si el *informe Davignon* puede considerarse la expresión de la idea del momento para relanzar la Unión política, el *informe Werner* estableció el plan para profundizar las Comunidades Europeas desde el punto de vista económico, mediante la creación de una UEM a finales de los años setenta³. No obstante, el contexto de crisis económica internacional y la ausencia de una decidida voluntad política de los Estados miembros con el proyecto, van a conducir al fracaso al nuevo objetivo proyectado. Pero, una vez más, el contexto y las necesidades del momento, marcadas especialmente por el estallido del sistema de Bretton Woods en 1971⁴, van a conducir a los Estados miembros a iniciar una cooperación monetaria europea, recurriéndose a estructuras «extra-comunitarias» para hacer frente a la inestabilidad de los años setenta. Es así como surge la serpiente monetaria en 1972 y, más tarde, el Sistema Monetario Europeo y el ECU, que nos han acompañado hasta el Tratado de Maastricht.

El diseño del Tratado de Maastricht, en lo que a la UEM se refiere, se produce a raíz del Consejo Europeo de Hannover en 1988. Por diversas razones, entre las que se encuentra la insuficiencia de los mecanismos establecidos, los Estados miembros decidieron abordar de nuevo el progresivo establecimiento de una UEM⁵. El *informe Delors* fue presentado en abril de 1989, proyectando una UEM en tres etapas, para cuya plena realización era necesaria una reforma de los Tratados⁶.

3. Vid. al respecto OLESTI RAYO, A., «El proceso de integración europea, la unión monetaria y la soberanía de los Estados miembros», *Gaceta Jurídica de la CE*, D-28, 1998, p. 139.
4. La suspensión por Nixon de la convertibilidad del dólar en oro constituyó un golpe mortal al sistema de Bretton Woods (LOUIS, J. V., *op. cit.*, p. 16).
5. Las limitaciones del Sistema Monetario Europeo y las deficiencias en su articulación jurídica; la liberalización efectiva de los movimientos intracomunitarios de capitales y la progresiva mundialización de los mercados financieros son las razones que explican el nuevo paso hacia la UEM (LÓPEZ ESCUDERO, M., «La articulación jurídica de la Unión Económica y Monetaria en su fase definitiva», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, p. 390).
6. La primera etapa, desarrollada *ex arts.* 102A a 109 TCEE, comenzó en julio de 1990. Su objetivo era la coordinación de las políticas económicas nacionales y la realización de la libre circulación de capitales. El desarrollo de las etapas segunda y tercera requerían la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Desde el 1.1.1999 se produce el paso hacia la tercera fase de la UEM que condujo a una política e instituciones monetarias comunes (SEBC y BCE) y a una moneda común

Las disposiciones contenidas en el TCEE resultaban insuficientes, incluso tras el Acta Única Europea⁷. Este marco jurídico requería, en definitiva, una profundización en el proceso de integración europea a los efectos de introducir una UEM tal y como había sido diseñada en el *informe Delors*, lo que condujo al Tratado de Maastricht y la UEM. De esta forma, la UEM se convierte en un instrumento al servicio de los objetivos de la Unión Europea⁸, incluso en un objetivo de la Unión (artículo 3.4 TUE).

1.2. DEL TRATADO DE MAASTRICHT A LA CRISIS

Lo que ocurre es que la UEM, tal y como ha sido diseñada desde los años noventa, presenta dos componentes claramente diferenciados si nos ceñimos a la intensidad de las competencias atribuidas a la UE. En su vertiente relativa a la Unión monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro, el artículo 3.c) TFUE lo considera como un ámbito de competencia exclusiva de la Unión⁹. Sin embargo, en su vertiente económica (la política económica), los artículos 2.3 y 5 TFUE lo consideran como un ámbito material, distinto a las competencias

en circulación desde el 1 de enero de 2002, con un tipo de cambio común para el euro. Inicialmente participaron once Estados miembros. Actualmente, y a la espera de que se consuma en enero de 2014 el paso de Letonia a la fase definitiva de la UEM, participan diecisiete Estados miembros: Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Alemania, Francia, Italia, Irlanda, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia, Eslovenia, Estonia, Chipre, Malta y Eslovaquia. Los restantes Estados miembros pasan a considerarse Estados miembros acogidos a una excepción, bien por tener una cláusula *opting out* que se lo permita (Reino Unido y Dinamarca), o por no cumplir los criterios de convergencia desde el punto de vista técnico (Suecia) o económico (Lituania, República Checa, Polonia, Hungría, Bulgaria, Rumanía). Vid. Decisión 2013/387/UE del Consejo, de 9 de julio de 2013, sobre la adopción del euro por Letonia el 1 de enero de 2014 y el Reglamento (UE) núm. 678/2013 del Consejo de 9 de julio de 2013 por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 974/98 en lo que se refiere a la introducción del euro en Letonia, DO L 195 de 18.7.2013.

En el caso de Croacia, el art. 5 del Acta relativa a las condiciones de adhesión a la UE establece que «participará en la Unión Económica y Monetaria a partir de la fecha de la adhesión como Estado miembro acogido a una excepción en el sentido del art. 139 del TFUE» (publicado en BOE núm. 156 de 1 de julio de 2013).

7. Arts. 102 A a 109 TCEE en su versión inmediatamente posterior al AUE.
8. Vid. antiguo art. B TUE en su redacción inicial. Vid. PICKORN, J., «Legal arrangements in the Treaty of Maastricht for the effectiveness of the economic and monetary union», *Common Market Law Review*, 1994, pp. 263-291.
9. Uno de los trabajos más actuales relacionados con la política monetaria de la UE lo constituye el realizado por LÓPEZ ESCUDERO, M., «La politique de change de l'euro», *Cahiers de Droit Européen*, 2011, pp. 369 y ss.

exclusivas y compartidas, sobre el que «los Estados miembros coordinarán sus políticas». En definitiva, por utilizar una frase suficientemente expresiva y profundamente asentada y aceptada, estamos en presencia de un díptico asimétrico que nos ha conducido a la puesta en marcha de una Unión monetaria entre dieciocho Estados miembros, con una política e instituciones monetarias comunes y con una moneda común; y a una «inexistente política económica común¹⁰». Se trata de una división material, política monetaria *versus* política económica, que al presentar caracteres específicos cada uno de sus componentes desde el punto de vista competencial, puede generar distorsiones en el momento de su aplicación práctica. De hecho, ya ha sido necesaria la intervención del TJ para precisar si un mecanismo permanente de asistencia financiera creado por los Estados miembros puede considerarse incluido en el ámbito de competencia exclusiva de la UE relativa a la política monetaria, aspecto que ha sido descartado por el mismo TJ en el asunto *Pringle* al señalar que «una medida de política económica no puede equipararse a una medida de política monetaria por el solo hecho de que pueda tener efectos indirectos en la estabilidad del euro¹¹».

10. J. V. LOUIS ha destacado en este sentido que el diseño de la UEM es el resultado de un compromiso entre dos tendencias: economistas versus monetaristas. Los economistas (que se encontraban especialmente en Alemania y Países Bajos) entendían la unión monetaria como la coronación de las políticas dirigidas a la convergencia económica de los Estados participantes. Los monetaristas (especialmente en Francia, Italia y en la Comisión Europea) consideraban que la adopción de la moneda única actuaría como palanca para el acercamiento de las situaciones económicas. La introducción de los criterios de convergencia como condiciones para el paso a la tercera fase de la UEM constituyen la mejor expresión de los rasgos que la visión economista consiguió incorporar al Tratado de Maastricht («L'Union économique et monétaire de Maastricht à la crise», *Revue des Affaires Européennes*, 2012/1, p. 58). Para una exposición de las diversas manifestaciones y explicaciones de esta asimetría, *vid.* del mismo autor, *op. cit.*, pp. 41 y 42.
11. Sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Thomas Pringle*, C-370/12, FJ 56, no publicada en la Rec. *Vid.* los comentarios de LOUIS, J. V., «La sentencia Pringle. Editorial», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 29, 2013, pp. 1-20; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la sentencia Pringle», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 29, 2013, pp. 1-23; THYM, D. y WENDEL, M., «Préserver le respect du droit dans la crise: la Cour de Justice, le MES et le mythe du déclin de la Communauté de droit», *Cahiers de Droit Européen*, 2012/3, p. 733; THOMAS, S., «Droit constitutionnel de l'Union-UEM. Arrêt Pringle», *Revue de droit de l'Union Européenne*, 2013/1, p. 198; SALINAS ALCEGA, S., «Compatibilidad con el derecho de la UE del mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro», *Revista Aranzadi Unión Europea*, febrero 2013, p. 43; WITTE, B. DE y BEUKERS, Th., «Case

Por tanto, desde el punto de vista de la política económica, el Tratado de Maastricht se limitó a diseñar algunos instrumentos que permitieran acercar las políticas económicas nacionales. No estamos ante una verdadera política común aunque los Estados miembros deben considerar «sus políticas económicas como una cuestión de interés común» y deben coordinarlas en el seno del Consejo (artículo 121 TFUE)¹². La política económica es competencia nacional y, por ello, el Tratado prevé que los Estados miembros son los que «llevarán a cabo sus políticas económicas» (artículo 120 TFUE), si bien en el marco de las orientaciones generales (recomendaciones) establecidas por el Consejo¹³. No obstante, «para garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros» se estableció un procedimiento de supervisión multilateral, regulado en sus principios básicos en los párrafos tercero y cuarto del artículo 121 TFUE, y un procedimiento por déficit excesivo (artículo 126 TFUE), disposiciones que a la postre han demostrado su insuficiencia y la necesidad de reforzar los exiguos mecanismos previstos en los Tratados.

C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment of the Court of Justice (Full Court) of 27 November 2012», *Common Market Law Review*, 2013, pp. 805-848.

12. Conforme al art. 119 TFUE, esta «política económica» se basará en la «estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes», configurándose como una acción de los Estados miembros y de la Unión Europea. «En conséquence, l'article 99 ne constitue en aucun cas une «réserve de compétence» dans laquelle la Communauté pourrait puiser librement pour intervenir dans le domaine économique: la politique économique n'est pas une politique communautaire» (MARTUCCI, F., «La politique économique et monétaire», en PINGEL, I., *De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des Traités UE et CE*, 2ª ed., Helbing Lichtenhahn, Bâle, 2010, p. 844).

En el asunto *Pringle* el TJ también ha destacado que la UE no posee en el momento actual competencias específicas para establecer mecanismos permanentes de asistencia financiera, teniendo en cuenta adicionalmente, que los objetivos del MEDE se conectan con la preservación de la estabilidad financiera en el conjunto de la zona euro. Al admitir la competencia de los Estados miembros del grupo del euro para celebrar el MEDE, también excluye que se produzca una invasión de las competencias de la UE en la materia, centradas en la coordinación de las políticas económicas de los EEMM. Para el TJ la condicionalidad prevista en el MEDE no constituye un instrumento de coordinación de políticas económicas (FJ 111), pues trata de asegurar la compatibilidad de las actividades del MEDE con el art. 125 TFUE, con las medidas de coordinación adoptadas por la Unión y con las recomendaciones emitidas en el marco de un PDE.

13. *Vid.* art. 121.2 TFUE.

Teniendo en cuenta el marco normativo descrito, el sistema que está detrás de la política económica de la UE ha descansado en tres variables que se resumen en una única máxima: la utilización del método abierto de coordinación para intentar conseguir un acercamiento y convergencia de las economías nacionales¹⁴, acompañado de ciertas variables imperfectamente diseñadas que pretendían dar un paso más, sin abandonar el método de coordinación y, por tanto, sin llegar a una centralización como se ha producido en el ámbito de la política monetaria. En definitiva, no ha existido un «Gobierno económico» único o central en la UE.

La primera de estas variables, auténtica expresión del mencionado método de coordinación abierta, convierte a la UE en un motor estimulante de reformas y medidas económicas, pensado para conseguir los objetivos marcados sin utilizar medidas realmente obligatorias. Sólo así se entiende que la coordinación de las políticas económicas nacionales se articule a través de la definición de unas grandes orientaciones generales de política económica (GOPE), que no son sino las recomendaciones que aprueba el Consejo a partir de las conclusiones adoptadas a tal efecto por el Consejo Europeo (artículo 121.1 y 2 TFUE) para conseguir la convergencia sostenida de los Estados miembros y aumentar el empleo¹⁵.

Hay que reconocer que, al igual que ha ocurrido en otros ámbitos, los esfuerzos desplegados desde la adopción de las primeras recomendaciones han estado dirigidos a dotar de coherencia al sistema, procediéndose desde entonces a estructurar mejor las orientaciones que se aprobaban aisladamente en el ámbito de las políticas económicas y de empleo, y a proceder con una visión general a largo plazo, introduciendo de forma progresiva una arquitectura que comienza a diseñarse con la *Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*, que ha sido heredada y desarrollada en la nueva estrategia *Europa 2020*¹⁶.

14. Como ha señalado DE MIGUEL BÁRCENA, el método abierto de coordinación ha evidenciado que la gobernanza sin gobierno es una forma de gestionar el poder donde se invita a aflorar los lazos existentes entre el derecho y la imposición de su cumplimiento (*El Gobierno de la economía en la Constitución Europea. Crisis e indeterminación institucional*, Bosch, Barcelona, 2011, p. 97).
15. Las líneas directrices iniciales de la coordinación de las políticas económicas se recogen en una Resolución del Consejo Europeo de 13 de diciembre de 1997 «sobre la coordinación de las políticas económicas en la tercera fase de la UEM y sobre los arts. 109 y 109 B del Tratado CE», DO C 35 de 2.2.98, p. 1.
16. La estrategia 2020 se recoge en la Comunicación de la Comisión «Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM (2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010. Esta estrategia fue adoptada por el

Mediante este nuevo planteamiento se procede a definir unas grandes orientaciones generales de política económica y de empleo para períodos de diez años. A continuación se produce su aplicación mediante la definición de unas directrices integradas («directrices integradas Europa 2020») que incluyen dos componentes: por un lado, las directrices generales para las políticas económicas (las GOPE); por otro lado, las orientaciones para las políticas de empleo¹⁷. A partir de las directrices integradas, los Estados elaboran programas nacionales de reformas (PNR), que constituyen una forma de comunicar a la Comisión las medidas que pretenden adoptar para la consecución de los objetivos definidos.

En segundo lugar, como garantía del respeto de las orientaciones, el Tratado ha diseñado un rudimentario sistema de supervisión multilateral destinado a realizar un seguimiento de la evolución económica de los Estados miembros y de la Unión, y del grado de respeto de las orientaciones generales (artículo 121.3 y 4 TFUE). El control lo realiza el Consejo, a partir de las recomendaciones que le dirige la Comisión Europea. Sin ánimo de avanzar cuestiones a las que me referiré en las próximas páginas, la evaluación de cada Estado miembro se realiza mediante informes por país, dando lugar a la aprobación de una serie de recomendaciones específicas por el Consejo que pueden afectar a todas las variables macroeconómicas relacionadas con el crecimiento, la competitividad y el empleo. El resultado de la evaluación de los

Consejo Europeo en su reunión de 17 de junio de 2010. La estrategia 2020 persigue cinco objetivos principales que pretende conseguir mediante la puesta en marcha de diversas iniciativas emblemáticas conforme a las tres prioridades que ha definido (crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y crecimiento integrador). Vid. *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, edición 2013, Eurostat statistical books.

17. Las primeras han sido aprobadas mediante recomendación del Consejo tras la reunión del Consejo Europeo de junio de 2010 para el período 2010-2014 (Recomendación (2010/410/UE) de 13 de julio de 2010, DO L 191 de 23.7.2010, p. 28). Sustituyen a las 24 directrices elaboradas en el marco de la Estrategia de Lisboa, criticadas en el propio preámbulo de la Recomendación por no haber fijado unas prioridades suficientemente claras, limitando sus efectos sobre la elaboración de las estrategias nacionales. Las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, aprobadas en 2010, se recogen en la Decisión (2010/707/UE) del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 308 de 24.11.2010, p. 46). Mediante Decisión (2012/238/UE) del Consejo de 26 de abril de 2012 se ha decidido mantenerlas también para 2012 (DO L 119 de 4.5.2012, p. 47), y más tarde para 2013 (Decisión (2013/208/UE) del Consejo de 22 de abril de 2013, DO L 118, de 30.4.2013, p. 21).

programas nacionales de reforma da lugar a una recomendación de recomendación elaborada por la Comisión para que sea aprobada por el Consejo tras el Consejo Europeo de junio. Se trata de un sistema que descansa en mecanismos de *soft law* y cuya única sanción cierta, al margen de la presión política «por pares», descansa en la facultad que tiene el Consejo de «hacer públicas sus recomendaciones» (artículo 121.4 TFUE¹⁸).

En tercer lugar, el artículo 126 TFUE introdujo un procedimiento específico dirigido a evitar la existencia de déficits públicos excesivos¹⁹. Este procedimiento tiene por objeto controlar los niveles de déficit público y de deuda pública de los Estados miembros, para que se mantengan dentro de los límites establecidos en el Protocolo sobre déficit público excesivo (3% déficit y 60% deuda en relación con el PIB) de cara a mantener una determinada disciplina presupuestaria de los Estados miembros que integran el grupo del euro, y conseguir que los Estados miembros sometidos a una excepción caminen hacia la convergencia.

Adicionalmente, los Tratados han incorporado tres disposiciones que persiguen también asegurar la disciplina financiera aunque, al tiempo, reflejan una concepción y preocupación por someter a los Estados miembros a la disciplina de los mercados. La prohibición de créditos y descubiertos, y de adquisición directa de deuda por el BCE o los Bancos centrales nacionales (artículo 123 TFUE); la prohibición de acceso privilegiado de la UE y los Estados miembros a las entidades financieras, salvo consideraciones prudenciales (artículo 124 TFUE); y

18. «La sanction de la non-conformité des politiques économiques de l'État aux GOPE est politique car elle se limite à l'édition d'une recommandation. La faculté de rendre public le contenu de cette recommandation permet toutefois d'en renforcer l'impact; outre un «camouflet moral», elle pourrait jouer comme une sanction financière indirecte, dans la mesure où elle peut avoir une influence, certes limitée, sur l'attitude des marchés vis-à-vis de l'État membre concerné» (MARTUCCI, F., *loc. cit.*, p. 848). La primera aplicación de esta disposición se produjo en 2001 en relación con Irlanda (Recomendación 2001/191/CE del Consejo de 12 de febrero de 2001, DO L 69 de 10.3.2001, p. 22 y Decisión 2001/192/CE del Consejo de 12 de febrero de 2001, DO L 69 de 10.3.2001, p. 24). Su aplicación aislada hoy está desvirtuada por los desarrollos que se han producido en relación con los mecanismos de supervisión multilateral.

19. *Vid.* también el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, y el Reglamento núm. 479/2009 relativo a su aplicación (Reglamento (CE) del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, DO L 145 de 10.6.2009, p. 1) y la normativa sobre el PEC citada *infra*.

la cláusula «no bail out» o no corresponsabilidad financiera (artículo 125 TFUE). En virtud de esta última cláusula, la Unión y los Estados miembros «no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de» los Estados miembros, o de otros Estados miembros, «sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos». Es decir, no hay comunicación de obligaciones y deudas entre Estados miembros ni hacia la Unión Europea²⁰.

En el asunto *Pringle* el TJ se ha visto obligado a precisar en parte el alcance de los artículos 123 y 125 con objeto de aclarar la compatibilidad del MEDE con el Derecho de la Unión Europea, adoptando un enfoque de gran realismo político²¹. De esta forma, la concesión de una asistencia financiera por un Estado miembro, o por un conjunto de Estados miembros, no está incluida en la prohibición prevista en el artículo 123 TFUE, pues esta disposición se refiere específicamente a los Bancos centrales nacionales y al BCE, y nada permite considerar que los recursos financieros concedidos por los miembros del MEDE puedan proceder de instrumentos financieros prohibidos por el artículo 123 TFUE (FJ 125 y 127). Del mismo modo, el TJ ha precisado, en relación con el artículo 125 TFUE, que esta disposición no se propone prohibir a la Unión y a los Estados miembros la concesión de toda asistencia financiera, lo que legitima las ayudas concedidas dirigidas al cumplimiento de los objetivos del artículo 125 TFUE y, por tanto, las que incitan a los Estados a mantener una disciplina presupuestaria o una política presupuestaria sana, pues con ello se contribuye a la realización de un objetivo superior: el mantenimiento de la estabilidad financiera de la Unión monetaria (FJ 135²²). Es un razonamiento que

20. Vid. LOUIS, J. V., «Guest editorial: the no-bailout clause and rescue packages», *Common Market Law Review*, 2010, pp. 971 y ss.

21. Expresión de THOMAS, S., *loc. cit.*, p. 203. ORDÓÑEZ SOLÍS considera, de forma similar, que la sentencia es un respaldo más político que judicial a los esfuerzos del Consejo Europeo de sacar a Europa de la crisis; es una admisión al límite del objetivo de salvar el euro y de no echar más leña al fuego. Aunque la sentencia resulta equilibrada, ha obligado al TJ a aceptar difíciles malabarismos derivados de una fiebre desbocada de reformas *intra* y *extra* muros de la UE, dirigidas por el Consejo Europeo y sin contar con los representantes de los ciudadanos (*loc. cit.*, pp. 20 y 21).

22. Para LOUIS el TJ ofrece una visión basada racionalmente sobre el texto y el objetivo de esas disposiciones (arts. 122.2 y 125 TFUE). Se aparta de una lectura demasiado amplia de la prohibición de asistencia financiera que había demostrado su insostenibilidad. Al tiempo, el Tratado consagra un concepto autónomo de la

avala el sistema de condicionalidad vinculado a la obtención de una asistencia financiera por parte de un Estado miembro que se encuentre en dificultades, pues «tiene por objeto asegurar el respeto... de las medidas adoptadas por la Unión... en el ámbito de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros» (FJ 143²³).

Desde la redacción del Tratado de Maastricht, los desarrollos que se han producido para mejorar este diseño hasta la actual crisis han sido escasos y poco efectivos. Al margen de la progresiva estructuración de las orientaciones de política económica y de empleo a las que ya me he referido, el avance más llamativo se produjo en 1997, cuando se adoptó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC²⁴). Su objetivo es doble. Por un lado, pretende remediar alguna de las múltiples carencias del artículo 121 TFUE, introduciendo y desarrollando un procedimiento específico de supervisión multilateral centrado en el respeto de los niveles de déficit y deuda pública previstos en los criterios de convergencia²⁵. Por

prohibición dictada por el art. 125.1 con respecto a los análisis conducidos desde el ángulo de la ciencia económica («La sentencia...», *loc. cit.*, p. 20).

23. Teniendo en cuenta que el art. 125 TFUE se aplica a todos los Estados miembros, y no sólo a los que integran el grupo del euro, THYM y WENDEL han destacado el efecto unificador que produce esta sentencia en cuanto a las condiciones establecidas para la legalidad de una asistencia financiera para el conjunto de los Estados miembros (*loc. cit.*, p. 747).
24. El pacto de estabilidad y crecimiento tiene sus orígenes en la propuesta alemana de noviembre de 1995 «pacto de estabilidad para Europa». *Vid.* HAHN, H.: «The stability pact for european monetary union: compliance with deficit limit as a constant legal duty», *Common Market Law Review*, 1998, p. 77.
25. Se trata del Reglamento núm. 1466/97 (vertiente preventiva del PEC) relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (Reglamento del Consejo de 7 de julio de 1997, DO L 209 de 2.8.1997, p. 1. Este reglamento ha sido modificado en dos ocasiones, mediante el Reglamento (CE) núm. 1055/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005, DO L 174 de 7.7.2005, p. 1, y mediante el Reglamento (CE) núm. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, DO L 306 de 23.11.2011, p. 12).

En relación con el funcionamiento del PEC con anterioridad a las reformas *vid.* BONETE PERALES, R., «Las imperfecciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *Boletín Económico del ICE*, núm. 275, 1998, p. 29. Un análisis de la reforma de 2005 puede verse en LOUIS, J. V., «The review of the Stability and Growth Pact», *Common Market Law Review*, 2006, pp. 85-106. Una valoración general del *six-pack*, y en consecuencia, de las características del PEC revisado, puede encontrarse en LOUIS, J. V., «Les réponses à la crise. Editorial», *Cahiers de Droit européen*, 2011, vol. 47, núm. 2, pp. 353 y ss.; LÓPEZ ESCUDERO, M., «La Unión Europea ante la crisis económica y financiera», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2011, pp. 353 y ss. Del mismo autor: «Las interminables reformas de la Gobernanza económica de la zona euro», *Revista General de Derecho Europeo*, 2012, núm. 27.

otro lado, también persigue mejorar la articulación del procedimiento por déficit excesivo²⁶.

El PEC consta, de este modo, de dos componentes, un componente preventivo y un componente corrector. El componente preventivo del PEC se regula en el Reglamento 1466/97. Gira en torno a la elaboración y seguimiento de los programas de estabilidad y convergencia. Estos programas son los instrumentos mediante los cuales los Estados miembros transmiten al Consejo y a la Comisión durante el mes de abril, actualmente en el contexto del Semestre europeo, las informaciones necesarias a efectos de la supervisión multilateral prevista en el PEC como base esencial para la sostenibilidad de las finanzas públicas (precios, crecimiento y empleo²⁷). Este cuerpo normativo, fue comple-

Los Estados miembros han reiterado su compromiso con el PEC tras el Tratado de Lisboa, considerándolo un instrumento importante para la consecución de los pilares de la política económica y presupuestaria de la Unión y de los Estados miembros, esto es, fortalecer el potencial de crecimiento y garantizar unas situaciones presupuestarias saneadas. *Vid.* declaración número 30, aneja al Tratado de Lisboa, relativa al art. 126 del TFUE (Pacto de Estabilidad y Crecimiento).

26. *Vid.* Reglamento núm. 1467/97 (vertiente correctiva del PEC) relativo a la aceleración del procedimiento de déficit excesivo (Reglamento (CE) del Consejo de 7 de julio de 1997, DO L 209 de 2.8.1997, p. 6 Modificado mediante el Reglamento (CE) núm. 1056/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005, DO L 174 de 7.7.2005, p. 5 y mediante el Reglamento (UE) núm. 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011, DO L 306 de 23.11.2011, p. 33). Actualmente hay que tener en cuenta adicionalmente el Reglamento núm. 1173/2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, que establece un régimen de sanciones aplicable únicamente entre los Estados miembros que integran el grupo del euro (Reglamento (UE) núm. 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, DO L 306 de 22.11.2011, p. 1). El régimen jurídico se completa con la reciente aprobación de la Directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011, DO L 306 de 23.11.2011, p. 41). Como se indicará en las páginas siguientes, el PEC también se ha visto afectado por el TCEG y el *two-pack*.
27. Conforme al art. 121.3 del TFUE «a efectos de la supervisión multilateral, los Estados miembros informarán a la Comisión acerca de las medidas importantes que hayan adoptado en relación con su política económica, así como de todos los demás aspectos que consideren necesarios». Esta transmisión de información, que se sitúa en el inicio del procedimiento de supervisión multilateral, ha sido articulada en el Reglamento 1466/97 mediante la elaboración de los programas de estabilidad y de convergencia por los Estados miembros que, tras su transmisión a la Comisión, servirán para que esta institución elabore sus informes y, más tarde, el Consejo supervise la evolución económica de cada Estado miembro y la coherencia con las orientaciones generales de política económica.

tado por el mencionado Reglamento 1467/97 que, regulando la vertiente correctiva del PEC, introdujo un régimen jurídico adicional para acelerar y clarificar el procedimiento de déficit excesivo. Al margen de la reforma producida en 2005, ambos Reglamentos han recibido dos modificaciones o desarrollos durante la crisis: por un lado, la que ha derivado de la aprobación del *six-pack* y el TCEG y, por otro lado, la resultante de la entrada en vigor del *two-pack*, a los que haré referencia en las páginas siguientes. Con independencia de la valoración que se realizará de los instrumentos adoptados para mejorar el PEC a raíz de 2008, lo cierto es que la introducción de esta figura a finales de los años noventa no consiguió eliminar el vicio de partida del procedimiento de supervisión multilateral y del PDE: el control por pares ha continuado en el centro del sistema²⁸.

2. UN TRIENIO DE REFORMAS ORIENTADO A LA SALIDA DE LA CRISIS ECONÓMICA

La crisis iniciada en 2007 ha evidenciado las carencias, lagunas e imperfecciones del sistema que se venía aplicando²⁹. Ello ha generado una búsqueda de nuevos instrumentos, afectando a los ya existentes,

Comparando el tenor literal del Reglamento, la principal diferencia entre los programas de estabilidad y de convergencia estriba básicamente en que los primeros se refieren a los Estados miembros participantes (Estados miembros cuya moneda es el euro), mientras que los programas de convergencia se refieren a los Estados miembros no participantes.

28. LOUIS, J. V., «L'Union...», *loc. cit.*, p. 69. La situación generada en 2004 en relación con Francia y Alemania, que consiguieron una suspensión de la aplicación del PEC, constituye un buen ejemplo de las consecuencias de este rasgo fundamental. *Vid.* al respecto la sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004, *Comisión c. Consejo*, as. C-27/04 y el comentario de ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J. y SALINAS ALCEGA, S., «La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia y Alemania. Análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de julio de 2004», *Presupuesto y gasto público*, núm. 3, 2005, p. 9. En 2005 el PEC fue revisado definiendo de manera más flexible las excepciones, ampliando plazos y extendiendo la lista de elementos pertinentes que pueden hacer valer los Estados con ocasión de los exámenes que realiza la Comisión (LOUIS, J. V., «L'Union...», *loc. cit.*, p. 69).
29. En relación con la crisis *vid.*, por ejemplo, BARÓN CRESPO, E. y HOLLAND, S., «Resolving the Eurozone crisis and enhancing global governance», *La Comunità Internazionale*, núm. 1, 2012, pp. 13-23; RODRÍGUEZ ORTÍZ, F., «Crise de la dette: une gouvernance restrictive comme alternative au gouvernement économique européenne», *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, núm. 558, 2012, pp. 3; LAURSEN, F. (ed.), *The EU and the Eurozone crisis. Policy Challenges and Strategic Choices*, Ashgate, Farnham, 2013.

aunque sin introducir novedades que supongan un salto cualitativo en el contenido y el diseño de la política económica de la UE³⁰. En conjunto, podemos considerar que han sido intentos de reforzar la política económica de la Unión Europea en una especie de huida hacia adelante. Se ha puesto de manifiesto que la crisis ha aunado voluntades y permitido consensos soslayados en el pasado reciente.

En efecto, ha sido especialmente en los últimos tres años cuando se ha puesto el acento en la reforma del sistema mediante desarrollos de Derecho derivado que podrían haberse producido tiempo atrás. El TFUE ha suministrado a la UE desde los años noventa el nivel de atribución competencial necesario para desarrollar los Tratados en el sentido que se está haciendo. Sin perjuicio de ciertas interpretaciones evolutivas que está favoreciendo el contexto actual de crisis, de las que el asunto *Pringle* constituye una evidencia, no ha sido necesario reformar los Tratados para adoptar el conjunto de instrumentos que se han puesto en marcha. La reforma del TFUE, lo ha puesto de manifiesto

22-330; RUFFERT, M., «The European debt crisis and European Union Law», *Common Market Law Review*, núm. 48, 2011, pp. 1777-1806; SANTULLI, C., «L'Euro. Analyse juridique de la «crise de la dette», *Revue Général de Droit International Public*, núm. 4, 2011, pp. 833-851; OLESTI RAYO, A., «La Unión monetaria y la crisis financiera del Euro», en *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al prof. Manuel Pérez González*, t. II, Tirant lo blanch, Valencia, 2012, pp. 1731 y ss.

30. Para una valoración de los instrumentos adoptados, además de los trabajos ya citados, *vid.* ALLEMAND, F. y MARTUCCI, L., «La nouvelle gouvernance économique européenne», *Cahiers de Droit Européen*, núm. 1 y núm. 2, 2012; BCE, «Entrada en vigor de un marco de gobernanza económica reforzado», *Boletín Mensual*, BCE, diciembre de 2011; SADELEER, N. DE, «The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat footed colossus?», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, núm. 3, 2012, pp. 354-382; del mismo autor, «La gouvernance économique européenne: Léviathan ou colosse aux pieds d'argile?», *Europe*, abril de 2012, pp. 4 y ss. Aunque anterior en el tiempo, *vid.* también CLERC, O. y KAUFFMANN, P., «Vers une nouvelle gouvernance macro-économique dans la zone euro», *Revue de l'Union Européenne*, núm. 552, 2011, pp. 589 y ss.; CHITI, E., GUSTAVO TEIXEIRA, P., «The constitutional implications of the european responses to the financial and public debt crisis», *Common Market Law Review*, 2013, pp. 683 y ss.; CALVO HORNERO, A., «La arquitectura económica y financiera de la UEM y los efectos de la crisis», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2013, pp. 91 y ss.; ARMSTRONG, K. A., «The new governance of EU fiscal discipline», *European Law Review*, 2013, pp. 601 y ss; MANERO SALVADOR, A., *El cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la crisis económica internacional*, Fundación Alternativas, Estudios de progreso 75/2013; STREEL, A. DE, «The evolution of the EU economic governance since the Treaty of Maastricht: an unfinished task», *Maastricht Journal of International and Comparative Law*, 2013, pp. 336 y ss.

también el asunto *Pringle*, no era necesaria ni siquiera para adoptar el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) por los Estados miembros.

Como ocurrió en la década de los setenta, hasta la crisis no ha habido voluntad política para emprender una profundización de la política económica. Tampoco las circunstancias acompañaban, puesto que durante varios años hemos asistido a un espejismo en el que el contexto económico se encontraba aparentemente saneado. Tal vez las propias insuficiencias del sistema nos han mantenido en la creencia de que el sistema funcionaba relativamente bien y que no era necesario introducir cambio alguno. Pero el contexto ha cambiado de forma radical, especialmente en los denominados Estados periféricos, donde las crisis financiera, de deuda y económica nos han conducido prácticamente al colapso en algunos Estados y a la urgente necesidad, tal vez con mimbres inadecuados para actuar con celeridad, de adoptar medidas que mejoren la articulación de la política económica, con consecuencias en el plano normativo interno de los Estados³¹.

En el plano político, se han venido sucediendo acuerdos al más alto nivel, tanto en el plano del Consejo Europeo, como en el de las actuales Cumbres del euro, con objeto de expresar el apoyo a la actual UE y al proceso de instauración de la UEM, pero realizando propuestas de profundización que no introducen modificaciones sustanciales en los caracteres y contenidos de la política económica de la Unión Europea³². Ciertamente es que, de otra forma, abrir un proceso de reforma de los Tratados de gran envergadura podría habernos llevado a la parálisis del sistema durante años. No obstante, no han faltado las opiniones doctrinales que se han inclinado hacia consideraciones que destacan constantes violaciones del Derecho de la Unión Europea producidas durante los últimos años con ocasión de la adopción de varias de las medidas introducidas, especialmente las que se refieren a la aprobación de mecanismos de asistencia financiera, destacando que se estaba

31. Vid. EMBID, A., *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012 y CHITI, E; TEIXEIRA, P., «The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis», *Common Market Law Review*, 2013, núm. 3, pp. 683-708.

32. Para una valoración del papel del Consejo Europeo durante la crisis vid. STARITA, M., «Il Consiglio Europeo e la crisi del debito sovrano», *Rivista di Diritto Internazionale*, 2013, pp. 385 y ss.
Vid. una estructuración en fases de los diversos acuerdos adoptados en BILBAO, J., *Crisis económica y gobernanza en la Unión Europea: balance crítico y estrategias de salida*, Ceinik, Serv. ed. de la Universidad del País Vasco, 2012, pp. 11 y ss.

produciendo un declive de la Comunidad de Derecho; son consideraciones que, en gran medida, ha tirado por tierra la sentencia *Pringle*³³.

Es así como desde la creación, a principios de 2010, de un *Grupo Especial sobre Gobernanza Económica* se ha tratado de mejorar la arquitectura de la gobernanza económica de la UE a partir de los medios que ofrecen los Tratados. Desde entonces, hemos asistido a la creación de varias instancias de supervisión³⁴; a dos reformas o mejoras del PEC que afectan a sus dos componentes; se han introducido nuevos mecanismos de vigilancia ante otros desequilibrios macroeconómicos (dando lugar al procedimiento por desequilibrios macroeconómicos) y se ha mejorado la estructura general y la coherencia del sistema mediante la introducción del *Semestre europeo*. Desde otro punto de vista, se ha tratado de establecer un marco firme de gestión de crisis (que nos ha llevado a un ligero retoque del TFUE y al MEDE). En general, se ha recurrido a instrumentos de Derecho derivado (*six+two pack*), aunque no se ha podido prescindir del recurso a instrumentos «extra-comunitarios» de cooperación entre los Estados miembros mediante la firma de acuerdos internacionales específicos, como ha ocurrido con el TCEG y el MEDE³⁵. En otros casos, los Estados miembros han asumido compromisos en un marco estrictamente político, como ha ocurrido con el *Pacto por el euro plus*, y se ha evolucionado desde consideraciones basadas en una estricta austeridad, primando el respeto de los niveles de déficit y deuda pública sobre cualquier otra consideración, a planteamientos que buscan impulsar el crecimiento y la creación de empleo³⁶. El conjunto de instrumentos

33. Un resumen de estos planteamientos, especialmente procedentes de la doctrina alemana, puede encontrarse en THYN, D. y WENDEL, M., *loc. cit.*, p. 734.

34. *Vid.* al respecto MOLONEY, N., «EU financial market regulation after the global financial crisis», *Common Market Law Review*, núm. 47, 2010, pp. 1317-1383 y LOUIS, J. V., «Le Comité Européen du risque systémique (CERS)», *Cahiers de Droit Européen*, núm. 5-6, 2010, pp. 645-681.

35. Para SADELEER, se tiene la impresión de recorrer un parque a la inglesa y no un jardín a la francesa, pues sorprende la heterogeneidad de los textos de la nueva gobernanza. Esta gobernanza se asemeja a un coloso con pies de arcilla susceptible de arruinar el principio de atribución de competencias («La gouvernance...», p. 11).

36. La adopción del Pacto por el crecimiento y el empleo constituye una de las expresiones más gráficas. *Vid.* al respecto PRIETO, C., «Processus d'intégration renforcée dans la zone euro et pacte pour la croissance et l'emploi pour toute l'Union (éditorial)», *Revue Trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 549. Para una valoración negativa de las políticas resultantes del PEC *vid.* RODRÍGUEZ ORTIZ, F., «Crise de la dette: une gouvernance restrictive comme alternative au gouvernement économique européen», *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, 2012, pp. 322 y ss. Ver también el debate mantenido en el Comité interparla-

mentados, al tiempo, expresan la doble estructura existente en la UE cuando nos referimos a la UEM. Me refiero a la distinción entre dos grupos de Estados: los Estados que integran el grupo del euro y los Estados que se encuentran sometidos a una excepción.

En las páginas siguientes expondré los caracteres de los nuevos instrumentos que han sido adoptados y la arquitectura resultante de los mismos con objeto de profundizar en las ideas esbozadas para llamar la atención, al mismo tiempo, sobre el carácter continuista del global de las medidas que han sido introducidas. Hay que afirmar, desde el principio, que a pesar de todo seguimos anclados en el modelo inicial basado en el método de coordinación abierta, matizado en determinadas ocasiones, bien por un incremento de los niveles de vigilancia sobre los Estados miembros, bien por la existencia de mecanismos que pretenden introducir auténticos mandatos de política económica, si bien esto último afecta especialmente a los Estados que se encuentran en dificultades y en la medida en que hayan recurrido a los mecanismos de asistencia financiera desarrollados.

2.1. UNA ESTRUCTURA DUAL AL TIEMPO QUE IRREGULAR

Conviene en primer término destacar la doble estructura que presenta la UEM. No se trata de ninguna novedad. Es una consecuencia del propio diseño de la UEM realizado por el Tratado de Maastricht. Desde el momento en que no todos los Estados miembros estaban en condiciones de pasar a la tercera fase de la UEM, hemos dividido a la UE en dos grupos claramente diferenciados. Si bien durante años esta división no ha tenido especiales consecuencias normativas en el plano de la política económica, éstas hoy se están acentuando como consecuencia de la articulación de nuevas estructuras institucionales y de la adopción de normas específicamente dirigidas a los Estados miembros que integran el grupo del euro.

Los Tratados ya recogían esta dualidad con ciertas consecuencias en el plano normativo. Es así como encontramos referencias en el artículo 139.2 TFUE a la inaplicación de ciertas disposiciones de los Tra-

mentario en enero de 2013 *Is the Semester hard-wired for austerity or for growth?*, PE 492.471, febrero de 2013.

En la misma línea de la nueva política orientada al crecimiento y el empleo se pueden considerar incluidas las últimas decisiones adoptadas en el marco del procedimiento por déficit público excesivo que, en general, han venido a relajar el ajuste presupuestario mediante la concesión de plazos más amplios a los Estados que se encuentran sometidos actualmente a un PDE.

tados a los Estados miembros acogidos a una excepción, como ocurre con la adopción de las partes de las orientaciones generales de política económica que afecten a la zona del euro de forma general (artículo 121.2 TFUE), o en ciertos momentos del procedimiento por déficit público excesivo (artículo 126. 9 y 11 TFUE). También se hace referencia a la suspensión del derecho de voto en el Consejo en relación con los mismos Estados cuando se traten de adoptar recomendaciones dirigidas a los Estados miembros cuya moneda es el euro en el marco de la supervisión multilateral, incluidas las recomendaciones relativas a los programas de estabilidad y la adopción de las advertencias previstas en el artículo 121.4 TFUE, o cuando se adopten medidas en el marco del procedimiento por déficits públicos excesivos que afecten a los Estados miembros cuya moneda es el euro (artículo 126.6, 7, 8, 12 y 13 TFUE).

También los Tratados habían previsto la posible adopción de medidas aplicables específicamente a los Estados miembros del grupo del euro (artículo 136 TFUE) en lo que constituye una especie de cooperación reforzada *sui generis* susceptible de ser utilizada para reforzar la coordinación y supervisión de la disciplina presupuestaria, elaborar las GOPE referentes a dichos Estados o, en último término, establecer el MEDE. Ello ha motivado la adopción de instrumentos que resultan únicamente aplicables a los Estados miembros del grupo del euro, como ocurre con el *two-pack*, o con los Reglamentos adoptados con objeto de establecer sanciones en el marco de la aplicación del pacto de estabilidad y crecimiento, o del procedimiento por desequilibrios macroeconómicos.

Desde el punto de vista institucional estamos asistiendo a la intensificación de los trabajos del preexistente Eurogrupo y a la formalización de la Cumbre del euro, que podrían considerarse como las reuniones informales de los Estados que integran el grupo del Euro en Consejo ECOFIN y Consejo Europeo, respectivamente, salvadas las distancias³⁷. Con independencia de que los actos formales se adoptan en las Instituciones comunitarias, y no en los órganos mencionados, lo cierto es que las decisiones que afectan a los Estados miembros del grupo del euro vienen ya acordadas de forma restringida a través de estos órganos³⁸.

37. Aunque sin atribuirle ninguna consecuencia en el plano jurídico, algunos autores se han referido a las Cumbres del euro como el Consejo Europeo en su formato Eurozona (MICHÉA, F., «L'appropriation de la gouvernance économique par le Conseil Européen», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 556, 2012, p. 173).

38. *Vid.* al respecto ORTEGA GÓMEZ, M., «Gobierno y gobernanza de la Eurozona», en OLESTI, A. (coord.), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Eu-*

En relación con el Eurogrupo, su origen se encuentra en la Resolución del Consejo Europeo de 13 de diciembre de 1997 en la que se acordó que «los Ministros de los Estados que participen en la zona del euro tendrán la facultad de reunirse entre ellos de modo informal para debatir cuestiones relativas a las responsabilidades específicas que comparten en materia de moneda única». Esta previsión como órgano informal se recogió más tarde en el Protocolo sobre el Eurogrupo. En octubre de 2011, la Declaración adoptada por la Cumbre del euro decidió que «el Eurogrupo, junto con la Comisión y el BCE, seguirá constituyendo el núcleo de la gestión cotidiana de la zona del euro. Desempeñará un papel central en la aplicación del Semestre Europeo por parte de los Estados miembros de la Zona del euro y contará con una estructura preparatoria más sólida»³⁹.

En el caso de la Cumbre del euro, o reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros que integran el grupo del euro, es el resultado de las reuniones informales al más alto nivel que se exteriorizaron a finales de 2010, fecha desde la que se publican declaraciones o conclusiones derivadas de las reuniones que han venido manteniendo los Jefes de Estado y de Gobierno de la Zona del euro. Quedó formalizada con ocasión de la reunión mantenida por la propia Cumbre del euro en octubre de 2011 (de hecho, la primera reunión que se rubrica «Cumbre del euro» es la de octubre de 2011)⁴⁰. Acto seguido, se procedió a su formalización en el plano del derecho positivo con-

ropea, Centro de Estudios Internacionales, Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 48.

39. Esta misma Resolución establece que «4. Como ocurre en la actualidad, el Eurogrupo garantizará una coordinación cada vez más estrecha de las políticas económicas y el fomento de la estabilidad financiera. (...) promoverá el refuerzo de la supervisión de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros en la medida en que afecten a la zona del euro. También preparará las sesiones de la Cumbre del euro y se ocupará de las acciones consecutivas». Sus trabajos preparatorios los desarrolla el Grupo «Eurogrupo», que «contará con el apoyo de un subgrupo más permanente formado por delegados o funcionarios que representen a los Ministros de Hacienda, el cual se reunirá con más frecuencia y trabajará bajo la autoridad del Presidente del Grupo «Eurogrupo» y «tendrá un presidente permanente con destino en Bruselas. En principio, será elegido al mismo tiempo que el presidente del Comité Económico y Financiero».
40. Con ocasión de esta reunión se adoptó la Declaración de 26 de octubre de 2011 acordándose que «para hacer frente con mayor eficacia a los retos que se nos plantean y garantizar una integración más estrecha, se reforzará la estructura de gobierno de la Zona del euro, preservando al mismo tiempo la integridad de la Unión Europea en su conjunto. Para ello nos reuniremos periódicamente –al menos dos veces al año– en nuestro nivel, en Cumbres del euro, para formular directrices estratégicas sobre las políticas económicas y presupuestarias de la

vencional mediante su incorporación al TCEG a través de su artículo 12. Esta disposición prevé que los Jefes de Estado o de Gobierno de las Partes Contratantes cuya moneda es el euro celebren reuniones informales junto con el Presidente de la Comisión Europea e invitando al presidente del Banco Central Europeo.

Desde otro punto de vista, fuera del marco institucional, conviene recordar que esta estructura dual está teniendo consecuencias en el momento de adoptar otros instrumentos jurídicos y políticos, como ha ocurrido con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), o con el Pacto por el Europlus, si bien se observa que la estructura dual adquiere perfiles irregulares al no recoger estrictamente la distinción entre Estados *in* y *out* desde el punto de vista del euro.

En relación con el TCEG, el descontento de buena parte de los Estados miembros ante los resultados que se estaban obteniendo en noviembre de 2011 a partir de las reformas que ya se habían aprobado, motivó la búsqueda de nuevos consensos sin esperar a la entrada en vigor del *six-pack*. Se trataba de avanzar hacia una «unión económica más fuerte» actuando en dos direcciones: la elaboración de un nuevo pacto presupuestario y una coordinación reforzada de las políticas económicas, y el desarrollo de nuevos instrumentos de estabilización para hacer frente a los desafíos a corto plazo, dando lugar al MEDE⁴¹, que tiene un carácter complementario respecto del *six-pack* y actúa a través de mecanismos de asistencia financiera en relación con los Estados del grupo del euro que presentan especiales dificultades⁴².

Zona del euro, lo que permitirá tener en cuenta en mayor medida la dimensión de la Zona del euro en nuestras políticas nacionales».

41. *Vid.* el instrumento de ratificación del MEDE, junto con el texto del Tratado, en BOE núm. 239 de 4 de octubre de 2012, p. 70375. Entró en vigor el 27 de septiembre de 2012. En relación con Estonia la entrada en vigor se produjo el 4 de octubre de 2012 (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2013, p. 9454). *Vid.* también la Declaración interpretativa formulada por los representantes de los Estados Parte del Tratado Constitutivo del MEDE en BOE núm. 241 de 6 de octubre de 2012, p. 71362. *Vid.* BARDY, R., «Le Mécanisme européen de stabilité et la BCE», *Revue des affaires européennes*, 2012, núm. 4, pp. 733 y ss.
42. En relación con la asistencia financiera otorgada a España para la recapitalización de la banca *vid.* la Decisión (2012/443/UE) del Consejo, de 23 de julio de 2012 dirigida a España sobre medidas concretas para reforzar la estabilidad financiera (DO L 202 de 28.7.2012, p. 17. Corrección de errores DO L 227 de 23.8.2012, p. 16), el Acuerdo de Facilidad de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y en Luxemburgo el 29 de noviembre de 2012, y Acuerdo de Trasferencia y Asunción, hecho en Madrid y en Luxemburgo el 29 de noviembre de 2012. *Vid.*

La Declaración de 9 de diciembre de 2012, fue el desencadenante de un desacuerdo protagonizado por Reino Unido, como consecuencia de la falta de consenso entre los Estados miembros acerca de los instrumentos jurídicos más adecuados para reforzar la gobernanza económica de la UE. La ausencia de consenso motivó la búsqueda de una ruta alternativa impulsada por el eje franco-alemán que ha traído como resultado la firma de un instrumento convencional nuevo, el TCEG, en un plazo muy breve, aunque Reino Unido y, poco después, la República Checa, decidieron autoexcluirse de este Tratado, mientras que otros Estados miembros como Hungría o Suecia, dieron un sí condicionado a su participación a la espera de recabar la opinión de sus respectivos parlamentos. No obstante, el 2 de marzo el Tratado quedó finalmente establecido entre los veinticinco a partir de los acuerdos plasmados en la Declaración de 9 de diciembre de 2011. Sin embargo, aunque el Tratado haya sido firmado por veinticinco Estados miembros de la UE, contando con incentivos para su ratificación derivados de su vinculación al MEDE y, por tanto, como condición previa para la obtención de asistencia financiera a través de este instrumento, el contenido de las obligaciones asumidas y los propios requisitos para su entrada en vigor difieren según se trate o no de Estados miembros que integran el grupo del euro, como ya he señalado en otro lugar⁴³.

también el Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y el Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012 (todos ellos en BOE núm. 296 de 10 de diciembre de 2012).

43. CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., «El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: ¿un impulso a la realización de la Unión Económica y Monetaria o un Tratado superfluo e innecesario?», *Revista General de Derecho Europeo*, octubre de 2012. Vid. el texto del TCEG en BOE núm. 29, de 2 de febrero de 2013, p. 9090.

Sobre el TCEG *vid.* la bibliografía citada en este artículo. Con posterioridad han aparecido otros trabajos, entre los que cabe mencionar FABBRINI, F., «The Fiscal Compact, the «Golden Rule» and the Paradox of European Federalism», disponible en <http://ssrn.com/abstract=2096227>; LINDE PANIAGUA, E., «La mutación de la Unión Europea y de su derecho originario: la modificación del art. 136 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», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2012, pp. 87 y ss.; GREGORIO MERINO, A. DE, «El Derecho de la Unión y el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria», *Revista Española de Derecho Europeo*, 2013, núm. 45, pp. 27 y ss.; ROUX, J., «Le Conseil Constitutionnel et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire: Busiri rue de Montpensier», *Revue Trimestrielle de droit européen*, 2012, pp. 855 y ss.; CLERC, O., «Les Traités SCG et MES et la participation

El TCEG, por otro lado, alienta en su artículo 9 a los Estados parte que integren el grupo del euro a utilizar las estructuras de la cooperación reforzada. El impuesto sobre las transacciones financieras constituye una primera expresión de esta vía⁴⁴.

En el caso del Pacto por el Europlus, constituye un nuevo compromiso asumido por veintitrés Estados en un plano estrictamente político para complementar la estrategia 2020 y, de esta forma, reforzar la coordinación de sus políticas económicas en ámbitos de competencia nacional que se estiman fundamentales para mejorar la competitividad y evitar los desequilibrios⁴⁵. En virtud del pacto por el *Euro plus* los Estados participantes han establecido cuatro grandes objetivos, que concretan anualmente en reuniones en la cumbre, y asumen compromisos que incluyen en sus respectivos programas nacionales de reformas y en los programas de estabilidad o convergencia, sometiéndolos al marco ordinario de supervisión multilateral anual⁴⁶.

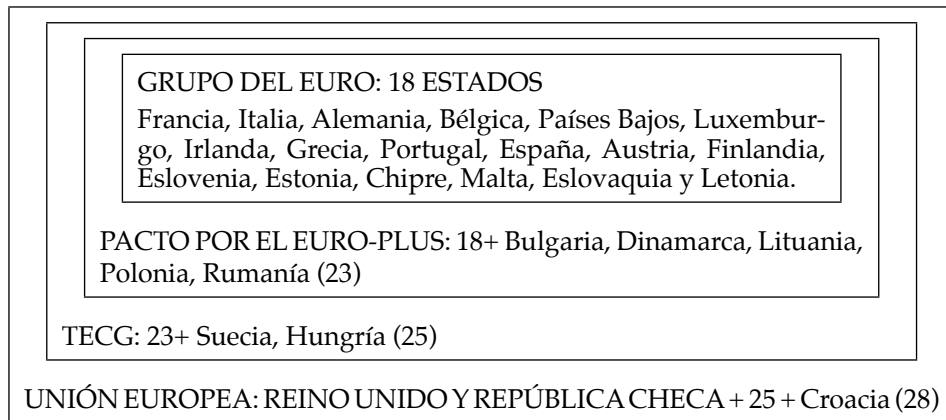
Consecuencia de todo ello, podemos representar la situación tal y como se indica en el siguiente gráfico, en el que observamos un núcleo central en torno a los Estados miembros del grupo del euro. Prescin-

des Parlements nationaux à la gouvernance économique de l'Union: déclin confirmé ou potentiel renouveau?», *RAE*, 2012, pp. 759 y ss.; MARTUCCI, F., «Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, traité instituant le mécanisme européen de stabilité. Le droit international public au secours de l'UEM», *Revue des affaires européennes*, 2012, núm. 4, pp. 717 y ss.

44. Vid. Decisión del Consejo (2013/52/UE) por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras, DO L 22 de 25.1.2013, p. 11.
45. Refrendado por los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona Euro (la actual Cumbre del Euro) en su reunión de 11 de marzo de 2011, y presentado al Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo para su aceptación por otros Estados miembros, sumándose de momento Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía. Para LOUIS «the Europe 2020 Strategy and the Euro Plus Pact are typically instruments of economic governance which are not legally binding and cut across EU and national competences. The origins and purpose of the two instruments are nevertheless very different. The strategy takes over from the Lisbon 2000 strategy, and the Pact, which aims at promoting convergence and competitiveness, was adopted in the context of difficult negotiations over how to tackle the debt crisis» («The enforcement of economic governance», *Studia Diplomatica*, 2011, LXIV-4, p. 61). Sobre este acuerdo vid. También ZUREK, K., «Euro Plus Pact: Between Global Competitiveness and Local Social Concerns», *European Policy Analysis*, 2011 (www.sieps.se).
46. Estos cuatro objetivos son: impulsar la competitividad, impulsar el empleo, contribuir en mayor medida a la sostenibilidad de las finanzas públicas y reforzar la estabilidad financiera (el texto completo del pacto figura como anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2011 y de la Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de la Zona del Euro del mismo mes).

diendo en el análisis de Croacia que, como es sabido, acaba de adherirse a la UE como Estado miembro sometido a una excepción, y sin olvidar la incorporación de Letonia al grupo del euro en 2014, se observa una progresiva ampliación en los Estados participantes, con la excepción principal de Reino Unido⁴⁷ y la República Checa, que no participan en ningún instrumento específico de los mencionados y quedan sometidos únicamente a los compromisos asumidos en el marco de los Tratados por los Estados miembros sometidos a una excepción. Por el contrario, en una situación intermedia quedan Suecia y Hungría, que sí han aceptado el TCEG, aunque ello tenga pocas consecuencias para ellos en principio. Dinamarca, no obstante haber conseguido su exclusión del grupo del euro, sin embargo sí ha decidido participar en el Pacto por el Europlus y en el TCEG⁴⁸.

GRÁFICO 1: PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LAS ESTRUCTURAS DE LA UEM



Fuente: elaboración propia

47. Vid. BLAIR, A., «Britain and Monetary Union», en LAURSEN, F. (ed.), *op. cit.*, pp. 65 y ss.
48. No obstante, con ocasión de la ratificación del TCEG, Dinamarca ha emitido la siguiente Declaración: «En relación con el apartado 5 del art. 14 del Tratado, Dinamarca manifiesta su intención de quedar vinculada por la totalidad de las disposiciones de los Títulos III y IV cuyo contenido es aplicable, total o parcialmente, a las Partes Contratantes que no han adoptado el euro, a partir de la fecha de ratificación del Tratado por Dinamarca pero no antes de su entrada en vigor. De conformidad con sus obligaciones derivadas del Tratado, Dinamarca no quedará vinculada por ninguna norma legislativa de la UE que resulte de la posterior aplicación de los Títulos III y IV del Tratado y que hubiera sido aprobada sobre la base de las disposiciones de los Tratados de la Unión Europea que sólo se aplican a los Estados Miembros cuya moneda es el euro».

¿Significa esto que estamos en presencia de un principio de escisión de la UE en torno a la UEM? Personalmente creo que, de mejorar el entorno socioeconómico en buena parte de los Estados miembros sometidos a una excepción, puede considerarse que estamos ante una situación transitoria. Si en el medio plazo, estos Estados consiguen cumplir los criterios de convergencia e integrarse en el grupo del euro, la doble estructura puede tender a corregirse, aunque con la incertidumbre que genera la posición de Reino Unido, Dinamarca y Suecia y, tal vez, algún Estado de los realmente sometidos a una excepción, como la República Checa o Hungría. De confirmarse la paulatina incorporación de Estados al grupo del euro en el futuro, la estructura dual se convertirá en una forma de caminar sin tres o cuatro Estados, evitando la imagen actual de escisión derivada de la existencia de diez Estados que permanecen fuera del grupo del euro.

2.2. NUEVOS CONTENIDOS PARA ESTRUCTURAS PREEXISTENTES: DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO AL «SIX + TWO PACK»

En el plano de los contenidos, los resultados más expresivos del conjunto de medidas adoptadas para mejorar la gobernanza económica en la Unión Europea lo componen los dos paquetes legislativos ya mencionados conocidos respectivamente como *six-pack* y *two-pack*.

El primero es un paquete de cinco Reglamentos y una Directiva adoptados en noviembre de 2011 que tienen por objeto el reforzamiento del PEC en ambas vertientes, al tiempo que introducen un nuevo mecanismo de supervisión multilateral relativo a los desequilibrios macroeconómicos (PDM). En ambos casos, se incluyen sanciones aplicables bajo ciertas condiciones a los Estados miembros que integran el grupo del euro. Las novedades introducidas persiguen varios objetivos, pero no alteran cualitativamente los rasgos esenciales de la competencia de la Unión Europea en relación con la política económica; es decir, los rasgos esenciales del PEC permanecen casi inalterados. Estamos en presencia de un mecanismo que sigue descansando básicamente en el control por pares y que se desarrolla a través de mecanismos de *soft law*, afirmación que puede realizarse aunque se hayan introducido nuevas posibilidades de sanción para los Estados miembros del grupo del euro en los casos de incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Pacto, pues nunca se han aplicado las sanciones en el pasado, tal vez porque, como ha señalado LOUIS, están diseñadas para no ser aplicadas, a modo de

política de disuasión nuclear⁴⁹. Además, el PEC mantiene importantes excepciones, incluso introduce alguna nueva, que permiten flexibilizar y relajar el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en los reglamentos. Afirmaciones realizadas en el marco del PEC que, no obstante, son trasladables al nuevo procedimiento por desequilibrios macroeconómicos introducido igualmente mediante el *six-pack*.

En síntesis, el *six-pack* persigue varios objetivos desde el punto de vista del PEC. En primer lugar, realizar un mayor control sobre la deuda pública de los Estados. Como consecuencia, se pone un mayor énfasis en varias ocasiones en el criterio de la deuda pública (y no sólo del déficit) en el momento de la evaluación realizada por las instituciones comunitarias a lo largo del procedimiento. En segundo lugar, una lectura comparada de ambas versiones del Reglamento (previo y posterior a la reforma) pone de manifiesto cómo se ha procedido a reforzar la posición de la Comisión en el procedimiento desde dos puntos de vista. Por un lado se han incluido en diversos artículos referencias explícitas a la Comisión europea como institución encargada, junto al Consejo, de la supervisión multilateral, referencia que se incorpora desde el artículo 1 del Reglamento y en otras disposiciones que únicamente hacían referencia al Consejo en la versión de los reglamentos relativos al PEC anterior a 2011. Por otro lado, se han modificado las reglas de votación en el seno del Consejo en determinadas fases del procedimiento, lo que ha supuesto la inclusión de un sistema de aprobación automática de las recomendaciones de la Comisión y la introducción de una regla de votación por mayoría inversa en el seno del Consejo⁵⁰. En tercer lugar, la nueva redacción del Reglamento incluye una disposición específica referente al denominado «diálogo económico» (artículo 2 bis ter), que afecta de forma especial a la participación del Parlamento Europeo a lo largo del procedimiento, mejorando su posición, aunque de forma insuficiente. Por último, y como consecuencia de ciertos desarrollos producidos en la arquitectura de la gobernanza económica de la Unión Europea, el Reglamento ha incorporado una nueva disposición en la que se regula la supervisión multilateral como parte integrante del Semestre europeo.

49. *L'Union européenne ...*, op. cit., p. 107.

50. El art. 7 del TECG aparenta recoger esta misma regla de votación generalizándola en el procedimiento por déficit público excesivo. Sin embargo, siguiendo a LOUIS, hay que considerar que estamos en presencia de un pacto de voto en el seno del Consejo dirigido a apoyar las recomendaciones de la Comisión y su rápida aprobación, pues el TECG no puede generalizar la regla de la mayoría cualificada inversa a todos los casos (*loc. cit.*, p. 34).

El segundo paquete normativo, *two-pack*, lo integran dos Reglamentos pensados para ser aplicados entre los Estados miembros que integran el grupo del euro con objeto de introducir un calendario presupuestario común, mejorar la supervisión de la aplicación de los programas de estabilidad durante el semestre nacional, llevar a cabo un nuevo reforzamiento del procedimiento por déficits excesivos y articular un procedimiento específico en relación con los Estados sometidos a un procedimiento de supervisión reforzada⁵¹. También introduce la obligación de los Estados miembros de comunicar informaciones de forma periódica y sistemática, incluso mediante auditorías independientes (artículo 10 del Reglamento 473/2012) y articula la obligación de comunicación *ex ante* de los planes de emisión de deuda pública⁵².

La adopción de este último paquete normativo se produce durante un período de dieciocho meses que comienza en el instante en el que concluyó la adopción del *six-pack* mediante el procedimiento legislativo ordinario. En noviembre de 2011 se planteó la insuficiencia de las medidas acordadas y la necesidad de reforzar de nuevo la gobernanza económica de la UE. Ello se produce en un momento de enormes dificultades políticas y económicas. Sin dejar margen para la aplicación del *six-pack*, se planteó la necesidad de introducir nuevas medidas de refuerzo. Es así como en noviembre de 2011 la Comisión va a presentar dos nuevas propuestas de Reglamentos con el contenido apuntado, lo que no evitó que existieran profundos desacuerdos entre los Estados miembros que condujeron igualmente, acto seguido, a la elabora-

51. Reglamento (UE) núm. 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad presupuestaria experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades», DO L 140 de 27 de mayo de 2013 y Reglamento (UE) núm. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro», DO L 140 de 27 de mayo de 2013, pp. 11 y ss. Ambos Reglamentos están en vigor desde el 30 de mayo de 2013. *Vid.* Igualmente el Reglamento delegado (UE) núm. 877/2013 de la Comisión de 27 de junio de 2013 por el que se completa el Reglamento (UE) núm. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (DO L 244 de 13.9.2013, p. 23).

52. *Vid.* «specifications on the implementation of the two pack... and guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports», Consejo de la Unión Europea, Bruselas 4 de julio de 2013, 11993/13.

ción de un nuevo instrumento de diferente naturaleza jurídica y que, a la postre, se ha convertido en un tratado internacional celebrado extra-muros de los Tratados entre veinticinco Estados, sin perjuicio de que su esencia está pensada para los Estados miembros que integran el grupo del euro. Se trata del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria al que me he referido en el epígrafe anterior, que también incide en el funcionamiento del PEC. Entremos en detalle.

2.1.1. Vertiente preventiva del PEC

Tras las reformas introducidas la esencia del PEC se mantiene. Si nos fijamos en el vertiente preventiva del PEC, es decir, en el mecanismo específico de supervisión multilateral introducido para evitar que se produzcan situaciones de déficit público excesivo, existen escasos mecanismos que realmente constriñan a los Estados miembros y que merezcan calificar la existencia de un marco de atribución de competencias claro en materia económica a favor de las instituciones comunitarias. Ciertamente es que las reformas han generado un incremento generalizado de la vigilancia sobre los Estados miembros incluso en la fase preventiva del PEC, como ha ocurrido con la inclusión de la presentación de los proyectos de planes presupuestarios mediante el *two-pack*, o con la necesidad de incorporar en Derecho interno algunos de los compromisos ligados a la consecución de los objetivos presupuestarios a medio plazo, obra en este caso del TCEG. No obstante, asistimos a un procedimiento que aparece rodeado de grandes dosis de flexibilidad en el momento de la vigilancia que realizan las instituciones, en el que sigue primando el control por pares, no obstante la mejora de la posición de la Comisión en ciertos momentos del procedimiento. Además, salvo por la inclusión de sanciones en la fase preventiva del PEC, los instrumentos jurídicos resultantes de la actuación de las instituciones siguen perteneciendo a la órbita del *soft-law*. Estos rasgos se precisan en los siguientes epígrafes, en los que procederé a exponer los rasgos esenciales del iter del procedimiento de supervisión multilateral correspondiente a la fase preventiva del PEC, integrando las novedades que han aportado igualmente el TCEG y el *two-pack*⁵³.

53. Sobre esta cuestión *vid.* también OLESTI, A., «La evolución del pacto de estabilidad y crecimiento», en OLESTI, A. (coord.), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Internacionales, Marcial Pons, Madrid, 2013

2.1.1.1. *Los objetivos presupuestarios a medio plazo*

Conviene recordar que el funcionamiento del PEC se desencadena a partir de la elaboración de los programas de estabilidad y convergencia por los Estados miembros⁵⁴. Se parte del concepto de objetivo presupuestario a medio plazo, específico para cada país⁵⁵, lo que permite mantener pequeñas dosis de déficit o superávit y, sin embargo, considerar que nos encontramos en una situación de equilibrio presupuestario. En definitiva, el objetivo presupuestario a medio plazo ofrece «un margen de seguridad con respecto a la proporción de déficit público del 3% del PIB» que el Reglamento 1466/97 fijó en el 1%⁵⁶. A partir del objetivo presupuestario a medio plazo, cada Estado miembro realiza una exposición de la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo⁵⁷.

Este aspecto se ha visto afectado por el TCEG, desde dos puntos de vista. Por un lado, situando en el 0,5% el límite del déficit estructural que permite afirmar que un Estado miembro cumple la regla del equilibrio o superávit presupuestario (artículo 3). Se trata de una reducción que se aproxima a la ciencia ficción para un buen número de Estados en el momento actual. En el caso de España, la consecución del objetivo presupuestario a medio plazo, tras las sucesivas

54. Arts. 3.2 y 7.2 del Reglamento 1466/97.

55. El objetivo presupuestario a medio plazo debe incluirse en los marcos presupuestarios nacionales a medio plazo (art. 2 bis, cuarto párrafo). En este sentido, tras la reforma de noviembre de 2011, se ha elaborado la Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 306 de 23.11.2011, p. 41).

56. Se trata de objetivos que se revisan cada tres años, o cada vez que haya una reforma estructural con gran incidencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para los Estados que pertenecen al grupo del euro y para los que se han incorporado al MTC II se permite una variación definida entre el -1% del PIB y la situación de equilibrio o superávit «ajustado al ciclo y una vez tenidas en cuenta las medidas transitorias y temporales».

57. Art. 3. Se realiza un análisis en términos de déficit y deuda pública, previsiones de ingresos y gastos, y debe ofrecer información sobre «las obligaciones implícitas relacionadas con el envejecimiento y pasivos contingentes», la coherencia del programa con las orientaciones generales de política económica y el programa nacional de reformas, y la evolución económica probable (gasto público en inversión, crecimiento del PIB en términos reales, empleo e inflación). Al tiempo, debe ofrecer también análisis sobre los efectos esperados de las medidas proyectadas. En el caso de los programas de convergencia, adicionalmente, es preciso recoger los objetivos de política monetaria a medio plazo, la relación de tales objetivos con la estabilidad de precios y de los tipos de cambio y con el logro de una convergencia sostenida (art. 7.2.a).

ampliaciones de los plazos que nos han concedido desde 2009, deberá producirse en 2018. No obstante, el TCEG retoma la regla del 1% prevista en el PEC en los casos en los que la proporción de deuda pública respecto del PIB se encuentre muy por debajo del 60% (artículo 3.3.)

Por otro lado, el TCEG ha incluido la obligación, que ya estaba prevista como acuerdo político en el Pacto por el Europlus, de incorporar al Derecho interno estas mismas previsiones en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor del Tratado, en lo que constituye la denominada «regla de oro» (artículo 3.2). La incorporación debe producirse a través de disposiciones que tengan carácter vinculante y permanente, preferentemente de rango constitucional, quedando sometido su respeto al control del cumplimiento por el Tribunal de Justicia. En el caso de España, esta previsión ya había sido cumplida con anterioridad a la existencia de la obligación y se ha optado por la incorporación constitucional de la regla de oro que, al tiempo, en su desarrollo normativo mediante Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ha establecido límites más estrictos que los exigidos por el propio TCEG, asumiendo la obligación, a nivel de Derecho interno, de situar las finanzas públicas en un máximo de 0,4% de déficit público para estimarse conseguido el objetivo del equilibrio presupuestario.

Adicionalmente, y aunque supera el marco estricto del control de los niveles de déficit público y deuda pública, como consecuencia de la entrada en vigor del *two-pack*, hay que tener en cuenta que los Programas de Estabilidad deben contener en el futuro un nuevo apartado destinado a presentar los **planes fiscales nacionales a medio plazo**, previstos en el nuevo Reglamento 473/2013, que deben ser coherentes con las orientaciones generales, las recomendaciones emitidas en el marco del PEC y el ciclo anual de supervisión, incluido el PDM.

Tras su presentación, los programas de estabilidad y convergencia son analizados por la Comisión y el Comité económico y financiero⁵⁸. Los análisis se dirigen a comprobar si cada Estado miembro camina por la buena senda de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Se exige una «mejora anual apropiada» del

58. El Reglamento prevé un plazo máximo de tres meses para realizar el análisis. Sin embargo, las exigencias del Semestre europeo obligan a una mayor celeridad, por lo que en los últimos ejercicios este análisis demoró poco más de un mes, incluido el examen que realiza el Consejo de los objetivos presupuestarios a medio plazo.

0,5% del PIB⁵⁹. Sin embargo, la reforma de 2011 ha introducido una novedad dirigida a incrementar el grado de exigencia (superior al 0,5% del PIB) en relación con los Estados miembros cuyo nivel de deuda supere el 60% del PIB o que se enfrenten a un riesgo acusado respecto a la sostenibilidad global de su deuda. Además, tal y como ya estaba previsto en la redacción anterior, el Reglamento también exige diferenciar los «tiempos de bonanza económica» de los «tiempos adversos para la economía», aspectos que deben ser tenidos en cuenta al valorar el esfuerzo realizado⁶⁰. Como puede observarse, son puntualizaciones que implican introducir excepciones a la regla general que intensifican o relajan, según los casos, la senda de la trayectoria de ajuste. No obstante, tras la reforma de 2011, el Reglamento ha incorporado una nueva excepción aún más relevante fruto de la situación económica actual. Opera ante un «acontecimiento inusitado que esté fuera del control del Estado miembro afectado y que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas, o en períodos de crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión». En estos casos, se puede permitir al Estado afectado apartarse temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo... siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo». Son elementos que ponen de manifiesto la extrema flexibilidad y discrecionalidad que rodea la aplicación de este procedimiento.

2.1.1.2. *Elaboración de las recomendaciones por país*

El examen institucional del programa finaliza con la elaboración de una Recomendación de la Comisión por país dirigida al Consejo,

-
59. «Persigue la mejora anual apropiada de su saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, necesaria para cumplir su objetivo presupuestario a medio plazo, tomando como valor de referencia un 0,5% del PIB» (art. 5 del Reglamento). En relación con los programas de convergencia *vid.* art. 9 del Reglamento.
60. En conjunto, el análisis implica realizar una «valoración general que tome como punto de referencia el saldo estructural e incluya un análisis del gasto excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos», de acuerdo con las condiciones previstas en el mismo artículo, diferenciando entre los Estados miembros que hayan alcanzado o no el objetivo presupuestario a medio plazo y prestando una especial atención a la reforma de las pensiones. En tal caso, si se ha realizado la reforma de las pensiones, el Reglamento permite desviaciones de la trayectoria de ajuste. Se examinará también si el programa facilita la convergencia sostenida y real y una coordinación de las políticas económicas, así como la coherencia con las directrices integradas (art. 5.1 tras su nueva redacción).

interviniendo el Comité económico y financiero a título de consulta, para que apruebe un Dictamen, tras el Consejo Europeo de junio, sobre cada programa de estabilidad o de convergencia, dictamen que podrá elaborarse en todo caso siempre que sea necesario⁶¹. En estos Dictámenes, que se incorporan a las recomendaciones integradas por país, se recoge la valoración final del Consejo sobre los programas de estabilidad o convergencia y las recomendaciones dirigidas a cada Estado miembro. Si el programa se juzga como adecuado, las instituciones inician un proceso de vigilancia sobre la aplicación de los programas de estabilidad y convergencia. En caso contrario, si el Consejo estima que es necesario reforzar los objetivos y medidas del programa, invita previamente al Estado miembro a que ajuste su programa. No obstante, y aunque el Consejo tenga la última palabra, que expresa una vez desarrollada la reunión de junio del Consejo Europeo, es evidente el importantísimo papel que juega la Comisión a lo largo del procedimiento. Sin ser la institución investida del poder de adoptar el Dictamen juega un papel muy relevante, a modo de asesor cualificado del Consejo en cierta medida, pero sin olvidar que es un agente esencial del procedimiento de supervisión multilateral. Su opinión es fundamental a la hora de conformar el contenido de la recomendación del Consejo.

Hay que destacar que el acto adoptado por el Consejo se sitúa en la línea del *soft-law*. Por esta razón, y sin perjuicio de que entren en juego otros factores, el Consejo no dirige auténticos mandatos a los Estados miembros que, en principio, ven salvaguardada su soberanía económica. Claro que, con ello, también se excluye la intervención del TJ y, por tanto, el arreglo judicial de las divergencias que puedan surgir entre el Estado miembro y las instituciones comunitarias en torno a la bondad de los programas de estabilidad o convergencia presentados. Nos movemos en un plano esencialmente político.

2.1.1.3. Vigilancia

La vigilancia de la aplicación de los programas de estabilidad y convergencia se lleva a cabo por la Comisión y el Consejo a partir de

61. Durante 2012, y en relación con España, la Comisión elaboró una recomendación de recomendación al Consejo en el marco del Semestre europeo, integrando la evaluación del programa de estabilidad, del programa nacional de reforma, del examen exhaustivo realizado por la Comisión al amparo del PDM y de los compromisos asumidos en el marco del Pacto por el Euro plus. Esta recomendación constituye también, por tanto, el dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para el período 2012-2015 (COM (2012) 310 final, de 30 de mayo de 2012).

las informaciones aportadas por los Estados miembros, y por las valoraciones realizadas por la propia Comisión y el CEF. Se trata de una fase del procedimiento que ha sido regulada con mucho mayor detalle desde la reforma introducida por el *six-pack*. Mediante esta vigilancia se pretende detectar desviaciones importantes, reales o previsibles, de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste apropiada para lograrlo⁶², teniendo en cuenta dos criterios establecidos en el artículo 6.3 del Reglamento que, en resumen, no permiten desviaciones superiores al 0,5% del PIB⁶³, aunque se admiten excepciones⁶⁴. Si la Comisión estima que se ha producido una **desviación significativa** dirigirá una **advertencia**⁶⁵ al Estado miembro afectado, y el Consejo adoptará una recomendación indicándole las **medidas políticas de ajuste necesarias** que debe adoptar. Esta recomendación se hará pública a propuesta de la Comisión.

Desde este punto de vista, el TCEG también ha aportado una cierta novedad durante esta fase de vigilancia que resulta aplicable, con carácter general, a los Estados miembros que integran el grupo del

-
62. En relación con los programas de convergencia se vigilarán adicionalmente «las políticas económicas de los Estados miembros no participantes a la luz de los objetivos del programa de convergencia para garantizar que dichas políticas se orientan a la estabilidad, evitando así desajustes de los tipos reales de cambio y fluctuaciones excesivas del tipo de cambio nominal» (art. 10.1, segundo párrafo, del Reglamento).
63. «a) En el caso de un Estado miembro que no haya alcanzado el objetivo presupuestario a medio plazo, cuando se valore el cambio del saldo estructural, si la desviación es de al menos el 0,5% del PIB en un solo año o de al menos el 0,25% del PIB como promedio anual en dos años consecutivos; b) cuando se evalúe la evolución del gasto excluyendo las medidas discrecionales relativas a los ingresos, si la desviación tiene una repercusión total en el saldo presupuestario de las administraciones públicas de al menos el 0,5% del PIB en un solo año o de forma acumulada en dos años consecutivos».
64. «La desviación de la evolución del gasto no se considerará significativa si el Estado miembro de que se trate ha superado el objetivo presupuestario a medio plazo, teniendo en cuenta la posibilidad de unos ingresos inesperados significativos y que los planes presupuestarios establecidos en el programa de estabilidad no hagan peligrar dicho objetivo durante todo el período cubierto por el programa». «Igualmente, la desviación podrá no considerarse si se deriva de un acontecimiento inusitado que esté fuera del control del Estado miembro afectado y que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas, o en caso de crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la UE, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo».
65. Art. 121.4 TFUE. Si la medida afecta a un Estado del grupo del euro, los Estados sometidos a una excepción ven suspendido su derecho de voto en el Consejo.

euro. De esta forma, en caso de desviaciones, se establece un mecanismo corrector que se activa automáticamente y que, por este motivo, debe incorporarse en Derecho interno, exigiendo la adecuación de las normativas y procedimientos internos al automatismo que reclama el TCEG. Es una forma de precisar la necesidad de adoptar las medidas de ajuste necesarias a que se refiere el PEC en caso de desviaciones respecto de la consecución de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.

Como puede deducirse, y puesto que seguimos en la senda del *soft-law*, la eficacia de las recomendaciones dirigidas al Estado afectado descansa en la presión que puedan realizar las instituciones y los Estados miembros. Esta presión, no obstante, procederá también de otros elementos desde el momento que se da a conocer a la opinión pública en general el desvío de su senda por el Estado afectado.

Ante tal coyuntura, el Estado deberá resolver la desviación, y debe informar al Consejo acerca de las medidas adoptadas. Claro que puede hacer caso omiso de las recomendaciones y de las presiones recibidas. Si ello ocurre así, el Consejo, de nuevo a Recomendación de la Comisión, puede adoptar dos actos por mayoría cualificada: una Decisión constando que no ha sido adoptada ninguna medida efectiva y, simultáneamente, en su caso, una recomendación revisada sobre las medidas políticas necesarias, conforme al artículo 121.4 TFUE⁶⁶. Finalmente, el Consejo elaborará un informe formal dirigido al Consejo Europeo sobre la Decisión adoptada.

Ante este procedimiento se imponen dos reflexiones. Por un lado, como puede observarse, el papel de la Comisión es clave, sin perjuicio de que no tenga la última palabra. Además, el Reglamento ha querido reforzar su posición adicionalmente en este momento porque, si el Consejo no adoptara la Decisión mencionada, la Comisión dispondrá de una segunda oportunidad para dirigirle una nueva recomendación, un mes después, si el Estado miembro continúa sin adoptar las medidas oportunas. Y en este segundo momento, las reglas de votación en el Consejo serán distintas, recurriéndose a la mayoría simple inversa en el Consejo. Por ello, la recomendación de la Comisión se convertirá en Decisión del Consejo de forma automática, salvo que el Consejo consiga una mayoría simple en un plazo de diez días para rechazar la

66. Al adoptar su decisión el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada de los diecisiete en el caso de los programas de estabilidad, y de los veintiocho en relación con los programas de convergencia (en ambos casos sin tener en cuenta el voto del Estado miembro afectado).

recomendación de la Comisión⁶⁷. Obsérvese, no obstante que, a diferencia de otras ocasiones, la mayoría inversa es simple por lo que, el Consejo, tiene más facilidad para rechazar la recomendación de la Comisión.

Por otro lado, aunque estamos ahora en presencia de un acto típico obligatorio del Consejo, conviene no perder de vista que la Decisión adoptada no pretende establecer obligaciones ni imponer condiciones al Estado. Es una decisión declarativa de constatación de un incumplimiento, que aparecerá en otros apartados de la supervisión multilateral, en relación con el PDM. Lo más destacable es reseñar que la «fuerza» de las instituciones comunitarias recae más sobre medios de carácter político que jurídico o de naturaleza jurisdiccional y que, por ello, no se producen alteraciones cualitativas en la naturaleza de las competencias atribuidas a la Unión Europea desde el punto de vista de la política económica prevista en los Tratados.

2.1.1.4. *Adopción de sanciones*

No obstante, dentro del *six pack* aprobado en noviembre de 2011 ha sido adoptado el Reglamento 1173/2011⁶⁸ que contiene un nuevo régimen de sanciones aplicables en el marco de los dos componentes del PEC y en caso de manipulación de estadísticas. Se trata de un régimen jurídico que resulta aplicable únicamente a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

Desde el punto de vista de las sanciones aplicables en el marco del componente preventivo del PEC, el artículo 4 ha introducido la obligación de constituir un **depósito con intereses** en relación con el Estado miembro afectado por una Decisión del Consejo constatando la no adopción de ninguna medida de las referidas en el apartado anterior. La sanción la impone el Consejo a recomendación de la Comisión. Será equivalente al 0,2% del PIB correspondiente al ejercicio precedente⁶⁹.

67. Para calcular la mayoría hay que tener en cuenta igualmente que votarán únicamente los dieciocho (programas de estabilidad) o los veintiocho (programas de convergencia) y que no se tendrá en cuenta el voto del Estado miembro afectado.

68. Reglamento (UE) núm. 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, DO L 306 de 23.11.2011, p. 1.

69. «El tipo de interés aplicable al depósito con intereses reflejará el riesgo de crédito de la Comisión y el período de inversión correspondiente» (art. 4.5). No obstante, el Estado afectado podrá solicitar una reducción o cancelación de la cuantía del depósito con intereses en el plazo de diez días desde la decisión

Este nuevo régimen de sanciones traslada al ámbito jurídico, incluso jurisdiccional, el procedimiento de supervisión multilateral, si bien únicamente entre los Estados miembros cuya moneda es el euro. Permite traspasar la línea del *soft law* de forma muy clara, al establecer sanciones con un contenido económico claro en caso de incumplimiento de las recomendaciones que le dirigió en su día el Consejo al Estado miembro afectado. Formalmente, no obstante, las sanciones se imponen tras una Decisión del Consejo en sentido estricto y no tanto por el incumplimiento formal de las recomendaciones. Aunque la diferencia casi no existe. La adopción de la decisión sancionadora del Consejo sigue un procedimiento en cierta medida acelerado, pues la Comisión dispone de un plazo de veinte días, desde la decisión de constatación del Consejo, para adoptar su recomendación (artículo 4). Si pretende recomendar al Consejo la adopción de una decisión sancionadora, deberá por tanto ser muy ágil. Y el Consejo deberá resolver en el plazo máximo de diez días.

Por otro lado, el Reglamento prevé la adopción de estas sanciones de forma automática, colocando a la Comisión en el centro del sistema de gobernanza económica de la UE. De esta forma, la recomendación presentada por la Comisión se considerará adoptada por el Consejo salvo que esta última institución consiga una mayoría cualificada inversa, en dicho plazo de diez días, rechazando la recomendación de la Comisión⁷⁰. No obstante, la mayoría cualificada prevista no tiene una consideración estrictamente negativa, de rechazo, por el Consejo. El Consejo por la misma mayoría, podrá modificar la recomendación de la Comisión y adoptar el texto así modificado como una decisión propia (artículo 4.3⁷¹).

de constatación del Consejo. A tal efecto deberá dirigir una solicitud motivada a la Comisión para que esta institución recomiende al Consejo la reducción o cancelación (art. 4.4).

La sanción es de naturaleza administrativa (art. 9) y los ingresos se destinarán, si no procede la devolución al Estado, al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y al MEDE (art. 10).

70. Art. 4.2. Lógicamente, en este caso, la mayoría cualificada debe apreciarse únicamente en relación con los Estados del grupo del euro, y sin tomar en consideración el voto del miembro del Consejo que represente al Estado miembro afectado (art. 12).

71. Una vez adoptada la decisión sancionadora por parte del Consejo, cabe estimar que el Estado miembro podrá acudir ante el TJUE para que se pronuncie acerca de tal Decisión. Se podría utilizar el recurso de anulación y no el recurso de plena jurisdicción en materia sancionadora, pues el art. 8 del Reglamento lo limita en relación con las sanciones por manipulación de estadísticas.

Por último, hay que tener en cuenta que el Estado miembro podrá recuperar el depósito, junto con los intereses devengados, si adopta las medidas que en su día le recomendó el Consejo y, cuya inacción, motivó la apertura de la fase

2.1.1.5. Remisión de los proyectos de planes presupuestarios (PPP)

Por último, la entrada en vigor del *two-pack* ha venido a reforzar la vigilancia con carácter general sobre los Estados miembros respecto del cumplimiento de las obligaciones de política presupuestaria derivadas del PEC. En efecto, el Reglamento 473/2011, en relación con los Estados que integran el grupo del euro, ha previsto la presentación, a más tardar el 15 de octubre, del proyecto de plan presupuestario (PPP), que debe dirigir cada Estado miembro a la Comisión y al Eurogrupo, salvo que esté sometido a un programa de ajuste macroeconómico (PAM⁷²). Podría afirmarse que el PPP se identifica con el proyecto de presupuesto elaborado por cada Estado miembro, que también debe ser remitido a la Comisión, si no fuera porque el artículo 6.3 del Reglamento precisa el contenido de las informaciones que debe contener dicho PPP que, en líneas generales, guarda un gran parecido con el previsto para el programa de estabilidad⁷³. En definitiva, se trata de estrechar el círculo sobre los Estados miembros más allá del Semestre europeo, durante la concreta fase de elaboración de los presupuestos nacionales durante el Semestre nacional; en palabras de la Comisión, un nuevo ejercicio otoñal de supervisión.

El PPP será evaluado por la Comisión que emitirá un Dictamen de forma individual (evaluando el PPP por país) y globalmente, en este último caso analizando la situación presupuestaria y las perspectivas de la zona del euro en su conjunto (artículo 7 del Reglamento⁷⁴). El

sancionadora del procedimiento. En tal caso, el Consejo adoptará una nueva Decisión a recomendación de la Comisión para que se proceda a tal restitución. En este sentido, el Reglamento se ha limitado a establecer que «el Consejo, por mayoría cualificada, podrá modificar la nueva recomendación de la Comisión» (art. 4.6).

72. El PPP de España tiene fecha de 15 de octubre de 2013. En su primera aplicación, se han presentado los PPP por trece Estados del grupo del euro, todos salvo los que tienen en vigor un programa de asistencia financiera.
73. La Comisión ha elaborado un código de buenas prácticas desde el punto de vista de la presentación de los PPP. *Vid.* al respecto la Comunicación de la Comisión «marco armonizado para los proyectos de planes presupuestarios y los informes de emisión de deuda en la zona del euro», COM (2013) 490 final, de 27.6.2013.
74. En su primera aplicación *vid.* la Comunicación de la Comisión relativa a los PPP del conjunto de la zona del euro en COM (2013) 900 final, de 15 de noviembre de 2013, junto con su anexo. En relación con España *vid.* el Dictamen de la Comisión de la misma fecha relativo al PPP de nuestro país, C (2013) 8003 final y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2013) 603 final. Se concluye que «for 2014 the amount of additional measures specified in the Draft Budgetary Plan falls somewhat short of what was deemed necessary to

control realizado por la Comisión con su Dictamen podrá tener consecuencias sobre el procedimiento por déficit público excesivo en varios casos previstos en el artículo 12 del Reglamento. De esta forma, la Comisión tendrá en cuenta el grado de respeto de su Dictamen al elaborar un informe *ex* artículo 126.3 TFUE y al recomendar la imposición de un depósito sin devengo de intereses *ex* artículo 5 del Reglamento 1173/2011. El Consejo, por su parte, podrá tenerlo en cuenta al decidir si existe un déficit público excesivo *ex* artículo 126.6 TFUE. No obstante, si el incumplimiento del Dictamen por el Estado miembro afectado es «especialmente grave», la Comisión podrá solicitar la presentación de un PPP revisado al Estado miembro en un plazo de tres semanas, sobre el que volverá a pronunciarse de nuevo la Comisión mediante la emisión de un nuevo Dictamen.

En definitiva, la entrada en vigor de este último Reglamento permite afirmar que, con carácter general, se introducen mecanismos para incrementar la vigilancia sobre los Estados miembros en relación con el cumplimiento de los compromisos asumidos mediante su programa de estabilidad durante la fase de elaboración del presupuesto a nivel nacional. No obstante, salvo situaciones excepcionales, la toma en consideración del Dictamen de la Comisión por los Estados miembros se convierte simplemente en una amenaza para el Estado miembro que se encuentre en una situación compleja desde el punto de vista económico, próxima a la situación de déficit excesivo. En otro caso, si su economía está saneada, el PPP podrá apartarse de los compromisos asumidos sin que existan nuevos mecanismos claramente coercitivos. Asistimos a una muestra más en la que podemos considerar vigente el *status quo*, aunque especialmente atemperado en los casos en que se activan las alarmas y existe un riesgo de apertura de un procedimiento por déficit público excesivo.

2.1.2. Vertiente correctiva del PEC: el procedimiento por déficit público excesivo

La vertiente correctiva del PEC se corresponde con el procedimiento por déficit público excesivo previsto en el artículo 126 TFUE. Se encuentra regulado adicionalmente en el Reglamento 1467/97. Se trata de un régimen jurídico que se ha visto afectado igualmente por la

reach the structural targets spelled out in the EDP recommendation. For 2015 and 2016, Spain has not yet taken the measures necessary to underpin the EDP headline deficit targets». En definitiva, la Comisión estima que hay un riesgo de incumplimiento de las recomendaciones dirigidas a España en el mes de julio.

reforma introducida mediante el *six-pack* en noviembre de 2011, a través del TCEG y por el *two-pack* en 2013.

Mediante este procedimiento se pretende actuar contra los Estados miembros que hayan superado los umbrales del 3% y del 60% del PIB en relación con el déficit público y la deuda pública respectivamente. Se trata de un procedimiento que no tiene carácter automático, encontrándose igualmente rodeado de importantes elementos de flexibilidad y de instrumentos de *soft law*. Estos elementos se encuentran atemperados en ciertos casos, como ocurre con la posible imposición de sanciones respecto de los Estados que integran el grupo del euro, y de otros elementos incorporados más recientemente. No obstante, al importante grupo de excepciones introducidas, que pueden conllevar la no apertura del procedimiento incluso tras haber sido superados los umbrales mencionados⁷⁵, se une la práctica consistente en la inédita adopción de sanciones contra ningún Estado hasta la fecha, sin olvidar

75. En relación con los niveles de déficit público, se permite superar el 3% en dos casos:

- si la proporción disminuye «sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia»;
- si se supera el nivel del 3% «sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana» a dicho valor. El art. 2.1 del Reglamento 1467/97 ha precisado que la excepcionalidad se produce «cuando obedezca a una circunstancia inusual sobre la cual no tenga ningún control el Estado miembro de que se trate y que incida de manera significativa en la situación financiera de las administraciones públicas, o cuando obedezca a una grave recesión económica». En este último caso (grave recesión económica) el art. 2.2 admite que encaja en este supuesto «si el exceso sobre el valor de referencia se deriva de una tasa negativa de crecimiento anual del PIB en volumen o de una pérdida acumulada de producción durante un período prolongado de muy bajo crecimiento anual del PIB en volumen en relación con su potencial». Desde el punto de vista de la temporalidad, el mismo art. 2.1 precisa que existe cuando «las previsiones presupuestarias facilitadas por la Comisión indiquen que el déficit se situará por debajo del valor de referencia al término de la circunstancia inusual o de la grave recesión económica».

En relación con la deuda pública, se permite igualmente unos niveles superiores al 60% si disminuye «suficientemente» y se aproxima «a un ritmo satisfactorio» a este valor. En este sentido el nuevo art. 2.1.bis del Reglamento ha precisado que se exige una disminución, en los tres años anteriores, «a un ritmo medio de una veintava parte al año» (*vid.* igualmente el art. 4 del TCEG).

Esta misma disposición ha incorporado dos nuevas excepciones tras la reforma de 2011, de tal forma que, el criterio de la deuda «también se considerará cumplido» si, conforme a las previsiones de la Comisión, la reducción se producirá en un período de tres años; para los Estados miembros que sean objeto de un procedimiento por déficit público excesivo el 8 de noviembre de 2011 y durante un período de tres años a partir de la corrección del déficit excesivo, si realiza

que el artículo 126.10 excluye la aplicación del recurso por incumplimiento a lo largo del procedimiento, salvo en relación con las sanciones que se puedan acordar.

El número de Estados sometidos a un PDE puede considerarse muy elevado. En el siguiente cuadro se muestran los Estados que siguen sometidos a un PDE tras las últimas decisiones adoptadas al respecto en junio de 2013, diferenciando entre Estados *in* y *out* respecto del euro. Los resultados son más favorables que los que existían en 2012, lo que no impide afirmar que representa una cifra desproporcionada respecto del número de Estados que integran la Unión. Se trata de procedimientos abiertos en su mayoría hace varios años lo que, no obstante, como acabo de señalar, no ha motivado la imposición de sanciones. Por el contrario, Hungría sí ha recibido otro tipo de sanciones derivadas de la aplicación de los Fondos de Cohesión⁷⁶.

Gráfico 2. ESTADOS SOMETIDOS A PDE. 2013⁷⁷

Grupo del Euro (12)		Estados acogidos a una excepción (4)
Bélgica	Irlanda	Dinamarca
España	Portugal	Reino Unido
Francia	Malta	Polonia
Chipre	Países Bajos	República Checa
Eslovenia	Austria	
Grecia	Eslovenia	

- «suficientes progresos», que se evaluarán en el Dictamen que emite en julio el Consejo en relación con los programas de estabilidad.
76. Vid. la Decisión de ejecución del Consejo (2012/156/UE) de 13 de marzo de 2012 por la que se suspenden los compromisos del Fondo de Cohesión para Hungría con efectos a partir del 1 de enero de 2013 (DO L 78 de 17.3.2012, p. 19) y la Decisión de ejecución del Consejo (2012/323/UE) de 22 de junio de 2012 por la que se levanta la suspensión de los compromisos del Fondo de Cohesión a favor de Hungría (DO L 165 de 26.6.2012, p. 46). El levantamiento de la suspensión es parcial.
77. Aunque Rumanía ya no está incluida en este listado se ha considerado necesario otorgarle una asistencia mutua financiera de carácter preventivo, que puede alcanzar los 2000 millones de euros. Vid. la Decisión del Consejo (2013/252/UE) de 22 de octubre de 2013 por la que se concede asistencia mutua a Rumanía y la Decisión (2013/531/UE) de la misma fecha por la que se concede a Rumanía una ayuda financiera a medio plazo de carácter preventivo de la Unión, ambas decisiones publicadas en DO L 286 de 29.10.2013.

2.1.2.1. *Apertura del procedimiento y sus consecuencias*

Los rasgos esenciales del PDE son muy parecidos a los ya expuestos en relación con la fase preventiva del PEC, razón por la que me limitaré a recordar algunos de ellos tal y como se expresan a lo largo de esta fase correctiva sin entrar a realizar una exposición pormenorizada de cada etapa del procedimiento.

Partiendo de la base de la posición privilegiada que ocupa la Comisión en el procedimiento, incluso desde la fase inicial de apertura⁷⁸, la Decisión formal la adopta el Consejo «sin demora injustificada» por mayoría cualificada⁷⁹, cierto que a propuesta de la Comisión, recomendando al Estado afectado al mismo tiempo las medidas que debe adoptar. Todo ello debe ser el fruto de una «evaluación global equilibrada de todos los factores pertinentes», lo que confirma la falta de automatismo del procedimiento⁸⁰.

La entrada en vigor del Reglamento 473/2012 ha reforzado el control sobre los Estados miembros del grupo del euro durante el PDE. Si

78. Los Estados miembros deben comunicar a la Comisión (Eurostat) los déficits públicos previstos y reales y los niveles de deuda dos veces al año. Facilitarán las cifras correspondientes a sus gastos de inversión pública y de intereses y una previsión de su PIB. La Comisión evaluará periódicamente la calidad de los datos e informará al Parlamento Europeo y al Consejo al respecto. La Comisión mantendrá un diálogo permanente con las autoridades estadísticas de los Estados miembros y efectuará visitas periódicas de diálogo y metodológicas. Todos estos aspectos están regulados en el Reglamento (CE) núm. 479/2009 del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, DO L 145 de 10.6.2009, p. 1. *Vid.* la situación del déficit en la UE en el segundo semestre de 2013 en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/General_government_deficit_-_second_quarter_2013

79. De los 28 o de los 18, dependiendo del Estado afectado.

80. No obstante, «antes de tomar en consideración los factores pertinentes, el déficit público general» debe mantenerse «cercano al valor de referencia y que la superación de dicho valor tenga carácter temporal» (art. 2.4).

Las Recomendaciones en un primer momento no son públicas. Deben instar al Estado a «alcanzar objetivos presupuestarios anuales que permitan una mejora anual mínima equivalente al 0,5% del PIB del saldo presupuestario (art. 2.4). Al dirigirle las recomendaciones al Estado afectado, el Consejo le debe imponer dos plazos: uno, que no puede superar los seis meses, pero que se puede ver reducido a tres meses, para que tome medidas efectivas. El segundo, es un plazo para la corrección del déficit excesivo, «que se completará en el año siguiente a su detección, salvo que concurran circunstancias especiales». El Estado miembro elaborará un informe, que debe hacer público, comunicando las medidas adoptadas.

bien el Reglamento 1467/97 les exige la presentación de un informe (el programa de estabilidad o convergencia) comunicando las medidas adoptadas para corregir la situación⁸¹, ahora será necesario presentar, adicionalmente y al mismo tiempo que el informe indicado, un PAE (programa de asociación económica, artículos 9 y ss. del Reglamento). Constituye un desarrollo de su programas de estabilidad y nacional de reformas a partir de las recomendaciones del Consejo, en el que debe describir las medidas políticas y las reformas estructurales necesarias para lograr una corrección eficaz y duradera del déficit⁸². Este mismo esquema deberá utilizarse si el Estado queda sometido a un procedimiento por desequilibrios macroeconómicos excesivos.

Adicionalmente, fruto del mismo Reglamento, si la Comisión estima que existe un riesgo de incumplimiento del plazo para la corrección del déficit, dirigirá una recomendación al Estado miembro afectado instándole a la aplicación plena de las medidas previstas en la recomendación, sometiéndole a exámenes periódicos mediante informes que serán evaluados por la Comisión (artículo 11 del Reglamento 473/2012⁸³).

Si nos preguntamos acerca de las consecuencias de esta nueva normativa, el artículo 12.3 nos aclara que es un elemento clave para que la Comisión le recomiende al Consejo hacer públicas sus recomendaciones. En definitiva, un incremento generalizado del control del cumplimiento de las recomendaciones dirigidas a los Estados miembros.

-
81. Estas medidas son igualmente objeto de valoración y supervisión. En relación con el semestre 2013 *vid.* la Recomendación (2013/C 180/02) del Consejo de 21 de junio de 2013 encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de España, DO C 180 de 26.6.2013, p. 4. *Vid.* igualmente el documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 29 de mayo de 2013 «Análisis realizado por los servicios de la Comisión de la situación presupuestaria de España a raíz de la adopción de la Recomendación del Consejo a España, de 10 de julio de 2012, con vistas a poner fin a la situación de déficit público excesivo que acompaña al documento Recomendación de Recomendación al Consejo encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de España», SWD (2013) 383 final. No obstante, tras la corrección de errores publicada el 26 de junio de 2013 esta Recomendación ha sido considerada nula y sin efecto (DO C 183 de 28.6.2013, p. 35).
82. Con otra denominación (programa de colaboración presupuestaria y económica), esta misma figura está prevista en el art. 5 del TECG.
83. En relación con el Semestre 2013 *vid.* la Comunicación de la Comisión *Evaluación de las medidas adoptadas por ESPAÑA, FRANCIA, MALTA, LOS PAÍSES BAJOS Y ESLOVENIA en respuesta a las Recomendaciones del Consejo de 21 de junio de 2013 con objeto de poner fin a la situación de déficit público excesivo, y por BÉLGICA en respuesta a la Decisión del Consejo de 21 de junio de 2013 de formular una advertencia*, COM (2013) 901 final de 13 de noviembre de 2013.

No obstante, con carácter general, la apertura de una PDE tiene diferentes consecuencias según nos encontremos ante un Estado miembro del grupo del euro o un Estado sometido a una excepción. En este último caso, la principal «sanción», la sanción suprema⁸⁴, consiste en no ser elegible para entrar en el grupo del euro, aunque los «Estados de la cohesión» pueden recibir consecuencias adicionales, como ha ocurrido en el citado caso húngaro.

En relación con los Estados del grupo del euro el artículo 5 del Reglamento 1173/2011 ha introducido un régimen de sanciones consistente en la obligación de constituir un **depósito sin intereses** equivalente al 0,2% del PIB del Estado afectado⁸⁵. Estas sanciones se aplicarán en dos situaciones una vez que se estime que existe déficit público excesivo en un Estado miembro: por un lado, en relación con los Estados participantes frente a los que ya se adoptó una sanción en la fase preventiva (depósito con intereses⁸⁶); por otro lado, en los casos en que la Comisión detecte «un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas» en el PEC⁸⁷. Estos depósitos serán reintegrados al Estado participante afectado si el Consejo decide derogar «alguna o la totalidad de sus decisiones» (artículo 7). A pesar de todo, reitero, las sanciones no se han aplicado hasta la fecha.

84. LOUIS, J. V., *L'Union...*, op. cit., p. 103.

85. No obstante, el art. 5.4 del Reglamento prevé la reducción o cancelación de las multas por el Consejo, a recomendación de la Comisión, por circunstancias económicas excepcionales o previa solicitud motivada del Estado dirigida a la Comisión. Esta previsión es trascendental para vislumbrar una nula aplicación de este régimen sancionador durante la crisis.

La definición de circunstancias económicas excepcionales se recoge en el art. 2. 3) del Reglamento: «las circunstancias en las cuales el exceso de déficit público sobre el valor de referencia se considera excepcional» en el sentido del art. 126.2.a) segundo guion TFUE y según lo previsto en el Reglamento 1467/97.

86. En este caso, el depósito con intereses que ya se había constituido ante la Comisión se transforma en un depósito sin intereses. Las diferencias de cantidad entre el antiguo y el nuevo depósito darán lugar a nuevos abonos o devoluciones al Estado afectado (art. 5.5).

87. Las sanciones las establece el Consejo mediante Decisión a Recomendación de la Comisión. No obstante, de nuevo se observa el importante rol que juega la Comisión, al aplicarse también aquí un sistema de votación por mayoría cualificada inversa en el Consejo, lo que determina la adopción automática de las sanciones recomendadas por la Comisión, salvo que el Consejo consiga en un plazo de diez días una mayoría cualificada para rechazarlas o modificarlas. Lógicamente, únicamente votan los Estados miembros del grupo del euro, excluyendo al Estado afectado.

2.1.2.2. Supervisión e imposición de sanciones

Si un Estado afectado adopta las medidas que le han sido recomendadas se suspenderá el procedimiento por déficit público excesivo. Aquí de nuevo la Comisión juega un papel clave pues debe informar al Consejo «si considera que las medidas adoptadas **parecen suficientes** para garantizar un **avance adecuado** hacia la corrección del déficit excesivo en los plazos establecidos por el Consejo, a condición de que se apliquen plenamente y la evolución económica se ajuste a las previsiones» (artículo 9.3). El Consejo dictará una Decisión, por recomendación de la Comisión, que basará en el informe presentado por el Estado miembro ex artículo 3.4 bis del Reglamento, y en otras decisiones públicamente anunciadas por el Gobierno de dicho Estado (artículo 4.2). Del mismo modo, el Consejo a propuesta de la Comisión, dictaminará sobre el PAE, en el marco del Reglamento 473/2012⁸⁸. En tal caso, se inicia una vigilancia de la aplicación de tales medidas. Esta supervisión la llevarán a cabo el Consejo y la Comisión y, en caso de incumplimiento, o si se comprueba que las medidas son ineficaces, puede reactivar de nuevo el PDE (Estado incumplidor⁸⁹).

Sin embargo, si el Estado no cumple las recomendaciones que le dirigió el Consejo la principal sanción que recibe es la publicación de

88. Vid. al respecto, en relación con España, la propuesta de Dictamen del Consejo sobre el Programa de Asociación Económica de España, COM (2013) 902, de 15 de noviembre de 2013 y el Dictamen (2013/C 368/01) del Consejo de 10 de diciembre de 2013 sobre el programa de asociación económica de España, DO C 368 de 17.12.2013. En el mismo DO se han publicado los Dictámenes sobre el PAE de Francia y Eslovenia. Vid. también los Dictámenes del Consejo (2013/C 371/01) y (2013/C 371/02), de 10 de diciembre de 2013 sobre los programas de asociación económica de Malta y Países Bajos, DO C 371, de 18.12.2013.

89. No obstante, el art. 3.5 del Reglamento ha previsto la posibilidad de que un Estado miembro no cumpla con los requisitos de déficit público a pesar de haber adoptado medidas efectivas. Si esta circunstancia se produce en las dos situaciones que indicaré a continuación, el Consejo puede prorrogar el plazo, en principio en un año, para que el Estado miembro corrija su déficit excesivo. Para ello adoptará una Recomendación revisada a recomendación de la Comisión, que tendrá en cuenta los factores pertinentes del art. 2.3. Estas situaciones son dos:

- que aparezcan factores económicos adversos o inesperados con importantes consecuencias desfavorables sobre la hacienda pública.
- en caso de grave recesión económica en la zona euro o en el conjunto de la Unión, siempre que no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo (situación introducida tras la reforma del *six-pack*).

Tras el *six-pack* se ha introducido también un diálogo permanente entre la Comisión y las autoridades nacionales, en forma de misiones de evaluación y misiones de supervisión reforzada (art. 1º bis).

las recomendaciones⁹⁰. Adicionalmente, en relación con los Estados que integran el grupo del euro, si el Estado persiste en no adoptar las recomendaciones, se inicia una nueva fase del procedimiento que puede conducir a la imposición de nuevas sanciones⁹¹, esta vez en forma de multa⁹². Conforme al tenor literal del Tratado, en estos casos el Consejo puede dirigirle una advertencia⁹³, en la que le pedirá que adopte las recomendaciones en un plazo determinado y conforme a un calendario específico⁹⁴. El Estado, por su parte, debe presentar y

90. Art. 4.2 segundo párrafo del Reglamento 1467/97 y art. 126.8 TFUE.

91. Conforme al art. 126.11 TFUE, el Consejo puede decidir otras sanciones de forma complementaria, como exigir al Estado que publique una información adicional antes de emitir obligaciones y valores, información que debe especificar el Consejo o recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión.

92. Según el art. 126.11 TFUE, las multas deben tener una «magnitud apropiada». El Reglamento 1467 precisa en su art. 12 que las multas tendrán dos componentes, siempre con el límite del 0,5% del PIB: un componente fijo igual al 0,2% del PIB y un componente variable que será la décima parte del valor absoluto de la diferencia entre el saldo expresado en porcentaje del PIB del año anterior y el valor de referencia del saldo de las administraciones públicas (3%). Si el incumplimiento de la disciplina presupuestaria incluye el criterio de deuda, el saldo de las administraciones públicas expresado en porcentaje del PIB que debería haberse alcanzado ese mismo año con arreglo a la advertencia formulada *ex art.* 126.9 TFUE.

Teniendo en cuenta estos límites, y ante la graduación sancionadora establecida en el Reglamento 1173/2011, el Preámbulo de este mismo Reglamento señala que «el carácter gradual y el tratamiento equitativo a los Estados miembros quedan asegurados si el depósito con intereses, el depósito sin intereses y la multa previstos en el presente Reglamento se sitúan en el 0,2% del PIB, que es la cuantía del componente fijo de la multa en virtud del art. 126, apartado 11 TFUE».

93. Art. 126.9 TFUE. La Decisión la puede adoptar a recomendación de la Comisión en un plazo de dos meses desde la adopción de la Decisión mediante la que se decidió la publicación de las recomendaciones.

94. Art. 126.9 TFUE y art. 5 del Reglamento. En la advertencia el Consejo instará al Estado miembro a alcanzar objetivos presupuestarios anuales que permitan una mejora anual mínima equivalente al 0,5% del PIB, como valor de referencia, del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, tras deducir las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, con el fin de garantizar la corrección del déficit excesivo dentro del plazo establecido en la advertencia. El Consejo también indicará las medidas encaminadas al logro de esos objetivos. En último término *vid.* la Decisión (2013/369/UE) del Consejo por la que se establece que Bélgica no ha tomado medidas eficaces para seguir la Recomendación de 2 de diciembre de 2009 y la Decisión (2013/370/UE) por la que se formula una advertencia a Bélgica para que adopte medidas dirigidas a la reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo, ambas publicadas en DO L 190 de 11.7.2013.

hacer público un informe con las medidas adoptadas «a fin de permitir» al Consejo decidir las sanciones. No obstante el tenor literal de los Tratados, el Reglamento 1173/2011 ha previsto la imposición multas equivalentes al 0,2% del PIB al adoptar la Decisión mediante la que se deciden publicar las recomendaciones, sin esperar a que se llegue a la Decisión de advertencia⁹⁵.

También aquí hay que traer a colación la novedad que ha introducido el *two-pack*. En virtud del Reglamento 473/2012, si la Comisión estima que existe un riesgo de incumplimiento del plazo para la corrección del déficit, dirigirá una recomendación al Estado miembro afectado instándole a la aplicación plena de las medidas previstas en la Decisión de advertencia, sometiéndole a exámenes periódicos mediante informes que serán evaluados por la Comisión (artículo 11). Si nos preguntamos acerca de las consecuencias de esta nueva normativa, más allá de la intensificación de los controles sobre los Estados afectados, el artículo 12.3 nos aclara que es un elemento clave para que la Comisión le recomiende al Consejo la imposición de sanciones ¿tendrá ello consecuencias en el futuro en el sentido de que se apliquen dichas sanciones por primera vez contra algún Estado miembro?

En caso de imposición de la multa, se procederá a una evaluación anual para comprobar si el Estado ha adoptado las medidas efectivas en respuesta a la advertencia que le fue remitida. El resultado puede ser un refuerzo de las sanciones mediante una multa adicional calculada conforme a los criterios del componente variable de la multa ya mencionados⁹⁶.

En definitiva, reiterando las mismas afirmaciones ya expuestas, tras las reformas introducidas los últimos años, los rasgos esenciales del PEC permanecen casi inalterados. Estamos en presencia de un mecanismo que sigue descansando básicamente en el control por pares y que se desarrolla a través de mecanismos de soft law, afirmación que puede realizarse aunque se hayan introducido nuevas posibilidades de sanción para los Estados miembros del grupo del euro en los casos

95. Art. 6. Podrá ser reducida o cancelada en los mismos términos que los depósitos sin intereses. La multa la decide el Consejo a recomendación de la Comisión por el mismo sistema de votación (mayoría cualificada inversa). Si ya se había impuesto con anterioridad un depósito sin intereses, se procederá a nuevos abonos o devoluciones en función de las cantidades afectadas, pues el depósito sin intereses se transformará en la multa prevista en este artículo. Las multas no se recuperan.

96. *Vid.* art. 8 del Reglamento 1467/97.

de incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Pacto. Sirva todo el discurso de las últimas páginas para corroborar estas afirmaciones que reflejan la verdadera esencia de las medidas adoptadas.

2.3. PROCEDIMIENTO POR DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS (PDM)

La adopción del *six-pack* ha supuesto adicionalmente la introducción de un nuevo procedimiento que viene a reforzar la gobernanza económica en la UE mediante la vigilancia del comportamiento de variables macroeconómicas diferentes a los niveles de déficit y deuda pública. Su diseño es similar al del PEC, presentando una doble estructura que comienza con un procedimiento de supervisión multilateral de carácter preventivo y puede culminar con la apertura de un procedimiento por desequilibrios macroeconómicos excesivos, incluso con la imposición de sanciones en relación con los Estados miembros que integran el grupo del euro.

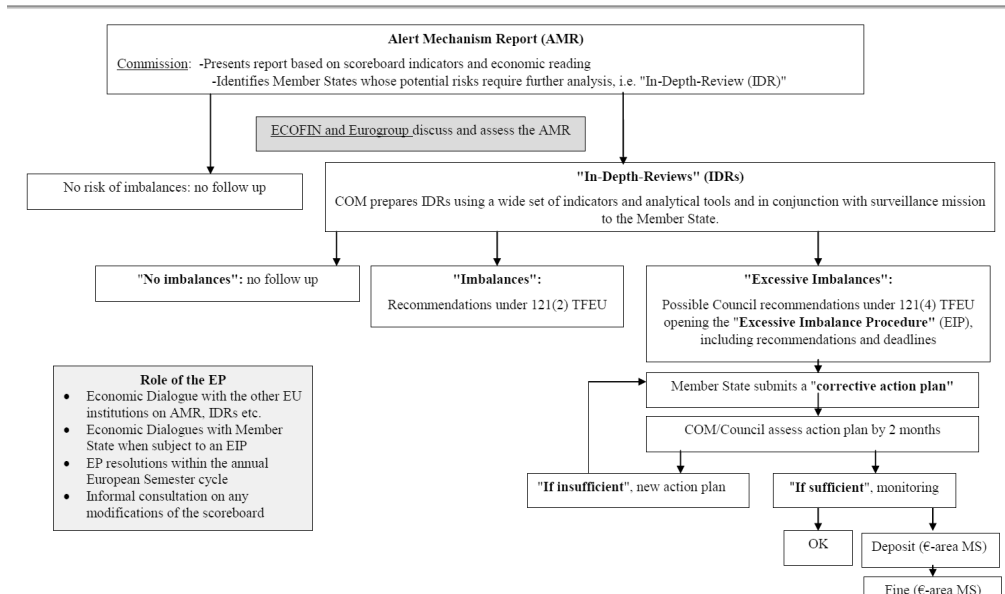
El PDM se inicia mediante la presentación de un informe sobre el mecanismo de alerta, realizado por la Comisión Europea, y se desarrolla a continuación realizando exámenes exhaustivos sobre los Estados que presentan mayores dificultades, integrándose en la lógica del Semestre europeo, como se indica en el siguiente epígrafe⁹⁷.

El nuevo procedimiento se caracteriza por la presencia de la misma doble dinámica consecuencia de las funciones que despliegan la Comisión y el Consejo en sus distintas fases, con una tímida presencia

97. En relación con el Semestre relativo al año 2014, iniciado el 13 de noviembre de 2013 mediante la presentación de un nuevo informe sobre el mecanismo de alerta en el marco del PDM y del estudio prospectivo anual sobre crecimiento, la Comisión ha anunciado la realización de informes exhaustivos en relación con dieciséis Estados miembros. Se trata de los mismos trece Estados sobre los que ya se realizó el estudio en profundidad en el Semestre anterior, más Alemania, Luxemburgo y Croacia, que se incorporan por vez primera al listado, en este último caso consecuencia de su reciente adhesión a la UE. Todo ello sin olvidar que hay cuatro Estados del grupo del euro (Portugal, Grecia, Irlanda y Chipre), así como Rumanía, que están exceptuados de este procedimiento al contar con un programa específico de asistencia financiera. El informe sobre el mecanismo de alerta se encuentra en COM (2013) 790 final. En cuanto a los cambios técnicos que se han introducido *vid.* SWD (2013) 790 final. *Vid.* el estudio prospectivo anual sobre crecimiento en COM (2013) 800 final. Este documento viene acompañado de un documento de trabajo en el que se analiza el estado de aplicación de las recomendaciones por país adoptadas en el mes de julio. *Vid.* SWD (2013) 800 final.

del Parlamento Europeo, que no obstante ha visto reforzada su posición mediante la introducción del diálogo económico. El PDM también contribuye a reforzar la posición de la Comisión europea en el marco de la supervisión multilateral, especialmente en la fase sancionadora del procedimiento aplicable entre los Estados de la Eurozona, mediante la introducción del sistema de votación por mayoría cualificada inversa en el Consejo en la fase final del procedimiento. Ello no evita que el PDM nos ofrezca un procedimiento de supervisión multilateral en el que priman las inercias estatales en el momento de adoptar las decisiones más relevantes, como ya ocurre con el PEC. Un procedimiento que, al tiempo, da cabida a la doble estructura de representación de los intereses nacionales existente en el ámbito de la UEM, formalmente en lo que se refiere a la participación del Eurogrupo, mencionado expresamente en el Reglamento 1176/2011. En el gráfico siguiente se recogen las fases fundamentales del procedimiento de forma esquemática⁹⁸.

Gráfico 3. ESQUEMA DEL PDM



Fuente: Parlamento Europeo. Background note. The Macroeconomic Imbalance Procedure. An overview.

98. Vid. un análisis en profundidad de este procedimiento en CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., «Nuevos instrumentos para la gobernanza económica de la Unión Europea: el procedimiento por desequilibrios macroeconómicos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2013, pp. 63 y ss.

2.4. SUPERVISIÓN REFORZADA

La puesta en marcha de mecanismos de asistencia financiera entre los Estados miembros ha dado lugar a un procedimiento diferente de supervisión caracterizado por la inclusión de mandatos de política económica como condición para la recepción de la ayuda. En estos casos, la intensidad de la actuación de la UE en materia económica supera claramente el método de coordinación (y no sólo el método de coordinación abierta), produciéndose una situación en la que el Estado afectado firma un memorando de entendimiento que le somete a una estricta condicionalidad. En la práctica reciente, la apertura de un procedimiento de estas características ha conllevado el sometimiento a una vigilancia más rigurosa y, por ello, no se ha aplicado el procedimiento por desequilibrios macroeconómicos mencionado en el apartado anterior a estos Estados. Así ha ocurrido, desde el punto de vista de los Estados que integran el grupo del euro, en relación con Grecia, Portugal, Irlanda y Chipre, quedando el caso de España como una situación atípica, habiendo estado sometida al PDM no obstante haber recibido una asistencia financiera⁹⁹. Durante el tiempo de aplicación de estos mecanismos, se ha generado una práctica amparada por las normas que regulan los instrumentos de asistencia que el *two-pack* ha incorporado al Derecho derivado de la UE, si bien con una dimensión más amplia.

En efecto, en relación con los Estados miembros que integran el grupo del euro, el Reglamento 472/2013 regula un procedimiento de supervisión reforzada que presenta dos variantes.

La primera constituye el procedimiento de supervisión reforzada en sentido estricto, y se aplica en dos situaciones: por un lado, discrecionalmente, en relación con los Estados que experimenten, o corran el riesgo de experimentar, graves dificultades desde el punto de vista de la estabilidad financiera o de la sostenibilidad de las finanzas, con posibles efectos desbordamiento¹⁰⁰; por otro lado, ya de forma auto-

99. Vid. al respecto el documento elaborado por la Comisión *Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain. Third Review of the Programme – Summer 2013*. Vid. también *Spain. Financial sector reform: third progress report*. July 2013. Prepared by Staff of the IMF. Con posterioridad a la redacción de estas páginas ha aparecido también *Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain. Fourth Review – Autumn 2013*. Occasional Papers 163. noviembre 2013.

100. Para valorar la apertura de un procedimiento de estas características se tendrán en cuenta los informes emitidos al amparo del PDM (mecanismo de alerta y

mática, en relación con los Estados que soliciten o reciban ayuda financiera; pero no cualquier asistencia financiera pues ésta debe ser de carácter preventivo, salvo que se trate de una ayuda de estas características en forma de línea de crédito que no esté supeditada a la adopción de nuevas medidas y en tanto dicha línea de crédito no se utilice. Formalmente, no será necesario tener abierto un procedimiento por déficit o desequilibrios macroeconómicos excesivos para aplicar este procedimiento.

Este nuevo procedimiento presenta dos rasgos fundamentales, aunque no siempre específicos.

Por un lado, el Reglamento ha colocado a la Comisión en una situación similar a la que tiene en el marco del PEC o el PDM, lo que contribuye a consolidar el refuerzo de sus poderes en el marco general de supervisión. De esta forma, es la Comisión la que decide abrir el procedimiento y la que realiza el seguimiento sobre los Estados, aunque es el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, el que en último término recomienda las nuevas medidas que debe adoptar el Estado afectado cuando persiste el peligro de estabilidad para la zona del euro. Son las que se denominan medidas correctoras preventivas¹⁰¹. El Parlamento Europeo, por su parte, continúa participando a través del diálogo económico.

Por otro lado, la apertura de este procedimiento conlleva un mayor grado de vigilancia sobre el Estado afectado y una mayor exigencia respecto del cumplimiento de las recomendaciones por país adoptadas en el marco de los procedimientos ordinarios. De hecho, al margen de las obligaciones previstas en el artículo 3 del Reglamento 472/2013, también resulta aplicable el artículo 10 del Reglamento 473/2013, aunque el Estado no tenga abierto un procedimiento por déficit público excesivo.

El mayor grado de exigencia respecto del cumplimiento de las medidas es consecuencia de la espada de Damocles que ha introducido el Reglamento 472/2013 en su artículo 3.7. El Consejo, ante la persistencia de consecuencias negativas para la estabilidad financiera de la zona del euro o de sus Estados miembros puede recomendar la adopción de medidas correctoras preventivas, como acabo de se-

exámenes exhaustivos), realizándose también una evaluación global conforme al art. 2 del Reglamento.

101. La adopción de medidas correctoras preventivas se prevé tras la vigilancia, mediante misiones de evaluación, efectuada en relación con las medidas adoptadas inicialmente con ocasión de la apertura del procedimiento.

ñar, pero también puede decidir, alternativamente, que el Estado afectado elabore un proyecto de programa de ajuste macroeconómico, quedando sometido a un procedimiento similar al que se aplica a los Estados que reciben asistencia financiera, tal y como se expone a continuación.

La segunda variante regulada en el Reglamento 472/2013 se refiere precisamente al procedimiento derivado de la adopción de un PAM (programa de ajuste macroeconómico), incorporando algunos aspectos de la práctica seguida en los casos de concesión de ayuda financiera al Derecho derivado¹⁰². Los programas los aprueba el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, cuando un Estado solicite ayuda financiera, salvo que se trate de una ayuda financiera de carácter preventivo, o el préstamo esté destinado a la recapitalización de las entidades financieras. En general, se trata de imitar el esquema del TMEDE por lo que se somete a un PAM a aquellos Estados que lo tienen igualmente en el marco de dicho Tratado¹⁰³.

En aras de la coherencia y para evitar duplicidades, el Reglamento ha previsto la exclusión de la aplicación de los restantes procedimientos cuando un Estado quede sometido a un PAM, sustituyendo este instrumento a los programas de estabilidad, los programas de asociación económica previstos en el Reglamento 473/2013 y permitiendo la reducción o cancelación de los depósitos o sanciones adoptados en el marco del PEC. En general, no se aplican el PEC ni el PDM, por lo que los Estados sometidos a un PAM siguen una ruta alternativa desde el punto de vista de la supervisión y vigilancia. Su propio acrónimo nos lleva a la consideración de que estamos ante un procedimiento reforzado que deja un menor margen de actuación al Estado miembro afectado respecto de las medidas acordadas.

102. *Vid.* art. 16 del TMEDE.

103. En relación con Chipre, tras la entrada en vigor del Reglamento 472/2013, se ha decidido aprobar de nuevo el PAM, «en aras de la claridad y la seguridad jurídica» (Preámbulo de la Decisión de ejecución (2013/463/UE) del Consejo de 13 de septiembre de 2013 por la que se aprueba el programa de ajuste macroeconómico de Chipre y se deroga la Decisión 2013/236/UE, DO L 250 de 20.9.2013, p. 40). *Vid.* igualmente, en relación con Portugal, la Decisión de ejecución (2013/704/UE) del Consejo de 19 de noviembre de 2013 por la que se aprueba la actualización del programa de ajuste macroeconómico de Portugal, DO L 322 de 3.12.2013, p. 38, y la Decisión de ejecución (2013/703/UE) del Consejo de 19 de noviembre de 2013 por la que se modifica la Decisión de ejecución 2011/344/UE, relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Portugal, publicada en *ibídem*, p. 31.

Este procedimiento se solapa con el que deriva de la aplicación del Tratado MEDE, basado en la firma de un memorando de entendimiento. Por esta razón, y teniendo en cuenta el uso que se hace del aparato institucional de la UE desde el MEDE, el Reglamento convierte a la Comisión en la guardiana de la coherencia (artículo 7.2)¹⁰⁴. El seguimiento lo realiza la *troika* (Comisión, junto con BCE y FMI) y puede conllevar modificaciones o actualizaciones del PAM. No obstante, la Decisión la sigue tomando el Consejo por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión. En casos extremos, si el Consejo decide que el Estado miembro no cumple con las exigencias del programa, el Estado miembro junto con la Comisión (participando el BCE y, en su caso, el FMI) debe adoptar medidas destinadas a estabilizar los mercados y preservar el buen funcionamiento de su sector financiero¹⁰⁵.

Destaca sobremanera el recurso a un instrumento obligatorio como la Decisión en los momentos claves de este procedimiento. Ahora no se trata de seguir recomendaciones que puedan conducir a constreñir al Estado afectado. Este último afectado recibe una Decisión que, junto al memorando de entendimiento, le conminan a actuar conforme a las directrices aprobadas de forma centralizada. Y, con independencia del carácter obligatorio del instrumento utilizado, el cumplimiento de la condicionalidad impuesta se convierte en requisito imprescindible para la recepción de los siguientes tramos de la ayuda concedida. Cabe preguntarse por ello si estamos ante un embrión de Gobierno económico común, aunque conviene no perder de vista que su eficacia se hace descansar en la puesta a disposición de los Estados miembros de fondos de asistencia financiera, aspecto que queda patente en algunos de los nuevos instrumentos proyectados, como se expone en el epígrafe siguiente.

En cualquier caso, aunque el recurso a instrumentos de *soft law* desaparece, persiste el segundo rasgo que caracteriza a todos los procedimientos de supervisión: el control por pares. Es el Consejo quien aprueba el PAM, el que decide actualizaciones o modificaciones y el que aprecia si se están o no cumpliendo las exigencias del programa. Ello incluso en la fase de supervisión posterior al programa, aunque en

104. El TJ también se ha visto en la tesitura de avalar el recurso a las instituciones de la UE por el MEDE en el asunto *Pringle*. Vid. FJ 158 y ss. de la sentencia.

105. El Reglamento 472/2013 también ha incluido un procedimiento de supervisión posterior al programa, aplicable en tanto no se haya reembolsado el 75% de la ayuda. En este procedimiento, la posición de la Comisión se ve reforzada por la inclusión del sistema de votación basado en la mayoría cualificada inversa, no prevista para la supervisión ordinaria del PAM (*vid.* art. 14 del Reglamento).

este caso, como he indicado en la nota a pie anterior, al menos se ha incorporado la mayoría cualificada inversa para decidir la prórroga del procedimiento o la necesidad de adoptar medidas correctoras.

2.5. UNA ARQUITECTURA MÁS COHERENTE: EL SEMESTRE EUROPEO

Un año antes de la entrada en vigor del *six-pack*, y con objeto de facilitar la aplicación combinada de todos los instrumentos existentes, los Estados miembros reorganizaron la supervisión de las políticas económicas nacionales mediante la puesta en marcha de una nueva forma integrada de coordinación y supervisión de sus políticas económicas nacionales a través del *Semestre europeo*¹⁰⁶.

Aunque propuesta por primera vez por la Comisión Europea años atrás, la figura del *Semestre europeo* estaba prevista en el informe elaborado por el Grupo Especial sobre Gobernanza Económica que fue encargado por el Consejo Europeo en sus reuniones de marzo y junio de 2010¹⁰⁷. El informe lo define como un «ciclo reforzado de coordinación de actuaciones que cubrirá todos los elementos de la vigilancia económica, incluidas las medidas para asegurar el crecimiento, conforme a la estrategia 2020. Los procesos existentes se acompañarán en el tiempo aunque sigan estando jurídicamente separados». Jurídicamente distintos; coherentemente aplicados; los distintos procedimientos existentes ofrecen una visibilidad, ficticia desde el punto de vista jurídico, de unidad en torno al *Semestre europeo*. Partíamos de una situación en la que la supervisión multilateral se realizaba básicamente mediante instrumentos de control del déficit incorporados en el PEC, realizándose una ineficiente vigilancia *a posteriori*, una vez que habían sido elaborados

106. Para una primera aproximación en torno al *Semestre europeo* vid. LÓPEZ ESCUDERO, M., «La Unión Europea ante la crisis económica y financiera», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 39, 2011, p. 358; LOUIS, J. V., «The enforcement of economic governance», *Studia Diplomatica*, núm. 4, 2011, pp. 55 y ss.; SADELEER, N. DE, «La gouvernance économique européenne: Léviathan ou colosse aux pieds d'argile?», *Europe*, abril 2012, pp. 7 y ss.

Con ocasión del Consejo Europeo de 23 y 24 de junio de 2011, coincidente con la finalización del primer *Semestre europeo*, esta institución señaló que «puede convertirse en un método de gobierno eficaz para apoyar la formulación de políticas tanto de la UE como nacionales de forma integrada, transparente y oportuna».

107. El informe fue presentado el 21 de octubre de 2010 (*Doc. 15302/10*). El Consejo Europeo lo refrendó en su reunión de 28 y 29 de octubre de 2010, aunque terminó aprobándose con anterioridad a su presentación. Vid. también la Comunicación de la Comisión «Reinforcing economic policy coordination», COM (2010) 250 final, de 12 de mayo de 2010.

los presupuestos nacionales. Tampoco había una lógica cronológica en la presentación de los informes nacionales relacionados con el PEC y la estrategia 2020. Los programas de estabilidad y convergencia y los programas nacionales de reforma seguían vías separadas. Sin embargo, el *Semestre europeo* integra los mecanismos existentes y adelanta la labor de supervisión realizada por las instituciones comunitarias.

Durante su primera aplicación en 2011 el *Semestre europeo* se articuló básicamente mediante una revisión del código de conducta relativo a la aplicación del PEC¹⁰⁸. No existía aún el PDM y el *Semestre* no tenía tampoco una plasmación jurídica en la normativa que regula el PEC. Sin embargo, tras la entrada en vigor del *six-pack*, el *Semestre europeo* encuentra ahora su regulación normativa en los reglamentos que regulan el PEC y el PDM¹⁰⁹. En concreto, el artículo 2 bis del Reglamento 1466/97 establece los principios básicos del procedimiento integrado¹¹⁰. Incluye todos los elementos de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros: formulación y supervisión de las orientaciones generales de política económica, las orientaciones en materia de empleo, la presentación y evaluación de los programas de estabilidad y convergencia, así como los programas nacionales de reformas elaborados en relación con la estrategia 2020 (aunque también en relación con el PEC y el Pacto por el Euro plus), y la supervisión con miras a corregir los desequilibrios macroeconómicos prevista en el nue-

-
108. «Especificaciones relativas a la aplicación del PEC», Comité económico y financiero, junio de 2010 (el Consejo lo aprobó el 7 de septiembre). Este código de conducta se reproduce en la comunicación de la Comisión «Mejorar la coordinación de las políticas económicas a favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo», COM (2010) 367 final, de 30 de junio de 2010.
 109. «la notion ... met en lumière la pratique en place, plus qu'elle innove» (ALLEMAND, F. y MARTUCCI, F., *loc.cit.*, p. 49). Para una valoración del *Semestre europeo* durante su primer año de aplicación, y las mejoras que ha introducido el *six-pack* vid. también HALLERBERG, M., MARZINOTTO, B. y WOLFF, G., *An assessment of the European semester*, Directorate-general for internal policies, septiembre de 2012, PE 475.121.
 110. «Con el fin de garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros, el Consejo efectuará la supervisión multilateral como parte integral del Semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas» (art. 2.bis del Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, DO L 209 de 2.8.1997, p. 1. Modificado mediante el Reglamento (CE) núm. 1055/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 (DO L 174 de 7.7.2005, p. 1) y mediante el Reglamento (UE) núm. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 (DO L 306 de 23.11.2011, p. 12).

vo Reglamento 1176/2011¹¹¹. Por tanto, integra todos los procedimientos existentes, incluidos los que han sido desarrollados por los Estados miembros en marcos eminentemente políticos, más allá de lo que supone la aplicación estricta del Derecho de la Unión, como ocurre con el Pacto por el Euro plus.

En la práctica, el *Semestre europeo* representa un ciclo aproximado de seis meses, que viene a coincidir inexactamente con el período enero-junio. Inexactamente, porque el camino hacia cada *Semestre* comienza en noviembre, con el «estudio prospectivo anual sobre crecimiento» que presenta la Comisión Europea¹¹², y no culmina hasta el mes de julio, cuando el Consejo adopta las recomendaciones por país resultado de este proceso. En 2012 y 2013, el estudio prospectivo anual ha sido el documento que manejó el Consejo Europeo en el mes de marzo para decidir las prioridades de actuación desde el punto de vista económico, tanto a nivel nacional como en el conjunto de la UE¹¹³. A partir de entonces, y ya presentado también el informe sobre el mecanismo de alerta en el marco del PDM por la Comisión, los Estados miembros elaboraron sus programas de estabilidad o convergencia en el marco del PEC, y los programas nacionales de reformas, que sometieron a consideración de la Comisión de forma simultánea en el mes de abril, acompañando las medidas que proponían para controlar el déficit público con las propuestas de reformas estructurales necesarias para conseguir los objetivos fijados. Consecuencia de la entrada en vigor del Reglamento 473/2013, los Estados miembros deben incluir en sus programas de estabilidad los planes fiscales nacionales a medio plazo basados en previsiones macroeconómicas independientes.

A partir de ese momento, la Comisión analiza los programas presentados y realiza los exámenes exhaustivos del PDM de los Estados

-
111. Para LOUIS «it is a difficult exercise given the complexity of the body of rules, processes and political objectives included under the new governance arrangements, as well as the need for intervention, within a very tight timeframe, of a number of EU and national bodies and institutions» («The enforcement...», *loc.cit.*, p. 58).
 112. En este documento la Comisión realiza un examen anual sobre crecimiento, definiendo las prioridades para el conjunto de la UE para el siguiente ejercicio y lanzando el *Semestre europeo*. En relación con el Semestre relativo a 2012 *vid.* COM (2011) 815 final, de 23 de noviembre de 2011. En relación con 2013 *vid.* COM (2012) 750 final, de 28 de noviembre de 2012.
 113. Con ocasión de la reunión de 1 y 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo aprobó cinco prioridades de actuación, a nivel de la UE, y a nivel nacional, a partir del estudio prospectivo de la Comisión: proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado, favorecedor del crecimiento; restaurar la normalidad en el crédito a la economía; promover el crecimiento y la competitividad; atajar el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis y modernizar la administración pública.

miembros que presentaban mayores desequilibrios, aunque en 2013 incluso se han adelantado los exámenes exhaustivos a la presentación de los PE y PNR¹¹⁴. Tras su examen, la Comisión elabora unas recomendaciones de recomendación anuales por país¹¹⁵ que son examinadas por el Consejo y avaladas por el Consejo Europeo en su reunión de junio, siendo adoptadas finalmente por el Consejo en julio¹¹⁶. Son recomen-

114. *Vid.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Eurogrupo «resultados de los exámenes exhaustivos de acuerdo con el Reglamento (UE) núm. 1176/2011 sobre prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos», COM (2013) 199 final, de 10 de abril de 2013. En relación con España *vid.* también el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2013) 116 final, de 10 de abril de 2013. Los PNR Y PE se presentaron a finales de abril.

115. Con ocasión de la aplicación del segundo *Semestre*, en el período enero-junio de 2012, y con objeto de dar una visión de conjunto, la Comisión ha elaborado una comunicación «Agir pour la croissance, la stabilité et l'emploi» (COM (2012) 299 final de 30 de mayo de 2012).

Al margen de esta visión de conjunto, la Comisión ha elaborado, y publicado el mismo día, las recomendaciones por país. En el caso de España, se trata de la Recomendación de Recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015 (COM (2012) 310 final de 30 de mayo de 2012). Cada Recomendación por país viene acompañada de dos documentos de trabajo de los servicios de la Comisión: en el caso de España, uno sobre «evaluación del programa nacional de reforma y del programa de estabilidad de España para 2012», y otro sobre «examen exhaustivo de España de conformidad con el art. 5 del Reglamento UE núm. 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos» (SWD (2012) 159 final, de 30 de mayo de 2012).

En cuanto al Semestre 2013 *vid.* la Comunicación «Sacar a Europa de la crisis», COM de 29 de mayo de 2013. En relación con España *vid.* la Recomendación de Recomendación de la Comisión relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016», SWD (2013) 359 de 29 de mayo de 2013.

116. El Consejo adoptó sus recomendaciones por país el 10 de julio de 2012 («Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012 sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015», DO C 219 de 24.7.2012, p. 81).

Junto a las 27 recomendaciones por país, el Consejo adoptó una nota explicativa «documento que acompaña las recomendaciones del Consejo a los Estados miembros en el marco del Semestre europeo de 2012» (DO C 219 de 27.7.2012, p. 98). Contiene las explicaciones que debe hacer públicas el Consejo motivando las modificaciones que haya podido introducir a la recomendación de recomendación de la Comisión. En el caso de España, las modificaciones fueron mínimas y contaban con el visto bueno de la Comisión Europea. Por tanto, el Consejo se ha limitado a ratificar los exámenes y propuestas realizados previamente por la Comisión Europea. En la misma fecha se ha publicado la Reco-

daciones únicas para todos los procedimientos afectados. A la postre, teniendo en cuenta que el procedimiento presupuestario a nivel nacional suele desarrollarse a partir del verano de cada año, con el *Semestre europeo* se produce una antesala previa que permite a todos los Estados miembros disponer de recomendaciones u orientaciones concretas e individualizadas para posteriormente elaborar sus presupuestos y adoptar las reformas estructurales que resulten necesarias (semestre nacional)¹¹⁷. Por tanto, permite a las instituciones comunitarias interferir en la formulación de las políticas nacionales, en contraste con el sistema anterior que actuaba únicamente sobre los resultados de las políticas fiscales, una vez que ya habían sido formuladas¹¹⁸. Además, el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza, prevé la comunicación al Consejo y a la Comisión de los planes de emisión de deuda pública, aspecto que ha sido igualmente recogido en el *two-pack*¹¹⁹. En definitiva, con el *Semestre europeo* se ofrece una visión de conjunto de la supervisión multilateral en el ámbito de la UEM.

En su versión ampliada, el Semestre europeo se refiere también al desarrollo de los procedimientos por déficits o desequilibrios excesivos. Durante 2013, por ejemplo, la Comisión Europea ha presentado sus propuestas al respecto, en el marco del PDE, al tiempo que presentaba las recomendaciones de recomendación por país, quedando todo

mendación del Consejo relativa a la aplicación de las orientaciones generales de política económica por los Estados miembros cuya moneda es el euro.

En relación con el Semestre 2013 *vid.* Recomendación (2013/C 217/20) relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por el que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016, DO C 217 de 30.7.2013, p. 81 y la Nota explicativa. Documento adjunto a las Recomendaciones del Consejo dirigidas a los Estados miembros en virtud del Semestre europeo 2013, p. 100.

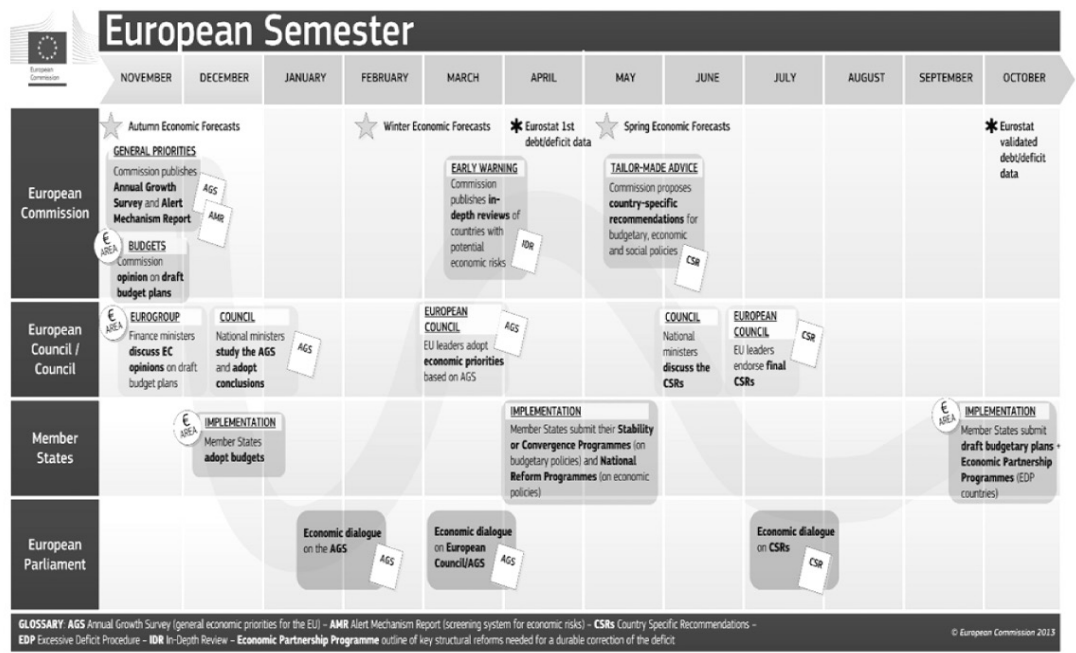
117. *Vid.* art. 2.bis.3 del Reglamento 1466/97. Un gráfico sobre el desarrollo inicial del *Semestre europeo* puede consultarse en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/images/european_semester_en.htm

118. HALLERBERG, M., MARZINOTTO, B. y WOLFF, G., *op. cit.*, p. 12. El *iter* expuesto se corresponde con lo que estos mismos autores denominan *narrow european semester*. Desde una perspectiva más amplia (*broader european semester*), el *semestre europeo* abarcaría también la toma de decisiones para adoptar recomendaciones adicionales en relación con los Estados miembros, o la apertura de procedimientos por déficit o desequilibrios excesivos (*ibidem*, p. 19).

119. Art. 6 TCEG. *Vid.* la Comunicación de la Comisión «marco armonizado para los proyectos de planes presupuestarios y los informes de emisión de deuda en la zona del euro», COM (2013) 490 final, de 27.6.2013. Mediante este código de buenas prácticas, los Estados deberán remitir un informe anual al respecto, al menos una semana antes de que finalice el año natural, e informes trimestrales.

absolutamente articulado¹²⁰. No ha ocurrido así con el PDM, puesto que aún no se ha abierto ningún procedimiento por desequilibrios macroeconómicos excesivos contra ningún Estado miembro, aunque España y Eslovenia se han encontrado amenazados desde la elaboración de los exámenes exhaustivos por la Comisión. En este caso, la supervisión ha funcionado como una espada de Damocles para que los Estados afectados incluyeran las medidas pedidas desde la Comisión Europea en sus PE y PNR lo que, a la postre, ha motivado la no apertura de los procedimientos por desequilibrios macroeconómicos excesivos a pesar de que se dejaba entrever claramente que eran serios candidatos por cumplir holgadamente los requisitos que marca el Reglamento comunitario.

Gráfico 4. ESQUEMA DEL SEMESTRE EUROPEO



Fuente: Comisión Europea.

120. La Recomendación de la Comisión en relación con España se encuentra en COM (2013) 383 final, de 29 de mayo de 2013. *Vid.* también el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Comunicación (SWD (2013) 383 final). La publicación de la Recomendación (2013/C 180/02) del Consejo de 21 de junio de 2013 encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de España (DO C 180 de 26.6.2013, p. 4) ha sido declarada nula y sin efecto (DO C 183, de 28.6.2013, p. 35).

Adoptadas las recomendaciones por país, puede considerarse que a partir de entonces comienza la fase nacional, el Semestre nacional, durante el que los Estados miembros deben proceder a poner en práctica las reformas pactadas y elaborar sus presupuestos para el ejercicio siguiente conforme a las recomendaciones integradas por país que le ha dirigido el Consejo a cada Estado miembro. Es una fase en la que se aplican los procedimientos previstos en el PEC, el PDM y en los propios Tratados en cuanto al seguimiento de las distintas medidas adoptadas por los Estados miembros¹²¹. Como refuerzo a este marco jurídico, la entrada en vigor del *two-pack* ha procedido a unificar el calendario presupuestario de los Estados miembros que integran el grupo del euro, exigiendo la presentación del proyecto de presupuesto antes del 15 de octubre y su definitiva aprobación antes del 31 de diciembre. Con ocasión de la presentación del proyecto de presupuesto, los Estados miembros deben remitir el PPP (proyecto de plan presupuestario) en los términos que ya he expuesto al referirme a la vertiente preventiva del PEC (Reglamento 473/2013). En definitiva, de forma paulatina se están incorporando instrumentos de control de la actuación de los Estados miembros. Ello ha llevado a diseñar un nuevo documento a elaborar por la Comisión cuando se inicia el Semestre del año siguiente mediante el que realiza un análisis general preliminar sobre el conjunto de las medidas adoptadas por los Estados miembros en el marco de ejecución de las recomendaciones del Consejo y de los compromisos asumidos mediante los programas de estabilidad y convergencia y los programas nacionales de reforma. A finales de noviembre de 2013 está prevista su adopción por la Comisión Europea junto con los documentos que inician el Semestre 2014.

Como puede observarse, en esta visión integrada de la política económica que nos proporciona el Semestre europeo, la principal carencia estriba en la escasa presencia del Parlamento Europeo. Los Reglamentos adoptados desde 2011 han intentado paliar parcialmente estas deficiencias mediante la introducción de un diálogo económico que permite al Parlamento Europeo recibir información y, de alguna manera, participar en la dinámica institucional de esta política. Este diálogo se produce en relación con las Instituciones que ejercen el poder real a lo largo de todos los procedimientos implicados en la su-

121. En relación con la evaluación de las medidas adoptadas por España respecto al procedimiento por déficit público excesivo *vid.* Comunicación de la Comisión al Consejo «Evaluación de las medidas tomadas por España en respuesta a la Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012 con vistas a poner fin a la situación de déficit público excesivo», COM (2012) 683 final, de 14.11.2012.

pervisión multilateral (esencialmente con la Comisión, el Consejo y el Eurogrupo, ampliado a otros órganos e Instituciones, como el Banco Central Europeo en el denominado diálogo monetario) y con los Estados miembros¹²². Se trata de un aspecto crucial de cara al futuro diseño de la política económica.

Por último, conviene recordar que la supervisión y evaluación realizada en el marco del Semestre no se aplica a los Estados sometidos a un programa de ajuste macroeconómico. Estos Estados, que en general son los que reciben asistencia financiera, siguen el modelo previsto en el Reglamento 472/2013. En tales casos, no se aplicará el PEC, el PDM, ni las nuevas figuras introducidas mediante el Reglamento 473/2013.

3. ¿HACIA UNA UNIÓN ECONÓMICA VERDADERA Y AUTÉNTICA?

El conjunto de instrumentos analizados pueden haber llevado al lector a un cierto grado de agotamiento. Sin embargo, hay que reponer energías para continuar analizando en el futuro las interminables reformas del sistema. En junio de 2012 puede considerarse que se inicia una nueva fase en este proceso de reformas coincidente con la presentación de un informe, de rimbombante título, elaborado por el Presidente del Consejo Europeo en el que plantea caminar hacia una auténtica UEM¹²³. El informe final, presentado el 5 de diciembre de 2012, plantea un refuerzo de la política económica a través de una hoja de ruta con tres fases diferenciadas que se extienden incluso más allá del año 2014. El objetivo es reforzar y conseguir un marco financiero integrado, un marco presupuestario integrado, un marco integrado de política económica y mejorar la rendición de cuentas y la legitimidad democráticas¹²⁴.

122. Pueden consultarse el conjunto de actividades y documentos generados con ocasión del desarrollo del diálogo económico y monetario en <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/home.html#menuzone>.

La progresiva estructuración del Semestre europeo ha llevado al Parlamento Europeo en enero de 2013 a organizar una semana parlamentaria europea sobre el Semestre europeo, lo que le ha permitido contactar con todos los actores implicados, incluidos los Parlamentos nacionales, al comienzo del Semestre europeo. La información puede encontrarse en la misma página web.

123. Informe elaborado en estrecha colaboración con los Presidentes de la Comisión, el Eurogrupo y del Banco Central Europeo (EUCO 120/12), de 26 de junio de 2012. El 12 de octubre se presentaría un informe intermedio.

124. VAN ROMPUY, H, en estrecha colaboración con José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea; Jean -Claude Juncker, Presidente del Eurogrupo y

En relación con el establecimiento de un marco financiero integrado, aspecto que trasciende el marco estricto de la política económica regulada en los artículos 119 y ss. TFUE, se trata de establecer un marco armonizado de garantías de depósitos y de completarlo mediante normas comunes relativas a la supervisión y resolución bancaria (unión bancaria¹²⁵). Ello incluye la adopción de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS), figura que se ha antojado trascendental para la recapitalización directa de los bancos a través del MEDE y que ya ha sido adoptada¹²⁶.

Mario Draghi, Presidente del Banco Central Europeo: *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*, 5 de diciembre de 2012. El informe fue avalado con ocasión del Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2012.

Al debate se sumó autónomamente la Comisión a través de «un plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo», COM (2012) 777 final/2 de 30 de noviembre de 2012.

El Parlamento Europeo ha emitido igualmente una Resolución el 20 de noviembre de 2012 con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el informe de los Presidentes (2012/2151 (INI). Vid. También la Resolución (2013/C 62/02) del Comité de las Regiones sobre el futuro sostenible de la Unión Económica y Monetaria (UEM), de 1 de febrero de 2013 (DO C 62 de 2.3.2013, p. 8).

125. Vid. la Comunicación de la Comisión relativa a una hoja de ruta para una unión bancaria, COM (2012) 510 final, de 12.9.2012 y el Informe final del grupo de expertos de alto nivel, presidido por E. LIIKANEN, sobre la reforma estructural del sector bancario en la UE, de 2 de octubre de 2012.

En el mes de julio de 2013 ya ha sido elaborada la propuesta de Reglamento «établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) núm. 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil», COM (2013) 520 final, 2013/0253 (COD), de 10.7.2013. Vid. ANDENAS, M. y CHIU, I., «Financial stability and legal integration in financial regulation», *European law review*, 2013, núm. 3, pp. 335-359; BARNIER, M., «L'Union bancaire européenne, condition de la stabilité financière durable et prélude à une nouvelle étape de l'intégration européenne», *Revue de l'Union européenne*, núm. 571, sept. 2013, pp. 463 y ss.; BUZELAY, A., «De l'Union monétaire à l'Union bancaire en Europe», *Revue de l'Union européenne*, núm. 571, sept. 2013, pp. 467 y ss.

126. Vid. *ESM direct bank recapitalisation instrument –Main features of the operational framework and way forward* –Luxembourg, 20 June 2013.

Con relación al MUS vid. el Reglamento núm. 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013 que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. Vid. también el Reglamento (UE) núm. 1022/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 que modifica el Reglamento (UE) núm. 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a la atribución de

Con independencia de ello, desde el punto de vista económico y presupuestario, más allá de la aplicación de los instrumentos ya adoptados y que han sido analizados en los epígrafes anteriores, se pone el acento fundamentalmente en dos nuevas figuras.

Por un lado, se trata de establecer un marco para la coordinación sistemática *ex ante* de las reformas importantes de política económica, figura que ya había previsto el artículo 11 del TCEG. Se trata de una materia sobre la que ya se está trabajando y sobre la que aparecerá muy probablemente una propuesta a lo largo de 2013. De momento la Comisión ha lanzado un documento-debate en el que propone la incardinación de esta figura en el Semestre europeo a través de los programas nacionales de reforma pero respetando plenamente la competencia nacional en el ámbito de la política económica¹²⁷. El Consejo Europeo de octubre decidió abrir un debate, a desarrollar en diciembre, para convenir los principales ámbitos de coordinación de las políticas y reformas económicas¹²⁸.

Por otro lado, en aras a conseguir una mejor coordinación, convergencia y ejecución de las políticas estructurales se ha previsto la celebración de acuerdos contractuales sobre reformas estructurales en el marco del Semestre europeo. La puesta en marcha de esta figura conlleva la creación de un instrumento de convergencia y competitividad (ICC) a modo de capacidad presupuestaria de la UE para apoyar a los Estados miembros financieramente para desarrollar sus reformas estructurales. Su diseño, incompleto, parece vincular de forma especial el nuevo instrumento a las situaciones en las que un Estado miembro se haya visto inmerso en un procedimiento por desequilibrios macroeconómicos excesivos y, por tanto, su articulación se puede vincular al proceso de adopción de un plan de medidas correctoras en el marco del PDM. Estaríamos ante una situación similar, desde el punto de vista de su eficacia, a la que presentan los Estados que reciben ayuda financiera del MEDE. Las recomendaciones por país pueden en tales

funciones específicas al Banco Central Europeo en virtud del Reglamento (UE) núm. 1024/2013. Ambos textos publicados en DO L 287 de 29.19.2013. *Vid.* EN-RIA, A., «The Single Market after the Banking Union», AFME and EBF Banking Union in Europe Conference, Bruselas, 18 de noviembre de 2013.

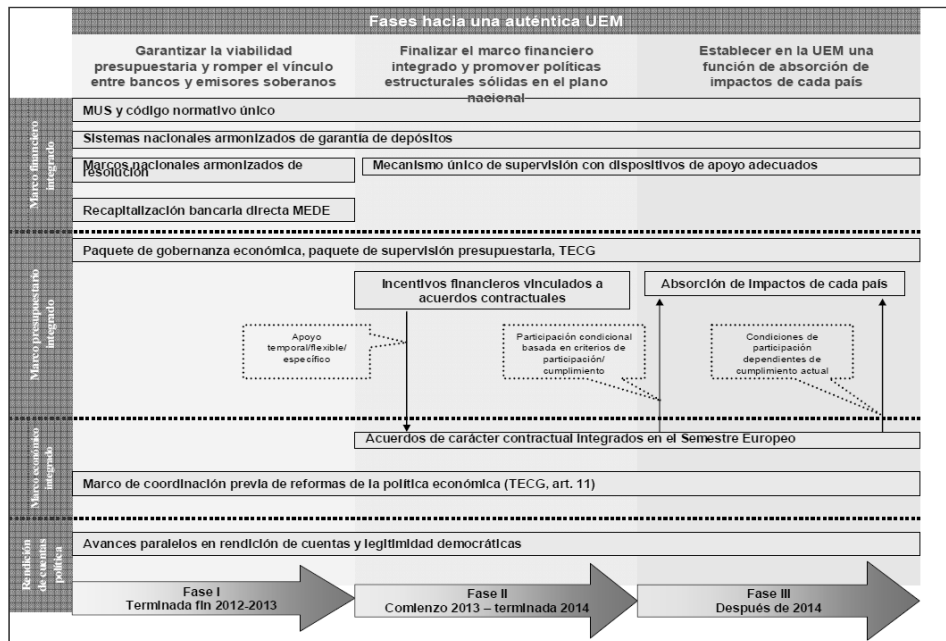
Sobre las funciones del BCE *vid.* Parlamento Europeo, *The various roles of the ECB in the new EMU architecture*, Monetary Dialogue, sept. 2013.

127. *Vid.* «Hacia una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Coordinación *ex ante* de los planes de grandes reformas de la política económica», COM (2013) 166 final, de 20.3.2013.

128. *Vid.* Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de octubre de 2013.

casos dar lugar a una verdadera «condicionalidad» como contrapartida a la recepción de fondos procedentes del ICC. Estamos en presencia, por tanto, de un nuevo instrumento que profundiza la senda de la coordinación de las políticas nacionales con un doble rasero, afectando y constriñendo especialmente a los Estados que se encuentren con mayores dificultades desde el punto de vista económico y que dice poco de la creación de un auténtico gobierno económico común y de la existencia de una verdadera política económica común¹²⁹.

Gráfico 5. HACIA UNA AUTÉNTICA UEM



Fuente: Informe Final del Presidente del Consejo Europeo.

El último aspecto abordado se conecta especialmente con la necesidad de adoptar medidas que mejoren la rendición de cuentas y la le-

129. Vid. el documento de consulta de la Comisión sobre el ICC «Introducción de un instrumento de convergencia y competitividad», COM (2013) 165 final, de 20.3.2013. Vid. la valoración del Comité de las Regiones en la Resolución (2013/C 280/02) de 4 de julio de 2013, «Ahondar en la Unión Económica y Monetaria», DO C 280 de 27.9.2013, p. 6. Entre otros extremos, el Comité de las Regiones cuestiona la vinculación entre el ICC y el Semestre europeo, dado que las reformas estructurales son procesos a largo plazo que exigen una programación plurianual (p. 7).

gitimidad democráticas, lo que plantea abrir un debate sobre la futura posición del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en el marco de la gobernanza económica¹³⁰, sobre la necesidad de crear nuevos procedimientos que permitan tomar con rapidez decisiones de carácter ejecutivo y conseguir una representación exterior unificada. Se trata de aspectos que, desde mi punto de vista, trascienden el marco estricto de la profundización de la política económica de la UE y se conectan con la revisión del marco jurídico-institucional de la UE desde un punto de vista más amplio. Así, por ejemplo, en relación con el Parlamento Europeo, la Comisión Europea ha lanzado una Comunicación con objeto de facilitar la participación de los ciudadanos en las elecciones al PE de 2014, planteando un vínculo más fuerte entre la elección del Presidente de la Comisión y el voto de los ciudadanos¹³¹. En general, se está produciendo la apertura de un debate sobre el futuro político de la UE provocado por la propia inercia de la crisis y de la necesidad de profundizar la política económica de la Unión¹³².

Una verdadera profundización de la política económica de la UE requiere una reforma global del sistema institucional comunitario y la introducción de procedimientos normativos distintos que permitan actuar con celeridad ante situaciones que requieran una actuación ur-

130. Vid. al respecto CLERC, O., «Les traités SCG et MES et la participation des Parlements nationaux à la gouvernance économique de l'Union: déclin confirmé ou potentiel renouveau?», *Revue des affaires européennes*, 2012, núm. 4, pp. 759 y ss.; SCIORTINO, A., «La nueva gobernanza económica europea y el papel de los parlamentos nacionales», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 18, 2012, disponible on-line.

En relación con el MUS vid. el «Acuerdo interinstitucional (2013/694/UE) entre el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo relativo a las normas prácticas de ejecución de la rendición de cuentas democrática y de la supervisión del ejercicio de las tareas encomendadas al Banco Central Europeo en el marco del mecanismo único de supervisión», DO L 320 de 30.11.2013, p. 1.

131. Vid. «Preparación de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014: intensificación de sus desarrollo democrático y eficiente», COM (2013) 126 final, de 12.3.2013.

132. A las declaraciones del Presidente de la República francesa le han seguido otras procedentes de Alemania, incluso de la Comisión Europea. Vid. El discurso del Ministro alemán de asuntos exteriores, WESTERWELLE, G., *La France, l'Allemagne et l'avenir de l'Europe*, París, 24 de mayo de 2013 y el discurso del Presidente de la Comisión Europea sobre el estado de la Unión relativo a la 2013, de 11 de septiembre de 2013. Desde un punto de vista general vid. CHOPIN, TH, *L'Union politique: du slogan à la réalité*. Policy paper. Question d'Europe núm. 280, de 27 de mayo de 2013. En último término vid. *Propuestas para el futuro de Europa: en camino hacia una Unión Económica y Política*, Instituto Universitario de Estudios Europeos, CEU San Pablo, Madrid, 2013.

gente¹³³. No es ninguna novedad, pues ya son conocidos en el ámbito doméstico de los Estados. Sin embargo, una cuestión tan simple en su formulación, incluso en apariencia, como la indicada vuelve a llevarnos a la necesidad de plantear un diseño global del funcionamiento político-institucional de la UE más allá de la política económica de la Unión. Algunos autores incluso han ido más allá y se han llegado a preguntar si es posible una moneda única sin Estado¹³⁴.

4. REFLEXIÓN FINAL

La Unión Europea se encuentra sumida en la mayor de las crisis que ha experimentado desde su creación. Las ramas no deben impedirnos ver el bosque y, por ello, no es admisible considerar que estamos en presencia de una crisis económica que requiere remedios paliativos mediante la introducción de instrumentos de refuerzo de naturaleza también esencialmente económica. Aunque haya sido originada por una crisis de carácter financiero, de deuda y, de forma más general, de carácter económico, la situación actual de la UE está dominada por un sentimiento general de crisis que tiene un indudable componente político que afecta a la propia existencia del proceso. La crisis de confianza no tiene sólo una dimensión y consecuencias de carácter económico, sino que tiene esencialmente un significado y contenido político. La situación no es nueva, aunque se haya exteriorizado de forma más contundente en los últimos años, precisamente porque la gravedad de la situación ha puesto en entredicho buena parte del diseño político de la Unión. No es nueva porque arrastramos desde hace varios lustros la incapacidad de dotar a la Unión de una instituciones adecuadas para un proceso político que aglutina a la mayoría de Estados europeos, rozando la treintena. Y no es nueva porque la inexistencia de una política económica para la UE, en un marco de unión monetaria, la arrastramos realmente desde su diseño en los albores de los años noventa. Y no lo es, tampoco, el gran desinterés de los ciudadanos europeos hacia el proyecto común.

Cierto es que, especialmente desde el año 2010, hemos asistido a un proceso de reformas y propuestas, inacabado, que han tenido como

133. «Pour pouvoir surmonter la crise, nous devons avoir une conception de ce que l'Europe devra être après la crise», discurso del Ministro alemán de asuntos exteriores (*ibídem*, p. 6).

134. BOURRINET, J.; VIGNERON, Ph., «Les tribulations de la zone euro, péripéties d'une monnaie sans Etat», *Revue de l'Union Européenne*, núm. 572, oct-nov. 2013, p. 525.

objetivo fundamental, dotar a la Unión de instrumentos mejorados de gobernanza económica. Durante los últimos años hemos sido bombardeados por la dimensión económica de la crisis y se han conseguido algunos resultados dirigidos a profundizar el brazo económico de la UEM y a mejorar la arquitectura global de la gobernanza económica. A la postre, todo ello no ha servido sino para exteriorizar las absolutas deficiencias, inexistencia, de la política económica de la Unión, si por ello entendemos la existencia de una política común.

Se cumple un año desde que se iniciaran los trabajos para conseguir una UEM verdadera y auténtica, multiplicándose los debates informales e institucionales con objeto de encontrar herramientas que sirvan también para mejorar el modelo político de integración. Realmente es ahora cuando debe comenzar el proceso de reformas que nos conduzcan a un marco de estabilidad. Todas las reformas emprendidas, incluso ejecutadas, han venido marcadas por los propios acontecimientos. Han sido medidas adoptadas desde la necesidad y claramente *a posteriori*, sin que se haya producido una verdadera profundización en el proceso y reflejando un profundo desacuerdo entre los Estados miembros en determinados momentos. Sin embargo, la profundización general del sistema desde un punto de vista institucional no tiene visos de producirse a medio plazo. Un claro ejemplo lo constituye la decisión de mantener la misma composición de la Comisión Europea para los próximos cinco años, estructurada en torno a una concepción netamente intergubernamental en la que cada Estado miembro reclama su Comisario en el seno del colegio¹³⁵. Trasladada esta inquietud al ámbito de la política económica nos lleva a concluir con un interrogante: ¿continuaremos la senda del refuerzo de la unión económica mediante la introducción de instrumentos que no se alejan del método de coordinación, abierta, positiva o negativa, a la espera de que la crisis se vea superada y, de esta manera, entrar en un nuevo letargo?

135. Vid. Decisión (2013/272/UE) del Consejo Europeo de 22 de mayo de 2013 relativa al número de miembros de la Comisión Europea, DO L 165 de 18.6.2013, p. 98.