

REVISTA DE Derecho Comunitario Europeo



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS
Prólogo

ESTUDIOS

A. MANGAS MARTÍN
El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción

G. GARZÓN CLARIANA
El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea

F. CASTILLO DE LA TORRE
La Comisión Europea y los cambios en el poder ejecutivo de la Unión Europea

J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES
La posición de los Estados miembros ante la evolución de la Unión Europea

P. CRUZ VILLALÓN y J. L. REQUEJO PAGÉS
La relación entre la cuestión prejudicial y la cuestión de inconstitucionalidad

S. MUÑOZ MACHADO
Los tres niveles de garantías de los derechos fundamentales en la Unión Europea: problemas de articulación

R. GOSALBO BONO
Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea

A. SAINZ DE VICUÑA BARROSO
La Unión de Mercados de Valores: una nueva frontera para Europa

M. LÓPEZ ESCUDERO
La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación?

50

Año 19

Madrid
enero/abril
2015

ISSN: 1138-4026

ESTUDIOS



NOTAS



JURISPRUDENCIA



LEGISLACIÓN



BIBLIOGRAFÍA

ISSN: 1138-4026, Madrid
Núm. 50, enero/abril (2015)
Cuatrimestral

Director

GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS
Universidad Complutense, Madrid

Director ejecutivo

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO
Universidad de Granada

Secretaria

NILA TORRES UGENA
Universidad Complutense, Madrid

Comité de redacción

Fernando Castillo de la Torre
Comisión Europea, Bruselas

Valeria di Comite
Universidad Aldo Moro, Bari

José Manuel Cortés Martín
Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

Justo Corti Varela
Universidad San Pablo-CEU, Madrid

Sara Iglesias Sánchez
Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Luxemburgo

Pablo Martín Rodríguez
Universidad de Almería

Sixto Sánchez Lorenzo
Universidad de Granada

Daniel Sarmiento
Universidad Complutense, Madrid

Antonio Segura Serrano
Universidad de Granada

Marta Sobrido Prieto
Universidad de La Coruña

Consejo asesor

Victoria Abellán Honrubia
Universidad de Barcelona

Enoch Alberti Rovira
Universidad de Barcelona

Ricardo Alonso García
Universidad Complutense, Madrid

Loïc Azoulay
Instituto Universitario Europeo, Florencia

Alberto Bercovitz Rodríguez-Cano
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Georges Bermann
Universidad de Columbia, Nueva York

Armin von Bogdandy
Instituto Max-Planck, Heidelberg

Ángel Boixareu Carrera
Consejo de la Unión Europea, Bruselas

Laurence Burgorgue-Larsen
Universidad París I Panthéon-Sorbonne

Nuria Bouza Vidal
Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

Oriol Casanovas y La Rosa
Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

Edorta Cobreros Mendazona
Universidad del País Vasco

Pedro Cruz Villalón
Universidad Autónoma de Madrid

Javier Díez-Hochleitner
Universidad Autónoma de Madrid

Concepción Escobar Hernández
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Gaudencio Esteban Velasco
Universidad Complutense, Madrid

Ramón Falcón y Tella
Universidad Complutense, Madrid

Marcello di Filippo
Universidad de Pisa

Gregorio Garzón Clariana
Universidad Autónoma de Barcelona

Luis Norberto González Alonso
Universidad de Salamanca

Luis M. Hinojosa Martínez
Universidad de Granada

Diego Liñán Noguera
Universidad de Granada

Antonio López Castillo
Universidad Autónoma de Madrid

Jean-Victor Louis
Universidad Libre de Bruselas

Araceli Mangas Martín
Universidad Complutense, Madrid

José Martín y Pérez de Nanclares
Universidad de Salamanca

Santiago Muñoz Machado
Universidad Complutense, Madrid

Manuel Pérez González
Universidad Complutense, Madrid

Pablo Pérez Tremps
Universidad Carlos III, Madrid

Fabrice Picod
Universidad Paris II Panthéon-Assas

Antonio Ortiz-Arce
Universidad Complutense, Madrid

Rosario Silva de Lapuerta
Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Luxemburgo

José Manuel Sobrino Heredia
Universidad de La Coruña

Ignacio Ulloa Rubio
Tribunal General de la Unión Europea, Luxemburgo

Alejandro del Valle Gálvez
Universidad de Cádiz

Eduardo Vilariño Pintos
Universidad Complutense, Madrid

LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿UNA AUTÉNTICA UNIÓN ECONÓMICA EN FORMACIÓN?

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO*

- I. INTRODUCCIÓN
- II. PRINCIPALES CAMBIOS EN LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE DESDE 2010
 1. LA SUPERVISIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA GENERAL
 - A) *El Semestre Europeo*
 - B) *La prevención y sanción de los déficits excesivos: el PEC y el TECG*
 - C) *El procedimiento de desequilibrio macroeconómico*
 - D) *La Estrategia Europa 2020*
 2. LA SUPERVISIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA REFORZADA PARA LOS PAÍSES DE LA ZONA EURO
 - A) *Supervisión reforzada general de los Estados de la zona euro: el procedimiento del Reglamento 473/2013*
 - B) *La supervisión reforzada de los Estados de la zona euro con grave inestabilidad financiera: el procedimiento del Reglamento 472/2013*
 - C) *La supervisión reforzada de los países de la zona euro con desequilibrios macroeconómicos excesivos*
 3. LA SUPERVISIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA INTRUSIVA DE LOS PAÍSES SOMETIDOS A UN PROGRAMA DE AJUSTE ECONÓMICO
 - A) *El desarrollo de mecanismos de asistencia financiera*
 - B) *La supervisión de los países rescatados*
- III. LA POSIBLE EVOLUCIÓN HACIA UNA AUTÉNTICA UNIÓN ECONÓMICA
 1. DESARROLLO DE UNA GOBERNANZA ECONÓMICA PARA TODA LA UE O PROFUNDIZACIÓN DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA ZONA EURO
 2. MANTENIMIENTO DEL MODELO DESCENTRALIZADO DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS NACIONALES O FEDERALISMO FISCAL LIMITADO

* Catedrático de Derecho Internacional Público y de Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Granada. Director Ejecutivo de la Revista de Derecho Comunitario Europeo. E-mail: manlopez@ugr.es.

3. GOBERNANZA ECONÓMICA TECNOCRÁTICA O REFUERZO DEL CONTROL DEMOCRÁTICO EUROPEO Y NACIONAL DE DICHA GOBERNANZA

IV. CONSIDERACIONES FINALES

RESUMEN: La competencia de la Unión Europea sobre el componente económico de la UEM se ha visto transformada como consecuencia de la necesidad de hacer frente a la crisis de 2010. La UE ha adoptado un arsenal de normas de derecho derivado (Six Pack y Two Pack), tratados internacionales entre algunos países de la UE (Tratado MEDE y TECG) y normas de *soft law* que han hecho de la «unión económica» un ámbito de especial desarrollo dentro de la UE. La supervisión de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados se ha diversificado en función de su pertenencia o no a la zona euro y de la situación de sus finanzas públicas, estableciéndose una supervisión reforzada para los países del euro y una supervisión intrusiva para los Estados con asistencia financiera condicionada a la aplicación de programas de ajuste. Las bases jurídicas del derecho originario en el ámbito de la «unión económica» se han agotado y futuros cambios más radicales de la gobernanza económica requerirán una modificación de los tratados. Las instituciones de la UE y los Estados miembros están reflexionando sobre estos cambios y las propuestas que se discuten son de gran interés: derecho de veto de la Comisión sobre los proyectos de presupuestos nacionales; unión fiscal con presupuesto relevante de la UE nutrido con impuestos específicos; emisión conjunta de deuda pública; desarrollo de instituciones específicas para la zona euro; legitimidad y control democrático de la nueva gobernanza económica.

PALABRAS CLAVE: Unión económica; coordinación y supervisión de las políticas económicas y presupuestarias nacionales; Semestre Europeo; Pacto de Estabilidad y Crecimiento; Estrategia Europa 2020; asistencia financiera a países de la zona euro; unión fiscal; gobernanza económica de la eurozona.

THE NEW EU ECONOMIC GOVERNANCE:
A REAL ECONOMIC UNION IN THE MAKING?

ABSTRACT: The European Union competence on the economic component of EMU has been transformed as a result of the need to deal with the 2010 crisis. The EU has adopted an array of EU secondary legislation (Six Pack and Two Pack) international treaties between some EU countries (TSCG and ESM Treaty) and soft law rules that have made the «economic union» an area of special development within the EU. The surveillance of economic and budgetary policies of member states has been organized in terms of their membership of the Eurozone and the situation of their public finances, establishing closer surveillance of the Euro countries and an intrusive monitoring and oversight for the countries with financial assistance conditioned on the implementation of economic adjustment programs. The legal bases of the EU primary law in the area of «economic union» have been exhausted and future radical changes in economic governance will require treaty changes. The EU institutions and Member States are reflecting on these modifications and the proposals discussed are of great interest: the veto of the Commission

on draft national budgets; fiscal union with relevant EU budget increased by specific EU taxes; joint issuance of public debt; development of specific institutions for the Euro area; legitimacy and democratic control of the new economic governance.

KEY WORDS: Economic union; coordination and supervision of the national economic and budgetary policies; European Semester; Stability and Growth Pact; Europe 2020 Strategy; financial assistance to the Eurozone countries; fiscal union; Eurozone economic governance.

LA NOUVELLE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE DE L'UE: ¿UNE VÉRITABLE UNION ÉCONOMIQUE EN FORMATION?

RÉSUMÉ: La compétence de l'Union européenne sur le volet économique de l'UEM a été transformée en raison de la nécessité de faire face à la crise de 2010. L'UE a adopté un ensemble de règles de droit dérivé (*Six Pack* et *Two Pack*), des traités internationaux entre certains pays de l'UE (traité TSCG et traité MEDE) et des normes de *soft law* qui ont fait de l'«union économique» un domaine avec un développement spécial au sein du droit de l'UE. La surveillance des politiques économiques et budgétaires des États s'est diversifiée en termes de leur appartenance à la zone euro et de la situation de leurs finances publiques. Il a été établi une surveillance renforcée du pays de la zone euro et une surveillance intrusive pour les États bénéficiaires d'aide financière conditionnée à la mise en œuvre des programmes d'ajustement économique. Les fondements juridiques du droit primaire dans le domaine de «l'union économique» ont été épuisés et les futurs changements dans la gouvernance économique nécessiteront des modifications aux traités. Les institutions de l'UE et les États membres réfléchissent à ces changements et les propositions en discussion sont d'un grand intérêt: le droit de veto de la Commission sur les projets de budgets nationaux; union budgétaire avec le budget de l'UE nourri de taxes spécifiques; émission conjointe de la dette publique; développement des institutions spécifiques pour la zone euro; la légitimité et le contrôle démocratique de la nouvelle gouvernance économique.

MOTS CLÉS: Union économique; coordination et surveillance des politiques économiques et budgétaires nationales; Semestre européen; Pacte de stabilité et de croissance; Stratégie Europe 2020; assistance financière aux pays de la zone euro; union fiscale; gouvernance économique de la zone euro.

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Económica y Monetaria (UEM) se ha visto sometida a un duro test de estrés con la crisis de 2008 y con la subsiguiente crisis de la deuda soberana de varios países de la Unión Europea (UE). El pilar monetario de la UEM ha respondido mejor a esta crisis porque era el más desarrollado y mejor articulado jurídicamente, con competencia exclusiva de la UE en ma-

nos básicamente del Banco Central Europeo (BCE) sobre la moneda única, la política monetaria y la política cambiaria de los 19 países de la zona euro. El BCE ha respondido a la crisis primero con medidas convencionales y luego medidas no convencionales de política monetaria de forma similar a las decisiones de los otros grandes bancos centrales del mundo y, además, su posición se ha visto reforzada con los poderes asumidos desde 2014 en el marco de la unión bancaria, cuya implantación ha forzado también la crisis.

Por el contrario, el componente económico de la UEM, la mal llamada «unión económica», contaba con una deficiente articulación jurídica y ha sido necesario que la UE lleve a cabo una mejora sensible de su gobernanza económica para responder a los enormes desafíos generados por la crisis para muchos de sus Estados miembros. Hay que recordar que el Tratado de Maastricht no estableció una verdadera unión económica porque los Estados miembros han mantenido su competencia para elaborar y aplicar su propia política económica y presupuestaria y los poderes de la UE se han limitado a aplicar algunas normas de disciplina financiera y presupuestaria, en especial, la prohibición de déficit públicos excesivos, y a poner en marcha unos débiles mecanismos de coordinación y supervisión de estas políticas económicas nacionales. La precariedad de estos mecanismos impulsó la adopción de normas destinadas a reforzar el polo económico de la UEM, con objeto de garantizar una disciplina presupuestaria férrea en la fase definitiva de la UEM y asegurar, así, la estabilidad de precios necesaria para convertir al euro en una moneda fuerte. El Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997 adoptó el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que tuvo su origen en una propuesta alemana y pretendía conseguir que los Estados miembros en la fase definitiva de la UEM estuviesen obligados a mantener situaciones presupuestarias saneadas, próximas al equilibrio o con superávit, para alcanzar la estabilidad de precios y un crecimiento fuerte y sostenible que favoreciese la creación de empleo. El contenido de dicho PEC se incorporó como derecho derivado mediante dos reglamentos de 1997,¹ que fueron reformados en 2005,² tras un sonoro fracaso en su aplicación.

¹ Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209, de 02.08.97, p. 1); Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209, de 02.08.97, p. 6).

² Reglamento (CE) n° 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervi-

El Tratado de Lisboa se limitó a mantener la articulación jurídica inicial de la «unión económica», estableciendo los poderes de la UE en este ámbito como una competencia *sui generis* en el artículo 5 TFUE e incluyendo sólo algunas modificaciones menores en su regulación, como la mayor posibilidad de coordinación y de disciplina fiscal abiertas para los Estados de la zona euro con el artículo 136 TFUE y la formalización jurídica del Eurogrupo.

En definitiva, podemos decir que la «unión económica» hasta 2010 se traducía en una coordinación de las políticas económicas nacionales basada en la dialéctica vigilancia/recomendaciones/sanciones, de manera que las instituciones de la UE vigilaban las políticas económicas desarrolladas por los Estados, hacían recomendaciones en caso de que éstas se desviasen de los objetivos fijados por la UE en las orientaciones generales de política económica (OGPE) y debían aplicar sanciones únicamente en caso de que un Estado incurriera en un déficit público excesivo.³ Este mecanismo de coordinación y los procedimientos de supervisión de las políticas económicas y presupuestarias nacionales tenían unas debilidades intrínsecas en su articulación jurídica que la crisis de 2008 puso de relieve de manera descarnada. Estas debilidades⁴ eran fundamentalmente: la supervisión *a posteriori* de las políticas económicas nacionales, la adopción de recomendaciones (*soft law*) en vez de decisiones jurídicamente vinculantes sobre el respeto por los Estados de las OGPE, la incapacidad de las instituciones de la UE para aplicar a los Estados incumplidores con déficit públicos excesivos las sanciones previstas en el PEC⁵ y, por último, la

sión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 174, de 07.07.2005, p. 1); Reglamento (CE) n° 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 174, de 07.07.2005, p. 5).

³ Entre los numerosos análisis, me remito a Fabian ATEMBRINK, Jacob DE HAAN, «Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility», *CMLRev.* 2003, n° 4, p. 1078; COMISIÓN EUROPEA: «Co-ordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures», *Euro Papers*, n° 45, julio de 2002, pp. 10-16, disponible en http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance; Pieter VAN DEN NOORD, Bernhard DÖHRING; Stephan LANGEDIJK; Joao NOGUEIRA MARTINS; Lucio PENCH; Héctor TEMPRANO-ARROYO; Michel THIEL, «The Evolution of Economic Governance in EMU», *European Economy*, n° 328, junio de 2008.

⁴ Manuel LÓPEZ ESCUDERO, «La Unión Europea ante la crisis económica y financiera», *RDCE*, n° 39, 2011, p. 355.

⁵ Las posibilidades de sanción previstas en el artículo 126 y en el PEC nunca se aplicaron, ya que estaban diseñadas más para forzar a los Estados a cumplir con las recomendaciones de las instituciones de la UE para rebajar sus déficit excesivos que para

inexistencia de un mecanismo de solidaridad financiera para los Estados de la zona euro en caso de endeudamiento excesivo.

Como consecuencia de estas deficiencias estructurales, la relativa estabilidad de la regulación jurídica de la «unión económica» estalló con la exigencia imperiosa de hacer frente a las dramáticas necesidades financieras de algunos Estados miembros, bajo la constante presión de los mercados financieros. De esta manera, la «unión económica» se ha convertido desde 2010 en uno de los ámbitos más dinámicos y complejos del derecho de la UE⁶ y los cambios que en ella se están produciendo tienen un impacto general en la estructura institucional y constitucional de la UE.⁷

Este trabajo pretende analizar primero los numerosos y trascendentales cambios realizados en la «unión económica» desde 2010, para adentrarse luego en las propuestas de nuevas reformas de la actual gobernanza económica que se están discutiendo en las instituciones de la UE, terminando con unas reflexiones finales.

II. PRINCIPALES CAMBIOS EN LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE DESDE 2010

La UE ha intentado tras 2010 corregir las deficiencias más significativas de la «unión económica» manteniendo casi intacto (con excepción de la inclusión del apartado 3 en el art. 136 TFUE) el marco normativo del derecho primario, pero aprovechando su flexibilidad. Los artículos 120-126 TFUE regulan la coordinación de las políticas económicas nacionales de manera

ser aplicadas. Este efecto meramente disuasorio ha sido siempre subrayado por la doctrina (Meinhard HEIPERTZ; Amy VERDUN, «The dog that would never bite? What can we learnt from the origins of the Stability and Growth Pact», *Journal of European Public Policy*, vol. 11, nº 5, 2001, pp. 765-780; Manuel LÓPEZ ESCUDERO, «La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 16, 2005, pp. 455-496).

⁶ Fabian AMTEMBRINK, «General Report», en Ulla NEERGAARD; Catherine JACQUE-SON; Jens Hartig DANIELSEN (eds.), *The Economic and Monetary Union: Constitutional and Institutional Aspects of the Economic Governance within the EU*, XXVI FIDE Congress, DJOF Publishing, Copenhagen, 2014, p. 77.

⁷ Véanse Koen LENAERTS, «EMU and the European Union's Constitutional Framework», *ELRev.*, 2014, nº 6, pp. 753-769; Paolo CHITI, Gustavo TEIXEIRA, «The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis», *CMLRev.*, nº 4, 2013, págs. 683-708.

bastante abierta e imprecisa⁸ y tampoco establecen una articulación jurídica estricta de los dos procedimientos de supervisión aplicados por las instituciones de la UE para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de coordinación por parte de los Estados miembros, que son el procedimiento de supervisión macroeconómica y el procedimiento de déficit excesivo.

Para dar respuesta a los desafíos generados por la crisis de la deuda soberana desde 2010, esta flexibilidad de la «unión económica» tal como la diseña el derecho originario ha permitido una notable transformación de la gobernanza económica de la UE. En efecto, dicha flexibilidad supone que la intensidad y las características de la coordinación y supervisión de las políticas económicas nacionales van a depender de las necesidades de la UE en cada momento y de la predisposición de los Estados a reducir su autonomía económica y presupuestaria.

La mejora de la articulación jurídica de la gobernanza económica de la zona euro⁹

⁸ El artículo 119.1 TFUE deja claro que no hay una política económica de la UE centralizada, al estilo de la política monetaria, porque habla de la adopción por la UE y los Estados miembros de «una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas nacionales (...)». El artículo 120 TFUE afirma que «los Estados miembros llevarán a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a los objetivos de la Unión (...) y en el marco de las orientaciones generales contempladas en el apartado 2 del artículo 121». El artículo 121.1 reitera que los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo. Por consiguiente, sí hay una política económica de la UE, pero no centralizada, sino resultante de una coordinación de las políticas económicas nacionales, cuya articulación jurídica deja bastante abierta e imprecisa el derecho originario. La intensidad y las características de dicha coordinación van a depender de su evolución en función de las necesidades de la Unión y de la predisposición de los Estados a reducir su autonomía fiscal y presupuestaria. Sólo se concreta que la coordinación de las políticas nacionales se llevará a cabo por parte del Consejo (art. 121.1 TFUE), que se utilizará el instrumento de las orientaciones generales (una norma de *soft law*, que no impone obligaciones jurídicas directas a los Estados) para las políticas económicas de los Estados y de la Unión (art. 121.2 TFUE, completado por el Reglamento nº 1466/97) y que existe un procedimiento de supervisión multilateral del cumplimiento por los Estados de las orientaciones (art. 121.3 y 4 TFUE).

⁹ Entre la abundante literatura que analiza la reforma de esta gobernanza económica de la zona euro, véanse Frédéric ALLEMAND; Francesco MARTUCCI, «La nouvelle gouvernance économique européenne», *Cahiers de Droit Européen*, nº 2, 2012, págs 17-99; BCE «La reforma de la gobernanza de la zona del euro: elementos esenciales», *Boletín Mensual*, BCE, marzo de 2011, págs. 107-128; Jesús CARRERA HERNÁNDEZ, «Nuevos instrumentos para la gobernanza económica en la Unión Europea: el procedimiento de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos –PDM», *Revista de De-*

se ha realizado mediante la combinación inusual de un conjunto muy variado de instrumentos jurídicos¹⁰, a saber:

- Reforma simplificada mínima del derecho originario (artículo 136.3 TFUE), por la Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE.¹¹
- Modificación sustancial de las normas de derecho derivado de la UE sobre coordinación y supervisión de las políticas económicas y presupuestarias mediante la adopción de dos paquetes normativos, conocidos como Six Pack¹² y Two Pack.¹³

recho Comunitario Europeo, núm. 44, 2013, págs. 63-100; Mercedes GUINEA LLORENTE, «Efectos de la crisis en el modelo político europeo: Más integración pero diferenciada», en Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA; Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA; Montserrat ABAD CASTELOS (dirs.), *Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera y económica: El papel de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2014, págs. 87-128; Manuel LÓPEZ ESCUDERO, «Las interminables reformas de la gobernanza económica de la zona euro», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 27, 2012, págs. 1-9; Olivier CLERC; Philippe KAUFFMANN, «Vers une nouvelle gouvernance macro-économique dans la zone euro», *Revue de l'Union européenne*, n° 552, 2011, p. 570-595; Nicolas de SADELEER, «The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat footed colossus?», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2012, n° 3, págs. 354-382.

¹⁰ Algún autor ha hablado de «bricolage intergouvernemental» (Jean PISANI-FERRY, *Assurance mutuelle ou fédéralisme: la zone euro entre deux modèles*, Bruegel, 8 de octubre de 2012, p. 1).

¹¹ Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro (DO L 91, de 6.4.2011, p. 1).

¹² El conocido como «Six Pack» fue un paquete normativo de cinco reglamentos y una directiva, publicado en el mismo DO, a saber: Reglamento (UE) n° 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; Reglamento (CE) n° 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; Reglamento (UE) n° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (CE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento (UE) n° 1177/2011, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; Directiva 2011/85/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (Textos publicados en el DO L 306, de 23 de noviembre de 2011).

¹³ Reglamento n° 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

- Elaboración de tratados internacionales entre Estados miembros de la UE para regular una cuestión al margen del derecho de la UE o como vía para eludir la oposición de algún Estado reticente como Reino Unido. En el primer supuesto encaja el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad («Tratado MEDE»)¹⁴ y en el segundo el Tratado sobre Estabilidad, Cooperación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria¹⁵ («TESCG»).
- Instrumentos de *soft law* en ámbitos con escasa capacidad de intervención de la UE debido al predominio de la competencia de los Estados miembros. Destacan el Pacto por el Euro Plus y la Estrategia Europa 2020.¹⁶
- El Semestre Europeo de Coordinación de las Políticas Económicas,¹⁷ adoptado en 2010 como un mecanismo para establecer orden y clarificar los complejos procedimientos de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de la UE y de los Estados miembros.

La aplicación de este complejo entramado normativo no resulta evidente y entiendo que la mejor manera de descifrar su contenido es señalando que la nueva gobernanza económica que establece ha devenido progresiva y su

Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades; Reglamento (UE) n° 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).

¹⁴ Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia (BOE n° 239, de 4 de octubre de 2012).

¹⁵ BOE n° 178, de 26 de julio de 2012.

¹⁶ Comunicación de la Comisión Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Documento *COM (2010) 2020 final*, de 3.3.2010; Pacto por el Euro Plus. Refuerzo de la coordinación de la política económica en favor de la competitividad y la convergencia. El texto se incluyó como anexo en las conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, Documento EUCO 10/1/11 Rev. 1, de 20 de abril de 2011.

¹⁷ Este Semestre Europeo fue una propuesta hecha por la Comisión en mayo de 2010 y adoptada por el Consejo el 7 de septiembre de 2010, según el *Comunicado de prensa del Consejo n° 13190/10*, de 7 de septiembre de 2010.

intensidad depende de dos variables, la pertenencia o no del Estado miembro a la zona euro y la situación de sus finanzas públicas.¹⁸ De esta manera, podemos diferenciar entre:¹⁹

- La supervisión económica y presupuestaria general que se aplica en el marco del Semestre Europeo de forma general a todos los Estados miembros de la UE. En esta supervisión se integran la Estrategia Europa 2020 el PEC y el procedimiento de desequilibrio macroeconómico.
- La supervisión económica y presupuestaria reforzada, que se aplica a los países de la zona euro con dificultades financieras, pero que no necesitan someterse a un programa de ajuste económico aplicado como contrapartida a la concesión de asistencia financiera. En esta supervisión se integran el procedimiento del Reglamento 473/2013 y los elementos sancionadores del PEC y del procedimiento de desequilibrio macroeconómico.
- La supervisión económica y presupuestaria intrusiva que se impone a los países beneficiarios de asistencia financiera de la UE, condicionada a la aplicación de un programa de ajuste macroeconómico.

1. LA SUPERVISIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA GENERAL: EL SEMESTRE EUROPEO

La lógica de la regulación de la UEM en el derecho originario es de integración a varias velocidades, en el sentido de que los países de la UE irán pasando a la fase final de la UE a medida que puedan cumplir los criterios

¹⁸ Esta diferenciación se esboza, aunque con otra terminología en el *Documento COM (2013) 166 final*, de 20.3.2013, que contiene la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, titulada «Hacia una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica – Coordinación *ex ante* de los planes de grandes reformas de la política económica».

¹⁹ Yves BERTONCINI, António VITORINO, *Reforming Europe's governance for a more legitimate and effective federation of nation States*, Études & Rapports n° 105, Notre Europe/ Institut Jacques Delors, 2014, págs. 50-60 establecen una distinción algo diferente entre:

- The «International Monetary Fund regime» (to bail out the «countries under programme»).
- The «United Nations regime» (to control national fiscal excesses and macro-economic excessive imbalances).
- The «hyper-OECD regime» (to monitor economic and social policies of member states).
- The «World Bank regime» (to promote national structural reforms).

de convergencia jurídica y económica, quedando mientras sometidos a una excepción y con la esperanza de que todos ellos acaben incorporándose a la zona euro. Por ello, se establece una supervisión económica y presupuestaria general para todos los países de la UE. Su articulación es compleja porque bajo el paraguas procedimental común del Semestre Europeo conviven varios elementos diferenciados, a saber: la prevención y sanción de los déficits excesivos a través del PEC y del TECG, el procedimiento de desequilibrio macroeconómico y la Estrategia Europa 2020.

A) *El Semestre Europeo*

El Semestre Europeo de Coordinación de las Políticas Económicas fue introducido en 2010 y aplicado por primera vez en 2011. El objetivo era aunar en un procedimiento único los diversos procedimientos de coordinación económica y presupuestaria. Se trataba de hacer una coordinación integrada de las políticas económicas nacionales, una coordinación económica global²⁰, pero manteniendo, a la vez, la autonomía de los procedimientos de coordinación y supervisión existentes. Esta circunstancia ha provocado una considerable complejidad del Semestre Europeo desde sus inicios, que aún persiste. Sin duda habría sido más clarificador el establecimiento de un procedimiento unificado de coordinación económica y presupuestaria. Además, los cambios normativos posteriores han generado un Semestre Europeo con geometría variable en función de la situación presupuestaria de los Estados y de su pertenencia o no a la zona euro, que viene a complicar más el proceso.²¹

La regulación jurídica del Semestre Europeo la encontramos en el Reglamento 1175/2011, que introdujo en el Reglamento 1466/97 un nuevo artículo 2 bis, cuyo apartado 1 establece que «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». El apartado 2 de este precepto determina el contenido del Semestre Europeo, señalando que incluirá:

²⁰ Comunicación de la Comisión COM (2010) 250 final, p. 9 y Conclusiones del Consejo Europeo de 25-26 de marzo de 2010, EUCO 7/10, punto 6 c).

²¹ Esta situación es claramente puesta de manifiesto al hablar de «*coordination progressive*» por Frédéric ALLEMAND, «Le développement de la coordination des politiques budgétaires dans l'Union européenne», en Jean-Marc SOREL; Régis CHEMAIN (dirs.), *Quelles souveraineté budgétaire pour les États?*, Editions Pédone, París, 2014, págs. 56-60.

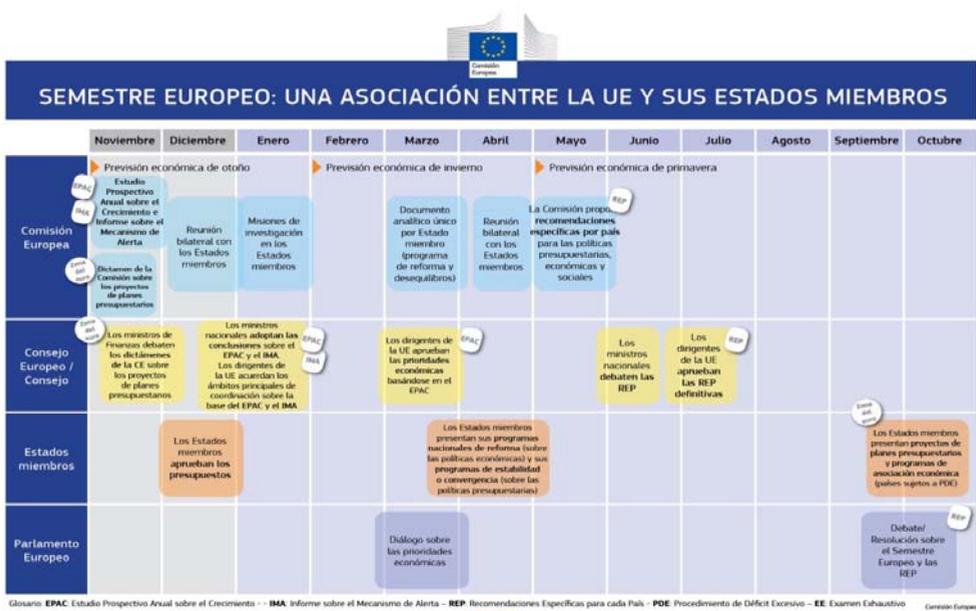
- la formulación y la supervisión de la aplicación de las OGPE, de conformidad con el artículo 121.2 TFUE;
- la formulación y el examen de la aplicación de las orientaciones en materia de empleo que los Estados miembros deberán tener en cuenta de conformidad con el artículo 148. 2 TFUE, conocidas como «orientaciones en materia de empleo»;
- la presentación y la evaluación de los programas de estabilidad de los países de la zona euro o de los programas de convergencia de los restantes Estados de la UE, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento 1466/97;
- la presentación y la evaluación de los programas nacionales de reforma de los Estados miembros en apoyo a la Estrategia Europa 2020 y establecidos en consonancia con las OGPE, las orientaciones en materia de empleo y con las orientaciones generales dirigidas a los Estados miembros por la Comisión y por el Consejo Europeo al iniciarse el ciclo anual de supervisión;
- la supervisión con miras a prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos mencionados en el Reglamento 1176/2011 sobre la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

Otras modificaciones legislativas posteriores han venido a incluir más elementos en este ya complejo Semestre Europeo. Así, las obligaciones contraídas en el seno del Pacto por el Euro Plus se incluyen en los programas nacionales de reforma y en los programas de estabilidad y convergencia. Para los países de la zona euro el Reglamento 473/2013, uno de los componentes del Two Pack, aumenta la coordinación y la supervisión de las políticas económicas y presupuestarias nacionales y para los países de la zona euro sometidos a un programa de ajuste económico a raíz de un rescate, el Reglamento 472/2013 endurece mucho más el control sobre su política económica y presupuestaria. El TCEG también establece algunas obligaciones específicas para los Estados parte en él.

Todas estas normas dejan un margen de flexibilidad importante a las instituciones de la UE sobre la manera de articular el Semestre Europeo, lo que ha provocado un proceso de *learning by doing* con ajustes del procedimiento en función de la experiencia cosechada. La articulación actual del Semestre Europeo ha sido establecida en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015²² que es el documento inicial del ciclo presupuestario de

²² Documento COM (2014) 902 final, de 28.11.2014, que define el Semestre Europeo en su p. 21 diciendo: «Por Semestre Europeo se entiende el ciclo anual de coordi-

2015, y que diseña el ciclo anual de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias en la UE, conformando dicho ciclo el Semestre Europeo, que va seguido por los semestres nacionales en cada Estado miembro de la UE.²³ Es conveniente explicar primero el desarrollo cronológico del Semestre Europeo antes de analizar los elementos que confluyen en él. La cronología del Semestre Europeo ha sido descrita por la propia Comisión en el cronograma siguiente:



Comisión Europea http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_es.htm

nación de la política económica y presupuestaria durante el cual se ofrecen orientaciones a los Estados miembros antes de que adopten sus decisiones a escala nacional. Esas orientaciones se inscriben en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico. El Semestre Europeo sirve también para poner en práctica la estrategia Europa 2020».

²³ M. HALLEBERG; B. MARZINOTTO; G. B. WOLFF, «How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament», *Bruegel Working Paper* 2011/09; Jean-Victor LOUIS, «The enforcement of economic governance», *Studia Diplomatica*, nº 4, 2011, págs. 55 y ss.

El Semestre Europeo comienza cada año cuando la Comisión publica, por lo general a finales de año, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC), que traza las prioridades económicas generales de la UE. El EPAC se acompaña con la publicación del Informe conjunto sobre el empleo, que completa y desarrolla el análisis del EPAC sobre la evolución social, el empleo y los mercados de trabajo, y con el Informe de la Comisión sobre el Mecanismo de Alerta,²⁴ dentro del procedimiento de desequilibrio macroeconómico, que determina, basándose en un conjunto de indicadores, los Estados miembros que requieren ulterior análisis, en forma de examen exhaustivo, para concluir si existen o no desequilibrios y de qué tipo. Sobre la base de estos tres documentos se inicia el debate de las demás instituciones para alimentar las deliberaciones previas al Consejo Europeo de primavera, antes del cual y como novedad para 2015, la Comisión presenta un documento analítico único²⁵ por Estado miembro en el que analiza su situación económica, sus planes de reforma y —si se considera necesario a la luz del Informe sobre el mecanismo de alerta— los posibles desequilibrios a los que se enfrenta. Este nuevo documento, fruto de la modificación del Semestre Europeo para 2015, llevado a cabo por la nueva Comisión Juncker, supone la elaboración de un informe nacional para cada uno de los Estados miembros y para la zona del euro.²⁶ Estos informes evalúan los progresos de cada Estado miembro para hacer frente a los problemas señalados en las recomendaciones específicas por país 2014-2015 y también incluyen —para 16 Estados miembros— los resultados del examen exhaustivo requerido por el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM). Sobre la base de este análisis, la Comisión propone una actualización del estatus de una serie de Estados miembros en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico. En este documento también se hace balance de la situación presupuestaria de los Estados miembros, a tenor de las últimas previsiones económicas de la Comisión. Para algunos de ellos, se toma posición sobre nuevas medidas en el marco del PEC. Esta evaluación se basa en los dictáme-

²⁴ COM (2014) 904 final, de 28.11.2014, Informe sobre el mecanismo de alerta 2015; COM (2014) 906 final, de 28.11.2014, Informe conjunto sobre el empleo de la Comisión y del Consejo que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015.

²⁵ COM (2015) 85 final, de 26.2.2015, Semestre Europeo 2015: evaluación de los retos de crecimiento, prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y resultados de los exámenes exhaustivos en virtud del Reglamento (UE) n° 1176/2011.

²⁶ El análisis ha sido realizado por el personal de la Comisión y está disponible en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm.

nes de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios de 2015 para los Estados miembros de la zona del euro²⁷, publicados el pasado noviembre, así como en las nuevas orientaciones de la Comisión sobre la manera de garantizar que el marco presupuestario común respalde el programa de crecimiento y empleo de la UE.

En su reunión de primavera del mes de marzo, el Consejo Europeo analiza la situación general y los avances hacia los objetivos de Europa 2020 y emite orientaciones sobre reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales. Posteriormente, los Estados miembros presentan sus programas nacionales de reforma en el marco de la Estrategia Europa 2020 (políticas económicas) y sus programas de estabilidad o convergencia en el marco del PEC (políticas presupuestarias). En mayo, la Comisión propone recomendaciones específicas por país (REP) para las políticas presupuestarias, económicas y sociales, basadas en su evaluación de las situaciones y los programas económicos nacionales. Las REP se debaten en el Consejo y se ratifican en el Consejo Europeo de junio, como paso previo a su adopción final por el Consejo en julio. En este momento empieza el semestre nacional en el que se activan los procedimientos nacionales para aprobar los presupuestos en diciembre, esperándose de los Estados miembros que reflejen las recomendaciones en sus planes presupuestarios y en su política económica general para el siguiente año, y que las apliquen en los siguientes doce meses. En el caso de países de la zona euro, el Reglamento 473/2013 incluye como elemento adicional de coordinación del ciclo presupuestario la presentación de los proyectos nacionales de presupuestos y de los programas de asociación económica en caso de países sujetos al procedimiento por déficit excesivo ante la Comisión para que ésta dictamine sobre su compatibilidad con las REP.

En lo que respecta a su eficacia, hay que señalar que las instituciones únicamente pueden dirigir advertencias a los Estados miembros que se apartan de sus recomendaciones, pero éstas son instrumentos de *soft law* cuya infracción no genera responsabilidad jurídica. Lo que sí existe con el Semestre Europeo es mucha transparencia y bastante presión de los pares y de las instituciones de la UE como medio de incitación para la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias nacionales, lo que se refleja en grado de seguimiento de las recomendaciones aceptable.²⁸

²⁷ COM (2014) 907, de 28 de noviembre de 2014.

²⁸ Véanse Servaas DEROOSE; Jörn GRIESSE, «Implementing Economic Reforms. Are EU Member States Responding to European Semester Recommendations?», *ECFIN Economic Brief*, n° 37, octubre de 2014.

B) *La prevención y sanción de los déficits excesivos: el PEC y el TECG*

Como se ha indicado antes, los Estados mantienen su competencia sobre sus políticas presupuestarias, pero tienen la obligación de respetar las normas de disciplina financiera y presupuestaria del TFUE, entre las que destaca la prohibición de los déficits públicos excesivos.²⁹ Esta prohibición no es directamente aplicable y su puesta en práctica se lleva a cabo mediante un procedimiento regulado en el artículo 126 TFUE, que ha sido desarrollado y completado por el PEC (cuyo contenido se incorporó a los Reglamentos 1466/97 y 1467/97, modificados por el Six Pack), por el Reglamento 473/2013 y por TECG.³⁰

Este procedimiento se traduce en una supervisión de las políticas presupuestarias de todos los Estados miembros de la UE, que se incardina en el Semestre Europeo. En este procedimiento hay una fase preventiva (componente preventivo del PEC), orientada al logro por cada Estado miembro de una situación presupuestaria sólida a medio plazo, y una fase correctora (componente corrector del PEC) que se activa cuando el Estado miembro incurre en déficit excesivo por superar los umbrales de referencia (déficit superior al 3% del PIB y deuda pública en circulación superior al 60% del PIB) y que se orienta a un mayor control sobre la política presupuestaria del Estado para «forzarle» a rebajar su endeudamiento. Además, los países de la zona euro pueden ser objeto de sanciones en caso de persistir en su endeudamiento excesivo.³¹

²⁹ Además de la prohibición de los déficits públicos excesivos, recogida en el artículo 126, el TFUE contiene otras tres normas de disciplina financiera y presupuestaria, que son:

- La prohibición de la financiación monetaria de los poderes públicos por los bancos centrales nacionales (art. 123 TFUE).
- La prohibición del acceso privilegiado de los poderes públicos a las entidades financieras, salvo en caso de medidas basadas en consideraciones prudenciales (art. 124 TFUE).
- La regla de la no corresponsabilidad financiera (*no-bailout*) de la UE ni de los Estados miembros, prevista por el artículo 125 TFUE, según la cual cada Estado responde y asume por completo su endeudamiento, sin que la UE o los demás Estados respondan de él.

³⁰ Sobre la reforma del PEC a consecuencia de la crisis, me remito a Andreu OLESTI RAYO, «La evolución del Pacto de estabilidad y Crecimiento», en Andreu OLESTI RAYO (coord.), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 64-70; Ludger SCHUKNECHT; Philippe MOUTOT; Philipp ROTHER, P.; Jürgen STARK, «The Stability Pact: Growth and Reform», *ECB Occasional Paper*, nº 129, 2011.

³¹ La mejor explicación del desarrollo del complejo procedimiento de déficit excesivo es la ofrecida en los documentos COMISIÓN EUROPEA, «Building a Strengthened Fiscal

a) La fase preventiva

La fase preventiva de este procedimiento de supervisión presupuestaria pretende prevenir que se produzcan déficits públicos excesivos. El artículo 2 *bis* del Reglamento 1466/97, modificado por el Reglamento 1175/2011, establece que cada Estado miembro tendrá un objetivo presupuestario diferenciado a medio plazo (OMP) para la supervisión de su situación presupuestaria, que podrá ir desde el equilibrio o superávit hasta un déficit inferior al 3% del PIB.³² En cualquier caso, los objetivos presupuestarios a medio plazo garantizarán la sostenibilidad de las finanzas públicas o un rápido avance hacia la sostenibilidad permitiendo un margen de maniobra presupuestario, en particular para las necesidades de inversión pública. Para los países de la zona euro y para los Estados participantes en el Mecanismo de Tipos de Cambio II, los objetivos presupuestarios a medio plazo se establecen dentro de una variación definida de entre el -1 % del PIB y el equilibrio o el superávit ajustado al ciclo y una vez tenidas en cuenta las medidas transitorias y temporales.

Debe tenerse en cuenta que el TCEG en su artículo 3 impone a los Estados parte en él un esfuerzo mayor de ajuste presupuestario, ya que deben conseguir una situación presupuestaria de las administraciones públicas de equilibrio o de superávit, que se considera respetada cuando el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el OMP con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 % del PIB a precios de mercado, salvo que la deuda pública sea claramente inferior al 60% del PIB, en cuyo caso el límite se mantiene en el 1%.³³ Además de ello, el artículo 3.2 del TCEG obligó a los Estados parte a incorporar

Framework in the European Union: A Guide to the SGP», *European Economy, Occasional Papers* n° 150, mayo 2013, COMISIÓN EUROPEA, «A Vademecum on the SGP», *European Economy, Occasional Papers* n° 151, mayo de 2013.

³² El equilibrio presupuestario no es una obligación para todos los Estados de la UE, que venga impuesta por el artículo 126 TFUE o por el Reglamento 1466/1997, sino un objetivo que se inscribe en el proceso de coordinación económica. Véase al respecto el análisis de Francesco MARTUCCI, «Que reste-t-il de la souveraineté de l'état membre de l'Union?», en Jean-Marc SOREL; Régis CHEMAIN (dirs.), *op.cit.*, págs. 102-106.

³³ Es sabido que el TCEG se elaboró por el rechazo del Reino Unido a modificar el derecho originario con objeto de incluir en el artículo 126 TFUE o en el Protocolo sobre déficit excesivo la regla del equilibrio o superávit presupuestario. Véase Jean-Victor LOUIS, «Un traité vite fait, bien fait? Le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire?», *RTDE*, n° 1, 2012, p. 7; así como Jesús CARRERA HERNÁNDEZ, «El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: ¿un impulso a la realización

al Derecho nacional esta regla de estabilidad presupuestaria mediante normas de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales.³⁴ Esta incorporación de la estabilidad presupuestaria a los derechos nacionales se completa con las obligaciones de armonización de los derechos presupuestarios nacionales impuestas por la Directiva 2011/85/EU,³⁵ integrante del Six Pack, y que son indispensables para la aplicación de la supervisión presupuestaria de los países de la UE (normas sobre estadística, contabilidad pública, planificación presupuestaria, incorporación de reglas presupuestarias numéricas, elaboración de marcos presupuestarios a medio plazo, transparencia financiera de las administraciones públicas y globalidad de los marcos presupuestarios).³⁶ En esta misma línea de homogeneización de los derechos presupuestarios nacionales, el artículo 4 del Reglamento 473/2013, integrante del Two Pack, establece la obligación de los Estados de dotarse de organismos independientes con autonomía funcional respecto a las autoridades presupuestarias nacionales, a los que se les encarga el seguimiento de la ejecución presupuestaria y del cumplimiento de las reglas numéricas, mediante la elaboración de análisis fiables e independientes.³⁷

de la Unión Económica y Monetaria o un tratado superfluo e innecesario?», *RGDE*, nº 1, 2012, p. 87; BCE, «Un pacto presupuestario para una Unión Económica y Monetaria más fuerte», *Boletín Mensual*, mayo de 2012.

³⁴ España procedió a incorporar a su derecho interno el principio de estabilidad presupuestaria mediante una reforma constitucional aprobada el 27 de septiembre de 2011, que modificó el artículo 135 de la Constitución española. Dicho precepto ha sido desarrollado mediante la adopción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE nº 103, 30.4.2012), desarrollada posteriormente por la Ley Orgánica 6/2013 de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (BOE nº 274, 15.11.2013) y la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público (BOE nº 305, 21.12.2013).

³⁵ 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, 23.11.2011, p. 41).

³⁶ El artículo 3.2 del TCEG solicitaba a la Comisión la adopción de principios comunes aplicables a las funciones e independencia de las instituciones nacionales encargadas de la supervisión del cumplimiento de las reglas presupuestarias. La Comisión elaboró el documento COM (2012) 342 final, de 20.6.2012, Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria.

³⁷ España ha creado mediante la Ley Orgánica 6/2013 la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Sobre estas autoridades independientes, véanse BCE, «Fiscal coun-

En definitiva, el OMP pretende lograr una situación presupuestaria sólida a medio plazo del Estado miembro y se establece en función del crecimiento potencial, la deuda de las administraciones públicas y el coste del envejecimiento de la población. Este objetivo se formula en términos estructurales, lo que significa que se ajusta para tener en cuenta el ciclo económico y se corrige excluyendo el impacto de medidas puntuales, y es específico para cada país. La lógica subyacente es que los Estados miembros deben alcanzar y mantener una situación presupuestaria que permita el pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos para atenuar las posibles perturbaciones económicas. Esto también deberá servir para reducir la deuda hasta niveles prudentes, teniendo en cuenta la estructura demográfica de cada país y los costes presupuestarios derivados del envejecimiento de la población.³⁸

Este OMP se incorpora en un documento clave para la supervisión presupuestaria, que son los programas de estabilidad (países de la zona euro) o los programas de convergencia (países de la UE que no han adoptado el euro),³⁹ que los Estados deben hacer públicos y presentar cada año en el mes de abril a las instituciones de la UE. El contenido de estos programas de estabilidad viene definido de forma bastante prolija por el artículo 3 del Reglamento 1466/97 y para favorecer el análisis y comparabilidad de estos programas se aplica un modelo común.⁴⁰ En cualquier caso, estos programas contienen una descripción de la situación económica y presupuestaria del país y de su posible evolución durante cinco años, incluyendo siempre el OMP, la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo para el saldo presupuestario de las administraciones públicas como porcentaje del PIB, la trayectoria de evolución prevista para la proporción de deuda pública, la trayectoria prevista de crecimiento del gasto público, la trayectoria prevista de crecimiento de los ingresos públicos en el supuesto de que la política económica no varíe y una cuantificación de las medidas discrecionales previstas en relación con los ingresos.

cils in EU countries», *ECB Monthly Bulletin*, junio 2014, págs. 96-100; COMISIÓN EUROPEA, «Independent fiscal institutions across the EU», en *Report on Public Finances in EMU 2014*, *European Economy* 9/2014, págs. 54-67.

³⁸ COM (2015) 12, de 13 de enero de 2015, que contiene la Comunicación de la Comisión «Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», p. 4.

³⁹ Todos ellos están disponibles en la web de la DG ECFIN en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/index_en.htm

⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, 3.9.2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

Las instituciones de la UE (Comisión, Comité Económico y Financiero y el Consejo) supervisan los programas de estabilidad para verificar si sus fundamentos e hipótesis económicas son realistas, si la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo es adecuada, incluido el examen de la trayectoria del coeficiente de deuda que lo acompaña, y si las medidas adoptadas o propuestas para seguir la trayectoria de ajuste bastan para alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo a lo largo del ciclo (art. 5.1 Reglamento 1466/97). Este análisis supone una supervisión muy intensa sobre la política presupuestaria de los Estados de la UE, que queda limitada cuantitativamente por el OMP y por la trayectoria de ajuste hacia él, que se recoge en las recomendaciones específicas y únicas por país elaboradas en el marco del Semestre Europeo. Además, el margen de apreciación de la Comisión y del Consejo a la hora de llevar a cabo esta supervisión es bastante amplio, aunque siempre dentro de los parámetros establecidos por el largo y farragoso artículo 5 del Reglamento 1466/97, tal como es interpretado por la Comisión, que con su Comunicación interpretativa de 2015⁴¹ pretende apro-

⁴¹ Entre estos parámetros que fija el 5 del Reglamento 1466/97, tal como es interpretado por la Comisión en su Comunicación interpretativa de 2015 (COM (2015) 12, de 13 de enero de 2015, que contiene la Comunicación de la Comisión «Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento»), destacan los siguientes:

- El programa de estabilidad o convergencia debe perseguir una mejora anual apropiada (valor de referencia un 0,5 % del PIB) del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, que permita cumplir el objetivo presupuestario a medio plazo del Estado miembro. Respecto de los Estados miembros que se enfrenten a un nivel de deuda que supere el 60 % del PIB o a un riesgo acusado respecto a la sostenibilidad global de su deuda, el Consejo y la Comisión examinarán si la mejora anual del saldo presupuestario ajustado al ciclo, una vez descontadas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, es superior al 0,5 % del PIB.
- La trayectoria de ajuste se puede modular en función de la evolución de la economía, de manera que se puede prever un esfuerzo mayor de ajuste en tiempos de bonanza económica y un esfuerzo más limitado en tiempos adversos, tomando en consideración los ingresos inesperados o las caídas inesperadas de los ingresos. La Comunicación de 2015 indica que la Comisión utilizará una «matriz» o modelo para determinar el ajuste presupuestario apropiado de los Estados miembros sujetos al componente preventivo del Pacto y tener mejor en cuenta su situación cíclica.
- El programa de estabilidad o convergencia debe prever un saldo estructural positivo (más ingresos que gastos). Para ello, el Consejo y la Comisión evaluarán la trayectoria de crecimiento del gasto público, tomada conjuntamente con el efecto de las medidas adoptadas o previstas en relación con los ingresos. Para los Esta-

vechar al máximo la flexibilidad de las normas del PEC con objeto de llevar a cabo una aplicación de sus disposiciones más propicia al crecimiento en la zona euro, que facilite la aplicación del Plan de Inversiones para Europa de la nueva Comisión Juncker.

La supervisión de los programas de estabilidad y convergencia debe ser coherente con las OGPE y con las orientaciones en materia de empleo. Si se percibe una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, el artículo 6.2 del Reglamento 1466/97 prevé que la Comisión dirigirá una advertencia al Estado miembro de conformidad con el artículo 121.4 TFUE y el Consejo examinará la situación y adoptará una recomendación sobre las medidas políticas de ajuste necesarias y su plazo de adopción (es el denominado procedimiento de alerta precoz o *early warning*). Si el Estado no adopta las medidas recomendadas el Consejo adoptará una decisión que lo constate y el procedimiento concluye si el país no pertenece a la zona euro. Ahora bien, cuando un país de la zona euro no adopte las medidas sugeridas, el artículo 4 del Reglamento 1173/2011, adoptado con base en los artículos 126.6 y 136 TFUE, prevé que la Comisión recomendará que el Consejo, en virtud de una decisión ulterior, obligue al Estado miembro interesado a constituir ante la Comisión un depósito con intereses equivalente

dos que han alcanzado su OMP, el crecimiento anual del gasto no debe exceder de la tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo, y los Estados que no han alcanzado aún su OMP deben prever un crecimiento anual del gasto inferior al crecimiento potencial del PIB a medio plazo para poder realizar el ajuste presupuestario necesario. En su comunicación interpretativa de 2015, la Comisión ha interpretado la cláusula de inversión de manera amplia.

- El Consejo y la Comisión tendrán en cuenta la puesta en práctica de importantes reformas estructurales que tengan efectos directos presupuestarios positivos a largo plazo, entre otras cosas incrementando el crecimiento sostenible potencial, y que tengan por tanto una repercusión comprobable en la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. En este sentido, se prestará especial atención a la reforma de las pensiones mediante la introducción de un sistema multipilar que incluya un pilar obligatorio totalmente financiado. En su comunicación interpretativa de 2015, la Comisión ha interpretado la cláusula de reformas estructurales de manera amplia.
- En caso de 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, se podrá permitir a los Estados miembros que se aparten temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo a la que se hace referencia en el párrafo tercero, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

al 0,2 % de su PIB correspondiente al ejercicio precedente. Esta decisión se reputará adoptada salvo que el Consejo por mayoría cualificada inversa decida adoptar una decisión con otro contenido. Cuando desaparezca la desviación significativa, el depósito se devolverá al Estado.

También hay que tener en cuenta que el artículo 3.1 e) del TCEG prevé que los Estados parte en el TCEG activarán automáticamente un mecanismo corrector en el caso de desviaciones significativas del OMP o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo, que les obligará a aplicar medidas para corregir las desviaciones en un plazo de tiempo determinado.

b) La fase correctora: el procedimiento de déficit excesivo

La desviación significativa puede desembocar en un déficit público excesivo. En este caso, la supervisión de la política presupuestaria del Estado miembro se refuerza, ya que se activa el procedimiento de déficit excesivo (PDE) del artículo 126 TFUE y el componente corrector del PEC, regulado en el Reglamento 1467/97, modificado por el Reglamento 1177/2011 y reforzado por el Reglamento 1173/2011, ambos pertenecientes al Six Pack. El PDE se inicia cuando un Estado tiene un déficit público superior al 3% del PIB y una deuda pública superior al 60% del PIB, pero el artículo 2 del Reglamento 1467/97 contempla supuestos en los que la superación de estos límites no genera el comienzo del PDE.⁴²

⁴² En concreto:

- Cuando el exceso de déficit obedezca a una circunstancia inusual sobre la cual no tenga ningún control el Estado miembro y que incida de manera significativa en la situación financiera de las administraciones públicas, o cuando obedezca a una grave recesión económica (tasa negativa de crecimiento anual del PIB en volumen o una pérdida acumulada de producción durante un período prolongado de muy bajo crecimiento anual del PIB en volumen en relación con su potencial).
- Si el exceso sobre el valor de referencia es temporal, porque se situará por debajo del valor de referencia al término de la circunstancia inusual o de la grave recesión económica.
- Si rebasa el valor de referencia, se considerará que la proporción entre la deuda pública y el PIB disminuye de manera suficiente y se aproxima a un ritmo satisfactorio al valor de referencia, de conformidad con el artículo 126, apartado 2, letra b), del TFUE, en caso de que la diferencia con respecto al valor de referencia haya disminuido en los tres años anteriores a un ritmo medio de una veinteaava parte al año como referencia.

La Comisión analiza en el informe previsto en el artículo 26.3 TFUE si existe déficit excesivo, pero deber tener en cuenta para ello los factores que menciona el artículo 2.3 del Reglamento 1467/97 (evolución a medio plazo de la situación económica, de la situación presupuestaria y de la deuda pública del Estado), así como cualquier otro factor pertinente.⁴³ La Comunicación de 2015 añade que entre estos «factores pertinentes» se incluirá la aplicación de las reformas estructurales en el contexto del Semestre Europeo, considerando la Comisión que la falta de aplicación de las reformas estructurales constituye un factor pertinente agravante.

Hecho el informe por la Comisión, si ésta estima que hay déficit excesivo, somete un dictamen y una propuesta al Consejo que, por mayoría cualificada y con la participación de todos los Estados, incluido el que ha incurrido en posible déficit, decide sobre la existencia de déficit excesivo en un plazo de tres meses, contado desde las fechas de notificación de los datos económicos de los Estados (art. 126.6 TFUE). En caso afirmativo y sin que participe en las demás decisiones del Consejo el Estado que ha incurrido en déficit excesivo, el Consejo dirige recomendaciones al Estado infractor para que tome medidas efectivas y corrija su déficit excesivo en el ejercicio presupuestario siguiente, salvo que concurran circunstancias especiales (artículo 126.7 TFUE). En su recomendación, el Consejo instará al Estado miembro a alcanzar objetivos presupuestarios anuales que, sobre la base de las previsiones subyacentes, 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.⁴⁴ En caso de factores económicos adversos e inesperados con fuerte impacto sobre la hacienda pública, el Consejo puede ampliar el plazo para corrección del déficit excesivo.

Para los países de la zona euro, en caso de un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria, el artículo 5 del

⁴³ Señala el Reglamento que «deberá prestarse particular atención a lo siguiente: las contribuciones financieras dirigidas a reforzar la solidaridad internacional y a alcanzar los objetivos de las políticas de la Unión; la deuda generada en forma de apoyo bilateral o multilateral entre Estados miembros en el contexto de la salvaguardia de la estabilidad financiera, y la deuda relacionada con las operaciones de estabilización financiera durante las perturbaciones financieras importantes».

⁴⁴ La Comisión en su Comunicación de 2015 indica que tendrá en cuenta la existencia de un plan de reformas estructurales específico, que proporcione información detallada y verificable, así como unos plazos creíbles de adopción y realización de dichas reformas, a la hora de recomendar un plazo para la corrección del déficit excesivo o una ampliación de este plazo.

Reglamento 1173/2011 permite a la Comisión recomendar que el Consejo, en virtud de una nueva decisión adoptada por mayoría cualificada inversa, obligue al Estado miembro interesado a constituir ante la Comisión un depósito sin intereses equivalente al 0,2 % de su PIB correspondiente al ejercicio precedente.

Si el Consejo constata en una decisión que el Estado no ha aplicado las medidas reductoras del déficit excesivo (art. 126.8 TFUE y art. 4 Reglamento 1467/97), le vuelve a dirigir al Estado una advertencia reiterándolas y dándole un nuevo plazo para su ejecución (art. 126.9 y art 5 Reglamento 1467/97). Para los países que no se avienen a las recomendaciones del Consejo, si no han adoptado el euro, el PDE termina aquí y sólo podrá dar lugar a la suspensión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, según lo previsto en el artículo 23 del Reglamento 1303/2013.⁴⁵ Si el Estado miembro pertenece a la zona euro y no cumple las sucesivas acciones adoptadas por el Consejo de conformidad con el artículo 126.7 y 9 TFUE, se abre la posibilidad de que el Consejo decida imponerle sanciones en virtud del artículo 126.11. En efecto, la Comisión, en el plazo de veinte días a partir de dicha decisión, recomendará al Consejo que imponga, en virtud de una nueva decisión, una multa al Estado miembro equivalente al 0,2 % del PIB del Estado miembro correspondiente al ejercicio precedente o la conversión en multa del depósito sin intereses, si se hubiere fijado (art 6 Reglamento 1173/2011). Las multas pueden subir hasta un importe máximo del 0,5 % del PIB si se detecta fraude en las estadísticas. En paralelo, los 25 Estados miembros firmantes del TCEG pueden ser penalizados con una multa del 0,1 % del PIB si no incorporan correctamente el Pacto Presupuestario a su legislación nacional.

En la actualidad están sometidos al procedimiento de déficit excesivo 11 de los 28 Estados miembros de la UE, 8 de la zona euro y tres más, lo que supone una evolución positiva respecto a 2011, punto álgido de la crisis en el que hubo 24 países bajo PDE.⁴⁶ Lo que no es fácil de determinar es si esta

⁴⁵ Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 347, 20.12.2013).

⁴⁶ Todos los procedimientos pueden consultarse en la web de la DG ECFIN en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm .

evolución se debe a la mejora de la economía o a la eficacia del PDE. Si analizamos la evolución de los PDE, vemos que la Comisión y el Consejo han sido muy condescendientes con los Estados miembros, ya que ningún procedimiento ha desembocado en la imposición de sanciones, pese a que existen países con déficits persistentes durante la crisis. Así, España y Francia tienen procedimientos de déficit excesivos abiertos desde 2009 y las fechas de corrección se han ido prorrogando y van ya por 2016 para España y por 2017 para Francia, habiendo adoptado la Comisión, para facilitar esta situación, la reciente Comunicación de enero de 2015, con objeto de aprovechar al máximo la flexibilidad de las actuales disposiciones del PEC.

Por supuesto, en ningún caso las instituciones de la UE han intentado llevar el PDE hasta sus últimas consecuencias para los países de la zona euro, que son la aplicación de sanciones pecuniarias en forma de multa. Estas sanciones tienen claramente una finalidad disuasoria y su aplicación efectiva no parece plausible, máxime en un contexto de fuerte crisis económica. El elemento de *hard law* que conlleva el PDE para los países de la zona euro se me antoja muy difícil de aplicar⁴⁷ y en sus componentes preventivo y corrector el PDE despliega su eficacia mediante la presión de las instituciones y de los pares sobre el Estado en situación de déficit excesivo.

C) *El procedimiento de desequilibrio macroeconómico*

El paquete de seis medidas adoptado en 2011 introdujo en la gobernanza económica de la zona euro un nuevo procedimiento, denominado procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), que tiene por objeto⁴⁸ detectar los desequilibrios que dificultan el correcto funcionamiento de las economías de los Estados miembros, de la zona del euro, o de la economía de la UE en su conjunto, y estimular la adopción de las respuestas estratégicas adecuadas. Este PDM consta de un elemento preventivo, que se regula en el Reglamento 1176/2011 y se aplica a todos los países de la UE, y de un com-

⁴⁷ Buena prueba de ello fue la crisis del PEC de 2003, provocada por el intento de la Comisión de aplicar las sanciones a Alemania y Francia, que dio lugar a la sentencia de 13 de julio de 2004, Comisión/Consejo, C-27/04 (ECLI:EU:C:2004:436) y a la posterior reforma del PEC en 2005.

⁴⁸ Ver el excelente trabajo de F. Jesús CARRERA HERNÁNDEZ, «Nuevos instrumentos para la gobernanza económica en la Unión Europea: el procedimiento de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos – PDM», *RDCE*, nº 1, 2013, págs. 63-100.

ponente sancionador o corrector, regulado en el Reglamento 1174/2011 y que se aplica sólo a los países de la eurozona. La vertiente preventiva del PDM forma parte de la supervisión económica y presupuestaria general aplicada a todos los países de la UE, mientras que el elemento sancionador del PDM se incardina en la supervisión reforzada que se dirige exclusivamente a los países de la zona euro y que veremos en el siguiente apartado. Por su parte, los desequilibrios macroeconómicos de los países sometidos a rescate quedan fuera del PDM ya que se abordan en la supervisión intrusiva de los programas de ajuste, prevista en el Reglamento 472/2013.

El PDM se inicia, según el artículo 3 del Reglamento 1176/2011, con un Informe de Alerta Temprana, que se publica en noviembre junto con el EPAC dando el pistoletazo de salida al Semestre Europeo, en el que la Comisión hace una evaluación económica y financiera de carácter cualitativo, basada en un cuadro con un conjunto de indicadores, cuyos valores se comparan con sus umbrales indicativos. Los Estados son sometidos a un cribado para la detección de desequilibrios potenciales merced a un cuadro de once indicadores (a los que se añaden indicadores auxiliares y otra información)⁴⁹ que miden la evolución de distintos aspectos económicos a lo largo de un periodo determinado y cuyo contenido prefigura el artículo 4.3 del Reglamento 1176/2011,⁵⁰ pero dejando abierta la posibilidad de su modificación y adaptación.

⁴⁹ Se trata de un cuadro de once indicadores, además de un conjunto más amplio de indicadores auxiliares, a fin de detectar en los Estados miembros posibles desequilibrios económicos que requieran la aplicación de medidas. Desde 2014, los indicadores auxiliares también incluyen una serie de indicadores de empleo y sociales pertinentes para comprender mejor los riesgos y la evolución social y del mercado de trabajo. Véanse, COM (2014) 904, de 28 de noviembre de 2014, Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2015, p. 47-49; COMISIÓN EUROPEA, «Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances», *European Economy, Occasional Papers*, nº 92, febrero de 2012, y los documentos en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm.

⁵⁰ El artículo 4.3 establece lo siguiente:

«El cuadro englobará, entre otros, indicadores útiles para la detección rápida de:

a) desequilibrios internos, incluidos los que pueden surgir como consecuencia del endeudamiento público y privado, de la evolución de los mercados financieros y de activos, incluido el sector inmobiliario, de la evolución de los flujos de crédito en el sector privado y de la evolución del desempleo;

b) los desequilibrios externos, incluidos los que pueden surgir como consecuencia de la evolución de la cuenta corriente y de la posición de inversión neta de los Estados miembros; de los tipos de cambio efectivos reales; de las cuotas en el mercado de exportación; de la evolución de los precios y los costes, y de la competitividad no relacionada con los precios, teniendo presentes los distintos elementos de la productividad».

Este Informe no extrae conclusiones y determina sólo los Estados miembros para los que se requiere un estudio más detallado o análisis exhaustivo,⁵¹ que la Comisión, tras tener en cuenta las observaciones del Consejo y del Eurogrupo, lleva a cabo en relación con los Estados miembros que presentan un riesgo potencial de desequilibrio. Este examen exhaustivo se basa en un análisis detallado de las circunstancias específicas de cada país, incluidas las diferentes posiciones de partida de los Estados miembros, y analiza una amplia gama de variables económicas utilizando instrumentos analíticos y datos cualitativos, específicos de cada país. Según el artículo 4.2 del Reglamento 1176/2011, el examen exhaustivo de la Comisión evaluará si el Estado miembro presenta desequilibrios y si éstos constituyen desequilibrios excesivos. Cuando un Estado presenta desequilibrios, el artículo 6 del Reglamento 1176/2011 prevé que la Comisión informe de ello al Parlamento Europeo, al Consejo y al Eurogrupo y que recomiende al Consejo que dirija las recomendaciones necesarias al Estado miembro, de conformidad con el procedimiento del artículo 121.2 del TFUE. Si el Estado presenta desequilibrios excesivos, el artículo 7.2 del Reglamento 1176/2011 permite a la Comisión solicitar al Consejo la adopción, de conformidad con el artículo 121.4 TFUE, de una recomendación en la que constate la existencia de un desequilibrio excesivo y recomiende al Estado miembro que tome medidas correctoras, dándole un plazo para presentar un plan de medidas correctoras. Dicho plan indicará las medidas específicas que el país ha ejecutado o se propone ejecutar, e incluirá un calendario para tales medidas, que tendrán en consideración sus repercusiones económicas y sociales y serán coherentes con las OGPE y con las orientaciones para el empleo. Si el plan es suficiente para la Comisión, el Consejo adopta una recomendación que enumera las acciones específicas requeridas y los plazos para adoptarlas, estableciendo además un calendario para su supervisión (art. 8.2 Reglamento 1176/2011), que corresponde a la Comisión y que se basará en los informes periódicos de situación del Estado miembro y en misiones de supervisión reforzada en el Estado miembro por parte de la Comisión (art. 13).

Sobre la base de un informe de la Comisión, el Consejo evaluará si efectivamente el Estado miembro en cuestión ha tomado las medidas correctoras

⁵¹ COM (2014) 904, de 28 de noviembre de 2014, Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2015, p. 4. Se establece que, basándose en la lectura económica del cuadro de indicadores del PDM, la Comisión considera que los exámenes justifican un análisis más a fondo de la acumulación y la corrección de desequilibrios y sus riesgos conexos en 16 Estados miembros.

recomendadas (art. 10.1). De ser así, el PDM se dejará en suspenso y se cerrará cuando el Estado deje de presentar los desequilibrios excesivos (art. 11). Si el Estado miembro no toma las medidas correctoras recomendadas, el Consejo, por mayoría cualificada inversa y basándose en una recomendación de la Comisión, adoptará una decisión en la que se constate el incumplimiento, junto con una recomendación fijando nuevos plazos para la adopción de medidas correctoras (art. 10.4). Para los Estados de la zona euro, el incumplimiento de esta decisión del Consejo puede abrir la vía para imposición de sanciones de conformidad con lo previsto en el Reglamento 1174/2011.

Por el momento, la Comisión y el Consejo han iniciado PDM respecto a bastantes Estados miembros, pero sin que ninguno llegue a la fase final de la decisión por desequilibrio económico excesivo y, como consecuencia de ello, no se ha activado la fase correctora siguiente.⁵²

D) *La Estrategia Europa 2020*

Tal como se ha indicado previamente, la insuficiencia de los poderes de las instituciones de la UE para realizar una coordinación eficaz de las políticas económicas nacionales, llevó a que el Consejo Europeo de marzo de 2000 decidiera recurrir a la técnica jurídica del método abierto de coordinación para conseguir una mayor convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros. Con este objetivo se diseñó la Estrategia de Lisboa de 2000, que pretendía convertir la economía de la UE en la más competitiva del mundo para 2010, estableciendo una serie de objetivos a conseguir por los Estados miembros en sus economías. Su deficiente puesta en práctica llevó a la renovación de esta Estrategia de Lisboa en 2005, sin que sus resultados fuesen tampoco satisfactorios. Sin duda, la debilidad del método abierto de coordinación explica buena parte de este fracaso. El Tratado de Lisboa no ha establecido ninguna base jurídica en el derecho originario para mejorar la articulación jurídica de esta Estrategia. En efecto, la Declaración nº 30 se refiere a ella, limitándose a señalar la adhesión de la UE a los objetivos de la Estrategia de Lisboa, que son la creación de empleo, las reformas estructurales y la cohesión social. Además,

⁵² Los documentos de trabajo de la Comisión por países en correspondientes al PDM de 2015 están en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm. La aplicación del PDM en los ejercicios 2012, 2013 y 2014 en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm.

subraya que las políticas económicas y presupuestarias de los Estados deben establecer prioridades adecuadas en materia de reformas económicas, innovación, competitividad y fortalecimiento de la inversión privada y del consumo en las fases débiles del crecimiento.

Terminada la Estrategia de Lisboa y en plena crisis, el Consejo Europeo de 26 de marzo de 2010 acordó, a propuesta de la Comisión,⁵³ poner en marcha una nueva estrategia en favor del crecimiento y el empleo, denominada Europa 2020, adoptada formalmente en el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010.⁵⁴ Esta Estrategia Europa 2020 está basada en una mejor coordinación de las políticas económicas, centrada en los principales ámbitos en que es necesario actuar para promover el potencial europeo de crecimiento sostenible y de competitividad. Se trata de un marco coherente para que la Unión movilice todos sus instrumentos y políticas y para que los Estados miembros actúen con una mayor coordinación, favoreciendo la realización de reformas estructurales. La Estrategia se concibió como una asociación entre la UE y sus Estados miembros, con una serie de objetivos centrados en las prioridades de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y con un mecanismo específico para ponerla en práctica. Se fijaron cinco objetivos principales, relacionados entre sí, en los ámbitos del empleo (aumentar la tasa de

⁵³ Documento COM (2010) 2020, de 03.03.10, «Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

⁵⁴ Con posterioridad y como contraprestación exigida por Alemania para convertir en permanente el mecanismo de gestión de crisis, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la zona euro adoptaron el 11 de marzo de 2011 el denominado Pacto por el Euro, que el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 rebautizó como Pacto por el Euro Plus, al haberse abierto a los demás países de la UE, habiéndose unido a él por el momento Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía. Este Pacto por el Euro viene a sumarse a la Estrategia Europa 2020 con objeto de reforzar el pilar económico de la unión monetaria, imprimir un nuevo carácter a la coordinación de la política económica y mejorar la competitividad, y lograr así un mayor grado de convergencia económica. Se centra en cuatro ámbitos: competitividad, empleo, sostenibilidad de las finanzas públicas y reforzamiento de la estabilidad financiera, que son ámbitos de competencia nacional en los que los Estados miembros se comprometen a adoptar medidas para perseguir importantes objetivos de política económica.

El Pacto por el Euro se traduce en la asunción por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno de compromisos anuales concretos en estos ámbitos, que se suman a los contraídos en el marco de la Estrategia Europa 2020, el Semestre Europeo y las OGPE. La verificación del logro de estos objetivos será verificada políticamente cada año por cada Jefe de Estado o de Gobierno y se integrarán estos objetivos en los programas nacionales de reforma y en los programas de estabilidad o de convergencia.

empleo de la población de 20 y 64 años de edad al menos hasta el 75 %), la investigación y el desarrollo (aumentar el nivel combinado de la inversión pública y privada en I+D hasta el 3 % del PIB), el cambio climático y la energía (reducir las emisiones de gases de efecto invernadero como mínimo en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, aumentar al 20 % la cuota de las energías renovables en el consumo final de energía e incrementar en un 20 % la eficiencia energética), la educación (reducir las tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10 % y aumentar hasta el 40 %, como mínimo, el porcentaje de la población de 30 a 34 años que finaliza la enseñanza superior) y la lucha contra la pobreza y la exclusión social (librar al menos a veinte millones de personas del riesgo de pobreza o exclusión social), que la UE debía alcanzar en 2020. Esos objetivos no eran exhaustivos, pero se consideraban representativos del tipo de cambio dinámico por el que abogaba la Estrategia.

A la luz de dichos objetivos, los Estados miembros fijan sus objetivos nacionales con la debida antelación y elaboran sus programas nacionales de reforma. A escala de la UE, la Comisión ha aplicado esta estrategia, especialmente a través del lanzamiento de siete «iniciativas emblemáticas».⁵⁵ Esta Estrategia propone también la movilización y la reorientación efectivas en apoyo de las reformas previstas de todos los instrumentos y herramientas de la UE.

Contrariamente al PEC y al PDM, cuyos valores o puntos de referencia se fijan en un marco jurídicamente vinculante, que incluye posibles sanciones, la Estrategia Europa 2020 establece objetivos fundamentalmente políticos. Estamos ante el uso del método abierto de coordinación, en el que se fijan a nivel de la UE objetivos en un ámbito de competencia nacional y los Estados miembros se comprometen a cumplirlos, estableciendo un mecanismo de seguimiento sin sanción jurídica en caso de desviación y en el que la presión de los pares es el único incentivo para el cumplimiento. Ahora bien, la Estrategia Europa 2020 supera en cierto modo el estricto ámbito del método abierto de coordinación, porque los objetivos que fija se examinan en el marco del Semestre Europeo y se tienen en cuenta en todas sus etapas: contribuyen a la determinación de las prioridades del Estudio Prospectivo sobre el Crecimiento; son parte integrante del análisis en el que se fundan las recomendaciones específicas anuales por país, y los Estados miembros tienen que

⁵⁵ Véanse todas ellas en la página de la Comisión sobre la Estrategia Europa 2020 en la dirección http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_es.htm.

informar sobre los progresos realizados en relación con los objetivos fijados en sus programas nacionales.⁵⁶

La ejecución de la estrategia Europa 2020 ha sido analizada mediante una consulta pública y la Comisión va a proponer su revisión en marzo de 2015.⁵⁷ El cumplimiento de sus objetivos se ha visto muy afectado por el impacto de la crisis económica, por lo que la UE está en vías de cumplir o se acerca a los objetivos que se fijó en materia de educación, clima y energía, pero no los relativos al empleo, la investigación y el desarrollo o la reducción de la pobreza.⁵⁸

2. LA SUPERVISIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA REFORZADA PARA LOS PAÍSES DE LA ZONA EURO

El artículo 136.1 TFUE contiene una base jurídica que permite un reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los países de la zona euro. Este reforzamiento obedece a una razón económica, a saber, el hecho de compartir una moneda común genera mayor interconexión e influencia entre sus economías, aumentando la necesidad de coordinación de sus políticas económicas y presupuestarias. De acuerdo con ello, los dos reglamentos integrantes del Two Pack han establecido dos procedimientos de supervisión económica y presupuestaria específicos para los países de la zona euro:

- La supervisión reforzada general, aplicable a todos los Estados de la zona euro y que se articula a través del procedimiento establecido en el Reglamento 473/2013.
- La supervisión reforzada de los Estados de la zona euro con grave inestabilidad financiera, que se lleva a cabo mediante el procedimiento del Reglamento 472/2013.

A estos dos procedimientos, hay que añadir la supervisión reforzada de los países de la zona euro con desequilibrios macroeconómicos excesivos, que contemplaba ya el Reglamento 1174/2011, integrante del Six Pack.

⁵⁶ Esta evolución es apuntada también por Frédéric ALLEMAND, «Le développement...», *cit.*, p. 50.

⁵⁷ Véase toda la información en http://ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index_es.htm.

⁵⁸ COM (2014) 130 final, 5.3.2014, «Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

A) *Supervisión reforzada general de los Estados de la zona euro:
el procedimiento del Reglamento 473/2013*

Los países de la zona euro son sometidos a una supervisión reforzada de sus políticas económicas y presupuestarias cuando tienen dificultades financieras y, si estas se agravan mucho y necesitan asistencia financiera, entonces la supervisión sobre ellos pasa a ser intrusiva al verse forzados a aplicar un programa de ajuste económico, como veremos en el apartado siguiente.

Esta supervisión reforzada tiene su fundamento en el artículo 136.1 TFUE y se regula en el Reglamento 473/2013, integrante del Two Pack. Lo primero que hace este Reglamento es poner de manifiesto que esta supervisión reforzada supone un elemento adicional respecto a la supervisión general que se lleva a cabo en el marco del Semestre Europeo y a todos los elementos y procedimientos que se aglutinan en él (art. 1). Seguidamente, impone la coherencia con ellos del procedimiento presupuestario de los Estados miembros (art. 3) y fija un calendario presupuestario común (art. 4), de manera que:

- Los países deberán hacer públicos, preferentemente antes del 15 de abril y a más tardar el 30 de abril de cada año, sus planes fiscales nacionales a medio plazo de conformidad con su objetivo presupuestario a medio plazo.
- Cada año, a más tardar el 15 de octubre, deberá hacerse público el proyecto de presupuesto de la administración central para el ejercicio siguiente, junto con los principales parámetros de los proyectos de presupuesto de todos los demás subsectores de las administraciones públicas.
- El presupuesto de la administración central deberá aprobarse o decidirse y hacerse público cada año a más tardar el 31 de diciembre, junto con los principales parámetros presupuestarios actualizados para los demás subsectores de las administraciones públicas.

Además de ello, los Estados de la eurozona deben crear organismos independientes para llevar a cabo un seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias (art. 5), en particular, del OMP y de las de reglas presupuestarias numéricas mencionadas en el artículo 5 de la Directiva 2011/85/UE.

Para llevar a cabo esta supervisión reforzada, los países del euro deben presentar anualmente a la Comisión y al Eurogrupo, a más tardar el 15 de octubre, un proyecto de plan presupuestario para el año siguiente, que será coherente con todos los instrumentos de la supervisión general y debe tener un contenido bastante detallado, que se establece en el art. 6.3 del Reglamen-

to. Una vez recibidos los proyectos de planes presupuestarios nacionales, la Comisión lleva a cabo una evaluación global y otra por cada país.

La evaluación global de la situación presupuestaria y de las perspectivas de la zona del euro en su conjunto es realizada por la Comisión basándose en las perspectivas presupuestarias nacionales y su interacción en la zona, a la luz de las previsiones económicas más recientes de los servicios de la Comisión e incluyendo un análisis de sensibilidad que ofrezca una indicación de los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas en caso de una evolución económica, financiera o presupuestaria adversa. Asimismo, si procede, esbozará medidas destinadas a reforzar la coordinación de las políticas presupuestarias y macroeconómicas en la zona euro (art. 7.4).⁵⁹

La evaluación individual es realizada por la Comisión mediante un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de cada país, que aprobará lo antes posible y a más tardar el 30 de noviembre (art. 7.1).⁶⁰ Cuando la Comisión constate un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el PEC, adoptará su dictamen en un plazo de dos semanas a partir de la fecha de presentación del proyecto de plan presupuestario y solicitará la presentación de un proyecto de plan presupuestario revisado a la mayor brevedad, a más tardar en un plazo de tres semanas después de la fecha de su dictamen (art. 7.2). La Comisión adoptará un nuevo dictamen sobre la base del proyecto de plan presupuestario revisado a la mayor brevedad, a más tardar en un plazo de tres semanas a partir de la fecha de presentación del proyecto de plan presupuestario revisado, que se hará público, se presentará al Eurogrupo y, a petición del parlamento del Estado miembro

⁵⁹ La evaluación global de 2015 se contiene en el documento COM (2014) 907 final, de 28.11.2014, «Evaluación global de los proyectos de planes presupuestarios», 2015.

⁶⁰ Las evaluaciones individuales de 2015 de los 16 Estados de la zona euro (Chipre y Grecia quedan excluidos por estar bajo programa de ajuste económico) están disponibles en la web de la DG ECFIN en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm.

En la evaluación de los planes presupuestarios de 2015, la Comisión no ha detectado incumplimiento grave del PEC, aunque hay varios Estados con ajustes presupuestarios por debajo de lo que les exige el PEC y otros con riesgo de llegar a dicha situación. En concreto, cinco países (Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Eslovaquia), han presentado proyectos de planes presupuestarios conformes al PEC; los proyectos de cuatro Estados (Estonia, Letonia, Eslovenia y Finlandia) son globalmente conformes al PEC, porque podrían desviarse de su trayectoria de ajuste al OMP; y siete países (Bélgica, España, Francia, Italia, Malta, Austria y Portugal) han presentado planes con riesgo de no conformidad con las reglas del PEC por apartarse del OMP o por dificultades para cumplir el PDE en lo que respecta al déficit o a la deuda pública.

afectado o del Parlamento Europeo, la Comisión presentará su opinión al parlamento que lo haya solicitado (art. 7.3). Finalmente, el Eurogrupo debatirá los dictámenes de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios nacionales y sobre la situación presupuestaria y las perspectivas de la zona del euro en su conjunto basándose en la evaluación global realizada por la Comisión y hará públicos los debates, si procede (art. 7.5).

Como puede apreciarse estamos ante una intervención de la Comisión y del Eurogrupo bastante significativa en la política presupuestaria de los países de la zona euro, en ausencia de déficit excesivo. Es verdad que la Comisión no puede bloquear la adopción de un proyecto de presupuesto de un Estado, pero puede forzar su modificación o, al menos, instarla.⁶¹

Para los Estados de la zona euro la supervisión reforzada de su política presupuestaria se intensifica cuando el país está sometido a un procedimiento de déficit excesivo (PDE). En este caso, el Estado presentará a la Comisión y al Consejo un programa de asociación económica en el que describirá las medidas políticas y las reformas estructurales necesarias para lograr una corrección eficaz y duradera del déficit excesivo, como desarrollo de su programa nacional de reforma y de su programa de estabilidad, y teniendo plenamente en cuenta las recomendaciones del Consejo sobre la aplicación de las OGPE (art. 9.1). El programa de asociación económica se presentará al mismo tiempo que el informe del Estado dando cuenta de las medidas adoptadas para corregir su déficit excesivo ex artículo 126.7 TFUE.

El programa de asociación económica identificará y seleccionará un conjunto de prioridades concretas destinadas a aumentar la competitividad y el crecimiento sostenible a largo plazo y a eliminar las debilidades estructurales del Estado miembro afectado. Estas prioridades serán coherentes con la Estrategia Europa 2020. Cuando proceda, se identificarán posibles recursos financieros, incluidas las líneas de crédito del Banco Europeo de Inversiones y/u otros instrumentos financieros aplicables, según proceda (art. 9.2).⁶²

⁶¹ «Cette nouvelle étape de la surveillance budgétaire ne confère cependant pas à la Commission la possibilité de mettre un veto à un budget national ni même de changer directement ce plan budgétaire. De plus, l'État membre en question peut décider de ne pas suivre l'avis de la Commission; la seule sanction à laquelle il peut être soumis est que ce non-respect sera considéré comme un facteur aggravant si l'État membre est sous procédure de déficit excessif et ne respecte pas le délai qui lui a été fixé pour revenir sous le seuil des 3% du PIB pour son déficit public» (Sofia FERNANDES, «Budgets nationaux et surveillance européenne: clarifier le débat», *Policy Paper Notre Europe – Institut Jacques Delors*, n° 118, 13.10.2013, págs. 7-8).

⁶² Estos programas están disponibles en la web de la DG ECFIN en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm. Véase, por ejem-

Cuando se presente un plan de medidas correctoras en el marco de un procedimiento por desequilibrio macroeconómico, en él se pueden subsumir las medidas del programa de asociación económica (art. 9.5 Reglamento 473/2013). El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, un dictamen sobre el programa de asociación económica y el Consejo y la Comisión harán un seguimiento de la aplicación del programa y de los planes presupuestarios anuales compatibles con éste (art. 9.6). Además, el Estado de la zona euro bajo PDE tiene que cumplir los requisitos de información fijados por el artículo 10 que van desde la evaluación global de la ejecución presupuestaria de las administraciones públicas y de sus subsectores a lo largo del ejercicio, pasando por la presentación de informes semestrales o trimestrales sobre la ejecución presupuestaria a lo largo del ejercicio, hasta la realización, a petición de la Comisión, de una auditoría independiente y completa de las cuentas públicas de todos los subsectores de las administraciones públicas.

En conclusión, podemos decir que esta supervisión reforzada sobre los países de la zona euro establecida por el Reglamento 473/2013 conlleva un encorsetamiento mayor de la competencia nacional sobre la política presupuestaria que la aplicada a los países de la UE en el marco de la supervisión general. La Comisión revisa el proyecto de presupuesto y puede instar su cambio, aunque no imponer su criterio al Estado, que si tiene abierto, además, un PDE, debe presentar un programa de asociación económica.

B) La supervisión reforzada de los Estados de la zona euro con grave inestabilidad financiera: el procedimiento del Reglamento 472/2013

El Reglamento 472/2013 prevé un procedimiento de supervisión reforzada, de mayor intensidad que el explicado en el apartado precedente, para los países de la zona euro con grave inestabilidad financiera en el que el protagonismo de la Comisión es muy relevante. A este procedimiento serán sometidos por la Comisión dos tipos de países de la zona euro, a saber:

- Los Estados cuya estabilidad financiera experimente o corra el riesgo de experimentar graves dificultades que puedan provocar efectos de desbordamiento adversos en otros Estados de la zona del euro. Esta situación será determinada por la Comisión teniendo en cuenta el mecanismo de alerta

plo, el Programa de Partenariado Económico del Reino de España 2013, disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2013-10-01_es_-_epp_es.pdf .

temprana del procedimiento de desequilibrio macroeconómico o, si está disponible, al examen en profundidad más reciente, y realizando una evaluación global que tendrá en cuenta las condiciones de endeudamiento de dicho Estado, el perfil de vencimiento de sus obligaciones de deuda, la solidez de su marco presupuestario, la sostenibilidad a largo plazo de sus finanzas públicas, la importancia de la carga de su deuda y el riesgo de contagio de tensiones graves de su sector financiero a su situación presupuestaria o al sector financiero de otros Estados de la zona euro (art. 2.1). La Comisión puede oír al Estado antes de decidir someter a esta supervisión más reforzada y dicha decisión la comunica al BCE, en su calidad de supervisor en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), a las Autoridades Europeas de Supervisión y a la Junta Europea de Riesgo Sistémico.

- Los Estados que reciban una ayuda financiera con carácter preventivo de uno o varios otros Estados miembros o terceros países, del MEEF, del MEDE, de la FEEF o de otra institución financiera internacional pertinente, como el FMI (art. 2.3). La Comisión no someterá a esta supervisión más reforzada a los países de la zona euro que reciban una ayuda financiera de carácter preventivo en forma de una línea de crédito no supeditada a la adopción de nuevas medidas nacionales de ajuste, en tanto la línea de crédito no se utilice. Los países de la zona euro con asistencia financiera vinculada a la aplicación de un programa de ajuste económico se someten a la supervisión intrusiva prevista en los artículos 7 y siguientes del Reglamento 472/2013, que veremos en el epígrafe siguiente.

Esta supervisión más reforzada de países de la zona euro con inestabilidad financiera grave se concibe como un elemento adicional a los instrumentos de la supervisión general y a la supervisión reforzada de los países de la eurozona, que siguen vinculando al Estado. El valor añadido de esta supervisión extra reforzada se concentra en una vigilancia más estrecha del sector financiero del país, en la que colabora el BCE estrechamente con la Comisión. De esta manera, el Estado con graves dificultades financieras deberá, a petición de la Comisión (art. 3.3 y 4):

- comunicar al BCE, en su calidad de supervisor, la información desagregada relativa a la evolución de su sistema financiero, incluido un análisis de los resultados de las pruebas de resistencia o los análisis de sensibilidad;
- realizar, bajo la supervisión del BCE, las pruebas de resistencia o los análisis de sensibilidad que sean necesarios para evaluar la capacidad

de recuperación del sector financiero frente a diversas perturbaciones macroeconómicas y financieras.

- presentar evaluaciones periódicas de su capacidad de supervisión del sector financiero en el marco de una revisión específica inter pares realizada por el BCE.
- comunicar a la Comisión cualquier información necesaria para el seguimiento de los desequilibrios macroeconómicos de conformidad con el Reglamento nº 1176/2011.

Para verificar los progresos realizados por dicho Estado miembro en la aplicación de estas medidas, la Comisión, en coordinación con el BCE y con el FMI, llevará a cabo misiones periódicas de evaluación en el Estado miembro sometido a la supervisión más reforzada (art. 3.5). Si la Comisión concluye que se necesitan nuevas medidas y que la situación financiera y económica del Estado tiene importantes consecuencias negativas para la estabilidad financiera de la zona del euro o de sus Estados miembros, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá recomendar a dicho Estado que adopte medidas correctoras preventivas o elabore un proyecto de programa de ajuste macroeconómico (art. 3.7), con lo que se pasaría a la supervisión intrusiva. Sin duda, la supervisión más reforzada de los países de la zona euro es la antesala de la supervisión intrusiva y en el futuro se aplicará, en su caso, para no llegar a ella.

De la misma manera, también se aplica la supervisión más reforzada a países de la zona euro que han salido con éxito de un programa de ajuste macroeconómico vinculado con asistencia financiera (art. 14.2 Reglamento 472/2013). Este es el caso en la actualidad de Irlanda, Portugal y España, que están sometidos a esta vigilancia post programa prevista por el artículo 14 del Reglamento 472/2013, según el cual todo Estado miembro será sometido a una supervisión con posterioridad a la realización del programa en tanto no haya reembolsado como mínimo el 75 % de la ayuda financiera recibida de uno o varios Estados miembros, del MEEF, del MEDE o de la FEEF. El Consejo, previa propuesta de la Comisión y por mayoría cualificada inversa, podrá prorrogar la duración de la supervisión posterior al programa en caso de riesgo persistente para la estabilidad financiera o la sostenibilidad presupuestaria del Estado miembro. Además del control que supone el procedimiento de supervisión más reforzada, la Comisión llevará a cabo, en coordinación con el BCE, misiones de evaluación periódicas en el Estado miembro sometido a una supervisión posterior al programa para valorar su situación económica, fiscal y financiera y, sobre esta base, el Consejo, a propuesta de

la Comisión y por mayoría cualificada inversa, podrá recomendarle la adopción de medidas correctoras (art. 14.3 y 4).

C) *La supervisión reforzada de los países de la zona euro con desequilibrios macroeconómicos excesivos*

Como se ha indicado en un epígrafe precedente, el procedimiento por desequilibrio macroeconómico (PDM) consta de dos componentes: uno preventivo, que se regula en el Reglamento 1176/2011 y se aplica a todos los países de la UE como un elemento de la supervisión general; y un componente sancionador o corrector, regulado en el Reglamento 1174/2011⁶³ y que se traduce en una supervisión reforzada para los países de la eurozona.

El componente corrector del PDM supone la posibilidad de imponer sanciones a los países de la zona euro que incurren en desequilibrios excesivos y no los eliminan siguiendo las indicaciones del Consejo en el marco de la fase preventiva del PDM. El artículo 3 del Reglamento 1174/2011 permite que el Consejo, por mayoría cualificada inversa y recomendación de la Comisión, adopte una decisión en la que imponga un depósito con intereses al Estado infractor, que se convertirá en multa si persiste el incumplimiento al año siguiente. Se puede imponer también multa al Estado de la zona euro cuando en dos ocasiones el Consejo considere insuficiente el plan de medidas correctoras de los desequilibrios macroeconómicos presentado por el Estado. El depósito con intereses o la multa anual equivaldrán al 0,1 % del PIB del Estado correspondiente al año anterior y la cuantía de las multas se asignará al MEDE.

Por el momento, no se ha producido ningún caso de aplicación de las sanciones que contempla el mecanismo corrector del PDM. Sobre la efectividad de dichas sanciones, podemos hacer las mismas consideraciones aplicables a las sanciones en el marco del PEC, de manera que su función es claramente disuasoria, pero la probabilidad de su aplicación es remota. Ciertamente, un Estado con un desequilibrio económico persistente, estará seguramente en mejor situación financiera que un Estado con déficit excesivo, por lo que el efecto de la sanción pecuniaria sobre la evolución de su economía no sería tan negativo. No

⁶³ Reglamento (UE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (DO L 306, de 23.11.2011, p. 8).

obstante, no parece muy plausible sancionar a un Estado por un desequilibrio económico, pongamos una burbuja inmobiliaria o una balanza comercial muy excedentaria, si su economía funciona globalmente bien.

3. LA SUPERVISIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA INTRUSIVA DE LOS PAÍSES SOMETIDOS A UN PROGRAMA DE AJUSTE ECONÓMICO

Como se ha indicado previamente, la autonomía económica y presupuestaria de los países de la UE se reduce a medida que su situación financiera empeora, hasta prácticamente desaparecer cuando el Estado miembro necesita asistencia financiera de la UE y se ve compelido a aplicar un programa de ajuste económico. Los países de la zona euro en esta situación quedan sometidos a una supervisión económica y presupuestaria intrusiva, cuya regulación resulta de la combinación de las normas del Tratado MEDE con las del Reglamento 472/2013. Antes de analizarla en detalle es necesario explicar brevemente como se han desarrollado los mecanismos de asistencia financiera en la UE a raíz de la crisis de 2010.

A) *El desarrollo de mecanismos de asistencia financiera*

La crisis económica de 2008 disparó el endeudamiento de muchos Estados miembros de la UE y la situación financiera de algunos de ellos empeoró tanto en 2010 que surgieron dudas sobre su capacidad para afrontar el pago de su deuda pública y su financiación en los mercados de capitales se encareció notablemente. Estas dificultades han afectado tanto a los países de la zona euro como a los que no han adoptado todavía la moneda única.⁶⁴

⁶⁴ Para hacer frente a las dificultades de balanza de pagos de los países que no han adoptado el euro, el artículo 143 TFUE fue desarrollado por el Reglamento (CE) n° 332/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros (DO L 053, 23.2.2002, p. 1), modificado por el Reglamento (CE) n° 431/2009 del Consejo, de 18 de mayo de 2009 (DO L 128, de 27.5.2009, p. 1). Estos reglamentos crearon un mecanismo de ayuda financiera del que se han beneficiado varios países de la UE afectados por la crisis, pero no pertenecientes a zona euro, como es el caso de Hungría, Letonia y Rumania, que ha recibido también préstamos del FMI (Ver la web de la DG ECFIN de la Comisión en la dirección http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm).

El primer país de la zona euro en padecer la crisis de la deuda soberana fue Grecia y, ante la inexistencia de un mecanismo de gestión de crisis, los Estados de la zona euro decidieron conceder asistencia financiera a Grecia el 2 de mayo de 2010 mediante un paquete de préstamos bilaterales por valor de 80.000 millones de euros, completados con una ayuda adicional del FMI de 30.000 millones de euros, lo que elevó el monto del rescate a 110.000 millones de euros. Esta asistencia financiera se condicionó a la aplicación por parte de Grecia de un exigente programa de ajuste económico negociado por el Gobierno griego con la Comisión, el BCE y el FMI, que debía mejorar la situación económica de Grecia para que ésta devolviera los préstamos en un plazo de tres años.⁶⁵

Como la presión de los mercados continuaba, los países de la eurozona dieron un paso adicional al establecer en el Consejo Ecofin de 10 de mayo de 2010 el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), dotado con 500.000 millones de euros, a los que se unieron 250.000 millones de euros comprometidos por el FMI para los países de la zona euro con problemas de financiación. Este MEEF se estableció con dos elementos, a saber:

- Un elemento de la UE: el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, regulado en el Reglamento nº 407/2010,⁶⁶ de un montante de 60.000 millones de euros.
- Un elemento internacional: la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF), que se articuló como una entidad instrumental de titulación de activos, establecida por acuerdo entre los Estados miembros de la zona euro y con capacidad para garantizar a prorrata préstamos por importe de hasta 440.000 millones de euros.⁶⁷

⁶⁵ Documento del Eurogrupo «Statement on the support to Greece by Euro area Members States», de 11.03.2010. El programa de ajuste económico de Grecia también puede consultarse en COMISIÓN EUROPE: The Economic Adjustment Programme for Greece, *European Economy, Occasional Papers* nº 61, mayo de 2010.

⁶⁶ Reglamento (UE) nº 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera (DO L 118, de 12/05/2010 p. 1). Su base jurídica fue el artículo 122.2 TFUE, interpretado de manera bastante forzada por el Consejo al entender que tales dificultades de los países de la zona euro con su deuda podían estar causadas por un deterioro grave del contexto económico y financiero internacional, causante de un acentuado deterioro de las posiciones de déficit y de deuda de los Estados miembros y que constituyera una seria amenaza para la estabilidad financiera de la UE en su conjunto.

⁶⁷ Se trataba de una organización internacional creada mediante la conclusión por los Estados de la zona euro del Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Fi-

Varios Estados se opusieron a la propuesta de la Comisión de establecer sólo el mecanismo del Reglamento nº 407/2010 y obligaron a la creación sin mucha lógica de una organización internacional, la FEEF, para gestionar los rescates financieros de Estados con dificultades, poniendo a disposición de ésta la gestión de la mayoría de los fondos con objeto de garantizarse un mayor control.⁶⁸

Tanto el Mecanismo como la Facilidad permitían la concesión de asistencia financiera en forma de un préstamo o de una línea de crédito concedida al Estado miembro con graves dificultades financieras, pero condicionado a la aplicación por éste de un programa de ajuste económico y financiero, que debía describir las diferentes medidas orientadas a restablecer la estabilidad financiera. En el caso del Mecanismo se aplicaba un procedimiento comunitario, con solicitud ante la Comisión y decisión del Consejo, mientras que en la Facilidad el procedimiento estaba controlado por los Estados accionistas. En la práctica, se produjo una clara deriva hacia el intergubernamentalismo, porque se asoció también al FMI en la elaboración de los programas de ajuste y en la vigilancia de su aplicación.

nanciera (BOE nº 164, de 11.07.2001), completado con los Estatutos de la FEEF, que se crea como sociedad anónima constituida en Luxemburgo y denominada «European Financial Stability Facility, Société Anonyme», de la que son accionistas los Estados de la zona euro. El Acuerdo marco de la FEEF entró en vigor el 4 de agosto de 2010 y se aplicó hasta el 30 de junio de 2013. Se acordó la creación de este mecanismo temporal y externo a la UE en el Consejo Ecofin de 9 de mayo de 2010, mediante un Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros pertenecientes a la zona del euro, reunidos en el seno del Consejo de la UE, y una Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los 27 Estados miembros de la UE habilitó a la Comisión para intervenir en la actuación de la FEEF. Véase la página web de la FEEF <http://www.efsf.europa.eu/>, así como los análisis de Francesco MARTUCCI, «La solidarité intéressée dans la zone euro: les mécanismes de stabilité», *Etudes européennes*, 2012, págs. 7-9; Roberto CISOTTA; Annamaria VITERBO, «La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact», *Il diritto dell'Unione europea*, nº 2, 2012, págs. 323-366; Ralf JANSEN, «The European Financial Stability Facility (EFSF) and the European Stability Mechanism (ESM) – A legal overview», *Euredia: Revue Européenne de droit bancaire et financier*, nº 4, 2011, págs. 417-425.

⁶⁸ El recurso a instrumentos de derecho internacional público para articular los mecanismos de rescate de países de la zona euro ha sido bien analizado por Bruno DE WITTE, «Using International Law in the Euro Crisis», *ARENA Working Paper* nº 4, 2013; Antonio PASTOR PALOMAR, «El derecho internacional en los mecanismos de rescate financiero en la zona euro», en Francisco ALDECOA LUZARRAGA; Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA; Monserrat ABAD CASTELOS (eds.), *Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera y económica: el papel de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 283-310.

Inicialmente, la enorme cuantía de este MEEF (750.000 millones de euros) calmó los mercados pero luego se reprodujeron los ataques especulativos contra la deuda de algunos Estados, de manera que Irlanda⁶⁹ primero en 2010 y luego Portugal en 2011⁷⁰ tuvieron que solicitar asistencia financiera del MEEF. El primer programa de ajuste macroeconómico de Grecia no dio los resultados esperados y el 14 de marzo de 2012 el Eurogrupo aprobó el segundo programa de ajuste macroeconómico para Grecia.⁷¹

Como la FEEF se estableció hasta junio de 2013, los Estados acordaron en el Consejo Europeo de diciembre de 2010 llevar a cabo una modificación del artículo 136 TFUE para crear un mecanismo de estabilidad con carácter

⁶⁹ El 21 de noviembre de 2010 las autoridades irlandesas solicitaron ayuda financiera de la UE y del FMI y el 28 de noviembre de 2010 se alcanzó un acuerdo a nivel técnico en torno a un paquete global de medidas para el período 2010-2013, que se plasmó en la Decisión 2011/77/UE. La cuantía del rescate irlandés para el período diciembre de 2010-diciembre 2013 ha sido de 85.000 millones EUR con el reparto siguiente: 22.500 millones de euros con cargo al MEEF establecido por el Reglamento 407/2010; 17.700 millones de la FEEF; 4.800 millones en forma de préstamos bilaterales del Reino Unido, Suecia y Dinamarca; y 22.500 millones del FMI. El propio Estado irlandés aportó 17.500 millones de su reserva de caja del Tesoro y de las contribuciones del Fondo Nacional de Reserva para Pensiones. Al igual que en el caso de Grecia, Irlanda ha tenido que aplicar un duro programa de ajuste económico y financiero para recibir esta ayuda de la UE tal como se puede ver en el documento de la COMISIÓN EUROPEA, «The Economic Adjustment Programme for Ireland», *European Economy, Occasional Papers* n° 76, febrero de 2010. Toda la información sobre la gestión y aplicación del programa de asistencia financiera a Irlanda está disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/ireland/index_en.htm.

⁷⁰ El 6 de abril de 2011 Portugal solicitó ayuda financiera de la UE y el Consejo Ecofin aprobó el 17 de mayo de 2011 un paquete de ayuda para Portugal de 78.000 millones de euros para un periodo de tres años, de los que el MEEF aportó 26.000 millones, la FEEF otros 26.000 millones y el FMI los 26.000 millones de euros restantes. El duro programa de ajuste económico y financiero para recibir esta ayuda de la UE aplicado por Portugal puede ver en el documento de la COMISIÓN EUROPEA, «The Economic Adjustment for Portugal», *Occasional Papers*, n° 79, junio de 2011. Toda la información sobre la gestión y aplicación del programa de asistencia financiera a Portugal está disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/portugal/index_en.htm

⁷¹ Se concedió a este país una asistencia financiera adicional de 130.000 millones de euros para el periodo 2012-2014, de los cuales 102.000 fueron aportados por la FESF y 28.000 por el FMI, sumándose ambas cantidades a los remanentes no desembolsados aún del primer rescate. COMISIÓN EUROPEA, «The Second Economic Adjustment Programme for Greece», *European Economy. Occasional Papers*, n° 94, marzo de 2012. Toda la información está disponible en la web de la DG ECFIN de la Comisión en http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm .

permanente. Dada la debilidad de la base jurídica del artículo 122.2 TFUE, el Consejo Europeo decidió activar el procedimiento de revisión simplificado del artículo 48 TUE y adoptó la Decisión 2011/199/UE,⁷² que añade al artículo 136 TFUE el siguiente apartado:

«3. Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas».

A la vez que esta revisión simplificada del derecho originario y sin esperar a su entrada en vigor, los países de la zona euro decidieron recurrir a un instrumento de derecho internacional público para crear un mecanismo de asistencia financiera de carácter permanente para la zona euro, al que se denominó Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Los Estados de la zona euro firmaron el Tratado Constitutivo del MEDE el 2 de febrero de 2012,⁷³ que entró en vigor el 27 de septiembre de 2012, comenzando a funcionar el MEDE desde el 8 de octubre de ese mismo año.

El TJUE en la sentencia *Pringle* consideró que la Decisión 2011/199/UE había sido adoptada válidamente de conformidad con el procedimiento simplificado de revisión del artículo 48.6 TFUE y que esta Decisión no crea ninguna base jurídica con vistas a permitir que la Unión emprenda una acción que no fuera posible antes de la entrada en vigor de la modificación del TFUE, por lo que la posibilidad de los Estados miembros de celebrar y ratificar el Tratado MEDE no estaba subordinada a la entrada en vigor de dicha Decisión.⁷⁴

El MEDE se articula como una organización internacional de derecho internacional⁷⁵ público con sede en Luxemburgo, creada mediante un tratado

⁷² Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro (DO L 91, de 6.4.2011, p. 1).

⁷³ BOE n° 239, de 4.10.2012.

⁷⁴ Sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Pringle* ECLI:EU:C:2012:756, apartados 72, 73, 109 y 185.

⁷⁵ Sobre la naturaleza jurídica del MEDE, véanse, entre otros, los análisis de Alberto DE GREGORIO MERINO, «Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: The mechanisms of financial assistance», *CMLRev.*, vol. 49, n° 5, 2012,

entre los Estados miembros de la zona del euro, al que se le anexa su estatuto. Se sigue, aunque con diferencias, el modelo de la FESF,⁷⁶ a la que sustituye, sustrayendo del derecho de la UE este mecanismo permanente de asistencia financiera, con la justificación de que no había base jurídica para crearlo y por la oposición de algunos Estados miembros a ofrecer solidaridad financiera transitoria a sus socios de la UE en dificultades. No se optó por la utilización del mecanismo de las cooperaciones reforzadas, previsto en el artículo 20 TUE y en los artículos 326-334 TFUE, tal como proponen algunos autores.⁷⁷

Según el artículo 1 de su Tratado constitutivo, el objetivo del MEDE es movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros. Como se desprende de esta disposición y de varios considerandos del Tratado, el MEDE es un mecanismo de asistencia financiera que establece una solidaridad interesada entre los países de la zona euro, porque dicha solidaridad se pone al servicio de la estabilidad.⁷⁸ Su capital suscrito es de 705.000 millones de euros y su capacidad crediticia de 500.000 millones, pudiendo, además, obtener fondos a través de la emisión de instrumentos financieros o mediante la celebración de acuerdos o convenios de índole financiera o de otro tipo con sus propios miembros, entidades financieras u otros terceros (art. 3). Su estructura institucional está inspirada en la

págs. 1613-1646; Yolanda MARTÍNEZ MATA, «El Mecanismo Europeo de Estabilidad: Complemento de los instrumentos de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la zona Euro» en Andreu OLESTI RAYO(coord.), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Marcial Pons-Centro de Estudios Internacionales, Madrid, 2013, págs. 75-89; A. MEYER-HEINE, «Le TFUE et l'assistance financière à un Etat membre. Réflexions liées à la mise en place du MES», *Revue de l'Union Européenne*, nº 574, 2014, págs. 12-38.

⁷⁶ Véase al respecto el análisis de Alberto DE GREGORIO MERINO, *op. cit.*, , pp. 1622-1624.

⁷⁷ Michael SCWARZ, «A Memorandum of misunderstanding – The doomed road of the European Stability Mechanism and a possible way out: enhanced cooperation», *CMLRev.*, nº 51, 2014, págs. 389-424.

⁷⁸ Esta idea es muy bien señalada por Francesco MARTUCCI, «Ambivalences économiques et monétaires: réflexions sur deux traités», en Chahira BOUTAYEB, *La Constitution, l'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet*, Publication de la Sorbonne, París, 2013, págs. 717- 723.

del FMI,⁷⁹ ya que tiene un Consejo de Gobernadores, formado por los Ministros de Economía de la zona euro y presidido por el Presidente del Eurogrupo, y un Consejo de Administración, integrado por altos funcionarios de dichos ministerios, así como un Director Ejecutivo elegido por cinco años con posibilidad de renovación y que es el alemán Klaus Regling y demás personal propio que se considere necesario (art. 4.1). Su procedimiento decisorio también nos recuerda al del Fondo, ya que cada Estado no tiene un voto, sino que los votos depende del capital aportado al MEDE, que se establece con la misma clave de reparto del BCE (art. 11) y las decisiones se pueden adoptar de común acuerdo, por mayoría cualificada o por mayoría simple, disponiendo los grandes Estados de una gran capacidad de influencia y control (art. 4).

El Tratado MEDE entró en vigor el 27 de septiembre de 2012 y el MEDE comenzó sus operaciones en octubre de 2012, asumiendo la actividad de la FESF en noviembre de 2012.

España solicitó al presidente del Eurogrupo el 25 de junio de 2012 asistencia financiera para recapitalizar su sistema financiero y éste aprobó en julio de 2012 un paquete de ayuda de hasta 100.000 millones de euros. Tras un análisis exhaustivo de las necesidades de capitalización de su sector financiero, España pidió el 3 de diciembre de 2012 asistencia por un valor de 41.330 millones de euros.⁸⁰ Esta asistencia fue instrumentada a través de la FESF y la absorción de ésta por el MEDE hizo que el programa de rescate español pasara al MEDE mediante el Acuerdo de Facilidad de Asistencia Financiera firmado el 12 de noviembre de 2012 entre el MEDE, España, el Banco de España y el FROB, pero manteniendo el status de los préstamos de la FESF (*pari passu* y no acreedor preferente tras el FMI).⁸¹

⁷⁹ Esta semejanza con el FMI ha sido puesta de manifiesto por la doctrina. Véanse, por ejemplo, Jean-Victor LOUIS, «The unexpected revision of the Lisbon Treaty and the establishment of the European Stability Mechanism», en Diamond ASHIAGBOR; COUNTOURIS; Ioannis LIANOS (eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, 2012, p. 319; Matias RUFFERT, «The European debt crisis and European Union Law», *CMLRev.*, vol. 48, n° 6, 2011, p. 1789.

⁸⁰ España solicitó 36.968 millones de euros para las cuatro entidades nacionalizadas (BFABankia, Catalunya Banc, NCG Banco y Banco de Valencia), así como los 2.500 millones de euros destinados a la aportación del FROB a la Sareb (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria). Además, el 28 de enero de 2013 España pidió 1.860 millones de euros para la recapitalización de los siguientes bancos: Banco Mare Nostrum, Banco Ceiss, Caja 3 y Liberbank.

⁸¹ Véase, <http://www.esm.europa.eu/assistance/spain/> y Cumbre del Euro de 29 de junio de 2012, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf.

El MEDE se activó también para conceder asistencia financiera a Chipre por la difícil situación de su sobredimensionado sistema financiero. El programa de ajuste macroeconómico fue aprobado por el Eurogrupo el 25 de marzo de 2013 y el MEDE aprobó la concesión de un préstamo (art. 18 Tratado MEDE) a Chipre el 24 de abril de 2013 por valor de 9.000 millones de euros, que se combinó con otro préstamo del FMI de 1.000 millones.⁸²

Tras la victoria electoral de Syriza, partido contrario a las medidas de ajuste económico aplicadas por Grecia a raíz de los dos rescates de la UE/FMI, y el cambio de Gobierno en Grecia, se ha producido una tensa negociación con los demás países de la zona euro que ha desembocado en las decisiones del Eurogrupo de 20 y 24 de febrero de 2015 aceptando una extensión por cuatro meses del segundo programa de ajuste con obligación por parte de Grecia de adoptar una serie de medidas adicionales de ajuste.⁸³ Este acuerdo transitorio permitirá una negociación más sosegada del previsible tercer paquete de ayuda financiera a Grecia, que corresponderá ya adoptar al MEDE, porque el Estado heleno no es aún capaz de financiarse en los mercados y continúa necesitando asistencia financiera de la UE.

Los programas de ajuste de Irlanda, Portugal y España han tenido éxito y estos tres países ya los han terminado y han vuelto a financiarse en los mercados,⁸⁴ permaneciendo en la vigilancia posterior al programa de ajuste, prevista en el Reglamento 472/2013. El programa de Chipre termina en 2016 y aún es pronto para saber si tendrá éxito y permitirá que Chipre vuelva a los mercados sin requerir una nueva asistencia financiera.

⁸² COMISIÓN EUROPEA, «The Economic Adjustment Programme for Cyprus», European Economy, Occasional Paper nº 149, mayo de 2013. Ver toda la información y documentación en la web del MEDE en la dirección <http://www.esm.europa.eu/assistance/cyprus/index.htm>.

⁸³ Ambas declaraciones pueden consultarse en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/?fn%5B%5D=780>. Para un análisis de la situación, véase el comentario de Michael IOANNIDIS, *How Strict is «Strict Conditionality»? The New Eurozone Agreement on Greece*, 13 de marzo de 2015 en el blog de la SIDI <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?author=85>.

⁸⁴ La vuelta del Estado asistido a los mercados es el primer objetivo del programa de ajuste y su consecución es un éxito, pero también es importante valorar los presupuestos económicos en los que se basa y la secuencia temporal de las medidas que incluye. Véanse al respecto los análisis de reputados economistas de la Fundación Bruegel Jean PISANY-FERRY: André SAPIR y Guntram WOLFF, «EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assesment», *Blueprint n° 19*, 2013; Guntram WOLFF, *Assessing the financial assistance programmes*», en *Euro Yearbook 2014*, Fundación ICO, 2015, págs. 51-78.

B) *La supervisión de los países rescatados*

Los instrumentos de asistencia financiera del MEDE⁸⁵ están previstos en los artículos 14-18 de su Tratado constitutivo. El principal es el préstamo para garantizar la estabilidad, aplicado en el rescate chipriota, así como la asistencia financiera a un Estado miembro para la recapitalización de sus entidades financieras (utilizado en el rescate español), la asistencia financiera precautoria mediante una línea de crédito precautoria condicionada o mediante una línea de crédito con condicionalidad reforzada, el instrumento de apoyo del mercado primario o del mercado secundario y el instrumento de la recapitalización directa de las entidades financieras.⁸⁶

Tanto los préstamos como los demás instrumentos de asistencia financiera del MEDE están, según el artículo 12 del Tratado MEDE, sujetos «a estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido. Dicha condicionalidad podrá adoptar diversas formas, desde un programa de ajuste macroeconómico hasta una obligación de cumplimiento continuo de las condiciones de elegibilidad preestablecidas». El nuevo artículo 136.3 TFUE también hace depender la asistencia financiera del cumplimiento de estrictas condiciones. El TJUE en su sentencia Pringle consideró esta estricta condicionalidad como un requisito general para la compatibilidad de cualquier mecanismo de asistencia financiera con la prohibición del *no bailing out* del artículo 125 TFUE. La condicionalidad, añade el TJUE, garantiza que, cuando contraigan deudas, los Estados miembros permanezcan sujetos a la lógica del mercado y esta disciplina contribuye a escala de la Unión a la realización de un objetivo superior, a saber, el mantenimiento de la estabilidad financiera de la unión monetaria.⁸⁷ Por ello, concluye que el artículo 125 TFUE prohíbe a la Unión y a los Estados miembros la concesión de una asistencia financiera cuyo efecto fuera debilitar la incitación del Estado miembro beneficiario de esa asistencia a seguir una política presu-

⁸⁵ Véase la exhaustiva y clara explicación del documento del MEDE, *Frequently Asked Questions on the European Stability Mechanism (ESM)*, de 3 febrero de 2015.

⁸⁶ La recapitalización directa de entidades financieras se ha sido añadido en diciembre de 2014 en aplicación del artículo 19 del Tratado MEDE y tras la ratificación por todos los Estados partes, como un instrumento vinculado con la unión bancaria, que permite al MEDE utilizar hasta 60.000 millones de euros para la recapitalización directa de bancos sometidos a la supervisión del BCE sin intermediación del Estado de sede de dichas entidades. MEDE, *FAQ on the ESM direct recapitalisation instrument*, 8 de diciembre de 2014,

⁸⁷ Sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle ECLI:EU:C:2012:756, apartado 135.

puentaria sana. La asistencia financiera del MEDE cumple esta exigencia, ya que no permite a los Estados con necesidades financieras recibir asistencia sin estricta condicionalidad, evitando así el riesgo moral⁸⁸ que podría producirse en caso contrario y, además, el MEDE no asumirá la garantía de las deudas del Estado miembro beneficiario, que seguirá siendo responsable de sus compromisos financieros frente a sus acreedores.⁸⁹ Por tanto, detrás de la asistencia financiera hay solidaridad,⁹⁰ ya que el Estado asistido recibe financiación en buenas condiciones y a largo plazo, pero interesada, ya que está orientada a la consecución de la estabilidad financiera de la zona euro.

El procedimiento de concesión del rescate está regulado en el artículo 14 del Tratado MEDE,⁹¹ según el cual el Estado necesitado solicita la asistencia

⁸⁸ Este argumento de la eliminación del riesgo moral mediante la condicionalidad de la asistencia financiera es aplicable también al Programa OMT del BCE, ya que éste condiciona la compra de deuda pública de un Estado sometido a un programa de ajuste al cumplimiento de éste (conclusiones de 14 de enero de 2015 en el asunto C 62/14, Gauweiler y otros ECLI:EU:C:2015:7, punto 141).

⁸⁹ Sentencia Pringle, *cit.*, apartados 136-138. Véanse los comentarios de Vestert BORGER, «The ESM and the European Court's Predicament in Pringle», *German Law Journal*, vol. 14, n° 1, 2013, p. 132; Luis M. HINOJOSA MARTÍNEZ, «La compatibilidad del Mecanismo Europeo de Estabilidad con el derecho europeo: jurisprudencia para tiempos de crisis», en Diego J. LIÑÁN NOGUERAS; Antonio SEGURA SERRANO (eds.), *Las crisis políticas y económicas: nuevos escenarios internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014, págs. 212-240; Alicia HINAREJOS, «The Court of Justice of the EU and the legality of the European Stability Mechanism», *The Cambridge Law Journal*, n° 2, 2013, págs. 237-240; David ORDÓÑEZ SOLÍS, «De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la sentencia Pringle», *RGDE*, n° 29, 2013, págs. 1-23; Rainer PALMSTORFER, «To Bail Out or not To Bail Out? The Current Framework of Financial Assistance for Euro Area Member States Measured Against the Requirements of EU Primary Law», *ELRev.*, n° 3, 2012, p. 778; Bruno DE WITTE; Thomas BEUKERS, «The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle», *CMLRev.*, n° 4, 2013, p. 830; Daniel THYM; Mattias WENDEL, «Préserver le respect du droit dans la crise; la Cour de justice, le MES et le mythe du déclin de la Communauté de droit (arrêt Pringle)», *CDE*, n° 3, 2012, págs. 733-757.

⁹⁰ A ella se refiere la abogada general Kokott en sus conclusiones en el asunto Pringle, *cit.*, ECLI:EU:C:2012:675, puntos 142 y 143 para mantener una interpretación restrictiva del artículo 125 TFUE. No obstante, el Tribunal en su sentencia no menciona expresamente este principio de solidaridad como criterio interpretativo aplicable al artículo 125 TFUE. Véanse los comentarios de Alison MCDONNELL, «Solidarity, Flexibility and the Euro-crisis: Where Do Principles Fit In?», en Lucia Serena ROSSI; Federico CASOLARI (EDS.), *The EU after Lisbon*, Springer, 2014, págs. 79-82.

⁹¹ Para cada instrumento, el MEDE ha adoptado directrices que completan el procedimiento del artículo 13 del Tratado MEDE. Todas ellas están disponibles en la web del MEDE en la dirección <http://www.esm.europa.eu/about/legal-documents/index.htm>.

financiera y, tras la evaluación de la Comisión y del BCE (así como del FMI, siempre que ello sea posible), el Consejo de Gobernadores del MEDE decide, en su caso, el apoyo a la estabilidad al miembro del MEDE en cuestión mediante un instrumento de asistencia financiera. En este caso, dicho Consejo encomienda a la Comisión Europea negociar con el miembro del MEDE en cuestión —en coordinación con el BCE y, cuando ello sea posible, conjuntamente con el FMI— un Memorándum de Entendimiento en el que se defina con precisión la condicionalidad asociada al instrumento de asistencia financiera. El contenido de este Memorándum reflejará la gravedad de las deficiencias que habrá que abordar y el instrumento de asistencia financiera elegido. Paralelamente, el Director Ejecutivo del MEDE preparará una propuesta de acuerdo de servicio de asistencia financiera para su aprobación por el Consejo de Gobernadores, que incluirá los términos financieros y las condiciones y los instrumentos elegidos. La Comisión Europea firmará el Memorándum de Entendimiento en nombre del MEDE y el Consejo de Administración aprobará el acuerdo de servicio de asistencia financiera.

El Reglamento 472/2013 ha conectado el impacto de la condicionalidad de la asistencia financiera del MEDE con el conjunto de los procedimientos de supervisión macroeconómica y presupuestaria de la UE.⁹² En concreto, este Reglamento establece una supervisión intrusiva y muy intensa para los Estados de la zona euro que reciben asistencia financiera condicionada a la aplicación de un programa de ajuste macroeconómico (arts.7-17)⁹³ y una supervisión reforzada mucho menos intrusiva para los Estados con asistencia financiera no condicionada a aplicación de programa (arts. 2-6), a los que se les aplica también el Reglamento 473/2013. Los Estados sometidos a programa de ajuste macroeconómico pierden casi por completo su soberanía económica y presupuestaria durante el periodo de aplicación de dicho programa.

Según establece el artículo 12.7 del Reglamento 472/2012, el Estado miembro que solicite ayuda financiera de uno o varios Estados miembros o

⁹² Véase el balance realizado en el documento COM (2014) 61 final, de 6.2.2014, sobre la aplicación del Reglamento nº 472/2013. Es muy interesante el exhaustivo análisis de la condicionalidad en el Reglamento 472/2013 que realiza Michael IOANNIDIS, «EU Financial Assistance Conditionality after «Two Pack», *ZaöRV* 74, nº 1, 2014, págs. 61-104.

⁹³ El artículo 12.7 del Reglamento 472/2013 señala que «El presente artículo no será de aplicación a los instrumentos que proporcionan ayuda financiera con carácter preventivo, a los préstamos concedidos para la recapitalización de entidades financieras ni a cualquier otro nuevo instrumento financiero europeo de estabilización respecto del cual las reglas del MEDE no hayan previsto un programa de ajuste macroeconómico».

terceros países, del MEEF, del MEDE o del FMI elaborará, de acuerdo con la Comisión, que actuará en coordinación con el BCE y, cuando proceda, el FMI, un proyecto de programa de ajuste macroeconómico, que debe ser aprobado por el Consejo, pronunciándose por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión. En la elaboración del programa de ajuste se tendrá en cuenta el programa nacional de reforma del Estado miembro en cuestión en el contexto de la Estrategia Europea 2020 y también se tomarán en consideración las prácticas y las instituciones en el ámbito de la formación de salarios y de la negociación colectiva, (art. 7.1, párrafo cuarto Reglamento 472/2012), debiendo el Estado recabar la opinión de los interlocutores sociales y de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil durante la elaboración del proyecto de programa de ajuste macroeconómico, con el fin de contribuir a crear un consenso sobre su contenido (art. 8 Reglamento 472/2013) .

Las características de los programas de ajuste se perfilan en varios apartados del artículo 7 del Reglamento 472/2013.⁹⁴ Su finalidad será restablecer rápidamente una situación económica y financiera sólida y sostenible y restaurar la capacidad del Estado miembro para financiarse totalmente en los mercados financieros (art. 7.1, párrafo segundo). Su elaboración se basará en la evaluación de la sostenibilidad de la deuda pública del Estado solicitante (art. 6), que se actualizará para integrar las repercusiones de las medidas correctoras previstas negociadas con dicho Estado, y el programa de ajuste tendrá debidamente en cuenta las recomendaciones dirigidas a dicho Estado miembro en virtud de los artículos 121, 126, 136 o 148 TFUE,⁹⁵ y de las medidas adoptadas por el mismo para cumplir las recomendaciones, velando al mismo tiempo por la ampliación, el reforzamiento y la profundización de las medidas necesarias (art. 7.1, párrafo tercero). Es decir, el programa de ajuste debe ser plenamente coherente con la supervisión previa sobre el Estado y, además, la Comisión debe velar por que el Memorándum de Entendimiento firmado por ella en nombre del MEDE o del MEEF sea plenamente

⁹⁴ Ioannidis afirma lo siguiente: «Macroeconomic adjustment programmes are broad in scope; go very deep in regulating details of social and economic policies; they are supported by an elaborate monitoring mechanism; and their non-observance is tied with high costs» (Michael IOANNIDIS, *op. cit.*, p. 77).

⁹⁵ En el mismo sentido, el segundo párrafo del artículo 14.3 del Tratado MEDE afirma que «el Memorándum de Entendimiento será plenamente compatible con las medidas de coordinación de la política económica previstas en el TFUE, en particular con cualquier acto del Derecho de la Unión Europea, incluido cualquier dictamen, advertencia, recomendación o decisión que se haya dirigido al miembro del MEDE en cuestión».

coherente con el programa de ajuste macroeconómico aprobado por el Consejo (art. 7.2, párrafo segundo). Por otra parte, la aplicación del programa de ajuste económico hace que el Estado asistido pase al estadio de la supervisión intrusiva por parte de las instituciones de la UE y deja de estar sometido a la supervisión general del Semestre Europeo (art. 12 Reglamento 472/2013) y a la supervisión reforzada que se aplica mediante el Reglamento 473/2013 (art. 13 Reglamento 472/2013). Con ello, su soberanía económica y presupuestaria se reduce drásticamente.

En lo que respecta al contenido de los programas de ajuste macroeconómico, el Reglamento 472/2013 indica de forma no exhaustiva y sin sistemática algunos de los elementos que deben incluir, a saber: medidas de consolidación presupuestaria, pero que deberán tener en cuenta la necesidad de garantizar recursos suficientes para las políticas fundamentales, como la educación y la salud (art. 7.7, párrafo segundo); medidas destinadas a estabilizar los mercados y a preservar el buen funcionamiento de su sector financiero (art. 7.7, párrafo tercero); medidas destinadas a reforzar la eficiencia y la eficacia de la capacidad recaudadora y a luchar contra el fraude y la evasión fiscales con el fin de incrementar sus ingresos fiscales (art. 9); el Estado debe efectuar una auditoría exhaustiva de sus finanzas públicas a fin, entre otras cosas, de evaluar las razones por las que se ha incurrido en niveles excesivos de endeudamiento y de detectar cualquier posible irregularidad (art. 7.9).

La supervisión de la ejecución del programa de ajuste corresponde a la Troika («*la Comisión, en coordinación con el BCE y, cuando proceda, el FMI*»), según prevé el artículo 7.4 del Reglamento 472/2013 y el artículo 13.7 del Tratado MEDE, debiendo el Estado miembro ofrecer a la Comisión y al BCE su total cooperación, en particular, toda la información que consideren necesaria para la supervisión del programa de ajuste macroeconómico. Si la capacidad administrativa del Estado para ejecutar el programa es insuficiente, puede solicitar asistencia técnica de la Comisión (art. 7.8 Reglamento 472/2013).⁹⁶ La Troika es una institución peculiar, ajena a la estructura institucional de la UE, que fue creada por la necesidad de contar con la experiencia de los funcionarios del FMI para la elaboración y supervisión de la

⁹⁶ Esta posibilidad se ha utilizado con Grecia, que cuenta con el apoyo de la *Task Force for Greece* para la aplicación del segundo rescate y cuyo mandato se ha extendido hasta el 30 de junio de 2015 (ver http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm) y con Chipre, que ha recibido asistencia técnica para la ejecución de su programa de ajuste del Support Group for Cyprus (http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/cyprus/sgcy_en.htm).

aplicación de los programas de ajuste macroeconómico, ante la falta de experiencia de los funcionarios de la Comisión. Su funcionamiento es opaco y poco transparente, lo que ha generado numerosas críticas en los países asistidos y una evaluación crítica del Parlamento Europeo.⁹⁷

Si el Estado asistido ejecuta el programa satisfactoriamente y una vez concluido puede volver a financiarse en los mercados de capitales, como ha ocurrido en los casos de Irlanda, Portugal y España, dicho Estado deja de estar sometido a la supervisión intrusiva y entra en la supervisión posterior al programa hasta que reembolse como mínimo el 75% de la ayuda recibida (art. 14 Reglamento 472/2013). Esta supervisión post programa, aplicada ahora a los tres Estados antes referidos, vuelve a ser la supervisión reforzada regulada en el Reglamento 473/2013 y en los artículos 2 y 3 del Reglamento 472/2013, con la particularidad de que la Comisión llevará a cabo, en coordinación con el BCE, misiones de evaluación periódicas en el Estado miembro para valorar su situación económica, fiscal y financiera; y de que el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá recomendar al Estado miembro sometido a una supervisión posterior al programa la adopción de medidas correctoras (art. 14.2 y 3 Reglamento 472/2013).

La aplicación de los programas de ajuste económico y de los memorandos de entendimiento de la Comisión con el MEDE, el MEEF y la FEEF ha generado bastante controversia, como ha ocurrido siempre con los préstamos del FMI sometidos a una condicionalidad similar. Los Estados que se acogen a un programa de ajuste se encuentran en una situación económica y financiera muy difícil y la aplicación del programa supone un esfuerzo de ajuste muy duro y con consecuencias sociales muy intensas y, a veces, generadoras de desigualdades. Las medidas económicas incluidas en cada programa de-

⁹⁷ Esta institución ha elaborado dos informes de investigación sobre el funcionamiento de la Troika y ha aprobado una Resolución en 2014 proponiendo el establecimiento de reglas claras sobre la participación de las instituciones que conforman la Troika y la definición de una mejora en su estrategia de comunicación. La Eurocámara a largo plazo recomienda un replanteamiento radical de la Troika, haciendo opcional la participación del FMI, considerando al BCE como un simple «observador silencioso» y creando un Fondo Monetario Europeo que asuma el papel actual de la Comisión Europea. Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2014, sobre la investigación relativa al papel y las actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0239+0+DOC+XML+V0//ES>. Ver también Alvaro DE SOUSA; André SAPIR; Alesio TERZI; Guntram WOLFF (2014), *The Troika and financial assistance in the Euro area: Successes and failures*, Bruegel, Bruselas, 2014.

penden de la situación del Estado solicitante, pero su amplitud y su nivel de concreción es muy significativo y evidencian la pérdida de soberanía económica del Estado asistido. Si analizamos los programas de ajuste de Grecia, Portugal e Irlanda, estas medidas se refieren, entre otras cuestiones, a: privatizaciones de empresas y servicios públicos; reformas de la fiscalidad nacional y medidas de lucha contra la evasión fiscal; remodelación de la administración pública con reducciones de puestos de trabajo y salarios de los funcionarios, así como medidas para eliminar la corrupción; medidas de reestructuración de la seguridad social y del sistema sanitario nacional para racionalizar su funcionamiento y asegurar su viabilidad; reestructuración del sistema bancario; medidas relativas a la reforma del mercado de trabajo y a la promoción del empleo y la inclusión social; reforma del sistema judicial nacional; medidas de fomento de la competitividad en los sectores económicos más importantes.⁹⁸ El nivel de intrusión en la competencia estatal sobre la política económica y presupuestaria es enorme.⁹⁹

Desde una óptica jurídica, considero que las principales críticas que se pueden hacer a estos programas de ajuste se refieren a su compatibilidad con los derechos fundamentales protegidos por el derecho de la UE y por las constituciones nacionales y a la falta de control democrático por parte del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales sobre estos programas de ajuste. Abordaremos ahora solamente la primera crítica y la segunda se estudiará en un epígrafe posterior.

En lo que respecta a su incidencia sobre los derechos fundamentales, especialmente de contenido socioeconómico,¹⁰⁰ el TJUE señaló en la sentencia

⁹⁸ André SAPIR; Guntram B. WOLFF; Carlos DE SOUSA, Alessio TERZI, *The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures*, Bruegel, Bruselas, febrero 2014; Michael IOANNIDIS, *op. cit.*, p. 79.

⁹⁹ «Ces nouvelles relations ont été établies parce que ces pays ont de facto perdu une partie de leur souveraineté, en raison de leur incapacité à se financer sur les marchés financiers à un prix acceptable – or, «la souveraineté s'arrête là où cesse la solvabilité». Elles se fondent sur une dialectique solidarité/contrôle en vertu de laquelle les États membres ayant accepté de secourir financièrement leurs homologues réclament en contrepartie de pouvoir peser sur leur solvabilité à moyen terme, et donc sur les choix budgétaires, économiques et sociaux immédiats» (Yves BERTONCINI; António VITORINO, *Réformer la gouvernance européenne pour une fédération d'états nations plus légitime et plus efficace*, Études & Rapports n° 105, Notre Europe/Institut Jacques Delors, 2014, p. 54.

¹⁰⁰ Véanse, entre otros, los trabajos de Anastasia POULOU, «Austerity and European Social Rights: How can courts protect Europe's lost generation?», *German Law Journal*, vol. 15, n° 6, 2014, págs. 1146-1176; Adam TOMKIN, «Contradiction, circumvention and conceptual gymnastics: The impact of the adoption of the ESM Treaty on the state of European democracy», *German Law Journal*, vol. 14, n° 1, 2013, p. 187.

Pringle que los Estados miembros no aplican el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE al instituir un mecanismo de estabilidad como el MEDE, para cuyo establecimiento los TUE y TFUE no atribuyen ninguna competencia específica a la Unión.¹⁰¹ Esta apreciación habría que matizarla considerablemente tras la entrada en vigor del Reglamento 472/2013, que atrae al derecho de la UE buena parte de la regulación de los programas de ajuste económico. Lógicamente si en el futuro el MEDE dejara de ser una organización internacional diferente de la UE, aunque vinculada con ella, y se regulara mediante derecho derivado con base en el artículo 136.3 TFUE, la aplicación de la Carta sería incuestionable.

Esta circunstancia ha provocado que la invocación de derechos fundamentales contra las consecuencias de la aplicación de los programas de ajuste se haya canalizado a través de los derechos nacionales. Los litigios más relevantes se han producido ante los tribunales griegos y portugueses.¹⁰² La sentencia 668/2012 del Consejo de Estado griego,¹⁰³ que es el máximo tribunal administrativo del país, consideró compatibles con el principio de proporcionalidad (art. 25 de la Constitución griega) y con la protección del derecho de propiedad (art. 17 de la Constitución griega) los recortes de salarios y de otros beneficios económicos de los funcionarios adoptados en aplicación del primer programa de ajuste pactado por Grecia con la Troika. Estos recortes perseguían un interés público esencial que es hacer frente a la situación de emergencia económica de Grecia y asegurar su viabilidad fiscal y financiera futura, por lo que el Consejo de Estado entiende que no son desproporcionados y que sólo pueden someterse a un control judicial marginal. El carácter permanente y no transitorio de los recortes salariales de los funcionarios se justifica para conseguir la sostenibilidad de la estructura del Estado en el futuro.¹⁰⁴

¹⁰¹ Sentencia Pringle, *cit.*, apartado 180 y conclusiones de la abogada general Kokott, punto 193.

¹⁰² Fabian AMTEMBRINK, «New Economic Governance in the European Union: Another Constitutional Battleground», K. PURNHAGEN; P. ROTH (eds.), *Varieties of European Economic Law and Regulation*, Springer, Heidelberg, 2014, págs. 237-286.

¹⁰³ Información obtenida de Katerina ILIADOU; Elias KARAKITSOS; Dimitris TSIBANOULIS, «Greece», en Ulla NEERGAARD; Catherine JACQUÉSON; Jens Hartig DANIELSEN (eds.), *The Economic and Monetary Union: Constitutional and Institutional Aspects of the Economic Governance within the EU*, XXVI FIDE Congress, DJOF Publishing, Copenhagen, 2014, págs. 395-398.

¹⁰⁴ Esta jurisprudencia ha sido mantenida en asuntos posteriores, tal como analizan Evangelia PSYCHOGIOPOULOU, «Welfare Rights in Crisis in Greece: The Role of Funda-

La posición del Tribunal Constitucional portugués ha sido más garantista con los derechos fundamentales.¹⁰⁵ En efecto, este tribunal ha considerado que el Tratado MEDE es un tratado internacional al margen del derecho de la UE y que tiene en derecho portugués una posición infraconstitucional, siendo posible la anulación de medidas de aplicación basadas en él en caso de contradicción con derechos fundamentales protegidos por la constitución portuguesa. Con la sentencia de 5 de julio de 2012,¹⁰⁶ el Tribunal Constitucional portugués declaró inconstitucional la suspensión de las pagas extras de verano y navidad de funcionarios, pensionistas y eméritos contenidas en la ley de presupuestos de 2012 en ejecución del programa de ajuste negociado con la Troika. Estas medidas eran contrarias al principio de igualdad (art. 13 Constitución portuguesa) y al principio de protección de la confianza legítima derivado del principio del Estado de Derecho (art. 2 Constitución portuguesa) porque imponían a los funcionarios un sacrificio excesivo y desproporcionado en relación con los trabajadores del sector privado con el objetivo de reducir el endeudamiento del Estado portugués. El Tribunal señaló que a mayor grado de sacrificio exigido a los ciudadanos por los intereses públicos, mayor exigencia de equidad y justicia en el reparto de los sacrificios.

Los recortes de salarios y de otros beneficios de los funcionarios continuaron en los presupuestos de 2013 y de 2014 en aplicación del programa de ajuste, dando lugar a nuevos litigios, en los que el Tribunal constitucional ha

mental Rights Challenges»; Matina YANNAKOUROU, «Challenging austerity measures affecting work rights at domestic and international level. The case of Greece», en Claire KILPATRICK; Bruno DE WITTE (eds.), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, EUI Department of Law Research Paper n° 2014/05, págs. 5-29.

La Sentencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos de 7 de mayo de 2013, *Koufaki and ADEDY v. Greece*, Cases 57665/12 and 57657/12, sigue literalmente la argumentación del Consejo de Estado griego y concluye que las medidas de recortes salariales y en las pensiones se consideran encuadradas en el «derecho que poseen los Estados a adoptar las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general» (art. 1 del Protocolo 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales), y no infringen el derecho de propiedad, ya que se adoptaron para reducir el endeudamiento público insostenible del Estado heleno.

¹⁰⁵ Roberto CISOTTA; Daniele GALLO, «The Portuguese Constitutional Court case law on austerity measures: A reappraisal», en Claire KILPATRICK; Bruno DE WITTE (eds.), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, EUI Department of Law Research Paper n° 2014/05, págs. 91-100.

¹⁰⁶ Acórdão n° 353/2012, de 5.7.2012, disponible en <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120353.html>.

aplicado su jurisprudencia de la sentencia 353/2012. Respecto a los recortes de 2013, la interesante sentencia 187/2013¹⁰⁷ afirmó la constitucionalidad de una contribución extraordinaria de solidaridad, por considerarla no confiscatoria y de carácter transitorio y excepcional, así como la alteración de los nuevos tramos impositivos del impuesto de la renta de las personas físicas y otras medidas fiscales; pero consideró contrarias al principio de igualdad en el reparto de los sacrificios las reducciones salariales de los funcionarios, señalando que la imposición de sacrificios más intensos a los trabajadores que ejercen funciones públicas no puede ser justificada por los factores macroeconómicos relacionados con la recesión económica y el aumento del desempleo, que deben ser solucionados con medidas de política económica y financiera de carácter general y no por la vía de una mayor penalización de los trabajadores y una diferenciación injustificada entre funcionarios públicos y trabajadores privados. Esta jurisprudencia es reiterada por las sentencias 413/2014 y 574/2014 respecto a las medidas incluidas en los presupuesto de 2014 en relación con los funcionarios públicos. La sentencia 413/2014¹⁰⁸ consideró inconstitucional el recorte de entre 2'5% y el 12% aplicado a los funcionarios con salarios superiores a 675 euros, así como las exacciones del 5% y 6% aplicadas a las remuneraciones por enfermedad y desempleo, pero entendió compatible con la Constitución la suspensión de los suplementos de pensión a los trabajadores de empresas públicas con pérdidas. En la sentencia 574/2014,¹⁰⁹ el Tribunal Constitucional considera constitucionales los recortes salariales fijados para 2014 y 2015, pero entiende que la posibilidad de mantener recortes durante el periodo 2016-2018, sin concretar la cuantía, sobrepasa los límites de los principios constitucionales de proporcionalidad e igualdad.

III. LA POSIBLE EVOLUCIÓN HACIA UNA AUTÉNTICA UNIÓN ECONÓMICA

Aunque la gobernanza económica de la UE se ha reforzado considerablemente tras la crisis de 2010, no podemos decir que se haya convertido en una

¹⁰⁷ Acórdão n° 187/2013, de 30.4.2013, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>.

¹⁰⁸ Acórdão n° 413/2014, de 30.5.2014, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>.

¹⁰⁹ Acórdão n° 574/2014, de 18.8.2014, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140574.html>.

genuina unión económica, con política económica y presupuestaria única convertida en competencia exclusiva en manos de las instituciones de la UE. Sin duda, falta aún mucho para que el componente económico de la UEM se iguale con el componente monetario y es difícil vaticinar si esa equiparación llegará a producirse. No obstante, sí es evidente que la actual gobernanza económica de la UE es un proceso en marcha y este cambio no parece que vaya a detenerse aún.¹¹⁰ Buena prueba de ello son las propuestas elaboradas por las instituciones de la UE sobre el camino a seguir para conseguir una unión económica más profunda, genuina o auténtica, a las que se le han unido propuestas elaboradas por académicos y por la sociedad civil.

Los primeros documentos prospectivos relevantes de las instituciones europeas fueron el Plan director para una UEM profunda y auténtica, elaborado por la Comisión en noviembre de 2012, seguido el 5 de diciembre de 2012 por el Informe titulado «Hacia una auténtica unión económica y monetaria», presentado por el Presidente del Consejo Europeo Van Rompuy y los presidentes de la Comisión, del Eurogrupo y del BCE.¹¹¹ El documento de la Comisión era bastante más ambicioso en su planteamiento, pero ambos coincidían en la necesidad de hacer avanzar por fases la UEM. A corto plazo, los objetivos que se marcaban eran la consecución de la unión bancaria (ampliamente articulada ya), la aplicación del Six Pack y del Two Pack y el reforzamiento del Semestre Europeo (objetivos alcanzados), junto con algunas otras medidas que no se han puesto en práctica, como la introducción de «instrumento de convergencia y competitividad»¹¹² propuesto por la Comisión y la mejora de la representación exterior de la zona euro.

¹¹⁰ Con la amplia perspectiva de los numerosos informes nacionales en el Congreso FIDE de 2014 de Copenhague, el relator general afirma «the current state of affairs suggest that economic governance is still in a transitional stage, whereby the contours of the final structure are arguably still anything but clear. What derives from a study of the national reports is that most rapporteurs consider further steps necessary» (Fabian AMTEBRINK, «General Report», en Ulla NEERGAARD; Catherine JACQUESON; Jens Hartig DANIELSEN (eds.), *The Economic and Monetary Union: Constitutional and Institutional Aspects of the Economic Governance within the EU*, XXVI FIDE Congress, DJOF Publishing, Copenhagen, 2014, p. 99).

¹¹¹ COM (2012) 777 final, 28.11.2012, «Un plan director para una UEM profunda y auténtica: Apertura de un debate europeo»; Herman VAN ROMPUY, *Hacia una auténtica unión económica y monetaria*, de 5 de diciembre de 2012.

¹¹² La Comisión propuso la creación de un «Instrumento de Convergencia y Competitividad» basado en dos pilares, a saber, acuerdos contractuales con las medidas de reforma estructural a aplicar por un Estado miembro en consonancia con las necesidades de

A medio plazo, la Comisión sugiere la posibilidad de llevar a cabo una reforma del derecho originario para avanzar en términos de control de la política presupuestaria nacional, instaurando la posibilidad de que las instituciones de la UE puedan exigir una revisión de los presupuestos nacionales en caso de no conformidad con los compromisos europeos. Este objetivo se podría lograr por varias vías (no excluyentes): convirtiendo en vinculante el dictamen de la Comisión sobre el proyecto de presupuesto nacional previsto en el Reglamento 472/2013; exigiendo una revisión de las decisiones de ejecución presupuestaria nacionales en caso de grave desviación de la senda de saneamiento presupuestario fijada por la UE; o atribuyendo una competencia clara a la UE para armonizar las leyes presupuestarias nacionales y para recurrir al TJUE en caso de incumplimiento.

A medio y largo plazo, la Comisión y el Informe de los Presidentes apuntan la posibilidad de que la UE desarrolle una capacidad fiscal propia, que le permita crear un instrumento para compartir riesgos, con una función limitada de absorción de choques asimétricos, y que pueda contribuir a amortiguar el efecto de los impactos negativos específicos de cada país y servir para prevenir el efecto contagio en toda la zona euro y fuera de ella. El Informe de los Presidentes es mucho más cauto, pero la Comisión sugiere la posibilidad de establecer un presupuesto central de la UE como medio para imponer decisiones presupuestarias y económicas a sus Estados miembros en determinadas circunstancias bien definidas, dependiendo la dimensión de este presupuesto de la profundidad de la integración deseada. La Comisión considera que esta unión fiscal podría permitir una emisión común de deuda pública, que mejoraría el funcionamiento de los mercados y la gestión de la política monetaria o bien crearía las condiciones para una emisión común de deuda mediante bonos de estabilidad sugeridos en el Libro Verde de la Comisión de 2011. Semejante transferencia de competencias requeriría la reforma del derecho originario y necesitaría la creación de una estructura similar a un Tesoro Público de la UE que gestionara el presupuesto y la emisión en común de deuda pública. La Comisión indica que este cambio tan relevante requiere avances hacia la unión política, porque sería necesario llevar a cabo cambios institucionales que reforzaran la responsabilidad y legitimidad democráticas de los procesos decisorios en la UE.

su situación indicadas en el Semestre Europeo; y apoyo financiero para la aplicación de las reformas contenidas en el acuerdo contractual proveniente de recursos aportados por los Estados al margen del presupuesto de la UE. Véase el Documento COM (2013) 165 final, de 20.3.2013, «Hacia una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Introducción de un instrumento de convergencia y competitividad».

La reflexión institucional para reforzar la UEM continúa y la Cumbre de la Zona Euro celebrada el 24 de octubre de 2014¹¹³ indicó que se elaborarán nuevas propuestas sobre mecanismos para aumentar la coordinación económica, la convergencia y la solidaridad. Estas propuestas se incorporarán en un informe coordinado por el Presidente de la Comisión, junto con el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente del Banco Central Europeo y el Presidente del Eurogrupo, que será discutido en el Consejo Europeo de junio de 2015. En el Consejo Europeo informal de 12 de febrero de 2015 se ha reflexionado sobre estas reformas a partir de una breve nota de análisis sobre la «Preparación de las próximas etapas en la mejora de la gobernanza de la zona del euro», elaborada por los cuatro Presidentes.¹¹⁴ A corto plazo, el objetivo es desarrollar la Unión de Mercados de Capitales y llevar a cabo más reformas estructurales para generar crecimiento económico y, a largo plazo, esta nota sólo formula preguntas sobre el futuro de la gobernanza económica de la zona euro, pero sin dar ninguna respuesta que permita vislumbrar lo que los cuatro presidentes propondrán al Consejo Europeo de junio de 2015.

Desde la sociedad civil y la doctrina se han elaborado también propuestas para mejorar la unión económica,¹¹⁵ cuyo análisis detallado desborda el objetivo de este trabajo. En cualquier caso, considero que los grandes dilemas a los que se enfrenta la continuación de la reforma de la gobernanza económica de la UE son los siguientes:

¹¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145444.pdf.

¹¹⁴ Jean-Claude JUNCKER, in close cooperation with Donald TUSK; Jeroen DIJSELBLOEM; Mario DRAGHI, *Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area. Analytical Note*, 12.2.2015, http://ec.europa.eu/priorities/docs/economic-governance-note_en.pdf.

¹¹⁵ GLIENICKER GROUP, *Vers une Union de l'euro*, octubre de 2013, disponible en <http://www.institutdelors.eu/media/tribune11allemandsne-ijdoct2013.pdf?pdf=ok>; GROUPE EIFFEL, *Pour une Communauté politique de l'Euro*, 2014, <http://www.groupe-eiffel.eu/pour-une-communaute-politique-de-leuro/> Yves BERTONCINI; António VITORINO, *Réformer la gouvernance européenne pour une fédération d'états nations plus légitime et plus efficace*, Études & Rapports n° 105, Notre Europe/Institut Jacques Delors, 2014; TOMMASO PADOA-SCHIOPPA GROUP, *Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe*, junio de 2012, <http://www.institutdelors.eu/media/completingtheeuroreportpadoa-schioppagroupejune2012.pdf?pdf=ok>; Askoka MODY, *A Schuman Compact for the euro area*, Bruegel Essay and Lecture Series, Bruselas, 2013.

1. DESARROLLO DE UNA GOBERNANZA ECONÓMICA PARA TODA LA UE O PROFUNDIZACIÓN DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA ZONA EURO

La lógica del derecho originario actual es permitir una integración a varias velocidades de los países de la UE en la UEM, entendiendo que la situación de los países que no han alcanzado la fase final es transitoria y que a medio plazo todos los Estados de la UE adoptarán el euro. Esta lógica explica que la supervisión económica y presupuestaria general se aplique casi de la misma manera a los países *in* y *out*.

No obstante, esta lógica de la UEM a varias velocidades se está viendo seriamente menoscabada por la posición de Suecia y las cada vez mayores reticencias del Reino Unido hacia la adopción del euro, lo que sumado a las posibles nuevas adhesiones y a las dificultades y/o dudas de los países acogidos a una excepción para pasar la fase final de la UEM, alejan casi *sine die* el momento en que UE y zona euro serán idénticas. Como reflejo de esta realidad, ya se han introducido importantes elementos de diferenciación entre la zona euro y los países que no han adoptado la moneda única. El artículo 136 TFUE ofrecía la posibilidad de reforzar la supervisión de los países del euro y así se ha hecho con el Two Pack y antes con el Six Pack en la medida en que las sanciones por incumplimiento de las recomendaciones y decisiones de las instituciones de la UE en el marco del Semestre Europeo sólo se establecen para los países de la zona euro. Además el Tratado MEDE se celebra sólo por los países del euro y el TCEG también, aunque se abre a los demás países. Además del Eurogrupo, previsto en el artículo 136 TFUE y en un Protocolo anexo a los tratados, estos desarrollos han generado una especie de «euro *filière*» con algunas estructuras institucionales específicas de la zona euro aún incipientes, como la Cumbre del Euro. La Comisión y el Parlamento Europeo se han mostrado reticentes a este desarrollo de estructuras institucionales específicas de la zona euro, pero hay cada vez mayores propuestas que abogan por lo contrario, es decir, por el desarrollo de una «comunidad del euro» dentro de la UE, con Cumbre del Euro regulares, Eurogrupo con presidencia estable, miembro de la Comisión encargado de la zona euro con servicios reforzados, Parlamento de la zona euro, etc.

Personalmente me convence más la lógica de la UEM a varias velocidades, pero la inercia y la ausencia de perspectiva clara de incorporación de todos los países de la UE a la moneda única van a generar una fuerte presión en la reforma futura de la gobernanza económica en favor del desarrollo de más instituciones y procedimientos específicos para este grupo de Estados, que son los que más necesidades tienen de una gobernanza económica europea reforzada.

2. MANTENIMIENTO DEL MODELO DESCENTRALIZADO DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS NACIONALES O FEDERALISMO FISCAL LIMITADO

La actual gobernanza económica está regulada por el derecho originario como un modelo descentralizado en el que la competencia sobre la política económica y presupuestaria sigue siendo competencia nacional, pero con una serie de limitaciones impuestas por el derecho de la UE y con la existencia de un mecanismo de coordinación y supervisión. Este modelo ha mostrado su precariedad durante la crisis y se ha fortalecido el poder de supervisión de la UE. De cara al futuro, la UE podría mantenerlo introduciendo algunos cambios, como un mayor poder de armonización de las normas presupuestarias nacionales y el recurso a instrumentos intergubernamentales, cuando fuere necesario. No obstante, este modelo descentralizado no admite muchas mejoras más allá de las aplicadas con el Two Pack. Además, es un modelo que genera un efecto acordeón en el sentido de que los Estados miembros mantienen casi intacta su soberanía económica y presupuestaria cuando tienen una buena situación económica y finanzas públicas saneadas, siendo objeto sólo de una coordinación y supervisión más bien *soft* por parte de la UE. A medida que la situación financiera de un país de la zona euro se degrada, la supervisión a la que lo someten las instituciones de la UE se refuerza y su competencia sobre la política económica y presupuestaria se reduce. Si el país necesita asistencia financiera condicionada a la aplicación de un programa de ajuste económico, se le somete a una supervisión intrusiva que anula casi por completo su soberanía económica. Cuando el país sale con éxito del programa de ajuste y vuelve a financiarse en los mercados, la supervisión de la UE se va relajando y vuelve a ser la general cuando las finanzas del país vuelven a la normalidad. En caso de que el Estado entre en crisis económica y sus finanzas públicas vuelvan a degradarse, se repetiría el proceso.

La alternativa es una transferencia competencial a la UE mediante una reforma del derecho originario que habilite a la UE para desarrollar una política económica propia, dotada de medios financieros suficientes, que se obtendrían de un presupuesto muy ampliado con impuestos específicos de la UE. Sería una especie de federalismo fiscal limitado,¹¹⁶ al que ya aludió la Comisión en su documento de 2012. En este caso, se impone una amplia reforma del derecho originario, ya que este presupuesto ampliado, nutrido con impuestos específicos de la UE, conllevaría un elemento de solidaridad y

¹¹⁶ Véase la interesante reflexión sobre el federalismo fiscal y la UE que hace Alicia HINAREJOS, «Fiscal Federalism in the European Union: evolution and future choices for EMU», *CMLRev.*, n° 6, 2013, págs. 1621-1642.

ejercería una función de redistribución interpersonal de riqueza entre los Estados miembros, que va mucho más allá de la redistribución interterritorial que lleva a cabo la UE con su política de cohesión económica y social. Esta solidaridad interpersonal requiere sin duda avances en la integración política para ser aceptada por los ciudadanos. Desde luego, creo que esta unión fiscal¹¹⁷ contará con una férrea oposición de muchos ciudadanos en muchos países, especialmente los más ricos, y deberá ser de escala reducida y avanzar progresivamente. En favor de esta opción está el argumento económico de peso de que una unión monetaria necesita un presupuesto centralizado con efectos redistributivos y cierta capacidad fiscal.

Desde el punto de vista jurídico e institucional, esta opción requeriría notables avances como la mutualización de la deuda pública de los países (eurobonos o fondo de redención),¹¹⁸ la incorporación del MEDE a la UE, un presupuesto de la UE mucho mayor que el actual, la posibilidad de veto de la UE sobre los presupuestos nacionales de los Estados miembros, la creación de un Eurosistema de Política Fiscal¹¹⁹ y la creación de un Tesoro Europeo y/o de un Ministro de Economía de la UE.

3. GOBERNANZA ECONÓMICA TECNOCRÁTICA O REFUERZO DEL CONTROL DEMOCRÁTICO EUROPEO Y NACIONAL DE DICHA GOBERNANZA

La «unión económica» regulada en el derecho originario tenía un claro perfil tecnocrático, plasmado en el protagonismo de la Comisión, el Consejo (el

¹¹⁷ Hendrik ENDERLEIN; Peter BOFINGER; Laurence BOONE; Paul DE GRAUWE; Jean-Claude PIRIS; Jean PISANI-FERRY; Maria João RODRIGUES; André SAPIR; António VITORINO, *Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe (Report of the 'Tommaso Padoa-Schioppa Group')*, Notre Europe, 2012; Jean PISANI-FERRY; Erkki VIHRIALA; Guntram WOLFF, «Options for a Euro-area Fiscal capacity», Bruegel Policy Contribution, enero de 2013 (<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/765-options-for-a-euro-area-fiscal-capacity/>); Guntram WOLFF, (2012) «A budget for Europe's monetary union», *Bruegel Policy Contribution* 2012/22.

¹¹⁸ Para la emisión conjunta de deuda pública, se han barajado varias opciones, que se analizan en el Informe Final, de 31 de marzo de 2014, del Grupo de Expertos sobre el Fondo de Amortización de Deuda y las «Euroletras», encargado por la Comisión y disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/pdf/20140331_report_es.pdf. Ver también el Libro Verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad, COM (2011) 818 final y la Resolución correspondiente del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2013 (2012/2028[INI]).

¹¹⁹ André SAPIR; Guntram WOLFF, «Euro-area governance: What to reform and how to do it», *Bruegel Policy Brief*, 2015/1, febrero de 2015.

Eurogrupo) y el Consejo Europeo en la aplicación de los mecanismos de coordinación y supervisión de las políticas económicas y presupuestarias, sin intervención relevante del Parlamento Europeo. La reforma de esta gobernanza llevada a cabo desde 2010 no ha reducido este carácter tecnocrático e intergubernamental de la gobernanza económica de la UE, porque se han creado organismos como el MEDE mediante tratado internacional cuya actuación no es controlada por el Parlamento Europeo y porque el protagonismo en las reformas lo han tenido el Consejo Europeo, la Cumbre del Euro y el Eurogrupo. Numerosos autores entienden que la evolución institucional provocada por la crisis ha afectado al equilibrio institucional de la UE, favoreciendo el intergubernamentalismo y provocando un déficit de legitimidad democrática, porque la restricción de los poderes de los parlamentos nacionales no se ha visto compensada por un incremento del poder de control del Parlamento Europeo. Sin profundizar en este complejo debate,¹²⁰ si es conveniente apuntar algunas ideas.

El incremento del intergubernamentalismo en la nueva gobernanza económica es una apreciación cierta de forma general, pero también hay que señalar que el Parlamento Europeo ha conseguido algunos poderes de control durante la aprobación por el procedimiento legislativo ordinario del Six Pack y del Two Pack que antes no tenía. Así, la participación del Parlamento Europeo en el Semestre Europeo¹²¹ ha aumentado gracias a la inclusión en los procedimientos de supervisión de obligaciones de información al Parlamento por parte de la Comisión y del Consejo, así como a la previsión de un diálogo económico, introducido a través de los referidos paquetes legislativos en los tres niveles de supervisión, la general, la reforzada para los países de la zona euro y la intrusiva para los Estados sometidos a programa de ajuste eco-

¹²⁰ Véanse los trabajos en este mismo volumen de Araceli MANGAS MARTÍN, «El (nuevo) equilibrio institucional en tiempos de excepción», *RDCE*, nº 50, 2015 (en prensa); Gregorio GARZÓN CLARIANA, «La evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea», *RDCE*, nº 50, abril 2015 (en prensa). De manera general, me remito a Paul CRAIG, «The financial crisis, the EU institutional order and constitutional responsibility», en Ulla NEERGAARD; Catherine JACQUÉSON (eds.), *Proceedings: Speeches from the XXVI FIDE Congress in Copenhagen*, 2014, Congress Publications Vol. 4, págs. 56-82; Koen LENAERTS, «EMU and the EU's constitutional framework», *ELRev.*, nº 6, 2014, págs. 753-769; Eduardo CHITI; Paolo TEIXEIRA, *op.cit.*, p. 684; Frédéric MICHÉA, «L'appropriation de la gouvernance économique par le Conseil européen», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 556, 2012, p. 174.

¹²¹ Un análisis detallado en Cinzia ALCIDI; Alessandro GIOVANNINI; Sonia PIEDRAFITA, *Enhancing the Legitimacy of EMU Governance*, CEPS Special Report nº 98, diciembre 2014, págs. 37-51.

nómico. Este diálogo económico se traduce en un debate entre el Parlamento Europeo, por un lado, y los Estados miembros, el Consejo, la Comisión, el Consejo Europeo y el Eurogrupo, por otro.¹²² Está prevista incluso la posibilidad de que el Parlamento Europeo invite a representantes de los Estados bajo programa de ajuste a que expongan el nivel de ejecución y las consecuencias del mismo. Además, el Parlamento mantiene importantes debates políticos en momentos cruciales del Semestre Europeo.

También ha aumentado el interés de los parlamentos nacionales por el Semestre Europeo, porque se le reconoce a la Comisión la posibilidad de emitir un informe sobre la adecuación a las recomendaciones de la UE del presupuesto de los países de la zona euro. Evidentemente, en el caso de la supervisión intrusiva, el interés de los parlamentos nacionales es enorme, ya que la aplicación del programa de ajuste suele limitar drásticamente sus poderes presupuestarios. Por ello, se ha desarrollado una intervención más directa de la Comisión ante estos parlamentos nacionales por medio de presentaciones y debates, a la vez que se ha ido estableciendo gradualmente un diálogo más profundo y permanente con los Estados miembros, a través de reuniones bilaterales, debates más específicos en los comités del Consejo y un aumento de las misiones técnicas. También se está haciendo un esfuerzo por aumentar la participación de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo.¹²³

Desde el punto de vista del equilibrio institucional de la UE, los programas de ajuste ofrecen una imagen poco clara y muy insatisfactoria, porque se utilizan las instituciones de la UE para aplicar un tratado internacional, como es el Tratado MEDE,¹²⁴ y el reparto de tareas entre las instituciones es,

¹²² Todos ellos pueden consultarse en la web de la Comisión de asuntos económicos y financieros del Parlamento Europeo <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/economic-governance.html?tab=Economic%20Dialogues>. Ver también Kajus HAGELSTAM, *Economic Dialogues and Exchanges of Views with EU Institutions under the European Semester Cycles in 2014-2015*, Parlamento Europeo, enero de 2015; Kajus HAGELSTAM, *Economic Dialogues and Exchanges of Views with the Member States under the European Semester Cycles*, Parlamento Europeo, diciembre 2014.

¹²³ Véase el interesante documento COM (2013) 690, de 2 de octubre de 2013, «Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria».

¹²⁴ El TJUE en la sentencia Pringle consideró compatible con el derecho originario de la UE, aplicando los precedentes de los asuntos Bangladesh y Lomé (sentencia de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión, C 181/91 y C 248/91, ECLI:EU:C:1993:271, apartado 16, 20 y 22; y sentencia de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo, C 316/91, ECLI:EU:C:1994:76, apartado 26, 34 y 41), la participación de la Comisión y

además, muy impreciso¹²⁵ y puede generar conflictos a la hora de que éstas utilicen otros instrumentos.¹²⁶ Sin duda, el elemento más conflictivo es la inexistencia de un adecuado control democrático sobre los programas de ajuste por parte del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales.¹²⁷

El Tratado MEDE no contempla ningún tipo de control democrático directo sobre los órganos del MEDE por los parlamentos nacionales o por el Parlamento Europeo y el MEDE se limita a publicar un informe anual dando cuenta de sus actividades, que se transmite al Parlamento Europeo.¹²⁸ El Re-

del BCE en los programas de ajuste porque los Estados miembros están facultados para confiar a las instituciones, fuera del marco de la Unión, funciones tales como la coordinación de una acción conjunta emprendida por los Estados miembros o la gestión de una ayuda financiera, siempre que esas funciones no desvirtúen las competencias que los Tratados UE y FUE atribuyen a esas instituciones (Sentencia Pringle, *cit.*, apartados 155-165). Además, el TJUE rechaza el argumento de que los Estados miembros cuya moneda es el euro habrían debido instaurar entre sí una cooperación reforzada para obtener el concurso de las instituciones de la Unión en el marco del MEDE, porque del artículo 20.1 TUE resulta que una cooperación reforzada sólo puede instaurarse cuando la propia Unión es competente para actuar en el ámbito objeto de esa cooperación y la UE carecía de una competencia específica para establecer un mecanismo permanente de estabilidad como el MEDE (Sentencia Pringle, *cit.*, apartados 166-169).

Sobre esta cuestión, me remito a los análisis de Steve PEERS, «Towards a new form of EU law? The use of EU institution outside the EU legal framework», *European Constitutional Law Review*, nº 1, 2013, p. 37; Bruno DE WITTE, «Using ...», *cit.*, p. 18-23.

¹²⁵ «For policies implemented through the mechanisms of conditionality, it is often very difficult to say whether they are imposed by lenders' representatives, whether they reflect government choices, or are the result of compromise. This obscurity frustrates one of the basic purposes of public law, namely to allow the proper allocation of responsibilities for public decisions, and has profound implications on democratic accountability» (Michael IOANNIDIS, *op. cit.*, p. 90).

¹²⁶ El asunto Gauweiler suscita la posible incompatibilidad entre la intervención del BCE en la elaboración y supervisión de los programas de ajuste económico y la aplicación del Programa «Outright Monetary Transactions» (operaciones monetarias de compraventa). El abogado general Cruz Villalón ha considerado en sus conclusiones en el asunto Gauweiler y otros que el programa OMT sólo se puede considerar una medida de política monetaria si el BCE se desvincula de toda participación directa en el seguimiento del programa de asistencia financiera aplicado al Estado afectado (conclusiones de 14 de enero de 2015 en el asunto C 62/14, Gauweiler y otros ECLI:EU:C:2015:7, puntos 140 a 151). Véase, también, Thomas BEUKERS, «The new ECB and its relationship with the Eurozone Member States: Between central bank independence and central bank intervention», *CMLRev.*, nº 6, 2013, págs. 1588 y ss.

¹²⁷ Manica HAUPTMAN, *European Stability Mechanism (ESM): Main Features, Oversight and Accountability*, Parlamento Europeo, 24 November 2014.

¹²⁸ EUROPEAN STABILITY MECHANISM, *ESM Annual Report 2013*, 19 de junio de 2014. En un intercambio de puntos de vista con la Comisión de Economía y Finanzas

glamento 472/2013 sí hace referencia al control democrático de los programas de ajuste, pero de forma muy precaria. En efecto, la Comisión informará verbalmente y de manera confidencial al presidente y a los vicepresidentes de la comisión competente del Parlamento Europeo sobre los avances en la elaboración del proyecto de programa de ajuste macroeconómico y de las conclusiones de la supervisión del programa de ajuste macroeconómico (Art 7.1 *in fine* y 7.4 *in fine*). La comisión competente del Parlamento Europeo podrá ofrecer al Estado miembro y a la Comisión la oportunidad de participar en un intercambio de puntos de vista sobre los progresos realizados en la aplicación del programa de ajuste macroeconómico (art. 7.10) y sobre los progresos realizados durante la supervisión posterior del programa (art. 14.3). La Comisión ECON del Parlamento Europeo impulsa la celebración de diálogos económicos con la Comisión, el Consejo, el Eurogrupo y los Estados miembros que han recibido asistencia financiera.¹²⁹ Como puede apreciarse, el PE tiene sólo la posibilidad de ser informado y de discutir los programas de ajuste, pero carece de cualquier tipo de posibilidad de control y sanción sobre las decisiones de la Troika,¹³⁰ por lo que sus poderes no están en consonancia con las competencias atribuidas a la UE.¹³¹

del Parlamento Europeo, el Director Ejecutivo del MEDE Klaus Regling afirmó que «The relation between the ESM and the EP has to be ad-hoc and informal. Nevertheless, I think it is very important to have this dialogue because I understand fully your political interest in the operations of the ESM and EFSF. (...) If you send us written questions, we will make every effort to answer them.»

¹²⁹ Véase la información en <http://www.europarl.europa.eu/committees/es/econ/economic-governance.html?tab=Economic%20Dialogues>.

¹³⁰ Yves BERTONCINI, *Eurozone and democracy(ies): a misleading debate*, Policy Paper nº 94, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Julio 2013; Paolo CHITI; Gustavo TEIXEIRA, «The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis», *CMLRev.*, nº 4, 2013, págs. 683-708; Mark DAWSON; Floris DE WITTE, «Constitutional balance in the EU after the euro-crisis», *The Modern Law Review*, nº 5, 2013, págs. 817-844; Claudia HEFFTLER; Wolfgang WESSELS, «The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments», *IAI Working Papers*, nº 1313, abril 2013; Miguel POIARES MADURO; Bruno DE WITTE; Mattias KUMM (eds.), «The Democratic Governance of the Euro», RSCAS Policy Reports, nº 2012/08, <http://hdl.handle.net/1814/23981>; Andreas MAURER, «From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament», *IAI Working Papers*, nº 1311, abril 2013.

¹³¹ Véase la opinión contraria de Jean-Paul KEPPELNE, «Institutional Report», en Ulla NEERGAARD; Catherine JACQUESON; Jens Hartig DANIELSEN (eds.), *The Economic and Monetary Union: Constitutional and Institutional Aspects of the Economic Governance within the EU*, XXVI FIDE Congress, DJOF Publishing, Copenhagen, 2014, págs. 219-220.

Por su parte, los parlamentos nacionales de los países asistidos pueden teóricamente oponerse al programa de ajuste, pero en la práctica ese control no se produce porque la imperiosa necesidad de recibir la asistencia financiera hace que el gobierno negocie el programa de ajuste y que éste se presente ante el parlamento nacional como un *fait accompli*, cuyo rechazo conllevaría nefastas consecuencias.¹³² Sí pueden ejercer un mayor control los parlamentos de los países acreedores,¹³³ que disponen de un mayor número de votos en el MEDE, como es el caso especialmente del parlamento alemán, cuyos poderes presupuestarios han sido preservados por la jurisprudencia del Tribunal constitucional alemán y que forzó la adopción de una declaración interpretativa del Tratado MEDE para garantizar que no se realizarán aportaciones estatales adicionales al MEDE y para garantizar que se facilite información completa a los Parlamentos nacionales sobre las actividades del MEDE, conforme a la normativa nacional.¹³⁴ Además, el Reglamento 472/2013 prevé que los representantes de la Comisión podrán ser invitados por el parlamento del Estado miembro asistido a participar en un intercambio de puntos de vista sobre los progresos realizados en la aplicación del programa de ajuste macroeconómico (art. 7.1) y sobre la supervisión posterior al programa (art. 14.5). En cualquier caso, el control democrático de los parlamentos nacionales es insuficiente y poco efectivo dada la urgencia con la que tienen que negociarse los programas de ajuste.

Pese a estos mínimos avances, la tecnocracia y la complejidad procedimental, que favorecen el poder de la Comisión y del Consejo (Eurogrupo), siguen predominando en la gobernanza económica de la UE.¹³⁵ Esta situación debe cambiar necesariamente en las reformas futuras con objeto de reforzar su legitimidad democrática. En efecto, cualquier aumento de las competencias de

¹³² B. CRUM, «Saving the Euro at the cost of democracy?», *JCMS*, nº 4, 2013, p. 622.

¹³³ Para un panorama general de la intervención de los parlamentos nacionales en la gobernanza económica de la UE, véase Wolfgang WESSELS et al., *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*, Estudio para el Parlamento Europeo, 2013.

¹³⁴ Declaración interpretativa formulada por los representantes de los Estados Parte del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012 (BOE, nº 241, de 6. 10.2012)

¹³⁵ Como afirma el Prof. Louis la importancia asumida por los Jefes de Estado o de Gobierno en la vida de la Unión puede tolerarse e incluso considerarse indispensable en tiempos de crisis mayor, pero no puede constituir un sistema permanente de Gobierno. La Unión Europea tiene necesidad de un Gobierno a tiempo completo (Jean-Victor LOUIS, «Les réponses à la crise», *CDE*, nº 2, 2001, págs. 359 y 360).

la UE en materia de unión económica (posibilidad de veto sobre presupuestos nacionales, unión fiscal con presupuesto UE ampliado y nutrido con impuestos europeos, emisión conjunta de deuda pública, etc.) tendría un impacto sobre competencias nacionales tan ligadas a la soberanía, que su transferencia a la UE sólo sería posible si va acompañada de los mecanismos que garanticen la suficiente legitimidad y control democráticos. Lo que sólo se puede conseguir con un aumento de los poderes de control del Parlamento Europeo y con una adecuada implicación de los parlamentos nacionales. Las propuestas para reforzar la dimensión parlamentaria de la gobernanza económica de la UE o, especialmente, de la zona euro empiezan a proliferar (control por los parlamentos nacionales sobre sus gobiernos, subcomisión de la zona euro en el Parlamento Europeo, conferencia interparlamentaria de la UEM, etc.),¹³⁶ pero su análisis detallado no es posible abordarlo en este trabajo.

III. REFLEXIONES FINALES

Aún es pronto aún para hacer una valoración de la nueva gobernanza económica diseñada tras la crisis de 2010, porque algunos de los cambios acaban de ponerse en práctica y, sobre todo, porque hay que esperar a la aplicación de esta gobernanza renovada en un periodo con condiciones económicas normales y no bajo el estrés de la crisis económica. No obstante, el análisis realizado me lleva a extraer algunas conclusiones que expongo seguidamente.

1ª) La articulación jurídica de los instrumentos y procedimientos de coordinación y supervisión económica y presupuestaria es muy deficien-

¹³⁶ AA.VV., *Challenges of multi-tier governance in the EU*, Parlamento Europeo, 2012; Frédéric ALLEMAND; Francesco MARTUCCI, «La légitimité démocratique de la gouvernance européenne : la mutation de la fonction parlementaire», en *Revue de l'OFCE*, n° 134, 2014, págs. 115-131; Yves BERTONCINI; António VITORINO, *Réformer la gouvernance européenne pour une fédération d'états nations plus légitime et plus efficace*, Études & Rapports n° 105, Notre Europe/Institut Jacques Delors, 2014, págs. 65-71; Yves Bertoncini, « Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'œil », *Policy Paper* n° 94, Notre Europe-Institut Jacques Delors, julio de 2013; Cristina FASONE, «European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?», *European Law Journal*, n° 2, 2014, págs. 165-184; Bruno DE WITTE; Adrienne HÉRITIER; Alexander H. TRECHSEL (esd.), *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, 2013.

Me remito a los documentos y artículos de la página del Parlamento Europeo <http://epthinktank.eu/2014/01/21/democratic-deficit-in-the-economic-governance-of-the-eu/>

te y extremadamente compleja.¹³⁷ El intento de clarificación llevado a cabo con el Semestre Europeo es loable, pero no consigue el resultado esperado, porque se fija un procedimiento único, pero manteniendo la separación de los 5 mecanismos que convergen en él (coordinación económica mediante la OGPE, PEC, procedimiento de déficit excesivo, procedimiento por desequilibrios macroeconómicos y Estrategia Europa 2020). Además, algunos de estos mecanismos tienen su base en instrumentos de *soft law*, como la Estrategia Europa 2020, mientras que otros están regulados por derecho originario y derecho derivado de la UE o, incluso, por tratados internacionales entre algunos Estados de la UE, como el Tratado MEDE y el TECG. La complejidad de la articulación jurídica de esta renovada gobernanza económica deriva también de que se han ido superponiendo unas reformas sobre otras, de manera que un mismo mecanismo está regulado en varias normas, siendo paradigmático el caso del PEC y del PDE, que tienen su base en el artículo 126 TFUE, los reglamentos 1466/97 y 1467/97, reformados por los Reglamentos 1173/2011, 1175/2011 y 1176/2011, y completados por el TECG y por el Reglamento 473/2013. El resultado es una regulación casi indescifrable.¹³⁸

2ª) La coordinación y supervisión de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados ha sufrido una notable transformación desde la crisis de 2010. Esta supervisión se ha convertido en gradual y presenta varios niveles, en función de que el Estado pertenezca o no a la zona euro y en función de la situación financiera del país. La supervisión más intrusiva es la que se aplica a los países de la zona euro en peores condiciones financieras, que son los que reciben asistencia financiera condicionada a la aplica-

¹³⁷ Rosa María LASTRA; Jean-Victor LOUIS, «European Economic and Monetary Union: History, Trends, and Prospects», *YEL*, 2013, p. 140. En su opinión, «Texts have been added one on top of another in order to respond to pressures from the market. The result is a complex system of EU secondary law, international treaties, and soft law or political agreements. The number of addressees varies from one text to another and it is difficult to identify who is in charge of what and what is the specific legal value of the respective commitments».

¹³⁸ Como afirma Martucci «les instruments de la gouvernance économique s'accumulent par strates successives et poreuses rendent l'ensemble si opaque qu'elle provoque la désaffection, voire l'aversion des peuples, d'autant plus regrettable que, l'expérience grecque l'a incontestablement montré, cette gouvernance cristallise une austerité particulièrement endurée par les peuples» MARTUCCI, F., «Que reste-t-il de la souveraineté budgétaire de l'état membre de l'Union?», en Jean-Marc SOREL, Régis CHEMAIN (dirs.), *Quelles souveraineté budgétaire pour les États?*, Editions Pédone, Paris, 2014, p. 119.

ción de un programa de ajuste económico. El mínimo nivel de supervisión es el aplicado a los Estados que no pertenecen a la zona euro y que tienen una buena situación financiera. Con el desarrollo de los nuevos niveles de supervisión reforzada para los países de la zona euro y de la supervisión intrusiva para los países sometidos a programa de ajuste, se ha producido un cambio gradual en la naturaleza de la competencia de la UE sobre la política económica, de manera que la concepción de los tratados según la cual la UE coordina y los Estados deciden en el ámbito de la política económica y presupuestaria ya no se ajusta a la realidad.¹³⁹ Ha habido un cambio desde una *soft coordination* hacia una *hard coordination*, que se aprecia en lo siguiente: los instrumentos de la gobernanza económica continúan siendo en gran parte no vinculantes, pero se pueden imponer cada vez más sanciones financieras para forzar su cumplimiento, la condicionalidad macroeconómica de los fondos estructurales implica la suspensión de éstos en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de la gobernanza económica; cuando un Estado solicita asistencia financiera el programa de ajuste y la vigilancia de la Troika hacen que su soberanía económica y presupuestaria se vea drásticamente limitada y que deba ejercerla de forma compartida en el seno de la estructura multinivel que es la UE.¹⁴⁰

3ª) **El desarrollo de la gobernanza económica de la zona euro desde 2010 ha agotado las posibilidades ofrecidas por las bases jurídicas del derecho originario**, según las cuales y como recordó el TJUE en la sentencia Pringle, la competencia de la UE en el ámbito de la política económica es sólo de coordinación y son los Estados los titulares de la competencia en esta materia. El artículo 136 TFUE ha llegado a su límite con el Two Pack¹⁴¹

¹³⁹ Jean Paul KEPPELNE, *op. cit.*, págs. 213-214.

¹⁴⁰ Algunos autores consideran que el mantenimiento de la soberanía económica y presupuestaria de los Estados miembros no es más que una ilusión que defienden los políticos nacionales (MARTUCCI, F., «Que reste-t-il ...», *op. cit.*, p. 118).

¹⁴¹ La propia Comisión lo ha reconocido al decir: «En particular, las innovaciones introducidas por el Two-Pack y, especialmente, la posibilidad de un dictamen de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios y, en casos extremos, la posibilidad de solicitar un nuevo proyecto de plan presupuestario en caso de incumplimiento grave de las obligaciones de los Estados miembros contempladas en el PEC, están alcanzando el límite de la posibilidad establecida en los actuales Tratados para la coordinación e intervención de la UE en el proceso presupuestario nacional. Una vez se adopte el Two-Pack, la UE habrá agotado con creces los límites de su competencia legislativa en estos aspectos» (COM (2012) 777 final, 28.11.2012, «Un plan director para una UEM profunda y auténtica: Apertura de un debate europeo», p. 26).

y no es un fundamento jurídico sólido para amparar la transferencia competencial tan considerable de los Estados miembros hacia las instituciones de la UE que supondría el desarrollo de una política económica específica de la zona euro.¹⁴²

4ª) **Las relaciones entre los distintos instrumentos de supervisión económica son complejas y suscitan importantes cuestiones de naturaleza constitucional para el derecho de la UE.** En particular hay que destacar el recurso a instrumentos de derecho de la UE (Six Pack, Two Pack) junto con otros de derecho internacional, que se han utilizado por la necesidad de actuar con rapidez, por falta de base jurídica en el derecho originario de la UE (Acuerdo FESF, Tratado MEDE) o por el veto británico (TECG). La doctrina se refiere a este fenómeno novedoso en la historia de la UE como método «semiintergubernamental», porque los Estados de la UE recurren a tratados internacionales cuya articulación jurídica se vincula estrechamente con el derecho de la UE. Esta vinculación se aprecia entre otros en los siguientes elementos: todos ellos se incardinan expresamente con la coordinación y supervisión de las políticas económicas y presupuestarias fijadas por el derecho de la UE; hay una significativa intervención de las instituciones de la UE en la aplicación de estos tratados internacionales, así como intervenciones de los órganos intergubernamentales en las acciones de la UE; la abundancia de referencias y remisiones cruzadas entre las disposiciones sustantivas de estos tratados y las de las normas de la UE; estos tratados son concluidos únicamente por Estados de la UE; y en algún caso (TECG) está expresamente prevista la repatriación del contenido del tratado al derecho de la UE.¹⁴³ Entre los riesgos que conlleva el recurso a este método semiintergubernamental destacan la alteración del equilibrio institucional de la UE en favor de las decisiones del Consejo Europeo, el Eurogrupo y el Consejo, en perjuicio de los poderes del Parlamento Europeo, la proliferación de organismos intergubernamentales (MEDE, Cumbre del Euro prevista en el TECG) y, sobretudo, se induce y posibilita la participación *à la carte* de los Estados de la UE. Por estos motivos, considero que los futuros avances de la gobernanza económica deberían hacerse recurriendo al método comunitario y excluyendo este método semiintergubernamental, al que sólo habría que recurrir en caso de necesidad extrema.

5ª) **La evolución de la gobernanza económica desde 2010 pone de relieve una diferenciación cada vez más marcada del grupo de Estados in-**

¹⁴² Idea expuesta con toda claridad por Jean Paul KEPPELNE, *op. cit.*, p. 213.

¹⁴³ Koen LENAERTS, *op. cit.*, págs. 757-759; Jean Paul KEPPELNE, *op. cit.*, págs. 201-205.

tegrantes de la zona euro. El artículo 136 TFUE, el Six Pack, el Two Pack, el Tratado MEDE y el TCEG han posibilitado el desarrollo de una supervisión reforzada de sus políticas económicas y presupuestarias, o bien, de una supervisión intrusiva en caso de necesitar asistencia financiera condicionada a la aplicación de un programa de ajuste económico. Comparten con los países de la UE que no han adoptado el euro la supervisión general en el marco del Semestre Europeo, pero las sanciones sólo se aplican a los países de la eurozona. Esta diferenciación se aprecia también en los desarrollos institucionales provocados por la crisis, tales como la afirmación del poder del Eurogrupo o la formación de la Cumbre de los países de la zona euro, con un presidente que es el mismo, por ahora, que el presidente estable del Consejo Europeo (Donal Tusk, nacional de un país como Polonia, que no está en la zona euro). En la lógica de la UEM, esta situación se justifica si hay perspectivas de incorporación de los restantes Estados a la zona euro, pero la situación de Reino Unido y Suecia, por ejemplo, genera muchas dudas sobre la eventualidad de su paso a la tercera etapa de la UEM. Por ello, la presión para el desarrollo de más avances en la gobernanza económica únicamente para la zona del euro es previsible que continúe, lo que podría dar lugar a más desarrollos institucionales específicos para este grupo de Estados¹⁴⁴ (por ejemplo, una formación específica del Parlamento Europeo sólo con los representantes de los países de la eurozona o un comisario para los asuntos del euro).

6ª) Falta de transparencia de la renovada gobernanza económica de la UE, debido a la complejidad de sus normas y procedimientos,¹⁴⁵ lo que según reconoce la propia Comisión plantea problemas para su aplicación, para la comunicación con las partes interesadas y con la ciudadanía y, por lo tanto, para la asunción, la legitimidad democrática y la rendición de cuentas.¹⁴⁶ El Parla-

¹⁴⁴ Véanse los comentarios de Mark DAWSON; Floris DE WITTE, *op.cit.*, págs. 830-831; Christian CALLIES, «From Fiscal Compact to Fiscal Union: New Rules for the Eurozone», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2011-2012, p. 109.

¹⁴⁵ «The euro area has a fragmented governance which could not replace a true government. Decisions are too often taken by unaccountable summits. The citizen is far away from this process in which the visible result is an austerity policy with sacrifices that seem to be unequally allocated. Fiscal consolidation is not the same as deficit cutting» (Rosa María LASTRA; Jean-Victor LOUIS, *op.cit.*, p. 141).

¹⁴⁶ La propia Comisión hace esta valoración en su Documento COM (2014) 905 FINSL, 28.11.2014, «Revisión de la gobernanza económica. Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) nº 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y 473/2013», p. 11.

mento Europeo no ha aumentado su control democrático sobre la nueva gobernanza económica de la UE en la misma proporción en que se han reforzado los poderes de la Comisión, el Eurogrupo, el Consejo y el Consejo Europeo. Por su parte, los parlamentos nacionales están viendo considerablemente limitados o condicionados sus poderes presupuestarios, especialmente cuando se trata de países de la zona euro con grave inestabilidad financiera o con asistencia financiera condicionada a la aplicación de un programa de ajuste. Hay, por tanto, un déficit de control democrático de la gobernanza económica de la UE, que se hace más evidente a medida que ésta se refuerza. La leve mejora de la posición del Parlamento Europeo con respecto a la situación previa a la crisis no compensa la disminución del poder de control de los parlamentos nacionales sobre la política presupuestaria, aunque es cierto que la aplicación de la Directiva 2011/85/UE puede mejorar la posición de éstos con respecto a los gobiernos en el derecho interno de los Estados.¹⁴⁷

7ª) **Es previsible que continúe la reforma de la gobernanza económica y que se adopten algunas medidas con elementos de federalismo fiscal.** El próximo Consejo Europeo de junio de 2015 discutirá un nuevo informe de los cuatro presidentes sobre las mejoras a introducir en la gobernanza económica. Las alternativas que se plantean son de gran calado (UE/zona euro; coordinación descentralizada de las políticas económicas nacionales/federalismo fiscal limitado; gobernanza económica tecnocrática/refuerzo del control democrático) y las propuestas de reforma se multiplican. En cualquier caso, los cambios que se lleven a cabo no serán, en mi opinión, revolucionarios a corto y medio plazo, porque afectarán a elementos esenciales de las competencias económicas y presupuestarias de los Estados miembros con alta sensibilidad política.

Por el momento es difícil responder a la pregunta del título, aunque la evolución de la gobernanza de la zona euro desde 2010 apunta hacia una verdadera unión económica a largo plazo, al menos, para los países de la zona euro.

¹⁴⁷ Jean Paul KEPPELNE, *op. cit.*, p. 210.

ISSN 1138-4026
9 771138 402608
00050



18,00 €