

NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA GOBERNANZA ECONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA: EL PROCEDIMIENTO DE PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS – PDM

F. JESÚS CARRERA HERNÁNDEZ *

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA RAZÓN DE SER DEL PDM Y SU INCARDINACIÓN EN EL MARCO DEL SEMESTRE EUROPEO.
- III. LA DINÁMICA INSTITUCIONAL EN LA ESTRUCTURA DEL PDM.
 1. EN LA FASE PREVENTIVA: DETECCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS.
 - A. *El necesario diálogo Comisión-Consejo.*
 - a. Mecanismo de alerta.
 - b. El examen exhaustivo y la adopción de medidas preventivas.
 - B. *El desarrollo de misiones de supervisión en los Estados miembros.*
 - C. *La posición del Parlamento Europeo: el diálogo económico.*
 - D. *¿Qué límites para la competencia nacional durante la fase preventiva?*
 2. EN LA FASE CORRECTIVA: PROCEDIMIENTO POR DESEQUILIBRIOS EXCESIVOS.
 - A. *El diálogo con las autoridades nacionales.*
 - a. Elaboración del plan de medidas correctoras.
 - b. Seguimiento y evaluación del plan.

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Departamento de Derecho, Universidad de La Rioja, Logroño, España. Dirección de correo electrónico: <francisco-jesus.carrera@unirioja.es>.

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

- B. *El diálogo Comisión-Consejo en la fase correctiva.*
- C. *Consecuencias de la Decisión del Consejo.*
- D. *La participación del Tribunal de Justicia.*

IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El estallido de la crisis financiera ha generado una situación compleja que nos ha conducido adicionalmente a sendas crisis de deuda y de carácter económico, afectando de forma muy especial a los Estados periféricos de la zona del euro¹. Aunque se trata de una situación que no es explicable desde una única perspectiva, y que no es reconducible a una única causa, lo cierto es que hay un elemento que se sucede en el análisis económico y que destaca, más allá del carácter asimétrico de la Unión Económica y Monetaria (UEM), la insuficiencia de los mecanismos de supervisión existentes, incluyendo la

¹ La bibliografía aparecida sobre la crisis es muy abundante, heterogénea y multidisciplinar, e imposible de manejar por completo en un trabajo de estas características centrado en la exposición de algunos de los rasgos esenciales de un procedimiento concreto de supervisión multilateral. No obstante, y sin perjuicio de otras referencias incorporadas en el epígrafe II de este trabajo, considero aconsejable la lectura del trabajo de PETTIS, M., «España, el euro y las políticas alemanas», *Política Exterior*, nº 145, 2012, pp. 120 y ss. En su opinión, las malas políticas alemanas son una de las causas de la actual situación. Por ello, para acabar con los problemas de algunos Estados miembros, como España, reclama un ajuste alemán al menos igual de serio que el ajuste de la Europa periférica, mediante estímulos del consumo nacional en Alemania e inversión de su situación de superávit comercial (p. 124). Vid. también, entre otros, ALLEMAND, F. y MARTUCCI, L., «La nouvelle gouvernance économique européenne», *Cahiers de Droit Européen*, nº 1, 2012 (artículo que continúa en el nº 2 de la misma revista); BARÓN CRESPO, E. y HOLLAND, S., «Resolving the Eurozone crisis and enhancing global governance», *La Comunità Internazionale*, nº1, 2012, pp. 13-23; BCE, «Entrada en vigor de un marco de gobernanza económica reforzado», *Boletín Mensual, BCE*, diciembre de 2011; OLESTI RAYO, A., «La Unión monetaria y la crisis financiera del Euro», en *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, tomo II, tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 1731 y ss.; RODRÍGUEZ ORTÍZ, F., «Crise de la dette: une gouvernance restrictive comme alternative au gouvernement économique européenne», *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, nº 558, 2012, pp. 322-330; RUFFERT, M., «The European debt crisis and European Union Law», *Common Market Law Review*, nº 48, 2011, pp. 1777-1806; SANTULLI, C., «L'Euro. Analyse juridique de la «crise de la dette», *Revue Général de Droit International Public*, nº 4, 2011, pp. 833-851. Vid. también el número monográfico publicado en *Journal of Common Market Studies*, nº 50, 2012.

incapacidad de la actuación desplegada por los organismos nacionales². Especialmente desde el año 2010 hemos asistido a un proceso de reformas aún inconcluso dirigido a la puesta en marcha de una «auténtica Unión Económica y Monetaria»³. La nueva política económica que se está diseñando se inspira en el mantenimiento del *status quo* fundamental, pero reforzando los instrumentos existentes desde cuatro puntos de vista, con objeto de dotarnos de marcos integrados desde el punto de vista financiero, presupuestario y de política económica, con mecanismos sólidos que garanticen la rendición de cuentas y la legitimidad democráticas. Una vez que culmine la aplicación de la fase III de la hoja de ruta presentada al Consejo Europeo, lo que incluye la puesta en vigor del *two-pack*, tras la entrada en vigor del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG) y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y tras la experiencia de aplicación del *six-pack*, estaremos en presencia de una UEM con ciertos rasgos diferenciados respecto a la que se ha venido aplicando durante veinte años⁴.

² De hecho, una de las primeras medidas que se han adoptado se han dirigido a establecer un sistema europeo de supervisión financiera, creando autoridades de control en los sectores de la banca, compañías de seguros y pensiones, y mercados y servicios financieros, y una Junta Europea de Riesgos Sistémicos (JERS). Vid. al respecto MOLONEY, N., «EU financial market regulation after the global financial crisis», *Common Market Law Review*, nº 47, 2010, pp. 1317-1383. Sobre la JERS vid. LOUIS, J.V., «Le Comité Européen du risque systémique (CERS)», *Cahiers de Droit Européen*, nº 5-6, 2010, pp. 645-681.

³ Vid. al respecto el informe elaborado por el Presidente del Consejo Europeo, en estrecha colaboración con los Presidentes de la Comisión Europea, del Eurogrupo y del Banco Central Europeo «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria» de 5 de diciembre de 2012, disponible en www.consilium.europa.eu. Este informe ha sido presentado al Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2012 y recoge el trabajo de la Comisión «Proyecto detallado para una unión económica y monetaria auténtica y profunda-Abrir un debate europeo», COM (2012) 777 final/2, de 30 de noviembre de 2012. Para un análisis crítico del informe de la Comisión vid. DE LA DEHESA, G., «Towards a deep and genuine economic and monetary union», Part of the compilation PE 492.455 for the Monetary Dialogue, *IP/A/ECON/NT/2012-06*, Diciembre 2012.

⁴ Para una exposición del conjunto de las medidas adoptadas, y sin perjuicio de otros trabajos que serán citados en los siguientes epígrafes, vid. ALLEMAND, F. y MARTUCCI, L., *loc.cit.*, pp. 19-99; SADELEER, N. De, «The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat footed colossus?», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, nº 3, 2012, pp. 354-382. Una relación, con enlace a los textos, de los distintos actos y propuestas que han sido adoptados puede encontrarse en: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

En este marco general de reformas en noviembre de 2011 fue adoptado el *six-pack*, un paquete de seis instrumentos normativos dirigido a reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), y a la introducción de un nuevo procedimiento de supervisión multilateral con objeto de prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos (PDM). Dos de los seis instrumentos que integran el *six-pack* regulan el PDM⁵. A la espera de adoptar un sistema de reformas más compacto y completo, mediante el PDM se ha tratado de complementar el PEC; ir más allá de la supervisión multilateral de los aspectos presupuestarios mediante un procedimiento concreto que abarca cualquier desequilibrio macroeconómico que pueda producirse en los Estados miembros⁶, especialmente cuando puedan tener la consideración de excesivos, y en particular los que comprometen o puedan comprometer el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria⁷.

El PDM ha sido aplicado por primera vez en 2012, con ocasión del segundo *Semestre europeo*. Desde el pasado mes de noviembre de 2012, nos encontramos ante su segundo desarrollo, aunque se han alterado algunos de sus ritmos integrándose completamente en la lógica del *Semestre*⁸. Se trata de

⁵ Reglamento (UE) 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, *DO L 306* de 23.11.2011, p. 25. Reglamento (UE) 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, *DO L 306* de 23.11.2011, p. 8. Este último Reglamento encuentra su acomodo en el texto del artículo 136 TFUE (disposiciones específicas para los Estados miembros cuya moneda es el euro) y sigue reforzando la realidad de la existencia de una UEM con una doble intensidad de obligaciones. Ambos entraron en vigor el 13 de diciembre de 2011. Para un análisis del procedimiento desde el punto de vista económico vid. ESSL, S. y STIGLBAUER, A., «Prevention and correction of macroeconomic imbalances: the excessive imbalance procedure», *Monetary policy & the economy*, n° 4, 2011, pp. 99-113.

⁶ Se entiende por «desequilibrios: cualquier tendencia que da lugar a una evolución macroeconómica que afecta o puede afectar negativamente al correcto funcionamiento de la economía de un Estado miembro, de la unión económica y monetaria o del conjunto de la Unión» (art. 2.1) del Reglamento 1176/2011).

⁷ Art. 2.2) del Reglamento 1176/2011.

⁸ En 2012 ya había sido lanzado el *Semestre europeo* cuando aún no habían entrado en vigor los reglamentos relativos al PDM, por lo que el PDM se inició en el mes de febrero. Actualmente se inicia al mismo tiempo que el *Semestre*, por lo que desde el principio del procedimiento se conocen el conjunto de valoraciones realizadas por la Comisión Europea en relación con la economía de todos los Estados miembros y de la Unión Europea, las prioridades y objetivos, así como los desequilibrios de las economías nacionales. El PDM se lanza con un informe que presenta la Comisión sobre el mecanismo de

un procedimiento concebido para ser aplicado en relación con todos los Estados miembros, y no sólo los que integran la zona del euro⁹. Su estructura es muy similar en su diseño a la que deriva del PEC. Tiene una doble dimensión, preventiva (detección de los desequilibrios macroeconómicos regulada en el capítulo II del Reglamento 1176/2011), y correctiva (procedimiento por desequilibrios excesivos, regulado en el capítulo III), y cuenta con un sistema de sanciones aplicable a los Estados miembros cuya moneda es el euro (Reglamento 1174/2011).

Aunque la práctica aún no es muy abundante, creo sin embargo que se impone la necesidad de estudiar ciertas variables que rodean la aplicación del nuevo procedimiento. Sin perjuicio del carácter multidisciplinar de la figura, el análisis que propongo adopta una perspectiva jurídica en la que profundizo en su estudio desde dos puntos de vista: por un lado, verificando la intensidad de las competencias que ejercen las instituciones de la UE al amparo del nuevo procedimiento, perfilando los respectivos roles que cumplen especialmente el Consejo y la Comisión Europea en el mismo; por otro lado, explicitando hasta qué punto se introducen limitaciones a la competencia nacional, no tanto en relación con la definición de las políticas económicas con carácter general, sino en los casos en que se presentan desequilibrios, especialmente cuando ello puede acarrear una «contaminación» en la UEM. No obstante, se imponen algunas reflexiones previas que faciliten la comprensión

alerta. Para 2013 vid. COM (2012) 751 final de 28 de noviembre de 2012. Sobre las ventajas de la presentación conjunta por la Comisión Europea del estudio prospectivo anual y del informe sobre el mecanismo de alerta vid. HALLERBERG, M., MARZINOTTO, B. y WOLFF, G., *An assessment of the European semester*, PE 475.121, Parlamento Europeo, 2012, p. 45.

⁹ Sin embargo, durante 2012 y 2013 no se ha aplicado en relación con los Estados sometidos a un procedimiento de supervisión reforzada, como ha ocurrido con Grecia, Irlanda, Portugal y Rumanía. Se trata de una práctica que se consolidará normativamente una vez que culmine el proceso de adopción del *two-pack* por las instituciones pues, en relación con los Estados miembros de la zona del euro se prevé la suspensión del PDM si estos Estados están sometidos a un programa de ajuste macroeconómico aprobado por el Consejo (vid. art. 8 de la «propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros cuya estabilidad financiera dentro de la zona del euro experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades», COM (2011) 829 final de 23.11.2011). Ahora bien, el programa de ajuste macroeconómico no se aplicará a los préstamos para la recapitalización de entidades financieras (art. 13). En consecuencia, en una situación como la que vivimos en España, nuestro país sigue sometido al PDM tal y como se analiza en estas páginas.

de la introducción de esta figura y su integración en el marco general de los instrumentos de política económica en manos de la Unión Europea.

II. LA RAZÓN DE SER DEL PDM Y SU INCARDINACIÓN EN EL MARCO DEL SEMESTRE EUROPEO

Los mecanismos de supervisión multilateral existentes hasta finales de 2011 no han permitido alertar ni prevenir del deterioro de las economías nacionales, probablemente porque no se estimó necesario introducir instrumentos adicionales que permitieran realizar un seguimiento de ciertas variables para prevenir riesgos que se consideraron superados en un marco de unión monetaria¹⁰. Por esta razón, durante años la actuación de la UE en el ámbito de la política económica se ha visto encorsetada, ciñéndose a desarrollar un ineficiente sistema de supervisión multilateral en el ámbito presupuestario. Mediante el PEC se ha pretendido, además con poco éxito, establecer cauces dirigidos a evitar la superación de unos niveles determinados de déficit público (con el límite crítico del 3% PIB) y deuda pública (60% PIB) en los Estados miembros, y de conducir las economías nacionales de la Eurozona a una situación de equilibrio o superávit presupuestario¹¹. No se previeron, sin embargo, mecanismos concretos de alerta ni de corrección en relación con otras variables e indicadores básicos para un buen funcionamiento de las eco-

¹⁰ Vid. al respecto GROS, D., «How to deal with macroeconomic imbalances?», *PE 475.100*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2012, p. 5; WHELAN, K., «Macroeconomic Imbalances in the Euro Area», *PE 475.100*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2012, p. 5. Disponible en www.europarl.europa.eu/committees.

¹¹ En relación con el funcionamiento del PEC con anterioridad a las reformas vid. BONETE PERALES, R., «Las imperfecciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *Boletín Económico del ICE*, nº 275, 1998, p. 29. Para un análisis de la reforma de 2005 vid. LOUIS, J.V., «The review of the Stability and Growth Pact», *Common Market Law Review*, nº 1, 2006, pp. 85-106. Además de los trabajos ya citados, una valoración general del PEC revisado en 2011 puede encontrarse en LÓPEZ ESCUDERO, M., «La Unión Europea ante la crisis económica y financiera», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 39, 2011, pp. 353 y ss. Del mismo autor, «Las interminables reformas de la Gobernanza económica de la zona euro», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 27, 2012; LOUIS, J.V., «Les réponses à la crise. Editorial», *Cahiers de Droit Européen*, nº 2, 2011, pp. 353 y ss. Desde otras perspectivas vid. también MOLINA, I. y STEINBERG, F., «La nueva gobernanza de la zona euro: hoja de ruta a corto, medio y largo plazo», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI nº 91, nov. 2011; SCHUKNECHT, L., MOUTOT, P., ROTHER, P. y STARK, J., *The Stability Pact: Growth and Reform*, ECB Occasional Paper, nº 129, 2011.

nomías nacionales y de la propia Unión Económica y Monetaria, ni otros instrumentos que se han evidenciado indispensables en los últimos años y que requería la propia existencia de una unión monetaria. Ha sido reiteradamente destacado, en este sentido, que la puesta en marcha de la unión monetaria generó una situación de tipos de interés reducidos provocando un desplazamiento de capital del norte hacia el sur que incrementó el volumen del crédito destinado a la demanda doméstica, afectando especialmente a los sectores inmobiliario y empresarial de los Estados periféricos¹². Ello originó varios problemas y tensiones más allá de crisis financiera. Por un lado, se produjo un incremento desorbitado en el precio de la vivienda y un aumento de los costes laborales, mermando la competitividad de los Estados miembros y desatando una crisis económica de grandes dimensiones. Por otro lado, se produjo una merma en la confianza de los inversores, originando una crisis de deuda de forma paralela al incremento del déficit público originado por el descenso de la recaudación y la necesidad de desarrollar planes de estímulo fiscal. Pero la UE centraba el control de las economías nacionales únicamente en el seguimiento de las cifras del déficit público.

Desde este punto de vista, el PDM constituye un refuerzo de los instrumentos de política económica en manos de la UE. Esta es su razón de ser. Mediante este procedimiento, se introduce un mecanismo de supervisión multilateral aplicable a variables macroeconómicas que escapaban a la aplicación del PEC y cuya vigilancia se estima necesaria a nivel global para garantizar que las economías nacionales resulten estables y competitivas¹³. Si queremos comprender la lógica completa del *six-pack* hay que tener en cuenta las tres premisas que, para Wyplosz, están detrás de la crisis: indisciplina fiscal; escasos mecanismos coercitivos; ausencia de control de otros desequilibrios macroeconómicos a los que no hacía frente el PEC¹⁴. Por tanto, y sin perjuicio

¹² Resulta muy ilustrativo a este respecto el trabajo de DE LA DEHESA, en el que explica la razón del descenso de los tipos de interés, y los perjuicios para los Estados periféricos, identificándolo con el desarrollo de políticas dirigidas a ayudar a Francia, Alemania e Italia («Single monetary policy and economic imbalances in the euro area», *PE 475.100*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2012, p. 12).

¹³ Para un análisis de los desequilibrios macroeconómicos a nivel mundial vid. BLANCHARD, O. y MILESI-FERRETTI, G.M., *Global imbalances in midstream?*, Fondo Monetario Internacional, 2009.

¹⁴ WYPLOSZ, «Macroeconomic Imbalances in the Euro Area», *PE 475.100*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2012, p. 6. Estas premisas son las que explican el contenido del *six-pack* pero, en su opinión, sólo es correcta la primera. El principal problema deriva del extremo de que la política económica es un ámbito material de competencia doméstica.

del planteamiento más general en el que nos encontramos inmersos, en 2010 y 2011 se consideró prioritario reforzar el PEC, especialmente desde el punto de vista del control de los niveles de deuda pública, y crear un procedimiento para luchar contra otros desequilibrios macroeconómicos¹⁵. De ahí el contenido que ha recibido el *six-pack* y la razón de la introducción del PDM.

Ahora bien, el avance producido por la introducción del PDM no tiene una dimensión extraordinaria hasta el punto de profundizar sustancialmente la competencia de la Unión en materia de política económica¹⁶. Se ha producido un refuerzo de los mecanismos de la gobernanza económica de bajo nivel, como no podía ser de otra manera ante un desarrollo normativo a través del Derecho derivado. Es decir, estamos en presencia de un nuevo instrumento que no abandona la filosofía inicial del reparto de competencias en materia de política económica entre los Estados miembros y la Unión Europea. Las reticencias políticas son demasiado fuertes para introducir reformas sustanciales. Por tanto, la política económica sigue siendo una materia esencialmente en manos de los Estados miembros a la que se le han adicionado ciertos límites que van mermando muy lentamente, por la vía del refuerzo de los instrumentos de vigilancia de los compromisos adquiridos mediante el método de coordinación abierta, sus márgenes de maniobra¹⁷. Esta última afirmación cobra más fuerza en relación con los Estados miembros de la Eurozona, debido a la introducción de un sistema de sanciones vinculado a la aplicación del PDM, como tendré ocasión de exponer más adelante. En cualquier caso, y sin realizar valoraciones *ex ante*, estamos en presencia de un elemento más de un proceso inalterado cualitativamente. Sus bondades dependerán del acierto en el momento de diseñar ciertas variables que están en parte indeterminadas en los reglamentos, como ocurre con el desarrollo futuro del cuadro

¹⁵ Para ALLEMAND y MARTUCCI, las crisis actuales acumulan tres tipos de déficits (presupuestario, de competitividad y de ingresos), pero el PEC sólo se diseñó para actuar contra el déficit presupuestario (*loc. cit.*, p. 32).

¹⁶ El preámbulo del Reglamento 1176/2011 no ayuda cuando resalta su vinculación a la mejora de la gobernanza económica de la UE mediante «un mayor protagonismo nacional».

¹⁷ Como ha señalado DE MIGUEL BÁRCENA, refiriéndose a la supervisión multilateral prevista en el PEC, la limitación de la política presupuestaria nacional a los parámetros macroeconómicos del PEC implica en realidad una limitación global de la constitución económica de los Estados miembros, que a través de la mera coordinación europea aceptan reconfigurar sus políticas públicas y sociales de acuerdo a los niveles de endeudamiento que indirectamente prescribe aquél (*El gobierno de la economía en la Constitución europea. Crisis e indeterminación institucional*. Bosch, Barcelona, 2011, p. 115).

de indicadores, y en su capacidad para desarrollar un grado de eficacia superior al que ha tenido el PEC en el pasado¹⁸.

Por otro lado, el PDM es un nuevo procedimiento que se suma a los ya existentes, provocando solapamientos que a veces generan despistes cuando nos acercamos a la comprensión integrada del funcionamiento del mecanismo de supervisión multilateral. Todos ellos son autónomos jurídicamente, pero se vinculan a una misma necesidad y a la creación de un marco integrado desde el punto de vista presupuestario y económico. Se acumula su aplicación. No obstante, un año antes de la entrada en vigor del PDM, y con objeto de facilitar la aplicación combinada de todos los instrumentos existentes, los Estados miembros reorganizaron la supervisión de las políticas económicas nacionales mediante la puesta en marcha de una nueva forma integrada de coordinación y supervisión de sus políticas económicas nacionales a través del *Semestre europeo*¹⁹.

Aunque propuesta por primera vez por la Comisión Europea años atrás, la figura del *Semestre europeo* estaba prevista en el informe elaborado por el Grupo Especial sobre Gobernanza Económica que fue encargado por el Consejo Europeo en sus reuniones de marzo y junio de 2010²⁰. El informe lo define como un «ciclo reforzado de coordinación de actuaciones que cubrirá todos los elementos de la vigilancia económica, incluidas las medidas para asegurar el crecimiento, conforme a la estrategia 2020. Los procesos existentes se

¹⁸ Lo que no es obstáculo para que existan voces muy críticas con el procedimiento introducido, que adolece de los mismos problemas que ya tenía el PEC, aunque se hayan reforzado los poderes de la Comisión y aunque se haya facilitado el proceso de toma de decisiones para adoptar sanciones en caso de incumplimiento. La adopción de medidas de política macroeconómica sigue en manos nacionales (vid. WYPLOSZ, *loc. cit.*, pp. 7 y ss).

¹⁹ Para una primera aproximación en torno al *Semestre europeo* vid. LÓPEZ ESCUDERO, M., «La Unión Europea ante la crisis económica y financiera», *loc. cit.*, p. 358; LOUIS, J.V., «The enforcement of economic governance», *Studia Diplomatica*, nº 4, 2011, pp. 55 y ss.; SADELEER, N. De, «La gouvernance économique européenne: Léviathan ou colosse aux pieds d'argile?», *Europe*, abril 2012, pp. 7 y ss. Con ocasión del Consejo Europeo de 23 y 24 de junio de 2011, coincidente con la finalización del primer *Semestre europeo*, esta institución señaló que «puede convertirse en un método de gobierno eficaz para apoyar la formulación de políticas tanto de la UE como nacionales de forma integrada, transparente y oportuna».

²⁰ El informe fue presentado el 21 de octubre de 2010 (*Doc. 15302/10*). El Consejo Europeo lo refrendó en su reunión de 28 y 29 de octubre de 2010, aunque terminó aprobándose con anterioridad a su presentación. Vid. también la Comunicación de la Comisión «Reinforcing economic policy coordination», COM (2010) 250 final, de 12 de mayo de 2010.

acompararán en el tiempo aunque sigan estando jurídicamente separados». Jurídicamente distintos; coherentemente aplicados; los distintos procedimientos existentes ofrecen una visibilidad, ficticia desde el punto de vista jurídico, de unidad en torno al *Semestre europeo*. Partíamos de una situación en la que la supervisión multilateral se realizaba básicamente mediante instrumentos de control del déficit incorporados en el PEC, realizándose una ineficiente vigilancia *a posteriori*, una vez que habían sido elaborados los presupuestos nacionales. Tampoco había una lógica cronológica en la presentación de los informes nacionales relacionados con el PEC y la estrategia 2020. Los programas de estabilidad y convergencia y los programas nacionales de reforma seguían vías separadas. Sin embargo, el *Semestre europeo* integra los mecanismos existentes y adelanta la labor de supervisión realizada por las instituciones comunitarias.

Durante su primera aplicación en 2011 el *Semestre europeo* se articuló básicamente mediante una revisión del código de conducta relativo a la aplicación del PEC²¹. No existía aún el PDM y el *Semestre* no tenía tampoco una plasmación jurídica en la normativa que regula el PEC. Sin embargo, tras la entrada en vigor del *six-pack*, el *Semestre europeo* encuentra ahora su regulación normativa en los reglamentos que regulan el PEC y el PDM²². En concreto, el artículo 2 bis del Reglamento 1466/97 establece los principios básicos del procedimiento integrado²³. Incluye todos los elementos de la co-

²¹ «Especificaciones relativas a la aplicación del PEC», Comité económico y financiero, junio de 2010 (el Consejo lo aprobó el 7 de septiembre). Este código de conducta se reproduce en la comunicación de la Comisión «Mejorar la coordinación de las políticas económicas a favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo», COM (2010) 367 final, de 30 de junio de 2010.

²² «la notion ... met en lumière la pratique en place, plus qu'elle innove» (ALLEMAND, F. y MARTUCCI, F., *loc.cit.*, p. 49). Para una valoración del *Semestre europeo* durante su primer año de aplicación, y las mejoras que ha introducido el *six-pack* vid. también HALLERBERG, M., MARZINOTTO, B. y WOLFF, G., *An assessment of the European semester*, Directorate-general for internal policies, septiembre de 2012, PE 475.121.

²³ «Con el fin de garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros, el Consejo efectuará la supervisión multilateral como parte integral del Semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas» (art. 2.bis del Reglamento (CE) N° 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, DO L 209 de 2.8.1997, p. 1. Modificado mediante el Reglamento (CE) N° 1055/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 (DO L 174 de 7.7.2005, p. 1) y mediante el Reglamento (UE) N° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 (DO L 306 de 23.11.2011, p. 12).

ordinación de las políticas económicas de los Estados miembros: formulación y supervisión de las orientaciones generales de política económica, las orientaciones en materia de empleo, la presentación y evaluación de los programas de estabilidad y convergencia, así como los programas nacionales de reformas elaborados en relación con la estrategia 2020 (aunque también en relación con el PEC y el Pacto por el Euro plus), y la supervisión con miras a corregir los desequilibrios macroeconómicos prevista en el nuevo Reglamento 1176/2011²⁴. Por tanto, integra todos los procedimientos existentes, incluidos los que han sido desarrollados por los Estados miembros en marcos eminentemente políticos, más allá de lo que supone la aplicación estricta del Derecho de la Unión, como ocurre con el Pacto por el Euro plus²⁵.

En la práctica, el *Semestre* europeo representa un ciclo aproximado de seis meses, que viene a coincidir inexactamente con el período enero-junio. Inexactamente, porque el camino hacia cada *Semestre* comienza en noviembre, con el «estudio prospectivo anual sobre crecimiento» que presenta la Comisión Europea²⁶, y no culmina hasta el mes de julio, cuando el Consejo adopta las recomendaciones por país resultado de este proceso. Si analizamos la práctica desarrollada durante el año 2012, el estudio prospectivo anual fue el documento que manejó el Consejo Europeo en el mes de marzo para decidir las priori-

²⁴ Como ha señalado LOUIS «it is a difficult exercise given the complexity of the body of rules, processes and political objectives included under the new governance arrangements, as well as the need for intervention, within a very tight timeframe, of a number of EU and national bodies and institutions» («The enforcement...», *loc.cit.*, p. 58).

²⁵ El Pacto por el Euro plus constituye un nuevo compromiso asumido por veintitrés Estados en un plano estrictamente político para complementar la *estrategia 2020* y, de esta forma, reforzar la coordinación de la sus políticas económicas, en la mayoría de los casos en ámbitos de competencia nacional que se estiman fundamentales para mejorar la competitividad y evitar los desequilibrios. El acuerdo fue refrendado por los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro (la actual *Cumbre del euro*) en su reunión de 11 de marzo de 2011, y presentado al Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo para su aceptación por otros Estados miembros, sumándose de momento Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía. En virtud del *pacto por el euro plus* los Estados participantes han establecido cuatro grandes objetivos, que concretan anualmente en reuniones en la cumbre, y asumen compromisos que incluyen en sus respectivos programas nacionales de reformas y en los programas de estabilidad o convergencia, sometién-dolos al marco ordinario de supervisión multilateral anual.

²⁶ En este documento la Comisión realiza un examen anual sobre crecimiento, definiendo las prioridades para el conjunto de la UE para el siguiente ejercicio y lanzando el *Semestre europeo*. En relación con el Semestre relativo a 2012 vid. COM (2011) 815 final, de 23 de noviembre de 2011. En relación con 2013 vid. COM (2012) 750 final, de 28 de noviembre de 2012.

dades de actuación desde el punto de vista económico, tanto a nivel nacional como en el conjunto de la UE²⁷. A partir de entonces, y ya presentado también el informe sobre el mecanismo de alerta en el marco del PDM por la Comisión, los Estados miembros elaboraron sus programas de estabilidad o convergencia en el marco del PEC, y los programas nacionales de reformas, que sometieron a consideración de la Comisión de forma simultánea en el mes de abril, acompañando las medidas que proponían para controlar el déficit público con las propuestas de reformas estructurales necesarias para conseguir los objetivos fijados. A partir de ese momento, la Comisión analizó los programas presentados y realizó los exámenes exhaustivos del PDM de los Estados miembros que presentaban mayores desequilibrios. Tras su examen, la Comisión elaboró unas recomendaciones de recomendación anuales por país²⁸ que fueron examinadas por el Consejo y avaladas por el Consejo Europeo en su reunión de junio, para que fueran adoptadas finalmente por el Consejo en julio²⁹. Son

²⁷ Con ocasión de la reunión de 1 y 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo aprobó cinco prioridades de actuación, a nivel de la UE, y a nivel nacional, a partir del estudio prospectivo de la Comisión: proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado, favorecer el crecimiento y la competitividad; atajar el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis y modernizar la administración pública.

²⁸ Con ocasión de la aplicación del segundo *Semestre*, en el período enero-junio de 2012, y con objeto de dar una visión de conjunto, la Comisión ha elaborado una comunicación «Agir pour la croissance, la stabilité et l'emploi» (COM (2012) 299 final de 30 de mayo de 2012). Al margen de esta visión de conjunto, la Comisión ha elaborado, y publicado el mismo día, las recomendaciones por país. En el caso de España, se trata de la Recomendación de Recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015 (COM (2012) 310 final de 30 de mayo de 2012). Cada Recomendación por país viene acompañada de dos documentos de trabajo de los servicios de la Comisión: en el caso de España, uno sobre «evaluación del programa nacional de reforma y del programa de estabilidad de España para 2012», y otro sobre «examen exhaustivo de España de conformidad con el artículo 5 del Reglamento UE nº 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos» (SWD (2012) 159 final, de 30 de mayo de 2012).

²⁹ El Consejo adoptó sus recomendaciones por país el 10 de julio de 2012 («Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012 sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015», DO C 219 de 24.7.2012, p. 81). Junto a las 27 recomendaciones por país, el Consejo adoptó una nota explicativa «documento que acompaña las recomendaciones del Consejo a los Estados miembros en el marco del Semestre europeo de 2012» (DO C 219 de 27.7.2012, p. 98). Contiene las explicaciones que debe

recomendaciones únicas para todos los procedimientos afectados. A la postre, teniendo en cuenta que el procedimiento presupuestario a nivel nacional suele desarrollarse a partir del verano de cada año, con el *Semestre europeo* se produce una antesala previa que permite a todos los Estados miembros disponer de recomendaciones u orientaciones concretas e individualizadas para posteriormente elaborar sus presupuestos y adoptar las reformas estructurales que resulten necesarias (semestre nacional)³⁰. Por tanto, permite a las instituciones comunitarias interferir en la formulación de las políticas nacionales, en contraste con el sistema anterior que actuaba únicamente sobre los resultados de las políticas fiscales, una vez que ya habían sido formuladas³¹. Además, el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza, prevé la comunicación al Consejo y a la Comisión de los planes de emisión de deuda pública³². En definitiva, con el *Semestre europeo* se ofrece una visión de conjunto de la supervisión multilateral en el ámbito de la UEM. El PDM se incorpora como un elemento más del proceso. Así lo prevé también el artículo 1.2 del Reglamento 1176/2011³³.

hacer públicas el Consejo motivando las modificaciones que haya podido introducir a la recomendación de recomendación de la Comisión. En el caso de España, las modificaciones fueron mínimas y contaban con el visto bueno de la Comisión Europea. Por tanto, el Consejo se ha limitado a ratificar los exámenes y propuestas realizados previamente por la Comisión Europea. En la misma fecha se ha publicado la Recomendación del Consejo relativa a la aplicación de las orientaciones generales de política económica por los Estados miembros cuya moneda es el euro.

³⁰ Vid. art. 2.bis.3 del Reglamento 1466/97. Un gráfico sobre el desarrollo inicial del *Semestre europeo* puede consultarse en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/images/european_semester_en.htm

³¹ HALLERBERG, M., MARZINOTTO, B. y WOLFF, G., *op.cit.*, p. 12. El *iter* expuesto se corresponde con lo que estos mismos autores denominan *narrow european semester*. Desde una perspectiva más amplia (*broader european semester*), el *semestre europeo* abarcaría también la toma de decisiones para adoptar recomendaciones adicionales en relación con los Estados miembros, o la apertura de procedimientos por déficit o desequilibrios excesivos (*ibídem*, p. 19).

³² Art. 6. El tratado entró en vigor el 1 de enero de 2013 (BOE de 2 de febrero de 2013). El BOE de 26 de julio de 2012 publicó la Ley Orgánica 3/2012 de 25 de julio por la que se autoriza la ratificación por España del TCEG, publicando al tiempo el texto del Tratado. Vid. al respecto mi trabajo, y la bibliografía allí citada, «El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: ¿un impulso a la realización de la política económica de la Unión Europea o un Tratado superfluo e innecesario?», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 28, 2012.

³³ «El presente Reglamento se aplicará en el contexto del Semestre Europeo, con arreglo al reglamento (UE) nº 1175/2011...» Aunque resulte reiterativo, el procedimiento desarrollado en 2012 en lo que al PDM en sentido estricto se refiere, ha puesto de mani-

III. LA DINÁMICA INSTITUCIONAL EN LA ESTRUCTURA DEL PDM

A lo largo del *Semestre* europeo se desarrollan todo un conjunto de dinámicas y diálogos institucionales diversos de forma integrada aglutinando los distintos procedimientos de supervisión multilateral existentes. Estas dinámicas exteriorizan el mayor o menor protagonismo de las instituciones en la gobernanza económica de la UE y son la lógica consecuencia de los poderes que han recibido en los reglamentos que regulan los procedimientos. Destaca sobremanera el diálogo de la Comisión con las instituciones y órganos en las que está representado el interés nacional, consecuencia de los poderes atribuidos a cada una de ellas en los procedimientos implicados y del otorgamiento al Consejo del poder de decisión. Se trata de un aspecto heredado del pasado reciente en lo que al diseño del PEC se refiere, al que se ha querido hacer frente parcialmente mediante las reformas y novedades introducidas mediante el *six-pack* con objeto de mejorar la posición de la Comisión en el procedimiento, aunque manteniendo sus rasgos fundamentales; unos rasgos que, en muchos aspectos, han contribuido a diseñar procedimentalmente el PDM³⁴. Desde un punto de vista más general, se ha destacado la pérdida de poder de la Comisión europea en el ámbito de la gobernanza económica de forma paralela al incremento del protagonismo de los Jefes de Estado y de Gobierno expresado a través del Consejo Europeo, afectando especialmente al poder de iniciativa de la Comisión Europea³⁵. Sin embargo, esta realidad no ha afecta-

fiesto que la Comisión inició su primera aplicación en el mes de febrero, una vez impulsado el *Semestre europeo*, con la elaboración de su informe sobre el mecanismo de alerta, en el que anunció la realización de exámenes exhaustivos en relación con varios Estados miembros. Los análisis exhaustivos han sido presentados en mayo, al tiempo que se hacían públicos los análisis de los programas nacionales de reformas y de los programas de estabilidad y convergencia. El resultado ha sido la elaboración de una recomendación de recomendación de la Comisión dirigida al Consejo en relación con cada Estado miembro, aprobada por el Consejo en el mes de julio, recogiendo globalmente un conjunto de recomendaciones individuales (ocho en el caso de España) en relación con los programas nacionales de reformas, el PEC y, en su caso, el PDM.

³⁴ «The crisis highlighted the limitations of the Commission. The concentration of fiscal policy competence and instruments at the national level reduced its role to coordinating a European Economic Recovery Plan that amounted to not much more than a summation of national stimulus measures» (DYSON, K. y QUAGLIA, L., *European economic governance & policies*, vol. II, Oxford University Press, New York, 2010, p. 543).

³⁵ Vid. al respecto MICHÉA, F., «L'appropriation de la gouvernance économique par le Conseil européen», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 556, 2012,

do a los procedimientos de supervisión multilateral. El Consejo Europeo centra su intervención en el *Semestre* avalando los objetivos propuestos al inicio del procedimiento y las recomendaciones que vayan a ser adoptadas en el Consejo en el momento final.

No obstante, no es ésta la única dinámica que se desarrolla a lo largo del *Semestre*. Resulta muy relevante también el diálogo permanente desarrollado, especialmente por la Comisión Europea, con las autoridades nacionales afectadas por la adopción de recomendaciones en sede institucional. Se produce también un diálogo económico y monetario del Parlamento Europeo³⁶. Aunque existen rasgos comunes, los perfiles de algunas de estas dinámicas son distintos en cada procedimiento, consecuencia de su existencia jurídica separada. Por ello, y puesto que este trabajo se destina exclusivamente al análisis del PDM, en las páginas siguientes se analiza el régimen jurídico derivado de los Reglamentos 1176 y 1174/2011 desde esta perspectiva, resaltando los diálogos más relevantes que se producen en cada etapa del procedimiento.

1. EN LA FASE PREVENTIVA: DETECCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS

La primera fase del PDM tiene un carácter preventivo y de alerta. Se trata de realizar un examen anual dirigido a estudiar la situación macroeconómica de cada Estado miembro y, en su caso, detectar la existencia de desequilibrios, sin que resulte necesario en este momento procedimental que tales desequilibrios resulten excesivos. A tal efecto, se han introducido tres instrumentos. Los dos primeros son estudios de variables macroeconómicas: el in-

p. 174). Para J.V. 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 («Les réponses à la crise», *Cahiers de Droit Européen*, nº 2, 2011, pp. 359 y 360).

³⁶ La nueva normativa no se olvida tampoco de la integración en el procedimiento de los interlocutores sociales. En este sentido, el art. 1.3 del Reglamento 1176/2011 exige el respeto del art. 152 TFUE. Del mismo modo, se exige que las recomendaciones formuladas de conformidad con el reglamento respeten las prácticas y las instituciones nacionales en lo referente a la formación de salarios. Se remite a la Carta de derechos fundamentales a efectos de tener en cuenta su art. 28 y declara la no afectación del Reglamento al derecho a negociar, celebrar o aplicar convenios colectivos o a emprender acciones colectivas de acuerdo con la legislación y prácticas nacionales.

forme sobre el mecanismo de alerta y los exámenes exhaustivos. El tercero expresa el poder de las instituciones para adoptar medidas preventivas cuando se hayan detectado desequilibrios no excesivos en algún Estado miembro.

A. *El necesario diálogo Comisión-Consejo*

En el marco concreto del PDM la Comisión Europea es la institución encargada de su impulso y desarrollo. Su participación tiene un claro componente de análisis técnico-económico siendo el Consejo la institución que tiene la última palabra en el momento de adoptar decisiones, ahora con un contenido también político, que afecten a los Estados miembros. Sin embargo, su capacidad decisoria se encuentra muy mediatizada por el trabajo previo desplegado desde la Comisión Europea. Por esta razón, la Comisión actúa como eje central del procedimiento, pudiendo afirmarse que sus competencias tienen también un importante componente de discrecionalidad política en algunos casos. La consecuencia de este desigual reparto de competencias a lo largo del procedimiento conduce de forma necesaria a un diálogo entre ambas instituciones con objeto de que su trabajo pueda llegar a buen puerto.

El diálogo reseñado presenta dos perfiles y determina relaciones de diverso signo entre la Comisión europea, de un lado, y el Consejo Europeo, la Cumbre del euro, el Consejo y el Eurogrupo, del otro lado. En la práctica, se reconduce en muchos casos al diálogo que desarrolla la Comisión con el Eurogrupo, pues los acuerdos del Consejo-ECOFIN suelen predeterminarse en las reuniones de aquél si pretenden adoptarse medidas que afecten a un Estado miembro del grupo del euro. Este diálogo se desarrolla en relación con cada una de las subetapas del procedimiento.

a. Mecanismo de alerta

El mecanismo de alerta abre el procedimiento³⁷. Sirve para realizar una primera estimación sobre la existencia de desequilibrios. Se materializa en un informe anual y público de la Comisión Europea³⁸. El informe consiste en

³⁷ Arts. 3 y 4 del Reglamento.

³⁸ El primer informe ha sido elaborado en febrero de 2012 («Informe elaborado de conformidad con los artículos 3 y 4 del Reglamento relativo a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos», COM (2012) 68 final). En cuanto al informe para 2013 vid. COM (2012) 751 final, de 28 de noviembre de 2012.

una «evaluación económica y financiera de carácter cualitativo» de la Unión y de la zona euro, «basada en un cuadro con un conjunto de indicadores, cuyos valores se comparen con sus umbrales indicativos»³⁹. La primera discusión, por tanto, gira en torno a la precisión de los indicadores que van a constituir la base del análisis de la Comisión. El contenido del artículo 4 del Reglamento 1176/2011 establece unas pautas mínimas que han dejado un escaso margen de maniobra en el momento de elaborar el primer cuadro, más allá de la precisión de los umbrales de referencia y de los indicadores auxiliares. Lo que ha ocurrido es que, en relación con esta cuestión, se ha adelantado el diálogo institucional al momento de elaboración del *six-pack*, desarrollándose un *triálogo* entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo a lo largo del procedimiento legislativo ordinario seguido para la adopción del Reglamento⁴⁰. No obstante, dentro de los límites fijados, la

³⁹ Art. 3.1 del Reglamento. Estos indicadores deben referirse a los Estados miembros y deben ser pertinentes, de carácter práctico, sencillos, mensurables y disponibles. Deben permitir la rápida detección de los desequilibrios financieros que surjan a corto plazo y los derivados de tendencias estructurales y a largo plazo. Y deben ser útiles para detectar tanto los desequilibrios internos, como los desequilibrios externos.

En el primer informe elaborado por la Comisión se ha utilizado un cuadro con diez indicadores, elaborado a partir del art. 4 del Reglamento, aunque se incluyen igualmente indicadores auxiliares. En relación con los desequilibrios externos y competitividad: saldo de la balanza por cuenta corriente (+6/-4%); posición de inversión internacional neta (-35% primer cuartil); variación porcentual del tipo de cambio real efectivo (+/-5% para los 17 y +/-11% para los restantes Estados miembros); variación porcentual de las cuotas de mercado de las exportaciones (-6% primer cuartil); variación porcentual de los costes laborales unitarios nominales (+9% para los 17 y +12% para los restantes Estados miembros). En relación con los desequilibrios internos: variación porcentual interanual de los precios de la vivienda deflactados (+6% tercer cuartil); flujo del crédito al sector privado (+15% tercer cuartil); deuda del sector privado (160% tercer cuartil); deuda de las administraciones públicas (+60%) y tasa de desempleo (+10%). Para una valoración crítica del cuadro de indicadores vid. WHELAN, K., «Macroeconomic Imbalances in the Euro Area», *PE 475.100*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2012, p. 15. Para COLLIGNON, el primer informe de la Comisión sobre el mecanismo de alerta parte de un error fundamental, al centrarse en desequilibrios por cuenta corriente, sin tener en cuenta que tales desequilibrios han llegado a ser una categoría irrelevante en la Unión Monetaria. La explicación de esta afirmación se encuentra en su trabajo «Competitiveness and excessive imbalances: a balance sheet approach», *PE 475.100*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2012, especialmente a partir de la página 6. Un análisis del cuadro de indicadores desde el punto de vista de la competitividad se encuentra en GROS, D., «How to deal with macroeconomic imbalances?», *PE 475.100*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2012, p. 15. Vid. también COLLIGNON, S., «Macroeconomic imbalances and competitiveness in the euro area», *European review of labour and research*, 2012.

⁴⁰ Vid. COSTELLO, D. y FISCHER, J. (Dir.), *Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances*, Occasional Paper, nº 92, febrero de 2012.

Comisión asume las competencias para precisarlos y revisarlos anualmente, aunque el cuadro ya aplicado pretende ser un marco de análisis estable.

La Comisión no actúa sola. Por un lado, debe recabar la opinión, no vinculante, de la Junta europea de riesgos sistémicos cuando se trate de indicadores pertinentes respecto de la estabilidad del sistema financiero. Por otro lado, con carácter más general, debe continuarse el *triálogo* Comisión-Consejo-Parlamento Europeo, como exige el propio preámbulo del Reglamento. Fruto de esta dinámica, durante la segunda aplicación del PDM se ha incorporado un indicador adicional que venían reclamando el Consejo y el Parlamento Europeo. Se trata de realizar un seguimiento de la tasa de aumento de los pasivos del sector financiero, cuya inclusión ha sido valorada como necesaria por la Comisión por la íntima conexión existente entre el sistema financiero y la economía real y la relación que se ha producido en el pasado entre el incremento de dicha tasa y el surgimiento de crisis económicas⁴¹.

Los indicadores actúan como niveles de alerta⁴². En su informe sobre el mecanismo de alerta, la Comisión realiza una «lectura temática del cuadro de indicadores», determina los Estados miembros que pueden presentar desequilibrios o pueden estar expuestos al riesgo de padecerlos, incluyendo «observaciones por países»⁴³ y anunciando, en su caso, la realización de un examen exhaustivo en relación con ciertos Estados miembros. La segunda discusión, por tanto, gira en torno a la inclusión de los Estados miembros en el listado de países que van a recibir un estudio en profundidad desde la Comisión Europea. La Comisión lo decide inicialmente en base al estudio económico realizado, aunque su informe sobre el mecanismo de alerta es debatido en el Consejo, y en el Eurogrupo⁴⁴. Es preciso retener que la Comisión debe tener «debidamente en cuenta» estos debates, por lo que no cuenta con

⁴¹ Vid. «COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Completing the Scoreboard for the MIP: financial sector indicator», *SWD (2012) 389 final* de 14 de noviembre de 2012. Implica también la incorporación de un nuevo indicador auxiliar relativo al apalancamiento del sector financiero.

⁴² El Reglamento exige no «sacar conclusiones de una lectura mecánica de los indicadores del cuadro» y vigilar tanto los altos déficits, como los superávits (art. 3.2).

⁴³ España encabezó la lista de desequilibrios en 2012, presentando niveles que no encajan en los umbrales establecidos en relación con seis indicadores: tasa de desempleo, deuda pública, deuda privada, cuota mercado exportador, posición neta de inversión internacional y déficit por cuenta corriente.

⁴⁴ Conforme al art. 3.4 del Reglamento, el informe debe transmitirse también al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo (art. 3.4). En la práctica, se remite igualmente al Banco Central Europeo, al Comité de las Regiones y al BEI.

una absoluta discrecionalidad en el momento de decidir dar este paso en relación con los Estados miembros afectados. De ahí la necesidad de desarrollar especialmente el diálogo con el Consejo antes, durante y después de la elaboración de los exámenes exhaustivos⁴⁵. Además, la decisión última en el procedimiento recae sobre el Consejo, por lo que no puede desconocer su voluntad desde el inicio.

b. El examen exhaustivo y la adopción de medidas preventivas

Aunque se está diseñando un modelo diferente en el que los exámenes exhaustivos se realizarán en relación con todos los Estados miembros, con objeto de que el sistema de alerta temprana de los desequilibrios resulte más efectivo, de momento el procedimiento funciona de forma distinta⁴⁶. Conforme al sistema vigente, tras el informe sobre el mecanismo de alerta, la Comisión procede a realizar los exámenes exhaustivos individuales sobre la situación macroeconómica de los Estados miembros que presentan desequilibrios o pueden estar expuestos al riesgo de padecerlos⁴⁷. Para ello cuenta ya con los programas de estabilidad y convergencia, y con los programas nacionales de reformas, que le han remitido y han sido elaborados por los Estados miembros en el marco del PEC y de otros procedimientos, incorporando elementos de análisis adicio-

⁴⁵ La Comisión debe transmitir los exámenes exhaustivos al Parlamento Europeo y al Consejo, y debe hacerlos públicos (art. 5.5).

⁴⁶ Se pretende establecer un sistema de acuerdos contractuales integrado en el *Semestre europeo* que responda a las individualidades de cada Estado miembro (vid. el informe ya citado en nota 4 «Hacia una auténtica unión económica y monetaria», p. 15).

⁴⁷ La realización de este examen exhaustivo se prevé en dos circunstancias. La primera, que podríamos considerar la situación normal, se produce tras la elaboración del informe sobre el mecanismo de alerta, en el que ya puede haber dejado entrever la necesidad de realizar este tipo de exámenes en profundidad en relación con ciertos Estados miembros. La segunda circunstancia, para situaciones de urgencia, se produce «en caso de evolución inesperada y significativa de las condiciones económicas que requiera un análisis urgente». Conforme al art. 5.1 del Reglamento, el examen exhaustivo «se basará en un análisis detallado de las circunstancias específicas de cada país, incluidas las diferentes posiciones de partida de los Estados miembros, y analizará una amplia gama de variables económicas utilizando instrumentos analíticos y datos cualitativos, específicos de cada país. Tendrá en cuenta las particularidades nacionales relativas a las relaciones laborales y al diálogo social. La Comisión también tendrá debidamente en cuenta cualquier otra información que el Estado miembro de que se trate considere pertinente y le haya comunicado» y cualquier advertencia o recomendación de la JERS sobre riesgos sistémicos o que resulte pertinente en relación con el Estado miembro examinado.

nales en su valoración. Del mismo modo, dispone de la información relativa a la aplicación de los distintos procedimientos de supervisión multilateral del año anterior, que es importante a los efectos de precisar la evolución seguida por cada Estado examinado. Es un momento que exterioriza claramente la imbricación de los distintos procedimientos implicados en el *Semestre europeo*. Durante el primer año de aplicación del PDM, las valoraciones de la Comisión sobre los Estados miembros que merecían un examen exhaustivo han sido plenamente respetadas⁴⁸.

Si el procedimiento no deriva hacia la apertura de un procedimiento por desequilibrios excesivos, el Consejo finalizará la fase preventiva dirigiendo una recomendación a los Estados miembros (las recomendaciones integradas por país). Son orientaciones que deben observar al elaborar sus presupuestos y que pueden originar el desarrollo de otras reformas estructurales. Lo hace a recomendación de la Comisión. Ello exterioriza el poder del Consejo en la fase final del procedimiento y la necesidad que tiene la Comisión de desarrollar un diálogo constante con el Consejo para que sus recomendaciones no sean rechazadas en el momento final⁴⁹.

En este proceso de aprobación de las recomendaciones por país, también se produce la participación del Consejo Europeo, fundamentalmente avalando las recomendaciones de la Comisión de forma previa a su adopción por el

⁴⁸ Durante 2012 han requerido un análisis exhaustivo doce Estados miembros: **Bélgica**, Bulgaria, Dinamarca, **España**, **Francia**, **Italia**, **Chipre**, Hungría, **Eslovenia**, **Finlandia**, Suecia y Reino Unido (en negrita los Estados que integran la Eurozona). A juicio de la Comisión, los doce Estados que han sido sometidos a un examen exhaustivo presentaban desequilibrios, incluso graves o muy graves. En el caso de España, «el examen exhaustivo llega a la conclusión de que España está experimentando muy graves desequilibrios que tienen que resolverse urgentemente». Las referencias a los informes de la Comisión se recogen en la nota 28 de este trabajo. Quiero llamar la atención sobre el incorrecto uso del lenguaje y de la terminología prevista en el Reglamento 1176/2011 por la Comisión Europea pues, conforme al artículo 2. 2) del Reglamento, se entenderá por desequilibrios excesivos «desequilibrios graves, en particular los desequilibrios que comprometen o pueden comprometer el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria». Luego, si son graves, son excesivos; y, si es así, habría que abrir un procedimiento por desequilibrios excesivos. Sin embargo, no ha ocurrido porque la propia Comisión estimó que estos desequilibrios muy graves no son excesivos. La corrección de estos excesos terminológicos se ha producido, no obstante, en la Recomendación aprobada por el Consejo en el mes de julio. Aunque resta la duda de saber si la Comisión incurrió realmente en excesos terminológicos... Para 2013 la Comisión ha ampliado la lista a catorce Estados, incorporando a Malta y Países Bajos.

⁴⁹ En relación con 2012 vid. *supra* nota 29.

Consejo aunque se produce un aval previo en la reunión mantenida por los Jefes de Estado o de Gobierno de la Eurozona en torno a la Cumbre del euro. El Consejo Europeo también ratifica los objetivos propuestos por la Comisión Europea en su estudio prospectivo anual al inicio del procedimiento y las valoraciones iniciales realizadas en el informe sobre el mecanismo de alerta. Con ocasión del *Semestre* 2012, su intervención se exteriorizó en ambos sentidos en las reuniones de primavera y junio, encajando en la estructura más global del *Semestre europeo* y no presentando perfiles específicos en el marco del PDM.

B. El desarrollo de misiones de supervisión en los Estados miembros

Más allá del diálogo desarrollado con el Consejo, la Comisión mantiene contactos individuales de forma permanente con las autoridades nacionales de los Estados afectados, incluso en su propio territorio a través de las misiones de supervisión previstas en el artículo 13 del Reglamento. Este diálogo nacional se produce de forma integrada con la aplicación de los restantes procedimientos con vistas a la posterior adopción de las recomendaciones individuales integradas que le dirigirá la Comisión al Consejo. En el caso del PDM, el diálogo se desarrolla durante la elaboración de los informes por la Comisión y puede ser determinante del camino que siga el procedimiento a partir de este instante.

En efecto, una vez presentados los informes exhaustivos, y en relación con los Estados que hayan presentado desequilibrios, el procedimiento puede derivar hacia la adopción de medidas preventivas, o a la apertura de un procedimiento por desequilibrios excesivos. Lo más destacable, dada la indeterminación de las definiciones contenidas en el Reglamento en cuanto a la consideración de un desequilibrio como excesivo, es el importante margen de maniobra del que goza la Comisión a la hora de tomar la decisión. Es evidente que la Comisión realiza un análisis económico y los datos pueden ser determinantes en uno u otro sentido. Pero el margen de discrecionalidad siempre estará presente. Lo hemos visto durante 2012 cuando unos desequilibrios muy graves no han sido considerados excesivos⁵⁰. Aunque el Consejo tenga la última palabra, la labor que despliega la Comisión es de nuevo fundamental para orientar la decisión en el seno del Consejo y para

⁵⁰ Vid. la nota a pie 48.

decidir, en su caso, una actuación más contundente contra el Estado miembro afectado. El diálogo desarrollado con las autoridades nacionales, y los informes remitidos por los Estados miembros a la Comisión en el marco de otros procedimientos, pueden tener una cierta influencia en la decisión de la Comisión.

C. La posición del Parlamento Europeo: el diálogo económico

Como ha podido comprobarse, la posición del Parlamento Europeo es muy débil lo que no resulta ninguna novedad en el ámbito de la supervisión económica⁵¹. El Parlamento Europeo se encuentra relegado a lo largo del PDM y, lejos de convertirse en un colegislador, se limita a recibir los informes y recomendaciones adoptados⁵². En esta fase preventiva del PDM, el Parlamento Europeo recibe el informe sobre el mecanismo de alerta y los informes exhaustivos elaborados por la Comisión, especialmente si existen desequilibrios en algún Estado miembro. Más tarde, recibe puntual información de las recomendaciones por país adoptadas. Pero no participa en su elaboración. No obstante, esto no excluye que se produzca un diálogo del Parlamento Europeo con las principales instituciones que intervienen en el procedimiento, incluso con el Eurogrupo y las autoridades nacionales⁵³.

En efecto, la posición del Parlamento Europeo se ha visto reforzada a pesar de todo tras la adopción del *six-pack*, tanto en relación con el PEC, como

⁵¹ Sobre la frágil participación del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales en la gobernanza económica de la UE vid. MICHÉA, F., *loc. cit.*, pp. 176 y 177. Vid. también EMBID, A., *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012, especialmente las pp. 137 y 141-142.

⁵² Para HALLERBERG, MARZINOTTO y WOLFF una opción que mejoraría la posición del Parlamento Europeo consistiría en introducir un procedimiento cuasi-legislativo ordinario (*op. cit.*, p. 49). No obstante, hay un claro deseo de involucrar al Parlamento Europeo en la rendición de cuentas, como se recoge en el informe «Hacia una auténtica unión económica y monetaria», p. 16, citado en nota 3 de este trabajo.

⁵³ Con ocasión del primer *Semestre*, desarrollado con anterioridad a la entrada en vigor del *six-pack*, el Parlamento Europeo fue simplemente informado del contenido del informe prospectivo anual elaborado por la Comisión al inicio del procedimiento, y de las recomendaciones adoptadas al final del mismo. No obstante, en el marco global de la gobernanza económica, el PE tuvo un mayor protagonismo gracias a la presentación de informes de iniciativa y al desarrollo de su papel como colegislador, consiguiendo introducir el diálogo económico en el *six-pack* (vid. HALLERBERG, M., MARZINOTTO, B. y WOLFF, G., *op.cit.*, p. 23).

el PDM, al introducirse la necesidad de desarrollar un diálogo económico. Así lo prevé el artículo 14 del Reglamento 1176/2011 cuando establece que «la comisión competente del Parlamento Europeo podrá invitar al presidente del Consejo, a la Comisión o, cuando proceda, al presidente del Consejo Europeo o al presidente del Eurogrupo, a comparecer ante dicha comisión para debatir» sobre los principales extremos relacionados con la aplicación de este procedimiento, desde el inicio (en relación con la formulación de las orientaciones generales de política económica por el Consejo, el informe prospectivo anual y el informe sobre el mecanismo de alerta de la Comisión y las conclusiones del Consejo Europeo emitidas posteriormente), hasta el fin (pudiendo debatir los resultados de la supervisión multilateral de la Comisión, las conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo y las recomendaciones adoptadas por el Consejo). Este diálogo se extiende a la fase correctiva, y en relación incluso con las autoridades nacionales, en caso de apertura de un procedimiento por desequilibrios excesivos. Previsiones similares se han incorporado en el artículo 6 del Reglamento 1174/2011 para el caso en que se adopten sanciones contra un Estado miembro de la zona euro⁵⁴. Con independencia de ello, resulta claro que las distintas informaciones e informes que recibe a lo largo del procedimiento son de vital importancia para que el Parlamento Europeo pueda hacer valer su opinión en fases sucesivas.

D. *¿Qué límites para la competencia nacional durante la fase preventiva?*

Las consecuencias sobre el Estado miembro afectado derivadas de la adopción de recomendaciones por el Consejo se centran esencialmente en haber explicitado frente a la opinión pública, frente a los mercados, y frente

⁵⁴ Sobre el diálogo económico en el marco del PEC vid. art. 2 bis ter del Reglamento N° 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 (Reglamento citado en nota 23) y art. 2 bis del Reglamento 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 2.8.1997, p. 6. Modificado mediante el Reglamento (CE) N° 1056/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005, *DO L 174* de 7.7.2005, p. 5 y mediante el Reglamento (UE) N° 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011, *DO L 306* de 23.11.2011, p. 33). Téngase en cuenta asimismo el art. 13 del TCEG. Sobre el diálogo monetario desarrollado con el BCE puede consultarse COMMISSION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE. DIALOGUE MONÉTAIRE AVEC M. MARIO DRAGHI, PRÉSIDENT DE LA BCE (conformément à l'article 284, paragraphe 3, du traité CE), Bruselas, Octubre de 2012. Disponible en www.europarl.europa.eu/committees/es/econ/publications.html?id=ECON00005.

a los restantes socios, la existencia de desequilibrios macroeconómicos, dando lugar a todo un conjunto de tensiones y presiones externas de contenido político y económico⁵⁵. Esta situación se mantendrá hasta que el Consejo estime que se han cumplido exitosamente sus recomendaciones (con resultados) y, por tanto, desaparezca la situación de riesgo; de no ser así, lo que podríamos encontrarnos en sucesivos ejercicios es que lo que comenzó como una recomendación de medidas preventivas por la existencia de desequilibrios, termine en un procedimiento por desequilibrios excesivos. En cualquier caso, en esta primera parte del procedimiento, nos situamos permanentemente ante medidas de *Soft Law*. La competencia nacional se encuentra tibiamente limitada, pues no se prevén consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento⁵⁶. Las limitaciones se sitúan en un plano más político que jurídico⁵⁷. El Consejo, con la asistencia de la Comisión, revisa anualmente las recomendaciones adoptadas y el grado de cumplimiento. Si no hay una fuerte evolución desfavorable, se continuará simplemente con una actuación de vigilancia o supervisión del Estado afectado. En definitiva, no se han trasladado a la fase preventiva del PDM los mecanismos de sanción introducidos por el *six-pack* en relación con los Estados miembros de la zona euro en el marco de la fase preventiva del PEC⁵⁸. Globalmente, por tanto, la fase preventiva se caracteri-

⁵⁵ Lo que pueda ocurrir en caso de incumplimiento de las recomendaciones es algo que dependerá de la recomendación incumplida, pues algunas se vinculan al PEC, otras al PDM y otras a la evaluación de los programas nacionales de reformas. Intentando ofrecer una visión de conjunto, el art. 2 bis.3 del Reglamento 1466/97 establece que la no adopción de las orientaciones que recomendó el Consejo podrá motivar: la aprobación de nuevas recomendaciones con miras a la adopción de medidas específicas; una advertencia de la Comisión de conformidad con el artículo 121.4 TFUE; la adopción de medidas de conformidad con los Reglamentos 1466/97 (vertiente preventiva del PEC), 1467/97 (vertiente correctiva del PEC) o 1176/2011 (PDM).

⁵⁶ COLLIGNON ha destacado que el mayor desequilibrio de la zona euro no son los desequilibrios macroeconómicos, sino el desequilibrio entre las lógicas económica y política. Los procedimientos existentes realizan demasiadas concesiones a la lógica política de los Estados miembros y no atienden el interés colectivo de los ciudadanos europeos en un mercado interior dotado de una moneda única (*loc.cit.*, p. 1).

⁵⁷ En un estudio que ha sido realizado en relación con seis Estados miembros, los autores han constatado que generalmente ignoran el contenido de las recomendaciones especialmente en áreas en las que no son vinculantes, aunque destacan diferentes grados de adaptación procedimental (HALLERBERG, M., MARZINOTTO, B. y WOLFF, G., *op. cit.*, p. 50).

⁵⁸ El art. 4 del Reglamento 1173/2011 ha introducido la obligación de constituir un depósito con intereses (recuperable) por los Estados miembros afectados por una decisión del Consejo constatando la no adopción de las medidas recomendadas (ninguna medida).

za por una preminencia de los intereses estatales en el procedimiento, tanto si comparamos la intensidad de las competencias del Consejo sobre las que ejerce la Comisión, como si nos referimos a la ausencia de medidas administrativas de carácter sancionador sobre los Estados miembros que no respeten las recomendaciones que les ha dirigido el Consejo.

No obstante, estas recomendaciones pueden tener un carácter más «compulsivo» en el caso de que un Estado miembro necesite ayuda de sus socios. Esto es lo que establece claramente el memorando de entendimiento negociado con España en relación con la ayuda financiera concedida para la recapitalización de la banca española⁵⁹. Sin perjuicio de las condiciones que se han impuesto para poder recibir las ayudas pactadas, España asume un compromiso muy superior en cuanto al grado de respeto de las recomendaciones aprobadas por el Consejo en el mes de julio en el marco del *Semestre europeo* 2012. Son situaciones que, sin entrar en un marco estricto de supervisión reforzada derivada de las situaciones generadas en los «Estados intervenidos», generan un efecto añadido a modo de espada de Damocles sobre el Estado afectado para el supuesto de incumplimiento de las recomendaciones que le ha enviado el Consejo de forma preventiva⁶⁰.

2. EN LA FASE CORRECTIVA: PROCEDIMIENTO POR DESEQUILIBRIOS EXCESIVOS

El procedimiento por desequilibrios excesivos es la segunda variante hacia la que puede derivar el PDM tras la presentación de los exámenes exhaustivos por la Comisión. Aún no ha encontrado aplicación práctica. Desde el punto de vista institucional la Comisión es de nuevo la desencadenante del proceso, aplicable en este caso cuando se estima que un Estado miembro pre-

La sanción la impone el Consejo a recomendación de la Comisión. Será equivalente al 0,2% del PIB correspondiente al ejercicio precedente (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, *DO* L 306 de 23.11.2011, p. 1).

⁵⁹ Vid. puntos 29 y 31 del «Memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera» de 23 de julio de 2012 (*BOE* núm. 296 de 10 de diciembre de 2012) y la Decisión del Consejo de 23 de julio de 2012 dirigida a España sobre medidas concretas para reforzar la estabilidad financiera (*DO* L 202 de 28.7.2012, p. 17).

⁶⁰ Por ejemplo, el anuncio de la primera transferencia económica hacia España en relación con la asistencia financiera para la recapitalización de la banca, se produjo sólo después de que el Gobierno anunciara la no revalorización de las pensiones según el IPC.

senta desequilibrios graves, aspecto que quedará reflejado en sus informes por país⁶¹. Al elaborar los informes exhaustivos debe tener muy presente la necesidad de desarrollar un importante diálogo con el Consejo desde ese instante, y hasta el final del procedimiento, si pretende decidir la apertura de un procedimiento de estas características contra algún Estado miembro⁶². No obstante, en esta fase los poderes de la Comisión se ven reforzados en momentos precisos del procedimiento, mientras que la posición del Parlamento Europeo se mantiene en los mismos términos expuestos en relación con la fase preventiva⁶³. Sin perjuicio de ello, en esta fase se refuerza también el diálogo con las autoridades nacionales. Comencemos por este último.

A. *El diálogo con las autoridades nacionales*

a. *Elaboración del plan de medidas correctoras*

El diálogo de las autoridades nacionales con la Comisión y el Consejo se produce desde el inicio. Hay que tener en cuenta que la aplicación de este procedimiento exige la elaboración de un plan de medidas correctoras por el Estado miembro afectado. Lo debe hacer en el plazo que le indique el Consejo y conforme a sus recomendaciones de actuación. Y el Consejo deberá respaldar el plan⁶⁴. Dado que el Consejo se pronuncia a partir de la valora-

⁶¹ En este caso deben ser informadas adicionalmente las autoridades europeas de supervisión pertinentes y la Junta Europea de Riesgo Sistémico.

⁶² El momento procesal es el mismo que el expuesto en el apartado anterior: la Comisión elabora una Recomendación de Recomendación dirigida al Consejo para que, tras el Consejo Europeo de junio, constate la existencia de un desequilibrio excesivo y recomiende al Estado miembro afectado la adopción de medidas correctoras conforme a sus recomendaciones, que se incluyen junto con las elaboradas en relación con el PEC, la estrategia 2020 y el Pacto por el Euro plus. No obstante, en este punto las recomendaciones relativas al PDM no son necesariamente públicas, aspecto que decide el Consejo, de conformidad con el art. 121.4 TFUE.

⁶³ Sobre el diálogo económico vid. las observaciones realizadas *supra* epígrafe III.1.C).

⁶⁴ Lo hará mediante un Recomendación en el plazo de dos meses con la valoración definitiva del plan como «suficiente» (respaldando el plan), o «insuficiente» (en cuyo caso el Estado miembro deberá presentar un nuevo plan y se reiniciará el procedimiento). El Consejo se pronuncia por mayoría cualificada, aunque sin tener en cuenta el voto del Estado afectado. Si se producen cambios «significativos y pertinentes de las circunstancias económicas», el Consejo podrá modificar sus recomendaciones y, en su caso, podrá invitar al Estado miembro a que presente un plan revisado, siempre utilizando el mismo procedimiento.

ción pública que realiza la Comisión Europea en un informe, las autoridades nacionales deben tomar la iniciativa del diálogo con ambas instituciones, con objeto de conseguir la aprobación del plan que les resulte más conveniente. Además, en relación con los Estados miembros de la zona euro, el Reglamento 1174/2011 ha previsto la aplicación de sanciones, en forma de multa anual, cuando se adopten sucesivamente dos recomendaciones del Consejo considerando insuficientes las medidas correctoras previstas en el plan⁶⁵. De esta forma, la multa se convierte en un instrumento en manos de las instituciones destinado a constreñir al Estado miembro en causa a adoptar un plan de medidas correctoras de conformidad con las recomendaciones que le han sido dirigidas. Pero siempre que se aplique el procedimiento⁶⁶. Es un elemento que, de aplicarse de manera efectiva en el futuro, contribuirá a intensificar el diálogo de las autoridades nacionales con las instituciones comunitarias.

Conviene resaltar el hecho de que se extraigan consecuencias jurídicas y se sancione el incumplimiento de una Recomendación del Consejo, lo que cuestiona su consideración como *Soft Law*⁶⁷. Personalmente me resulta técnicamente

⁶⁵ Sobre las sanciones en el marco del PDM vid. *infra* epígrafe C).

⁶⁶ Si comparamos lo que ha ocurrido con la aplicación práctica del PEC, podemos dudar de su eficacia futura. Así lo ha puesto de manifiesto LÓPEZ ESCUDERO cuando señala que será aún más difícil que las instituciones apliquen este nuevo procedimiento y lleguen a imponer multas a países con finanzas saneadas pero con desequilibrios macroeconómicos que puedan suponer una amenaza futura para su economía («Las interminables reformas de la gobernanza económica de la zona euro», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 27, 2012, p. 6).

⁶⁷ Sobre los caracteres de las recomendaciones con carácter general vid. MORAND, Ch. A., «Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire», *Cahiers de Droit Européen*, nº 4, 1970, p. 623. En relación con los actos no obligatorios del Derecho de la UE se ha señalado que «la carencia de obligatoriedad no los priva del carácter jurídico, sino, exclusivamente, de sanción directa ... tanto un instrumento como otro adquieren significado por relación a los contenidos normativos obligatorios y en función de ellos pueden tener vinculadas, de manera indirecta, consecuencias jurídicas, excluida naturalmente la sanción» (MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, en la 5ª ed., p. 375). En relación con las recomendaciones adoptadas en el ámbito de la UEM vid. LINDE PANIAGUA, E., «Las recomendaciones en el marco de la política económica y monetaria: un ejemplo de mutación normativa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 6, 1999, p. 377. Para este último autor «si la recomendación, por naturaleza, es un acto no obligatorio, resulta un tanto anómalo que se instrumenten técnicas con objeto de verificar si se ha producido el cumplimiento de lo recomendado; lo que de por sí supone una conminación a su cumplimiento» (p. 387)... «a todas luces, se ha producido una mutación de la recomendación del art. 249 del TCE, de modo que en el marco de la política

aconsejable afirmar que estamos en presencia de recomendaciones *sui generis*. No se desencadenan los mecanismos habituales previstos en el TFUE para los casos de incumplimiento del Derecho de la Unión (por ejemplo, no procede la presentación de un recurso por incumplimiento contra el infractor), pero se aplican mecanismos sancionadores específicos creados *ad hoc* en relación con ciertos incumplimientos de ciertas recomendaciones adoptadas en el ámbito de la zona del euro; extremo, este último, que explicita una diferente caracterización de los actos no obligatorios en función de la categoría de Estado miembro afectado.

b. Seguimiento y evaluación del plan

El seguimiento de la aplicación del plan lo realiza la Comisión a partir de dos instrumentos que le otorgan información de fuentes distintas. Los informes de situación, que son realmente auto-informes elaborados por el Estado afectado con la frecuencia que indique el Consejo. Permiten obtener su parecer sobre el grado de realización del plan, haciéndose públicos. Se complementan con el desarrollo de misiones de supervisión reforzada *in situ* cuando lo estime oportuno la Comisión⁶⁸.

La realización práctica de ambos instrumentos requiere el desarrollo de un importante diálogo de las autoridades nacionales tanto con la Comisión como con el Consejo pues, como se indica a continuación, la evaluación de la aplicación práctica del plan la realiza el Consejo a partir de los informes

económica y monetaria las que se denominan recomendaciones, pese a su forma externa, contienen actos comunitarios que, según los casos, se aproximarían a las directivas (orientaciones generales) o a las decisiones (recomendaciones conminatorias y recomendaciones para evitar déficits excesivos) (p. 394).

⁶⁸ Vid. art. 13.2 del Reglamento. Estas misiones pueden llevarse a cabo incluso junto con el BCE y, en su caso, asociando a un diálogo a los interlocutores sociales y otras partes interesadas a escala nacional (art. 9.3). El desarrollo de misiones de supervisión reforzada (los *men in black*, no precisamente de la AFOSI) son las que más recelos generan en los Estados, que sienten demasiado cercano el «aliento» de la Comisión. En un plano más político que jurídico, aunque también en un plano fáctico, ven muy afectada su soberanía económica (y podríamos considerar que implican algo más que un diálogo) actitud que puede resultar comprensible en la medida en que la aceptación de un Gobierno puede deteriorarse sobremanera para la opinión pública nacional por exteriorizar el fracaso de su política económica y la aparente incapacidad de asumir por sí solo medidas destinadas a encauzar la situación económica dentro de su Estado. No obstante, estos recelos hacia los supervisores externos deben corregirse si algún día la UE pretende dotarse de un auténtico gobierno económico común.

que le presenta la Comisión Europea. No obstante, inicialmente, se impone especialmente un diálogo con la Comisión para explicar las bondades de sus auto-informes, y para intentar hacer valer la correcta aplicación del plan en las visitas *in situ* practicadas por la Comisión.

B. *El diálogo Comisión-Consejo en la fase correctiva*

Aunque en parte se puede deducir de las afirmaciones realizadas en el epígrafe anterior, el procedimiento por desequilibrios excesivos presenta rasgos similares a los expuestos en relación con la fase preventiva. La Comisión desempeña un importante papel, pero la toma de decisiones sigue en manos de la institución que representa el interés nacional⁶⁹. Ello se pone de manifiesto en el momento de la aprobación del plan de medidas correctoras⁷⁰, al efectuar su seguimiento y evaluación, y en momentos ulteriores, lo que exige, una vez más, la continuación del diálogo entre ambas instituciones. En relación con la evaluación del plan, hay que tener en cuenta que la realiza el Consejo a partir del

⁶⁹ A estos efectos es importante recordar la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004, emitida en relación con el procedimiento por déficit público excesivo abierto contra Alemania y Francia. Aunque la Comisión recomendó al Consejo que formulase sendas advertencias a Francia y a Alemania por no haber adoptado ninguna medida efectiva en respuesta a las recomendaciones que le habían sido formuladas para la reducción del déficit, las decisiones no fueron adoptadas en el Consejo por no alcanzarse la mayoría necesaria, adoptándose unas conclusiones similares en relación con ambos Estados. La Comisión pretendió anular la Decisión del Consejo «de no adoptar» los instrumentos formales contenidos en las recomendaciones de la Comisión, argumento que fue rechazado por el TJ (Sentencia de 13 de julio de 2004, *Comisión/Consejo*, C-27/04, *Rec. p. I-6649*).

Sin perjuicio de las novedades que se han producido en relación con el PEC y el PDM desde este punto de vista, en aquel momento no existía «ninguna disposición de Derecho comunitario por la que se establezca un plazo a cuya expiración se presuma la existencia de una decisión tácita» (apartado 32), aunque el TJ reconoció el derecho de recurso de la Comisión Europea a través del recurso por omisión (apartado 35). Es destacable que, en este mismo asunto, el TJ no se pronunciara sobre la existencia de una obligación de actuación del Consejo cuando un Estado miembro persista en no seguir sus recomendaciones en el marco del procedimiento por déficit público excesivo (apartado 90). Para un análisis completo de la sentencia vid. ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J. y SALINAS ALCEGA, S., «La aplicación del procedimiento de déficit excesivo: los casos de Francia y Alemania. Análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de julio de 2004», *Presupuesto y gasto público*, núm. 3, 2005, p. 9.

⁷⁰ Vid. *supra* nota 64.

informe elaborado por la Comisión⁷¹. Si bien la Comisión en su Recomendación puede dirigir la toma de decisiones en el Consejo, ello sólo lo conseguirá si ha desarrollado un adecuado diálogo con esta institución, especialmente si pretende que el Consejo realice una valoración negativa⁷².

No obstante, consecuencia de las nuevas reglas de votación introducidas en el PEC y el PDM mediante el *six-pack*, la Comisión ha visto reforzada su posición, dificultando el rechazo de sus recomendaciones en la esfera del Consejo. La Decisión del Consejo mediante la que constata el incumplimiento del plan se somete a un sistema de mayoría cualificada inversa, o de rechazo, lo que implica la adopción automática de la recomendación de la Comisión por el Consejo salvo que por mayoría cualificada decida «rechazarla en el plazo de diez días tras su adopción por la Comisión»⁷³. Además, a la necesidad de alcanzar una mayoría cualificada para rechazar la recomendación de la Comisión, se une el breve plazo que se le concede al Consejo para adoptar su Decisión. Si no se consigue un acuerdo en el plazo previsto, la recomendación de la Comisión terminará convirtiéndose en el contenido de la Decisión del Consejo mediante la que constata el incumplimiento del plan de medidas correctoras⁷⁴. Es destacable

⁷¹ En caso de evaluación positiva, y aunque el procedimiento quedará en suspenso, se continuará realizando el seguimiento previsto en el calendario fijado en las recomendaciones del Consejo, hasta que él mismo estime que ya no existe un desequilibrio excesivo en el Estado afectado y cierre el procedimiento. En tal caso, «derogará las recomendaciones» adoptadas durante el procedimiento por desequilibrios excesivos y hará pública una declaración (art. 11).

⁷² En tal caso la recomendación de la Comisión se dirigirá a que el Consejo adopte una Decisión constatando el incumplimiento de las medidas previstas en el plan de medidas correctoras. En la práctica se adoptan dos actos: una Decisión constatando el incumplimiento, y una recomendación fijando nuevos plazos para la adopción de las medidas correctoras. De todo ello será informado el Consejo Europeo y se harán públicas las conclusiones de las misiones de supervisión.

⁷³ Art. 10.4. También se ha previsto la mayoría cualificada inversa para la adopción de sanciones contra el Estado miembro que no ha adoptado un adecuado plan de medidas correctoras (vid. art. 3.2.a) del Reglamento 1174/2011). Vid. también el epígrafe C) a continuación. En relación con el PEC vid. el Reglamento 1173/2011. Este sistema se ha introducido, por ejemplo, cuando se pretenden adoptar sanciones contra un Estado de la eurozona que ha incumplido gravemente las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el PEC o, siendo un Estado incumplidor, frente al Estado miembro frente al que se adoptó en su día una sanción durante la fase preventiva del PEC. En el caso del TECG vid. el art. 7.

⁷⁴ La introducción de la mayoría cualificada inversa ha sido ampliamente valorada por la doctrina. Por ejemplo SADELEER considera que es una revolución copernicana («La gouvernance...», *loc.cit.*, p. 9). Sin embargo, para MICHÉA, la regla de la mayoría cuali-

también que se haya concedido expresamente la facultad al Estado miembro de solicitar una convocatoria del Consejo para forzar una votación porque, de no convocarse tal Consejo, la recomendación de la Comisión habrá sido aprobada en contra de sus intereses.

C. Consecuencias de la Decisión del Consejo

El régimen jurídico derivado de los Reglamentos 1176 y 1174/2011 reflejan una doble intensidad de obligaciones en el ámbito de la política económica de la UE en función de la pertenencia a la Eurozona, que se exterioriza en la fase final del procedimiento en caso de incumplimiento de las recomendaciones del Consejo. En efecto, con carácter general, el Reglamento 1176/2011 no prevé sanciones contra el incumplidor. La adopción de una Decisión de constatación del incumplimiento generará únicamente «sanciones» en forma de presión política, económica y social⁷⁵. El informe de la Comisión, los resultados de las misiones de supervisión reforzada desplegadas y la Decisión del Consejo se publicarán, ilustrando a los grupos de presión, a los operadores económicos, a la opinión pública, a los restantes socios... De alguna forma termina cayendo el «peso» del incumplimiento sobre el Estado. Adicionalmente, el Consejo Europeo será informado de este incumplimiento, lo que originará un debate en la Cumbre sobre la situación generada por el Estado en causa⁷⁶. No obstante, la ausencia de una auténtica sanción sobre la generalidad de los Estados miembros constituye un rasgo que pone de manifiesto el predominio de la dinámica nacional en el PDM,

ficada inversa podría ser recurrida por un Estado miembro ante el Tribunal de Justicia con objeto de que se mantenga la clásica regla de votación por mayoría cualificada prevista en el art. 126.13 TFUE (*loc.cit.*, p. 174).

⁷⁵ Es la sanción «reputacional» y política a la que se refieren ALLEMAND y MARTUCCI (*loc.cit.*, p. 70).

⁷⁶ Hay que reconocer, no obstante, que no es necesario esperar al momento final del procedimiento para que se produzcan los efectos indicados. De hecho, en mayo de 2012, cuando la Comisión hizo públicos sus informes sobre los estudios exhaustivos, considerando que España presenta desequilibrios macroeconómicos, la prima de riesgo española ascendió hasta el máximo histórico alcanzado hasta esa fecha. Es un dato revelador de cómo se pueden «sufrir» las consecuencias de la aplicación de este procedimiento más allá del recurso a medios de carácter jurisdiccional o de la imposición de sanciones económicas. En el mismo sentido, hay que trasladar a la fase correctiva del PDM las consideraciones que efectué en relación con la fase preventiva.

exteriorizando una vez más que la política económica constituye un ámbito material sobre el que planean fuertes resistencias para realizar una mayor atribución competencial en favor de la UE.

Sin embargo, para los Estados de la Eurozona la adopción por el Consejo de una Decisión de constatación del incumplimiento puede tener consecuencias más gravosas en virtud del régimen de sanciones económico-administrativas introducido mediante el Reglamento 1174/2011⁷⁷. Este sistema se articula a través de la constitución de depósitos con intereses y la imposición de multas anuales equivalentes al 0,1% del PIB del Estado miembro afectado⁷⁸. A diferencia de lo que ha ocurrido en el pasado en relación con el PEC, es un procedimiento que pretende convertirse en un elemento de aplicación habitual (que sea «la regla y no la excepción»)⁷⁹. Cuestión distinta es que ello ocurra así en la práctica, sin olvidar además las dudas que suscita en la doctrina la imposición de sanciones económicas a Estados con dificultades también económicas⁸⁰. La sanción consistirá inicialmente en un depósito con intereses, que se convertirá en multa anual cuando el Consejo adopte sucesivamente dos decisiones en el mismo procedimiento por desequilibrio en las

⁷⁷ La adopción de este Reglamento ha planteado ciertas dudas en la doctrina. Así SADELEER se ha preguntado si el legislador puede extender el régimen de sanciones aplicable con ocasión del procedimiento por déficit público excesivo al nuevo PDM, puesto que el art. 136 TFUE no lo prevé («La gouvernance...», *loc. cit.*, p. 7).

⁷⁸ En el caso de España, la multa podría alcanzar una suma aproximada de 1.000 millones de euros. Los ingresos obtenidos mediante las multas anuales son considerados por el Reglamento «otros ingresos» en el sentido del art. 311 TFUE. Su destino es el mecanismo de estabilidad creado por los Estados miembros con objeto de prestar ayuda financiera. Una vez que ya ha entrado en vigor, hoy el MEDE. En todo caso, hay que tener en cuenta que si el Estado finalmente adopta las medidas correctoras, para lo cual se procede a una valoración anual, se procederá a la devolución del depósito o la multa (con sus correspondientes intereses) *pro rata temporis*.

⁷⁹ A pesar de ello, el art. 3.6 del Reglamento prevé excepciones, en forma de reducción, incluso cancelación, en caso de circunstancias económicas excepcionales o a raíz de una solicitud motivada del Estado miembro en causa. Por circunstancias económicas excepcionales se entienden «las circunstancias en las cuales el exceso del déficit público sobre el valor de referencia se considera excepcional en el sentido del art. 126, apartado 2, letra a), segundo guion, del TFUE y según lo previsto en el 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 2.8.1997).

⁸⁰ Para CLERC y KAUFFMANN el procedimiento de imposición de multas se ha concebido para no ser aplicado («Vers une nouvelle gouvernance macro-économique dans la zone euro», *Revue de l'Union européenne*, n° 552, 2011, p. 594). Sobre el recurso a sanciones de otra naturaleza, como la privación del derecho de voto, vid. p. 595.

que se constate el incumplimiento de conformidad con el artículo 10.4 del Reglamento 1176/2011⁸¹.

La competencia para decidir una sanción está en manos del Consejo. Se traducirá en la aprobación de una Decisión. Es lógico que, como prevé el artículo 5 del Reglamento, no se tenga en cuenta el voto del Estado miembro afectado. También es lógico que en la votación participen únicamente los Estados miembros de la zona del euro, pues las sanciones solamente pueden ser adoptadas en relación con alguno de estos Estados. Pero aunque no voten los veintisiete, la Decisión la adopta el Consejo formalmente, y no el Eurogrupo. Todos los Estados miembros de la UE podrán participar en la reunión, pero sólo votarán los miembros de la zona del euro.

El procedimiento previsto para la adopción de las sanciones refuerza también la posición de la Comisión en este instante, pues el Consejo decide de nuevo por mayoría cualificada inversa⁸². No obstante, al igual que ocurre en el reglamento 1173/2011 en relación con las sanciones aplicables en el marco del PEC, una actuación positiva del Consejo, consiguiendo la mayoría cualificada prevista, no tiene necesariamente que configurarse como un veto a la Recomendación de la Comisión. Por la misma mayoría el Consejo podrá modificarla, tal vez evitando una crisis institucional⁸³. Empero, si lo que pretende el Consejo es reducir la multa propuesta por la Comisión el tenor literal del Reglamento lo dificulta seriamente. El artículo 3.5 cuantifica la sanción en una cantidad «equivalente al 0,1% del PIB». En consecuencia, una cantidad diferente sólo será posible si median circunstancias económicas excepcionales, conforme al artículo 3.6. La indeterminación del concepto será clave para que el Consejo pueda justificar la modificación de la recomendación de la Comisión.

⁸¹ Sin embargo, se impondrá directamente una multa anual en el caso ya citado con anterioridad; es decir, si se adoptan sucesivamente dos recomendaciones del Consejo considerando insuficientes las medidas correctoras previstas en el plan, conforme al art. 8.3 del Reglamento 1176/2011. En este caso, la adopción de una sanción no es consecuencia de una constatación de incumplimiento del plan, sino un instrumento en manos de las instituciones destinado a constreñir al Estado miembro en causa a adoptar el propio plan de medidas correctoras de conformidad con las recomendaciones que le han sido dirigidas.

⁸² La Comisión dispone de un plazo de veinte días para adoptar su recomendación a partir de la fecha en que se hayan cumplido las condiciones a que se refieren los apartados 1 y 2 del art. 3 del Reglamento.

⁸³ Art. 3.3. del Reglamento 1174/2011.

D. La participación del Tribunal de Justicia

El TJUE tiene pocas posibilidades de participar en la gobernanza económica de la Unión Europea. En el pasado, han sido escasas las sentencias pronunciadas relacionadas con la interpretación de las normas del Tratado o de los instrumentos introducidos en esta materia⁸⁴. Si retornamos a ciertas variables expuestas en relación con el PDM, la situación no es muy distinta. En la mayoría de los casos, los actos adoptados se sitúan en el ámbito del *Soft-Law* por lo que no caben medidas de carácter jurisdiccional, por ejemplo, cuando un Estado incumple las recomendaciones que le ha dirigido el Consejo. El hecho de que el acto del Consejo en la etapa final de la fase correctiva del procedimiento adopte la forma de Decisión no puede servir tampoco de excusa para presentar un recurso por incumplimiento ante el TJUE. El acto incumplido en el procedimiento no es la Decisión adoptada, sino las recomendaciones que le remitió el Consejo en relación con el plan de medidas correctoras.

Si el TJUE no puede ser llamado a intervenir para constreñir a los Estados a respetar las recomendaciones del Consejo, ello no evita que se puedan plantear otro tipo de participaciones. Especialmente, puede conocer de recursos de anulación, provocando un efecto contrario y, en cierta medida, judicializando algunos aspectos relativos al PDM. Este tipo de intervenciones se pueden producir en dos situaciones: por un lado, cuando un Estado miembro al que le haya sido dirigida una Decisión de constatación de un incumplimiento pretenda su anulación; por otro lado, cuando impugne la sanción que le haya sido impuesta.

Problema común a ambas situaciones, desde el punto de vista de la extensión de la intervención del TJUE, es que la presentación del recurso de anulación queda limitada a los motivos de alegación previstos en el artículo 263 TFUE⁸⁵. El TJUE no podrá entrar a valorar si efectivamente las medidas

⁸⁴ Vid. la nota a pie 69. Vid. también la sentencia dictada en relación con el MEDE (Sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Thomas Pringle*, C-370/12, no publicada en la *Rec.*) y los comentarios de LOUIS, J.V., «La sentencia Pringle. Editorial», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 29, 2013, pp. 1-20 y ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la sentencia Pringle», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 29, 2013, pp. 1-23. Desde el punto de vista del acceso a los documentos relativos a la deuda pública y al déficit público de un Estado miembro vid. Tribunal General, Sentencia de 29 de noviembre de 2012, *Gabi Thesing* y *Bloomberg Finance LP/BCE*, T-590/10, no publicada en la *Rec.*

⁸⁵ Incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier otra norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder.

económicas adoptadas en un Estado miembro han sido las correctas, ni valorar si el plan de medidas correctoras era el más adecuado, ni puede estudiar si realmente las medidas adoptadas por el Estado miembro se acomodaban a las recomendaciones que le han sido dirigidas. Al contrario, podrá comprobar si la Decisión recurrida en anulación ha sido adoptada por la institución competente y dentro de los límites de la competencia de la UE; si el procedimiento de aprobación de la Decisión ha sido respetado; si la Decisión está motivada; si no constituye una violación del Derecho de la Unión⁸⁶...

En el caso de las sanciones, igualmente recurribles al adoptar la forma de Decisión, cabe un recurso de anulación incluso cuando la recomendación de la Comisión se apruebe de forma automática. El tenor literal del artículo 3.3 del Reglamento despeja cualquier duda al respecto cuando señala que «las decisiones... se considerarán adoptadas por el Consejo a menos que este decida, por mayoría cualificada, rechazar la recomendación...». Por tanto, hay acto del Consejo en caso de aprobación automática de la Recomendación de la Comisión, incluso cuando el Consejo no haya intervenido formalmente, por no haberse reunido. En su sentencia, el TJUE debe limitarse a declarar la nulidad o validez de la Decisión adoptada por el Consejo conforme a los motivos de anulación previstos en el TFUE⁸⁷.

⁸⁶ Tampoco el argumento de la desviación de poder permitiría al TJ profundizar en las controversias de contenido económico que hubieran surgido entre el Estado y las instituciones pues, como ha establecido el TJ en una jurisprudencia muy consolidada, «un acto sólo está viciado de desviación de poder cuando resulte, en función de indicios objetivos, pertinentes y concordantes, que fue adoptado con el fin exclusivo, o al menos determinante, de conseguir otros fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso» (Sentencia de 21 de febrero de 1984, *Walzstahl-Vereinigung y Thyssen*, C-140, 146, 221, y 226/82, *Rec.* (edición especial en español) p. 329, apartado 27. Vid. también la Sentencia de 21 de junio de 1984, *Luxemburgo/Tribunal de Cuentas*, C-69/83, *Rec.* p. I-2447, apartado 30, y Sentencia de 13 de noviembre de 1990, *FEDESA*, C-331/88, *Rec.* p. I-4057, apartado 24. Vid. al respecto SCHOCKWEILER, F., «La notion de détournement de pouvoir en droit communautaire», *Actualité Juridique de Droit Administratif*, 1990, p. 435).

⁸⁷ A diferencia del régimen de sanciones introducido en el PEC mediante el Reglamento 1173/2011, que atribuye al TJUE competencia jurisdiccional plena en relación con las decisiones que establecen sanciones por manipulación de estadísticas (art. 8.5), el TJUE no podrá modificar la sanción impuesta en el marco del PDM si llegara a presentarse algún recurso.

IV. CONCLUSIÓN

De la lectura de los reglamentos analizados se extrae una doble valoración. Por un lado, sin perjuicio de la existencia de voces críticas sobre la pertinencia del tipo de control diseñado mediante el PDM desde el punto de vista económico, estamos en presencia de una nueva figura que pretende reforzar la gobernanza económica en la UE al introducir un nuevo procedimiento concreto de supervisión multilateral que tiene por objeto la vigilancia del comportamiento de variables macroeconómicas diferentes a los niveles de déficit y deuda pública. Se trata de un procedimiento de naturaleza compleja desde el punto de vista de la toma de decisiones, jurídicamente autónomo, pero superpuesto a otros procedimientos que se incardinan en el *Semestre europeo*. Es un procedimiento sencillo si lo analizamos aisladamente, pero cuya comprensión puede generar despistes por esta misma razón, aspecto que merece una cierta crítica si tenemos en cuenta la escasa intensidad de competencias atribuidas a la Unión Europea en relación con la política económica. No obstante, la duda fundamental que suscita el nuevo procedimiento no reside tanto en la creación de estructuras jurídicas complejas superpuestas, sino en las incertidumbres que rodean su eficacia futura y su aplicación íntegra, especialmente en lo que se refiere al régimen de sanciones aplicables a los Estados miembros de la zona del euro. Desde este punto de vista, ateniéndonos a la escasa práctica desarrollada hasta la fecha, puede vislumbrarse un refuerzo de su eficacia cuando entren en juego variables e instrumentos externos al propio PDM, como está ocurriendo en España tras la firma del memorando relacionado con la asistencia financiera recibida para ayudar a la reestructuración del sector bancario.

Desde otro punto de vista, asistimos a un procedimiento que sigue el modelo del PEC, tras el refuerzo producido por el *six-pack*. Se caracteriza por la presencia de una doble dinámica consecuencia de las funciones que despliegan la Comisión y el Consejo en sus distintas fases, con una tímida presencia del Parlamento Europeo, que no obstante ha visto reforzada su posición mediante la introducción del diálogo económico. El PDM también contribuye a reforzar la posición de la Comisión europea en el marco de la supervisión multilateral, especialmente en la fase sancionadora del procedimiento aplicable entre los diecisiete Estados que integran la Eurozona, mediante la introducción de un sistema de votación por mayoría cualificada inversa en el Consejo en la fase final del procedimiento. Ello no evita que el PDM nos ofrezca un procedimien-

to de supervisión multilateral en el que priman las inercias estatales en el momento de adoptar las decisiones más relevantes, como ya ocurre con el PEC. Un procedimiento que, al tiempo, da cabida a la doble estructura de representación de los intereses nacionales existente en el ámbito de la UEM, formalmente en lo que se refiere a la participación del Eurogrupo, mencionado expresamente en el Reglamento 1176/2011. Pero un procedimiento, al fin y al cabo, que debe ser considerado como un elemento más dentro de un conjunto de instrumentos aplicables en una fase transitoria en espera del futuro diseño de una Unión económica distinta, que debe caracterizarse por una mayor participación del PE, en detrimento del Consejo; por una profundización en lo que se refiere a la intensidad de las competencias de la Unión en el ámbito de la gobernanza económica; y por una simplificación normativa de los procedimientos de supervisión económica multilateral que sea capaz de salvaguardar las individualidades de los procedimientos existentes actualmente.

NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA GOBERNANZA ECONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA: EL PROCEDIMIENTO DE PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DE DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS –PDM

RESUMEN: En este trabajo se analiza el nuevo procedimiento por desequilibrios macroeconómicos introducido con objeto de reforzar la gobernanza económica en la Unión Europea mediante el *six-pack*. Se trata de situar el procedimiento en el marco más general de la supervisión económica multilateral en la UE y del *Semestre europeo*. Siguiendo el análisis del *iter* procedimental incorporado mediante los nuevos reglamentos, se pone especial énfasis en destacar la posición que ocupan la Comisión y el Consejo en el procedimiento, así como las limitaciones introducidas a la competencia nacional en forma de refuerzo de las funciones de supervisión y sanción en manos de las instituciones de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: supervisión multilateral; procedimiento de desequilibrios macroeconómicos; Semestre europeo; gobernanza económica, *six-pack*.

NEW INSTRUMENTS FOR THE ECONOMIC GOVERNANCE IN THE EUROPEAN UNION: THE PREVENTION AND CORRECTION OF MACRO-ECONOMIC IMBALANCE PROCEDURE –MIP

ABSTRACT: This article analyzes the new macroeconomic imbalances procedure introduced through the *six-pack* in order to strengthen economic governance in the European Union. In the article, the author analyzes the procedure putting it in the more general framework of multilateral economic surveillance in the EU and of the *European Semester*. Following the analysis of the *iter* procedural incorporated by the new regula-

tions, special emphasis is placed on highlighting the position held by the Commission and the Council, and the limitations introduced to the national competence in the form of strengthening oversight and sanction by the European Union institutions.

KEY WORDS: multilateral supervision; macroeconomic imbalance procedure; European Semester; European economic governance, six-pack.

DES NOUVEAUX INSTRUMENTS POUR LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE
DANS L'UNION EUROPÉENNE: LA PROCÉDURE DE PRÉVENTION
ET CORRÉCTION DES DÉSÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES –PDM

RESUMÉ: Cet article analyse la nouvelle procédure de déséquilibres macroéconomiques mis en place à travers le *six-pack* pour renforcer la gouvernance économique dans l'Union européenne. Il s'agit de placer la procédure dans le cadre plus général de la surveillance économique multilatérale dans l'UE et du *Semestre européen*. Suite à l'analyse de la procédure intégrée par la nouvelle réglementation, un accent particulier est mis en place en soulignant la position défendue par la Commission et le Conseil dans la procédure et les limitations introduites aux États membres sous forme de renforcement de la surveillance et des sanctions par les institutions de l'Union européenne.

MOTS CLÉS: surveillance multilateral; procédure de déséquilibres macroéconomiques; Semestre européen; gouvernance économique européenne, *six-pack*.