

El Pacto de Estabilidad ante el Tribunal de Justicia

Comentario a la sentencia de 13 de julio de 2004
Comisión/Consejo

Manuel López Escudero

Catedrático de Derecho Internacional Público,
Universidad de Almería¹

SUMARIO

- I. LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA
- II. LA SENTENCIA. COMISIÓN/CONSEJO—A) *Los hechos del litigio*—B) *La solución del TJCE*—1. Las cuestiones procesales de admisibilidad del recurso—2. La legalidad de la actuación del Consejo Ecofin—C) *La aplicación de la sentencia por la Comisión y el Consejo*
- III. VALORACIÓN DE LA SENTENCIA Y FUTURO DEL PEC—A) *Equilibrio institucional en la aplicación del procedimiento de control de los déficit excesivos*—B) *Condicionantes extrajurídicos*—C) *Incidencia de la sentencia en el actual proceso de reforma del PEC*

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia SEJ 2004-07939-C03-02

El objetivo del presente trabajo es analizar las posibles repercusiones sobre la articulación jurídica y el contenido del Pacto de Estabilidad y Crecimiento («PEC», en lo sucesivo) de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas («TJCE», en adelante) de 13 de julio de 2004², que ha resuelto el recurso de anulación interpuesto por la Comisión contra las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003, que suspendieron la aplicación de los procedimientos de déficit excesivo respecto a Francia y a Alemania.

Para comprender la sentencia es necesario explicar primero, aunque sea la forma breve, la articulación y la aplicación realizada hasta ahora del PEC. Luego procederé a exponer los hechos causantes del litigio, la solución dada por el TJCE y la aplicación de la sentencia que han llevado a cabo la Comisión y el Consejo. Por último, realizaré una valoración crítica del contenido y de las consecuencias de la sentencia sobre el PEC y, de manera más general, sobre la configuración de la vertiente económica de la unión económica y monetaria («UEM», en adelante).

I. LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA

En su vertiente interna, la UEM constituye un conjunto formado por dos elementos bien diferenciados, aunque estrechamente interconectados, la «unión económica» y la unión monetaria. Ahora bien, se trata de un dúptico asimétrico, ya que, desde un punto de vista sustantivo, la unión monetaria supone la transferencia casi completa de las competencias monetarias nacionales a las instituciones comunitarias, mientras que la vertiente económica se limita a una coordinación de las políticas económicas nacionales, que continuarán siendo una competencia de los Estados miembros. Por ello, la expresión «unión económica» es imprecisa e inadecuada, ya que da a entender la existencia de una política económica común, elaborada por las instituciones comunitarias, que no existe en modo alguno.

El apartado 1 del artículo 4 TCE establece que la acción de los Estados miembros y de la Comunidad incluirá «la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes (...)». Este precepto es desarrollado por los artículos 98 a 104 TCE y sus correspondientes protocolos, que articulan los mecanismos mediante los que se realiza la coordinación de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros y que contienen, además, las normas de disciplina

² Sentencia de 13 de julio de 2004, *Comisión/Consejo* (C-27/04, aún no publicada en la *Recopilación*).

financiera y presupuestaria a las que se someten los Estados miembros para hacer viable la unión monetaria.

Las competencias macroeconómicas de los Estados, sobretudo en el ámbito presupuestario, se limitan en lo mínimo imprescindible para asegurar la viabilidad de la política monetaria única. Estas limitaciones se plasman en las siguientes normas de disciplina financiera y presupuestaria:

–La prohibición de la financiación monetaria de los poderes públicos por los bancos centrales nacionales, establecida por el artículo 101.

–La regla de la no corresponsabilidad financiera (*no bailing out*) de la CE ni de los Estados miembros, prevista por el artículo 103, según la cual cada Estado responde y asume por completo su endeudamiento.

–La prohibición del acceso privilegiado de los poderes públicos a las entidades financieras, salvo en caso de medidas basadas en consideraciones prudenciales, impuesta por el artículo 102.

–La limitación de los déficit públicos excesivos, mediante la implantación de un procedimiento de control y sanción del endeudamiento de los Estados miembros, regulado en el artículo 104 y en el Protocolo núm. 5.

Las tres primeras normas limitan de forma estricta la competencia de los Estados miembros y se han aplicado desde la segunda fase de la UEM. Además, se trata de prohibiciones susceptibles de control por parte de la Comisión, que pueden dar lugar a la interposición de recursos de incumplimiento ante el TJCE. Por el contrario, la prohibición del déficit público excesivo está formulada en términos menos estrictos por el artículo 104 y su aplicación se realiza mediante un procedimiento de coordinación de las políticas presupuestarias nacionales.

En lo que respecta a la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, los artículos 98 a 104 previeron inicialmente dos procedimientos de coordinación macroeconómica³, a saber:

³ Una descripción muy completa de estos procedimientos de coordinación macroeconómica se contiene en el documento de la Comisión Europea: «Coordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures», *Euro Papers* núm. 45, julio de 2002, disponible en http://www.europea.eu.int/comm/economy_finance. Entre los abundantes trabajos doctrinales sobre esta materia, véanse: M. LÓPEZ ESCUDERO: «Reformas jurídico-institucionales en el gobierno económico de la Unión Europea», en J. M. BENEYTO PÉREZ (dir.): *El Gobierno de Europa/The Government of Europe*, Dykinson, Madrid, 2003, pgs. 445-479; F. AMTENBRINK, J. DE HAAN: «Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility», *CMLRev.* 2003, núm. 5, pgs. 1075-1106; S. COLLIGNON: «Les conditions politiques et institutionnelles d'une coordination des politiques économiques dans l'Euroland», *Revue d'économie financière*, 2002, núm. 1, pgs. 81 y ss.; I. LINSENMANN: «The Coordination of Policy-Coordination: Towards a coherent framework for socio-economic governance in the EU?», disponible en <http://www.govercor.org>, sitio web de la Universidad de Colonia perteneciente al proyecto «EU Governance by Self-Coordination: Towards a Collective Gouvernement Economique?», dirigido por el Prof. Wessels, que contiene una extensa bibliografía sobre la coordinación de las políticas macroeconómicas en el seno de la UEM.

–El procedimiento de coordinación económica (de las políticas económicas nacionales), basado en la elaboración de unas orientaciones generales comunes de política económica y en la supervisión multilateral de su cumplimiento (art. 99).

–El procedimiento de coordinación presupuestaria (de las políticas presupuestarias) de los Estados miembros (art. 104), destinado a evitar los déficit excesivos.

La precariedad de estos mecanismos de coordinación, impulsó la adopción de normas destinadas a reforzar el polo económico de la UEM, con objeto de garantizar una disciplina presupuestaria férrea en la fase definitiva de la UEM y asegurar, así, la estabilidad de precios necesaria para convertir al euro en una moneda fuerte. A propuesta de Alemania, el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997 adoptó el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que se articuló mediante la combinación de un texto político, cuyo contenido se desarrollaba en dos textos normativos⁴. En efecto, el PEC está formado por la Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997⁵, de claro carácter político, y por dos actos normativos de derecho comunitario derivado, a saber, el Reglamento núm. 1466/97⁶, basado en el apartado 5 del artículo 99, y el Reglamento núm. 1467/97⁷, fundado en el segundo párrafo del apartado 14 del artículo 104.

El objetivo básico del PEC es conseguir que los Estados miembros en la fase definitiva de la UEM estén obligados a mantener situaciones presupuestarias saneadas, próximas al equilibrio o con superávit, para alcanzar la estabilidad de precios y un crecimiento fuerte y sostenible que favorezca la creación de empleo. El PEC pretende conciliar el respeto de la soberanía nacional en la definición y dirección de las políticas económicas con el mantenimiento de una convergencia económica duradera, que resulta necesaria en el seno de una UEM. Esta convergencia y la coherencia entre la política presupuestaria y la monetaria que el PEC pretende asegurar constituyen elementos básicos para infundir credibilidad y fuerza al euro. La filosofía económica del PEC, que conecta con la recogida en las normas del TCE sobre la UEM, consiste en considerar que las finanzas públicas saneadas son indispensables para garantizar la estabilidad de precios (principio rector básico de la polí-

⁴ Se descartó la discusión en la CIG de 1996 de una posible reforma del artículo 104 TCE, así como la conclusión de un acuerdo intergubernamental paralelo al TCE que lo completase, es decir, una especie de «Schengen económico». Para más detalles, véase J.-V. LOUIS: «Monnaie (union économique et monétaire)», *Répertoire Dalloz droit communautaire*, febrero de 2004, pg. 22.

⁵ Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997, sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (DO C 236, de 02.08.97, pg. 1).

⁶ Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209, de 02.08.97, pg. 1).

⁷ Reglamento (CE) núm. 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209, de 02.08.97, pg. 6).

tica monetaria única) y para generar las condiciones económicas aptas para un crecimiento económico duradero y la creación de empleo⁸.

El elemento más importante del PEC es, sin duda, el fortalecimiento del procedimiento de coordinación presupuestaria, en el que se enmarca la aplicación de la prohibición de los déficit públicos excesivos. Esta prohibición es la principal norma de disciplina financiera a la que se somete la competencia de los Estados miembros para establecer sus políticas presupuestarias nacionales. Según los valores de referencia regulados en el apartado 2 del artículo 104 y en el Protocolo núm. 5, un Estado miembro incurre en déficit excesivo cuando:

–El déficit público previsto o real es superior al 3% del PIB a precios de mercado, a menos que haya descendido sustancial y continuadamente hasta un nivel próximo a dicho porcentaje o salvo que la superación del valor de referencia sea sólo excepcional y temporal.

–La deuda pública en circulación supera el 60% del PIB a precios de mercado, a menos que se haya reducido suficientemente en los años anteriores acercándose con un ritmo satisfactorio a este porcentaje.

Durante la segunda fase de la UEM, se trataba de una obligación de comportamiento y, además, el cumplimiento de esta obligación constituyó uno de los criterios de convergencia para determinar los Estados que podían

⁸ Las críticas contra la filosofía económica del PEC han existido siempre, pero se han acentuado en el año 2002, como consecuencia de los problemas de varios países para cumplir con los valores automáticos de referencia consagrados por el TCE. La principal crítica es la inflexibilidad del PEC y su falta de adecuación a las oscilaciones del ciclo económico, que queda mitigada sólo por el acuerdo del Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996 sobre la incidencia de las crisis económicas graves en la aplicación de los valores de referencia para la determinación de los déficit excesivos. Las propuestas de los economistas van desde la eliminación del PEC hasta diversas modificaciones de su funcionamiento, como la aplicación de unos valores de referencia distintos para los déficit públicos en caso de crisis económicas. Para una visión de conjunto de estas cuestiones, véanse, entre otros, M. BRUNILA, M. BUTI, D. FRANCO (eds.): *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave, Saingstoke, 2002; M. BUTI, S. EIJFFINGER, D. FRANCO: «Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment», *Economic Papers núm. 180*, enero de 2003, disponible en http://www.europea.eu.int/comm/economy_finance, M. J. ARTIS: «The Stability and Growth Pact: Fiscal Policy in the EMU», en F. BREUSS, G. FINK, S. GRILLER (eds.): *Institutional, Legal and Economic Aspects of the EMU*, Springer, Viena, 2002; S. EIJFFINGER, J. DE HAAN: *European Monetary and Fiscal Policy*, OUP, Oxford, 2000; J. PISAN-FERRY: «Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals», paper preparado para el Grupo de Análisis Económico de la Comisión Europea, abril de 2002, disponible en <http://www.europa.eu.int/comm/>; C. WYPLOSZ: «Fiscal Policy: Rules or Institutions?», paper preparado para el Grupo de Análisis Económico de la Comisión Europea, marzo de 2002, disponible en <http://www.europea.eu.int/comm/>; diversas contribuciones sobre la política económica en la UE contenidas en la obra de M. OREJA AGUIRRE (dir.): *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Dykinson, Madrid, 2002; H. DE SOUSA: What Stability Pact for Europe?, *Notre Europe*, diciembre de 2002, <http://www.nutreeurope.asso.fr/pages/NoteHDS.htm>.

acceder a la fase final de la UEM. Los Estados no participantes en esta fase final siguen teniendo la misma obligación de comportamiento y se les continúan aplicando los apartados 1 a 8 del artículo 104, pero los Estados participantes en la tercera etapa tienen una obligación de resultado respecto a los déficits excesivos y se les aplica en toda su extensión el procedimiento de control.

Al inicio de esta fase final, entraron en vigor el Reglamento 1466/97 y el Reglamento núm. 1467/97, componentes del PEC, que vinieron a completar el procedimiento de coordinación y control presupuestarios. Con estos dos reglamentos se perfilaron con claridad la fase preventiva de vigilancia de la situación presupuestaria de los Estados miembros (apartados 1-9 del art. 104 y Reglamento 1466/97) y la fase «represiva» de imposición de sanciones a los países que incurran en déficit excesivo (apartados 11 del artículo 104 y Reglamento 1467/97).

La fase preventiva del procedimiento de coordinación presupuestaria se basa en el control que la Comisión ejerce sobre la situación presupuestaria de los Estados miembros a través de los programas de estabilidad que éstos presentan con el objetivo a medio plazo de alcanzar presupuestos en equilibrio o con superávit. Estos programas, regulados por el Reglamento 1466/97, contienen previsiones presupuestarias quinquenales, que son actualizadas anualmente por los Estados. La Comisión, así como el Comité Económico y Financiero, llevan a cabo la labor de supervisión de la aplicación de estos programas de estabilidad de forma continuada sobre la base de las informaciones de los Estados miembros, teniendo en cuenta que dichos programas deben respetar las Orientaciones Generales de Política Económica.

Cuando la Comisión aprecia la existencia de una desviación entre los objetivos presupuestarios contenidos en el programa y la ejecución del presupuesto por un Estado, susceptible de provocar un déficit excesivo, dirige una recomendación al Consejo para que éste alerte al Estado y se conjure el riesgo de déficit excesivo con la adopción de las medidas de ajuste necesarias por parte del Estado, pudiendo hacer pública su recomendación el Consejo si persiste la desviación presupuestaria. Se trata del procedimiento de alerta precoz (*early warning*), establecido por el artículo 6 del Reglamento 1466/97 en desarrollo del artículo 104.3 TCE.

Una vez que el Estado incurre en una situación de déficit, la Comisión elabora un informe en el que también tiene en cuenta si el déficit supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro (art. 104.3). Tras el dictamen del Comité Económico y Financiero (art. 104.4), dicho informe de la Comisión es remitido al Consejo (art. 104.5). Sobre la base de una recomendación de la Comisión y considerando las posibles observaciones del Estado infractor, el Consejo decide, por mayo-

ría cualificada⁹ y tras una valoración global si existe déficit excesivo en un plazo de tres meses, contado desde las fechas de notificación de los datos económicos de los Estados (art. 104.6 y art. 3 del Reglamento 1467/97). En caso afirmativo y sin que participe en las demás decisiones del Consejo el Estado que ha incurrido en déficit excesivo, el Consejo dirige recomendaciones al Estado infractor para que tome medidas efectivas en un plazo de cuatro meses¹⁰ y corrija su déficit excesivo en el ejercicio presupuestario siguiente (art. 104.7). Si el Consejo comprueba que el Estado no ha seguido sus recomendaciones, éstas se harán públicas inmediatamente después de concluir el plazo fijado para la adopción de las medidas de ajuste (art. 104.8 y art. 4 del Reglamento 1467/97). Además, el Consejo puede durante el mes siguiente a la comprobación precedente¹¹ formular advertencias al Estado incumplidor para que adopte en un plazo determinado las medidas de reducción del déficit que el Consejo considere necesarias. En este caso, el Consejo puede exigir al Estado la presentación de informes con arreglo a un calendario específico para examinar sus esfuerzos de ajuste presupuestario (art. 104.9).

Según establece el artículo 9 del Reglamento 1467/97, el procedimiento de déficit excesivo se suspenderá únicamente si el Estado miembro afectado toma medidas en respuesta a recomendaciones dirigidas con arreglo al apartado 7 del artículo 104, o si dicho Estado toma medidas en respuesta a advertencias formuladas de acuerdo con el apartado 9 del artículo 104.

Esta fase preventiva del procedimiento de coordinación y control presupuestarios no está sometida al control jurisdiccional del TJCE a través de los recursos de incumplimiento, según estipula el apartado 10 del artículo 104.

La fase represiva o sancionadora del procedimiento de control de los déficit públicos excesivos se regula en el apartado 11 del artículo 104, desarrollado de manera bastante apreciable por el Reglamento núm. 1467/97, que ha establecido plazos para acelerar el desarrollo del procedimiento de control y ha concretado las sanciones aplicables a los Estados miembros incumplidores. Se trata de un «endurecimiento» del procedimiento del artículo 104C,

⁹ Con la participación de todos los Estados, incluido el que ha incurrido en posible déficit.

¹⁰ El apartado 4 del artículo 3 del Reglamento 1467/97 establece que «La recomendación dirigida por el Consejo con arreglo a lo establecido en el apartado 7 del artículo 104 (...) fijará un plazo de cuatro meses como máximo para que el Estado miembro afectado tome medidas efectivas. La recomendación del Consejo también fijará un plazo para la corrección del déficit excesivo, que, salvo en el caso de que concurran circunstancias especiales, deberá llevarse a cabo en el año siguiente a la identificación de dicho déficit».

¹¹ El artículo 5 del Reglamento 1467/97 establece lo siguiente: «Las decisiones del Consejo de formular advertencias a los Estados miembros a fin de que tomen medidas para la reducción del déficit, según lo establecido en el apartado 9 del artículo 104 (...), se adoptarán en el plazo de un mes a partir de la fecha en que el Consejo compruebe que no se han tomado medidas efectivas a tenor de lo establecido en el apartado 8 del artículo 104 (...)».

destinado a garantizar una ferrea disciplina presupuestaria en la fase final de la UEM.

Si el Estado miembro no se aviene a las advertencias del Consejo y no adopta medidas adecuadas para reducir su déficit público, el Consejo está obligado, según el artículo 7 del Reglamento núm. 1467/97, a imponerle sanciones de conformidad con el apartado 11 del artículo 104 en un plazo de dos meses, teniendo en cuenta que no pueden transcurrir más de diez meses desde la fecha de notificación de los datos que ponen de relieve el déficit hasta la imposición de sanciones (art. 8 del Reglamento 1467/97). Las sanciones previstas en el apartado 11 del artículo 104 son las siguientes: recomendación al BEI para que reconsidere su política de préstamos hacia el Estado infractor, obligación de dicho Estado de incluir una información adicional en sus emisiones de obligaciones y valores, constitución de un depósito sin devengo de intereses e imposición de multas de magnitud adecuada. El artículo 11 del Reglamento núm. 1467/97 ha privilegiado, como norma general, la sanción consistente en la constitución de un depósito sin intereses, procediendo el artículo 12 de dicho Reglamento a fijar su cuantía. Así, el importe del primer depósito tiene un doble componente, a saber: un elemento fijo igual al 0,2% del PIB, que penaliza el propio principio de la superación del límite del 3%; y un componente variable igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit, expresado en porcentaje del PIB del año anterior, y el valor de referencia del 3% del PIB, que penaliza las desviaciones presupuestarias de forma proporcional a su gravedad.

Cada año de subsistencia del déficit excesivo permite al Consejo imponer depósitos adicionales, teniendo en cuenta que ni éstos ni el inicial pueden superar individualmente el límite máximo del 0,5% del PIB. A los dos años, el Consejo decidirá la conversión de los depósitos en multas, que no serán devueltas al Estado incumplidor. Los depósitos, los intereses que éstos devenguen y las multas se abonan a la Comisión y constituyen, según el artículo 13 del Reglamento, recaudaciones del presupuesto general de las CE, que se reparten entre los Estados miembros participantes en la fase final de la UEM sin déficit excesivo de forma proporcional a su parte alícuota en los PNB de los Estados miembros.

Las decisiones u omisiones de las instituciones, adoptadas en la fase repressiva del procedimiento de control del déficit público, sí están sometidas al control del TJCE y pueden ser objeto de recursos de anulación o de recursos por omisión. De la misma forma, es factible un recurso por incumplimiento contra un Estado miembro que infrinja el apartado 11 del artículo 104 y el Reglamento núm. 1467/97.

El procedimiento de control presupuestario, regulado por el artículo 104 y reforzado por el PEC, dio buenos resultados durante la segunda fase de la UEM, ya que los Estados llevaron a cabo un notable esfuerzo de saneamiento de sus finanzas públicas para poder acceder a la tercera y definitiva fase de la UEM. No obstante, tras la implantación de la moneda única en 1999 los resultados presupuestarios han sido desiguales en los Estados de la

zona euro, debido al menor crecimiento económico, y el procedimiento de control presupuestario ha encontrado problemas en su aplicación.

En concreto, con respecto a los Estados de la zona euro la Comisión activó el procedimiento de control en el año 2002 contra Portugal y Alemania, en el año 2003 contra Francia y en 2004 lo ha iniciado contra Países Bajos y Grecia. Además, este procedimiento en su fase preventiva se ha aplicado en 2005 al Reino Unido y a varios Estados de reciente adhesión no pertenecientes a la zona euro (Chipre, Hungría, Eslovaquia, Malta, Polonia y República Checa)¹². En el caso de los procedimientos contra Francia y Alemania, la Comisión propuso al Consejo concluir la fase preventiva adoptando la advertencia prevista en el artículo 104.9, de manera que si ambos Estados no adoptaban las medidas eficaces de reducción del déficit indicadas por la Comisión, se procedería a la aplicación de la fase represiva del procedimiento con la imposición de sanciones. Sin embargo, el Consejo Ecofin de 25 de noviembre de 2003 decidió paralizar el procedimiento y no pronunciarse sobre la formulación de las advertencias contra Francia y Alemania. Contra esta decisión del Consejo, la Comisión interpuso un recurso de anulación ante el TJCE (asunto C-27/04 *Comisión/Consejo*), que ha sido resuelto mediante la sentencia de 13 de julio de 2004. La suspensión del procedimiento de sanción por déficit excesivo respecto a Francia y a Alemania ha sido una actuación del Consejo muy polémica y controvertida, que ha debilitado el procedimiento de control presupuestario y el PEC, de manera que la revisión del Pacto parece ya inevitable.

II. LA SENTENCIA. COMISIÓN/CONSEJO

El 27 de enero de 2004, la Comisión interpuso un recurso con arreglo al artículo 230 TCE, solicitando la anulación de los siguientes actos del Consejo de 25 de noviembre de 2003:

–Las decisiones de no adoptar, en relación con la República Francesa y la República Federal de Alemania, los instrumentos formales contenidos en las recomendaciones de la Comisión con arreglo a los apartados 8 y 9 del artículo 104 TCE.

–Las conclusiones adoptadas en relación con cada uno de los dos Estados miembros citados, tituladas «Conclusiones del Consejo sobre la evaluación de las acciones emprendidas por [la República Francesa y la República Federal de Alemania, respectivamente] para responder a las recomendaciones del Consejo con arreglo al 104.7 TCE y estudio de nuevas medidas dirigidas a la reducción del déficit para poner remedio a la situación».

A juicio de la Comisión, estas Conclusiones implican la suspensión del pro-

¹² La información actualizada de todos los procedimientos puede consultarse se en la página de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, en la siguiente dirección http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/procedures.en.htm.

cedimiento de déficit excesivo, el uso de un instrumento no previsto en el Tratado y la modificación de las recomendaciones aprobadas por el Consejo en virtud del artículo 104.7 TCE.

En un plazo de tiempo bastante corto, el TJCE pronunció su sentencia, fechada el 13 de julio de 2004, después de que el abogado general Tizzano presentara sus conclusiones el 19 de mayo. Veamos con detalle los hechos causantes de la controversia, la solución del TJCE y la reacción posterior de las dos instituciones directamente implicadas en la aplicación del PEC, Comisión y Consejo

A) Los hechos del litigio

La Comisión y el Consejo aplicaron el procedimiento de control de los déficit excesivos a Alemania y a Francia. El procedimiento contra Alemania se inició en noviembre de 2002 y se tradujo en la adopción de la Decisión 2003/89/CE¹³, mediante la cual el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, decidió que en este Estado miembro existía un déficit excesivo. De conformidad con el artículo 104.7, y con el artículo 3.4 del Reglamento núm. 1467/97, el Consejo recomendó al Gobierno alemán que pusiera fin a este déficit lo antes posible mediante la aplicación de diversas medidas, que debían adoptarse antes del 21 de mayo de 2003. En ese momento las medidas adoptadas por la Alemania se consideraron eficaces y se suspendió tácitamente el procedimiento. No obstante, la situación económica y presupuestaria de Alemania empeoró y la Comisión consideró que las medidas adoptadas para seguir la recomendación dirigida por el Consejo con arreglo al artículo 104.7 eran inadecuadas, por lo que el 18 de noviembre de 2003 remitió al Consejo una recomendación de Decisión con arreglo al artículo 104.8, para que declarase que las medidas adoptadas por la Alemania para poner remedio a la situación de déficit excesivo eran insuficientes. Ese mismo día, la Comisión recomendó al Consejo que, de conformidad con el artículo 104.9, decidiera formular una advertencia a Alemania para que adoptase las medidas dirigidas a la reducción del déficit. Le recomendaba, en especial, que requiriera a dicho Estado miembro para que pusiera fin a su situación de déficit excesivo a más tardar en 2005 y lograra en 2004 una reducción anual de su déficit ajustado en función del ciclo equivalente al 0,8% de su PIB.

En lo que respecta a la República Francesa, el procedimiento de déficit excesivo se inició en abril de 2003, dando lugar a la Decisión 2003/487/CE¹⁴, mediante la cual el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, decidió que en Francia existía un déficit excesivo. De conformi-

¹³ Decisión 2003/89/CE, de 21 de enero de 2003, sobre la existencia de un déficit excesivo en Alemania-Aplicación del apartado 6 del artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO L 34, pg. 16)

¹⁴ Decisión 2003/487/CE, de 3 de junio de 2003, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Francia – Aplicación del apartado 6 del artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO L 165, pg. 29).

dad con el artículo 104.7 y con el artículo 3.4 del Reglamento núm. 1467/97, recomendó al Gobierno francés que pusiera fin a este déficit lo antes posible y, a más tardar, en el ejercicio 2004, mediante la aplicación de diversas medidas, que debían adoptarse antes del 3 de octubre de 2003. El 8 de octubre de 2003 la Comisión dirigió al Consejo una recomendación de Decisión con arreglo al artículo 104.8, para que declarase que Francia no había adoptado ninguna medida efectiva en respuesta a las recomendaciones formuladas por el Consejo con arreglo al artículo 104.7. El 21 de octubre de 2003, la Comisión recomendó al Consejo que, de conformidad con el artículo 104.9, formulase una advertencia a la República Francesa para que adoptase las medidas dirigidas a la reducción del déficit. Le recomendaba, en especial, que requiriera a dicho Estado miembro para que pusiera fin a su situación de déficit excesivo a más tardar en 2005 y lograra en 2004 una reducción anual del déficit ajustado en función del ciclo equivalente al 1% de su PIB.

Estas propuestas de la Comisión suponían la culminación de la fase preventiva del procedimiento de control de los déficit excesivos y abrían la puerta, en caso de adopción por el Consejo, a la aplicación de las sanciones contempladas en la fase represiva de dicho procedimiento. Con esta perspectiva, en su reunión de 25 de noviembre de 2003 el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros no alcanzó la mayoría necesaria de votos¹⁵ para adoptar las decisiones recomendadas por la Comisión respecto a Alemania y a Francia en aplicación de los apartados 8 y 9 del artículo 104.

Después de no adoptar las decisiones recomendadas por la Comisión respecto a Alemania y Francia, el Consejo aplicó las normas de votación relativas a las decisiones *ex artículo* 104.9 para adoptar dos actos atípicos de contenido similar respecto a ambos Estados miembros, a los que denominó «Conclusiones del Consejo sobre la evaluación de las acciones emprendidas por [Francia y Alemania, respectivamente] para responder a las recomendaciones del Consejo con arreglo al 104.7 TCE y estudio de nuevas medidas dirigidas a la reducción del déficit para poner remedio a la situación» («Conclusiones del Consejo», en lo sucesivo).

En el apartado 1 de dichas Conclusiones, enumera los elementos que se tuvieron en cuenta para evaluar la situación presupuestaria del Estado miembro afectado. En el apartado 2, el Consejo toma nota de que el Estado miembro afectado ha adoptado varias medidas tras la recomendación que

¹⁵ De conformidad con el artículo 104.13, participaron en las votaciones todos los Estados miembros, salvo el país afectado. Según consta en el Acta de la sesión del Consejo (disponible en <http://ue.eu.int/ueDocs/cms.Data/docs/pressData/es/ecofin/78201.pdf>), a favor de adoptar las decisiones *ex artículo* 104.8 de acuerdo con las propuestas de la Comisión votaron únicamente Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Países Bajos, Austria, Finlandia y Suecia. Como los Estados no pertenecientes a la zona euro no participaban (arts. 104.13 y 122.3 y 5), a favor de adoptar las decisiones *ex artículo* 104.9 de acuerdo con las propuestas de la Comisión votaron sólo Bélgica, Grecia, España, Países Bajos, Austria, Finlandia.

se le había dirigido con arreglo al artículo 104.7. En el apartado 3, «acoge positivamente el compromiso público (del Estado miembro afectado] de aplicar todas las medidas necesarias para garantizar que el déficit sea inferior al 3% del PIB a más tardar en 2005». En el apartado 4, el Consejo formula recomendaciones al Estado miembro afectado «a la luz de la Recomendación de la Comisión y de los compromisos asumidos por (dicho Estado miembro)». Las recomendaciones se refieren, en particular, a la reducción anual del déficit en 2004 y 2005 y al mantenimiento de la consolidación presupuestaria en los años posteriores a 2005. El Consejo también recomienda al Estado miembro afectado que «ponga fin a la actual situación de déficit excesivo lo más rápidamente posible y, a más tardar, en 2005».

Los apartados 5 y 6 están redactados en los siguientes términos: «5. A la luz de las recomendaciones y de los compromisos [del Estado miembro afectado] antes expuestos, el Consejo ha decidido no actuar, por el momento, sobre la base de una recomendación de Decisión del Consejo con arreglo al apartado 9 del artículo 104 de la Comisión.

6. El Consejo ha acordado suspender el procedimiento por déficit excesivo [del Estado miembro afectado] por el momento. El Consejo está dispuesto a tomar una decisión con arreglo al apartado 9 del artículo 104, basándose en una recomendación de la Comisión, si [el Estado miembro afectado] no actuara con arreglo a los compromisos establecidos en las presentes conclusiones, que se pondría de manifiesto en la evaluación basada en el siguiente punto 7».

En el apartado 7, el Consejo invita al Estado miembro afectado a que presente informes sin un calendario preciso y encomienda al Consejo y a la Comisión evaluar los avances registrados por dicho Estado.

La reunión del Consejo Ecofin de 25 de noviembre de 2003 estuvo precedida de una fuerte polémica y su desarrollo generó un importante enfrentamiento entre la Comisión y el Consejo¹⁶, así como entre los Estados miembros defensores de una aplicación rígida de la aplicación del procedimiento de control de los déficit excesivos y los partidarios de una utilización más flexible del mismo. Estos enfrentamientos explican la inclusión en el acta de la reunión del Consejo Ecofin de una conclusión general del Consejo reafirmadora de su compromiso con la estabilidad presupuestaria y la aplicación del PEC¹⁷, así como de una declaración de la Comisión lamentando la

¹⁶ Como afirma LOUIS «the authority of the Commission as the central element of multilateral surveillance of excessive deficits was put at risk, in favour of an intergovernmental approach» (J.-V. LOUIS: «The Economic and Monetary Union: Law and Institutions», *CML Rev.* 2004, núm. 3, pg. 579).

¹⁷ «El Consejo:
–confirma su importante compromiso con el saneamiento de las finanzas públicas como base de un crecimiento económico fuerte y un aumento del empleo, con arreglo a las conclusiones del Consejo Europeo reunido en la primavera de 2003;
–recuerda el papel central desempeñado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la mejora de la situación presupuestaria global de la UE, y alienta el establecimiento por los Estados miembros de medidas presupuestarias saneadas y sostenibles;

actuación del Consejo y anunciando su intención de recurrir al TJCE para garantizar la aplicación igualitaria a todos los Estados miembros del artículo 104 y del PEC¹⁸.

B) La solución del TJCE

En la solución dada por el TJCE al recurso de anulación hay dos elementos claramente diferenciados. La primera parte del razonamiento se refiere a las cuestiones procesales sobre la admisibilidad del recurso y la parte final analiza la cuestión material de la legalidad de la actuación del Consejo al adoptar las Conclusiones respecto a los déficit excesivos de Alemania y de Francia.

1. *Las cuestiones procesales de admisibilidad del recurso*

La Comisión interpone el recurso de anulación contra dos actos distintos. Por una parte, la decisión negativa del Consejo de no adoptar los instrumentos formales contenidos en las recomendaciones de la Comisión respecto a Alemania y Francia fundadas en los apartados 8 y 9 del artículo 104. Por

–reafirma su compromiso con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como el marco para la coordinación de las políticas presupuestarias en la Unión Europea, con los objetivos particulares de lograr unas situaciones presupuestarias de proximidad al equilibrio o superávit durante el ciclo económico y finanzas públicas que sean sostenibles a largo plazo;

–para lograr dichos objetivos, reforzará la supervisión de los acontecimientos presupuestarios en los Estados miembros con arreglo a los procedimientos de vigilancia establecidos por el Tratado y el Pacto;

–reafirma la determinación de aplicar las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, al garantizar la igualdad de trato entre Estados miembros y el papel de la Comisión en este ámbito;

–prestará particular atención en el marco de la vigilancia al cumplimiento pleno y puntual de los compromisos firmes asumidos por aquellos Estados miembros cuyas situaciones presupuestarias requieran mejoras significativas para cumplir los objetivos a medio plazo del Pacto;

–se compromete a intensificar la aplicación del Pacto al reforzar la disciplina presupuestaria durante el ciclo y fomentar las reformas estructurales encaminadas a incrementar el crecimiento potencial».

¹⁸ «La Comisión toma nota del rechazo por el Consejo de la recomendación de la Comisión con arreglo al apartado 8 del artículo 104 para Francia y Alemania, sin ofrecer la explicación adecuada prevista en la resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por ello, la Comisión considera que las recomendaciones del Consejo basadas en el apartado 7 del artículo 104 siguen en vigor.

La Comisión lamenta profundamente que el Consejo no haya seguido el espíritu y la letra del Tratado y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordados por unanimidad de todos los Estados miembros. Únicamente un sistema basado en el imperio del derecho puede garantizar que los compromisos se ejecutan y que todos los Estados miembros reciban el mismo trato.

La Comisión seguirá aplicando el Tratado y se reserva el derecho de estudiar las consecuencias de estas conclusiones del Consejo y de decidir sobre posibles acciones posteriores».

otra parte, el acto positivo de las Conclusiones del Consejo sobre Francia y Alemania.

En lo referente a la no adopción por el Consejo de las decisiones recomendadas por la Comisión de conformidad con los apartados 8 y 9 del artículo 104, el TJCE considera el recurso de anulación inadmisibles, acogiendo los argumentos del Consejo. En efecto, el TJCE entiende que esta no adopción no constituye un acto impugnables, porque las decisiones del Consejo previstas en los apartados 8 y 9 del artículo 104 sólo existen si se han adoptado por la mayoría cualificada prevista en el apartado 13 de dicho precepto, de forma que si hay recomendación de la Comisión y en el Consejo no se alcanzan los votos necesarios no hay acto recurrible alguno.

El TJCE refuerza esta conclusión argumentando que en el artículo 104 no hay ninguna disposición que establezca un plazo a cuya expiración se presume tácitamente adoptada la decisión del Consejo y que defina su contenido. Los plazos establecidos en el Reglamento núm. 1467/97 pretenden garantizar la aplicación rápida y eficaz del procedimiento de déficit excesivo, pero su incumplimiento no supone, según el TJCE, la extinción de la facultad del Consejo de adoptar los actos recomendados por la Comisión.

En caso de falta de actuación del Consejo ante las recomendaciones de la Comisión en el marco del procedimiento del artículo 104, indica el TJCE que el recurso pertinente no es el de anulación del artículo 230, sino el recurso por omisión del artículo 232. Como señaló el abogado general Tizzano en sus conclusiones en este asunto¹⁹, la inacción del Consejo en este caso sería una omisión culpable susceptible de ser recurrida por la Comisión por la vía del artículo 232, pero no una decisión implícita de rechazo atacable mediante un recurso de anulación. Además, Tizzano analiza la posibilidad de considerar la inacción del Consejo como decisión implícita de rechazo a la luz de la sentencia Eurocoton²⁰ y estima que no es posible, porque se trata de una toma de posición negativa del Consejo respecto a una recomendación de la Comisión pero que no tiene carácter definitivo, ya que el Consejo puede volver a tratar la cuestión si lo estima conveniente, no produciendo la inacción del Consejo efectos jurídicos algunos por la superación de los plazos establecidos en el Reglamento núm. 14567/97.

En lo referente a las Conclusiones del Consejo, el TJCE considera que sí constituyen un acto recurrible en anulación, por tratarse de un acto tendente a la producción de efectos jurídicos²¹, puesto que suspende los proce-

¹⁹ Conclusiones del abogado general Tizzano de 19 de mayo de 2004, presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia *Comisión/Consejo*, cit.

²⁰ Sentencia de 30 de septiembre de 2003, *Eurocoton y otros/Consejo* (C-76/01, Rec. pg. I-4328).

²¹ Según la reiterada jurisprudencia del TJCE es posible interponer un recurso de anulación contra todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, capaces de producir efectos jurídicos (sentencias de 31 de marzo de 1971, *Comisión/Consejo*, 22/70, Rec., pg. 263, y de 2 de marzo de 1994, *Parlamento/Consejo*, C-316/91, Rec. pg. I-625).

dimientos de déficit excesivo en curso y modifica de hecho las recomendaciones adoptadas anteriormente por el Consejo con arreglo al artículo 104CE, apartado 7. El TJCE, siguiendo al abogado general Tizzano, desestima así los argumentos del Consejo, que afirmaba el carácter político y no jurídico de sus Conclusiones, cuyo único efecto habría sido constatar la paralización de la aplicación del procedimiento del artículo 104 respecto a Alemania y Francia por imposibilidad del Consejo de decidir.

En el apartado 6 de dichas Conclusiones, el Consejo señala que ha acordado suspender los procedimientos de déficit excesivo por el momento y se declara dispuesto a tomar una decisión con arreglo al artículo 104CE, apartado 9, si el Estado miembro afectado no actuara con arreglo a los compromisos que ha adquirido y que se recogen en dichas Conclusiones. Según el TJCE, esta afirmación supone, en primer lugar, que las decisiones de suspensión de los procedimientos de déficit excesivo en curso, al estar supeditadas al respeto de los compromisos adquiridos por los Estados miembros afectados, no se limitan, contrariamente a lo sostenido por el Consejo, a confirmar una suspensión de hecho resultante de la no adopción de los actos recomendados por la Comisión en el marco del artículo 104.8 y 9. En segundo lugar, los compromisos en cuestión son compromisos unilaterales, adquiridos por los dos Estados miembros afectados fuera del marco de las recomendaciones decididas anteriormente en virtud del artículo 104.7. El Consejo supedita de este modo una eventual decisión futura con arreglo al artículo 104.9 a una apreciación que ya no utilizará como parámetro de referencia el contenido de las recomendaciones adoptadas con arreglo al artículo 104.7, sino los compromisos unilaterales del Estado miembro afectado. Además, este proceder del Consejo también modifica, de hecho, las recomendaciones adoptadas anteriormente con arreglo al artículo 104.7, en particular al retrasar en dichas Conclusiones hasta 2005 el final del plazo para situar el déficit público por debajo del límite del 3% del PIB y al modificar, por tanto, la envergadura de las medidas de consolidación requeridas.

2. *La legalidad de la actuación del Consejo Ecofin*

El TJCE, acogiendo la solicitud Comisión, anula las Conclusiones del Consejo adoptadas en relación con Francia y con Alemania porque contienen una decisión de suspensión del procedimiento de déficit excesivo y una decisión de modificación de las recomendaciones adoptadas anteriormente por el Consejo con arreglo al artículo 104.7. A esta conclusión llega el Tribunal después de analizar la lógica interna del procedimiento de déficit excesivo en los apartados 68 a 82 de la sentencia y de examinar primero si la suspensión del procedimiento provocada por las Conclusiones del Consejo violaba dicho procedimiento (apartados 83 a 90) y después si suponía también una infracción del mismo la modificación de las recomendaciones adoptadas por el Consejo con arreglo al artículo 104, apartado 7 (apartados 90 a 96).

En lo que respecta a la suspensión de los procedimientos contra Alemania y Francia decidida en las Conclusiones del Consejo, el TJCE considera que

infringe los artículos 104 y 9 del Reglamento núm. 1467/97. Estas disposiciones sólo prevén la suspensión de un procedimiento por déficit excesivo si el Estado miembro afectado adopta medidas adecuadas en respuesta a una recomendación dirigida con arreglo al artículo 104.7 o a una advertencia formulada con arreglo al artículo 104.9. El Tribunal admite que puede existir una suspensión de hecho si el Consejo, tras recibir una recomendación de la Comisión, no llega a adoptar una decisión por no haberse reunido la mayoría necesaria. Pero las Conclusiones del Consejo controvertidas no se limitan a constatar esta suspensión *de facto*²², sino que la supeditan al respeto de los compromisos en materia de reducción de déficit por parte del Estado miembro afectado. Así, el Consejo limita su facultad de dirigir una advertencia con arreglo al artículo 104.9, sobre la base de la recomendación anterior de la Comisión, mientras considere que se han respetado dichos compromisos. Las Conclusiones prevén, además, que la apreciación del Consejo a efectos de adoptar una decisión de advertencia, es decir, a efectos de proseguir el procedimiento de déficit excesivo, ya no tendrá como parámetro de referencia el contenido de las recomendaciones dirigidas anteriormente con arreglo al artículo 104.7 al Estado miembro afectado, sino los compromisos unilaterales de éste.

Las Conclusiones del Consejo controvertidas llevan a cabo, por otra parte, una modificación de las recomendaciones adoptadas por el Consejo con arreglo al artículo 104.7. El TJCE considera que dicha modificación es contraria a los apartados 7 y 13 del artículo 104 y está viciada de ilegalidad. Según el artículo 104.13, las recomendaciones con arreglo al artículo 104.7 sólo pueden ser adoptadas sobre la base de una recomendación de la Comisión, cuyo contenido no vincula al Consejo²³. No obstante, cuando ha adoptado recomendaciones con arreglo al artículo 104.7, el Consejo no puede, según el TJCE, modificarlas posteriormente sin una nueva recomendación de la Comisión, ya que ésta tiene el derecho de iniciativa en el marco del procedimiento de déficit excesivo. En el presente asunto, el Consejo adoptó las recomendaciones *ex artículo 104.7* el 21 de enero de 2003 respecto a Alemania y el 3 de junio de 2003 respecto a Francia. Sin embargo, las Conclusiones del Consejo controvertidas no fueron precedidas de recomenda-

²² En el apartado 90 de la sentencia, el TJCE elude analizar el alcance de esta suspensión de hecho por ausencia de decisión del Consejo, afirmando que «no se pronuncia sobre la cuestión de si, con arreglo al artículo 104 CE, apartado 9, el Consejo podría estar obligado a adoptar una decisión cuando el Estado miembro persista en no seguir sus recomendaciones con arreglo al artículo 104 CE, apartado 7, cuestión sobre la que no ha de pronunciarse en el marco del presente procedimiento».

²³ El Consejo está facultado para adoptar una decisión diferente de la recomendada por la Comisión, disponiendo de un margen de apreciación. El TJCE afirma en el apartado 80 de la sentencia lo siguiente: «Dado que la Comisión le somete recomendaciones y no propuestas en el sentido del artículo 250 CE, el Consejo, basándose en una apreciación diferente de los datos económicos pertinentes, de las medidas que se deben adoptar y del calendario que ha de respetar el Estado miembro afectado, puede modificar el acto recomendado por la Comisión si se reúne la mayoría necesaria para la adopción de dicho acto».

ciones de la Comisión para que el Consejo adoptara, con arreglo al artículo 104.7 recomendaciones distintas de las anteriores. Además, las recomendaciones contenidas en dichas Conclusiones no fueron adoptadas siguiendo las normas de voto aplicables a las recomendaciones del Consejo con arreglo al artículo 104.7, sino las previstas para las decisiones del artículo 104.9, que suponen la participación en la votación únicamente de los Estados miembros de la zona euro.

El TJCE aplica en este razonamiento la interpretación que previamente había recogido en el apartado 81 de la sentencia, a saber: «del tenor y de la lógica interna del sistema establecido por el Tratado se infiere que el Consejo no puede eximirse del cumplimiento de las normas impuestas en el artículo 104CE y de las que él mismo se impuso en el Reglamento núm. 1467/97. Así, no puede usar un procedimiento alternativo, por ejemplo, para adoptar un acto que no sería la decisión prevista específicamente para una etapa determinada o que se adoptaría en condiciones diferentes de las exigidas por las disposiciones aplicables».

El abogado general Tizzano en sus conclusiones había propuesto una solución parecida a la del TJCE. Tras defender que un amplio margen de apreciación del Consejo para adoptar o rechazar las recomendaciones de la Comisión en el marco de los apartados 7, 8 y 9 del artículo 104, consideró que las Conclusiones del Consejo violaban los requisitos de forma sustanciales establecidos en este precepto.

C) La aplicación de la sentencia por la Comisión y el Consejo

La sentencia del TJCE, que tuvo una amplia repercusión mediática y dio lugar a numerosos comentarios en la prensa económica especializada y en la prensa generalista, generó las reacciones de la Comisión y del Consejo, recogidas en sendos comunicados de prensa, fechados el mismo día 13 de julio de 2004²⁴.

El Consejo se felicitó por la clarificación realizada por el TJCE de las competencias respectivas del Consejo y de la Comisión en el procedimiento de sanción por déficit excesivos y en la aplicación del PEC. Además, anunciaba su intención de analizar conjuntamente con la Comisión las consecuencias de la sentencia sobre las propuestas de reforma del PEC y reafirmaba que Alemania y Francia se habían comprometido a reducir su endeudamiento de conformidad con las pautas recogidas en las Conclusiones de 25 de noviembre de 2003 y que continuaban actuando de acuerdo con ello.

²⁴ Comunicado de prensa de Consejo de 13 de julio de 2004, que contiene la «Déclaration des ministres de l'Économie et des Finances de l'UE concernant la décision de la Cour de Justices des Communautés européennes relative à l'affaire C-27/04 (Commission contre Conseil)», <http://www.eu.2004.nl>

Comunicado de prensa de la Comisión, que contiene la «Déclaration de la Commission relative à l'arrêt de la Cour de Justice sur la procédure concernant les déficits excessifs», *IP/04/897*, de 13 de julio de 2004.

La Comisión, también, se felicitó por la sentencia e hizo propósito de tenerla en cuenta en sus propuestas de reforma del PEC, en particular, y de la gobernanza económica de la UE, en general. A su juicio, la sentencia confirmaba sus tesis sobre las competencias respectivas de la Comisión y del Consejo en la aplicación del PEC, lo que haría más previsible la coordinación de las políticas presupuestarias. Para la Comisión, la sentencia del TJCE confirmaba también que un sistema basado en normas jurídicas es la mejor manera de garantizar el cumplimiento de los compromisos y la igualdad de trato entre los Estados miembros. Como la sentencia anulaba las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003, la Comisión consideró que se restablecía la situación anterior a dicha fecha y los actos jurídicos válidos de los procedimientos contra Alemania y contra Francia eran las recomendaciones del Consejo *ex artículo 104.7*. Ante esta situación, la Comisión anunció que estudiaría a fondo la sentencia para comentarla con más detenimiento y para reflexionar, en cooperación con el Consejo, sobre las vías para resolver los problemas presupuestarios de Francia y de Alemania en el marco del PEC.

La anunciada reacción de la Comisión, que ha tardado seis meses en producirse, se ha materializado el 14 de diciembre de 2004 en la *Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la situación de Alemania y Francia en relación con sus obligaciones en el marco del procedimiento de déficit excesivo tras la sentencia del Tribunal de Justicia*²⁵.

En esta Comunicación, la Comisión constata, en primer lugar, que el TJCE no se extendió sobre las implicaciones de la anulación de las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre para la aplicación del procedimiento de déficit excesivo.

En segundo lugar, afirma que las Conclusiones disfrutaban de la presunción de validez inherente en principio a todo instrumento comunitario hasta que fueron anuladas por la sentencia del TJCE y, por tanto, los dos Estados miembros afectados podían actuar basándose en dichas conclusiones, cuyo contenido era, por lo demás, similar a las recomendaciones de la Comisión para poner remedio a la situación, pero ampliando el plazo para la corrección del déficit excesivo un año más, es decir, hasta 2005. Así, la actuación de Alemania y Francia ha estado encaminada a cumplir el plazo de 2005 para la corrección del déficit excesivo.

En tercer lugar, teniendo en cuenta la situación excepcional creada por la sentencia del TJCE y las consecuencias de las Conclusiones del Consejo antes de su anulación, la Comisión considera que una resolución satisfactoria de los problemas presupuestarios de estos dos Estados miembros en el marco del PEC requiere que la evaluación de las medidas tomadas para corregir el déficit excesivo se realice tomando el plazo de 2005 como referencia.

²⁵ Documento COM (2004) 813 final, de 14.12.2004, disponible en (http://www.europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/com2004_0813es_01.pdf).

En cuarto lugar, la Comisión analiza la situación presupuestaria de Francia y de Alemania y sus posibilidades de reducir por debajo del 3% del PIB sus déficit públicos, llegando a la conclusión de que «las medidas adoptadas por las autoridades (francesas/alemanas) son ampliamente compatibles con una corrección del déficit excesivo en 2005 a más tardar», según la información disponible y las medidas detalladas en los planes presupuestarios para 2005 de ambos países.

Finalmente, la Comisión concluye que «por ahora no se requieren nuevas medidas en el marco de los procedimientos de déficit excesivo contra Alemania y contra Francia», no siendo necesario reanudar la aplicación de dichos procedimientos. Dicha reanudación se produciría en caso de imposibilidad de reducción de los déficit en 2005, circunstancia ésta contemplada por el propio Consejo, en sus conclusiones de 25 de noviembre de 2003, ya que manifestó estar dispuesto a adoptar una decisión en virtud del artículo 104.9 sobre la base de una recomendación de la Comisión. La Comisión observa, no obstante, que «la situación presupuestaria de estos dos Estados miembros sigue siendo vulnerable. La corrección del déficit excesivo requiere una aplicación efectiva de todas las medidas previstas. Si posteriormente aparecieran lagunas en la aplicación de la corrección prevista, la Comisión tendría que recomendar al Consejo reforzar la supervisión presupuestaria y adoptar las medidas necesarias con arreglo a lo dispuesto en el TCE y en el PEC».

La decisión de la Comisión de no reiniciar el procedimiento contra Francia y Alemania ha sido, como era lógico, aceptada por el Consejo Ecofin en su reunión de 18 de enero de 2005²⁶.

III. VALORACIÓN DE LA SENTENCIA Y FUTURO DEL PEC

La cuestión que el TJCE ha resuelto con su sentencia de 13 de julio de 2004 era muy compleja por los enormes intereses políticos y económicos implicados en la aplicación del procedimiento de control de los déficit excesivos y del PEC, que lo ha reforzado. Estas connotaciones políticas y económicas aumentan, como es lógico, cuando se dilucida la finalización de la fase preventiva del procedimiento de control presupuestario para abrir la fase sancionadora de dicho procedimiento, siendo los dos Estados infractores los de mayor poder político y económico en la UE (Alemania y Francia). Esta circunstancia explica que el TJCE haya buscado una solución equilibrada del litigio, limitándose a responder estrictamente a los motivos de anulación aducidos por la Comisión, sin adentrarse en el análisis del PEC y de los numerosos problemas jurídicos que suscita. Por otra parte, esta sentencia se ha pronunciado en un momento de reformas del PEC, que se estaban discutiendo y que se han acelerado tras ella.

²⁶ Comunicado de prensa del Consejo de la UE de 5283/05 (*Presse 6*), de 18 de enero de 2005.

Teniendo en cuenta la complejidad del asunto y el momento en que se interpuso el recurso, la sentencia merece una valoración globalmente positiva, ya que aporta al litigio una solución mesurada, equilibrada y acorde con la articulación jurídica de la vertiente económica de la UEM. Sin duda, esta sentencia ha facilitado o, al menos, no ha impedido la formación de un consenso muy decantado ya respecto a la modificación del PEC.

Hay muchos aspectos de la sentencia merecedores de un análisis detallado²⁷, pero no es posible abordarlos todos en el marco de este comentario. Descarto el tratamiento de las cuestiones procesales sobre la admisibilidad del recurso, que no suscitan ninguna cuestión novedosa respecto a la jurisprudencia precedente del TJCE. Mis reflexiones se van a concentrar en torno a los tres elementos siguientes: el equilibrio institucional en el procedimiento de control de los déficit excesivos, los condicionantes extrajurídicos para la aplicación de este procedimiento y la repercusión de la sentencia en el actual proceso de reforma del PEC.

A) Equilibrio institucional en la aplicación del procedimiento de control de los déficit excesivos

La aportación más relevante del TJCE en la sentencia que comentamos es la clarificación del equilibrio institucional²⁸ en la aplicación del procedimiento de control de los déficit excesivos.

En este procedimiento, la Comisión aparece como la institución dotada de la capacidad técnica para realizar el trabajo de vigilancia de la situación presupuestaria de los diferentes Estados miembros. En consonancia con ello, el artículo 104 y el Reglamento núm. 1466/97 le confieren el poder de iniciativa para activar el procedimiento de control y proponer el tránsito de una a otra de las etapas de la fase preventiva, así como el salto a la fase represiva de imposición de sanciones. No obstante, este poder de iniciativa es más débil que el correspondiente a la Comisión en otros muchos ámbitos, ya que el artículo 104 le confiere sólo la capacidad de recomendación al Consejo, pero no de presentación de propuestas. Por ello, en el marco del procedimiento de control el Consejo no se ve constreñido por el artículo 250 TCE, que le obliga a decidir por unanimidad para adoptar un acto con modificaciones respecto a la propuesta de la Comisión.

La sentencia reafirma este poder de iniciativa de la Comisión ya que anula las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003 respecto a Francia y Alemania por dos razones que encuentran justificación en la protección

²⁷ Véanse los comentarios de F. CHALTIEL: «Le Pacte de stabilité, entre exigences juridiques et pragmatisme politique», *RMCUE*, núm. 481, septiembre de 2004, pgs. 509 y ss.; A. OLESTI RAYO: «El incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Comentario a la Sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004, Comisión contra Consejo, asunto C-27/04», *Revista General de Derecho Europeo*, 2005, núm. 6, portal jurídico Iustel <http://www.iustel.com>.

²⁸ Esta idea es puesta de relieve y analizada por F. CHALTIEL: *op. cit.*, pgs. 510-513.

de dicho poder de iniciativa. En efecto, las referidas Conclusiones del Consejo oficializan la suspensión de la aplicación de las recomendaciones adoptadas por el Consejo a recomendación de la Comisión en virtud el artículo 104.7 respecto a Francia y Alemania. El Consejo supeditó la suspensión *de facto* del procedimiento al respeto por parte de Francia y de Alemania de los compromisos de reducción de déficit unilateralmente aceptados por ellos, que eran menos rigurosos que los propuestos previamente por la Comisión. La reanudación del procedimiento de déficit se hacía depender, además, del respeto de estos compromisos establecidos por el Consejo sin recabar previamente la opinión de la Comisión. El TJCE protege el poder de iniciativa de la Comisión considerando infracción del artículo 104.7 y del artículo 9 del Reglamento 1467/97 una suspensión del procedimiento de control de los déficit condicionada por el Consejo al cumplimiento de unas exigencias establecidas al margen de las recomendaciones de la Comisión.

La misma lógica protectora del poder de iniciativa de la Comisión lleva al TJCE a afirmar que el Consejo no puede adoptar un acto atípico, como las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003, cuando está llamado a decidir sobre recomendaciones presentadas por la Comisión de acuerdo con los apartados 8 y 9 del artículo 104. El Consejo puede rechazar, adoptar o no pronunciarse respecto a las recomendaciones de la Comisión, pero no puede adoptar un acto atípico que constituye una modificación de las recomendaciones *ex artículo 104.7*, adoptadas el 21 de enero de 2003 respecto a Alemania y el 3 de junio de 2003 respecto a Francia. Está claro que esta actuación del Consejo eliminaba el poder de iniciativa de la Comisión y, por ello, el TJCE consideró que las Conclusiones del Consejo infringían los apartados 7 y 13 del artículo 104, violando los requisitos sustanciales de forma fijados en estas disposiciones.

En este sentido, el abogado general Tizzano señaló que el Consejo debía respetar los requisitos formales del procedimiento impuestos por el artículo 104.7, a saber: nueva recomendación de la Comisión, el acto debe revestir la forma de recomendación del Consejo y su adopción debe realizarse siguiendo la regla de votación del artículo 104.13 (mayoría de dos tercios de los votos de los Estados miembros, según la ponderación del artículo 205 TCE, con exclusión de los votos del Estado miembro afectado). Al adoptar el Consejo Ecofin de 24 de noviembre de 2003 sus Conclusiones, no respetó ninguna de estas exigencias formales. El Consejo modificó el contenido de sus recomendaciones anteriores *ex artículo 10.7* sin una nueva recomendación de la Comisión, la modificación se realizó mediante la adopción de un acto atípico denominado «conclusiones» y no con una recomendación y, por último, estas conclusiones se adoptaron por una mayoría de dos tercios de los votos, pero de los países de la zona euro y no de los todos los Estados miembros excluido el país afectado. Por ello, consideró Tizzano que las Conclusiones del Consejo controvertidas violaban requisitos de forma sustanciales y debían ser anuladas.

Como contrapeso a la afirmación del poder de iniciativa de la Comisión, el

TJCE afirma con rotundidad en la sentencia un margen muy amplio de apreciación del Consejo a la hora de adoptar las decisiones en el marco del procedimiento de control de los déficit excesivos. En efecto, cuando analiza la lógica de este procedimiento afirma el TJCE en el apartado 76 de la sentencia que «la responsabilidad de hacer cumplir la disciplina presupuestaria a los Estados miembros reside esencialmente en el Consejo». En cada etapa del procedimiento, la Comisión recomienda un acto y el Consejo examina si el Estado ha respetado las obligaciones impuestas por el artículo 104 y las derivadas de decisiones previas del propio Consejo. Al realizar esta apreciación, el Consejo dispone, según el TJCE, de un margen de apreciación. Como consecuencia de ello, el Consejo puede adoptar un acto con un contenido diferente al recomendado por la Comisión. El apartado 90 de la sentencia confirma plenamente esta idea: «Dado que la Comisión le somete recomendaciones y no propuestas en el sentido del artículo 250 CE, el Consejo, basándose en una apreciación diferente de los datos económicos pertinentes, de las medidas que se deben adoptar y del calendario que ha de respetar el Estado miembro afectado, puede modificar el acto recomendado por la Comisión si se reúne la mayoría necesaria para la adopción de dicho acto».

La amplitud del poder decisorio del Consejo en este procedimiento se apun-tala con la confirmación del carácter no vinculante de los plazos decisorios previstos en el Reglamento núm. 1467/97 para acelerar el desarrollo de las etapas del procedimiento del artículo 104. La expiración de estos plazos sin decisión del Consejo respecto a una recomendación de la Comisión no conlleva la decisión tácita del Consejo. El silencio del Consejo carece de efectos y la no adopción por el Consejo de un acto recomendado por la Comisión en el marco del procedimiento del artículo 104 no es susceptible de recurso de anulación²⁹. En su caso, sería pertinente un recurso por omisión contra el Consejo.

El deseo de preservar el equilibrio entre el poder de iniciativa de la Comisión y el poder de decisión amplio del Consejo se manifiesta, también, en el apartado 90 de la sentencia, donde el TJCE elude analizar el supuesto de una suspensión de hecho por ausencia de decisión del Consejo ante una recomendación de la Comisión para culminar la fase preventiva del procedimiento y pasar a su fase represiva, afirmando que «no se pronuncia sobre la cuestión de si, con arreglo al artículo 104 CE, apartado 9, el Consejo podría estar obligado a adoptar una decisión cuando el Estado miembro persista en no seguir sus recomendaciones con arreglo al artículo 104 CE, apartado 7, cuestión sobre la que no ha de pronunciarse en el marco del presente procedimiento». El abogado general Tizzano, que defiende con más rotundidad que los jueces en la sentencia un amplio poder de apreciación para el Consejo³⁰ en el procedimiento del artículo 104, sí se pronuncia sobre esta cuestión. A su juicio, el Consejo tendría plena libertad para deci-

²⁹ Véanse los apartados 31 a 35 de la sentencia, antes analizados.

³⁰ Véanse los puntos 138 a 142 de sus conclusiones.

dir si adopta o no una recomendación de la Comisión de acuerdo con el artículo 104.9 para poner fin a la fase preventiva y pasar a la fase represiva del procedimiento de control de los déficit públicos.

Personalmente estoy de acuerdo con el equilibrio institucional reflejado en el poder de iniciativa de la Comisión y el poder decisorio del Consejo. Ahora bien, la existencia o no de déficit excesivo depende del cumplimiento de los porcentajes numéricos del 3% del PIB y del 60% de la deuda. El criterio de la deuda es más flexible, pero el del déficit lo es mucho menos y no es factible considerar el margen de apreciación del Consejo de forma tan amplia que pueda no adoptar una recomendación de la Comisión *ex artículo 104.9* respecto a un Estado que supera manifiestamente este porcentaje sin cruzar la línea divisoria que separa amplio margen de apreciación y poder discrecional del Consejo. Desde luego creo que ni el Consejo, ni tampoco la Comisión, pueden disponer de un poder discrecional, decisorio o de iniciativa, en el marco del procedimiento del artículo 104, porque abandonamos así el ámbito de lo jurídico para adentrarnos en el de lo político, y ello es un serio riesgo para la UEM.

B) Condicionantes extrajurídicos

La sentencia del TJCE no se puede comprender adecuadamente sin tener en cuenta los elementos económicos y políticos que inciden en la aplicación del PEC. En la fase ascendente del ciclo económico, el cumplimiento de las obligaciones del PEC no genera dificultades, pero en la fase descendente del ciclo el menor crecimiento económico complica la gestión presupuestaria y dificulta el equilibrio presupuestario. La aplicación del procedimiento de control de los déficit excesivos plantea problemas, como es lógico, en los períodos de escaso crecimiento económico. La situación de Alemania y Francia, que son las dos principales economías de la zona euro, es paradigmática en este sentido. Francia y Alemania, que fue la impulsora del PEC, han sufrido la presión de la aplicación del procedimiento de control de los déficit, y tuvieron que maniobrar *in extremis*, para escapar a la aplicación de las importantes sanciones económicas previstas en el artículo 104.11 y en el PEC. Por ello, el litigio resuelto por el TJCE constituye un supuesto paradigmático de las dificultades que plantea la aplicación de una norma jurídica a una realidad económica (la gestión presupuestaria) con amplias repercusiones políticas.

El procedimiento de control de los déficit públicos se divide en dos fases claramente diferenciadas. La fase preventiva, diseñada para ser aplicada y en la que la Comisión y el Consejo disponen de un amplio margen de apreciación, estando limitado el control jurisdiccional del TJCE. Una fase represiva, que conlleva la imposición de onerosas sanciones pecuniarias (depósito, convertible en multa posterior) a los Estados incumplidores, cuya aplicación efectiva siempre ha sido cuestionada por la doctrina. Es más, muchos autores consideran que las sanciones, tal como se configuran en el

artículo 104.11, reforzado por el Reglamento núm. 1467/97, se diseñaron para no ser aplicadas³¹ y su objetivo es claramente disuasorio.

La aplicación de las sanciones por déficit excesivo dependen de una decisión del Consejo, que adoptan los Estados de la zona euro, con exclusión del Estado incumplidor. Los Estados difícilmente van a adoptar medidas tan drásticas contra uno de ellos cuando cualquiera puede ser destinatario en el futuro de este tipo de sanciones si su situación presupuestaria empeora³². Para los grandes Estados de la zona euro esta lógica es aún más clara y la votación del Consejo Ecofin de 25 de noviembre de 2003, objeto de la sentencia del TJCE que comentamos, revela perfectamente esta situación. Alemania y Francia no tuvieron dificultades en conformar una minoría de bloqueo en el Consejo apoyándose mutuamente y con la ayuda de Italia, Portugal, Irlanda, y Luxemburgo.

Con el PEC se reforzó el artículo 104 y se «automatizó» su aplicación mediante la fijación en el Reglamento 1467/97 de plazos estrictos para recorrer las etapas de la fase preventiva del procedimiento y abrir la posibilidad de aplicar las sanciones. En definitiva, se fortaleció el carácter jurídico del procedimiento de control de los déficit excesivos, limitando el margen de apreciación de la Comisión y del Consejo. Este endurecimiento del procedimiento provocó la compleja situación resuelta por las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003. En efecto, ante la perspectiva de que se les aplicasen las sanciones del artículo 104.11, desarrolladas por el Reglamento 1467/97, Alemania y Francia provocaron la paralización del procedimiento cuya aplicación con todas sus consecuencias demandaba la Comisión.

La Comisión, haciendo una interpretación flexible del PEC³³, proponía en sus recomendaciones *ex artículo 104.8 y 9* que Francia y Alemania redujesen

³¹ I. BEGG: «Hard and soft Economic Coordination under EMU: Problems, Paradoxes and Prospects», London School of Economics/ Harvard, Centre for European Studies, *Working Papers Series*, núm. 103, 2003, pg. 8. CARREAU opina que «(...) on ne peut pas s'empêcher de noter la nature profondément novatrice –si ce n'est irréaliste– des sanctions retenues. En effet, imposer des amendes à une collectivité publique gérant mal ses finances ne relève d'aucun précédent connu ni au sein d'un État fédéral ni même d'un État unitaire, sans parler bien entendu de l'ordre international. Comment raisonnablement penser qu'elles seront un jour mises en oeuvre à l'encontre d'un État membre?» (D. CARREAU: «Union économique et monétaire», *Juris-Classeur Europe*, Fascículo 1811, 1999, pg. 10). ÁNGEL afirmaba recientemente que «À l'image d'une bombe atomique, le pacte était une arme de dissuasion budgétaire dont les mécanismes de sanction devaient être suffisamment désagréables pour conduire les États membres à amender leur comportement financier. Jamais un État en temps de paix ne s'était vu infligé une amende de plusieurs dixièmes de points de PIB. Que l'imposition d'amendes ait été sérieusement envisagée n'est assurément pas un signe de bonne santé du pacte», B. ANGEL: «Le pacte de stabilité est-il mort?», *RMCUE*, núm. 476, marzo de 2004, pg. 149.

³² J.-V. LOUIS: «The Economic...», *op. cit.*, pg. 578.

³³ El PEC prevé la reducción del déficit excesivo en el año siguiente al de la adopción por el Consejo de la decisión declarativa de la existencia de déficit excesivo de acuerdo con el artículo 104.6. Alemania y Francia habían superado el 3% de déficit en 2002 y 2003 e iban a continuar en esta situación en 2004.

sus déficit por debajo del 3% en 2005, con lo que Francia debía reducir un 1% en 2004 y un 0'5% en 2005 y Alemania tenía que rebajar un 0'8% en 2004 y un 0'5% en 2005. Ambos países consideraron que el esfuerzo de ajuste recomendado por la Comisión, junto con la obligación de someterse a exámenes periódicos sus cuentas públicas, eran excesivos y consiguieron que el Consejo en sus Conclusiones les impusiera una reducción menor (0'6% en 2004 y 2005 para Alemania y 0'8% en 2004 y 0'6% en 2005 para Francia). Para las autoridades alemanas y francesas, una reducción mayor del déficit que la acordada por el Consejo sería contraproducente para sus economías, ya que la disminución del gasto público provocaría un menor crecimiento económico, que se consideraba necesario para acelerar el crecimiento de sus economías. En definitiva, la lógica económica iba en contra de la lógica jurídica y aconsejaba una aplicación más flexible del PEC.

Para muchos, esta actuación del Consejo supuso la muerte del PEC, ya que esta institución había eludido la aplicación del artículo 104 y del Reglamento 1467/97 ante el peso político de Alemania y de Francia. Para otros, entre los que me incluyo, las conclusiones del Consejo Ecofin de 25 de noviembre de 2003 pusieron de manifiesto la imposibilidad real de aplicar el PEC en toda su extensión, debido a que la rigidez de su articulación jurídica choca con la lógica de la realidad económica. El PEC seguía vivo, porque la Comisión propuso su aplicación y muchos Estados la apoyaron, porque Alemania y Francia contrajeron compromisos de reducción de déficit menos estrictos que los recomendados por la Comisión, pero significativos; y porque el Consejo se reservaba en sus Conclusiones la posibilidad de continuar con la aplicación de la fase represiva del procedimiento a estos Estados en caso de incumplimiento de sus compromisos de reducción de sus déficit. La sentencia del TJCE ofrece argumentos para los defensores de ambos razonamientos, ya que afirma la necesidad de cumplir las formalidades procedimentales establecidas en el artículo 104 y en el Reglamento 1467/97, a la vez que reconoce un amplio margen de decisión política al Consejo.

C) Incidencia de la sentencia en el actual proceso de reforma del PEC

La suspensión del procedimiento respecto a Francia y a Alemania, la sentencia del TJCE y la aceptación por parte de la Comisión en su Comunicación de septiembre de 2004 de la situación fáctica resultante de las Conclusiones del Consejo anuladas por el TJCE ponen de relieve que la articulación jurídica inicial del PEC ya no es operativa. Por ello, las instituciones comunitarias y los Estados miembros han iniciado un procedimiento de reforma que está a punto de culminar y en el que ha incidido parcialmente el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa («Tratado Constitucional», en adelante). Esta reforma se orienta a una flexibilización del PEC y supone un retroceso de la lógica jurídica ante la realidad económica.

El Tratado Constitucional introduce algunas modificaciones en materia de UEM, pero sin alterar significativamente su actual articulación jurídica, por

lo que su incidencia respecto al procedimiento de control de los déficit públicos y al PEC no es determinante. En efecto, el Tratado Constitucional considera competencia exclusiva de la UE «la política monetaria de los Estados miembros que hayan adoptado el euro» (art. I-13) y dedica una disposición específica de las relativas a las categorías de competencias de la UE, el artículo I-15, a la coordinación de las políticas económicas y de empleo, que permite a la UE adoptar medidas para garantizar la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en particular mediante la adopción de orientaciones generales. Se añade, como novedad, la posibilidad de adoptar disposiciones específicas para los Estados de la zona euro. Las competencias de la UE en materia de UEM son objeto de desarrollo en el capítulo II del Título III de la Parte III del Tratado Constitucional (artículos III-177 a III-202), cuyas disposiciones retoman los actuales artículos 98 a 124 TUE con modificaciones de carácter técnico y con la introducción de algunos cambios sustantivos, manteniéndose la asimetría entre la política monetaria (competencia exclusiva de la UE) y la política económica (competencia nacional de los Estados miembros con obligación de coordinación a nivel de la UE). La principal modificación institucional es, sin duda, la mayor autonomía de los Estados de la zona euro para tomar las decisiones que les afectan sin que los demás Estados miembros participen en la votación. A este respecto, la Constitución propone una nueva sección relativa a los Estados miembros de la zona del euro, así como un protocolo sobre el Grupo del Euro adjunto a la Constitución³⁴.

En el procedimiento relativo a los déficit excesivos, regulado en el artículo III-184, se incluyen algunas modificaciones. En concreto, las decisiones del Consejo de Ministros relativas a la existencia de un déficit excesivo y las recomendaciones pertinentes se basarán en una propuesta de la Comisión; de manera que el Consejo no podrá apartarse de esta propuesta salvo decisión por unanimidad, lo que refuerza el poder de iniciativa de la Comisión

³⁴ Los artículos III-194 a III-196 establecen un régimen específico aplicable únicamente a los Estados miembros de la zona del euro, que podrán tomar medidas para reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria y elaborar orientaciones más concretas para sus políticas económicas, procurando que estas orientaciones sean plenamente compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión. En estos casos, el Consejo de Ministros puede decidir únicamente con el voto de los Estados miembros de la zona del euro, es decir, sin la participación en la votación de los demás Estados miembros. Se trata de un avance fundamental, ya que en la UE ampliada de 25 Estados sólo 12 forman parte, por ahora de la zona euro. Por otra parte, el artículo III-195 remite al Protocolo sobre el Eurogrupo, para la regulación de las modalidades de reunión de los ministros de economía de los Estados miembros de la zona del euro. Sus reuniones informales permitirán un diálogo más profundo sobre las cuestiones relacionadas con las responsabilidades específicas que comparten estos Estados, aunque este Grupo carece de capacidad decisoria, debiendo recurrir siempre a la formación ordinaria del Ecofin. Además, el Protocolo prevé que los ministros de los Estados miembros que hayan adoptado el euro elegirán a un presidente durante dos años y medio, por mayoría de esos Estados miembros. Esta novedad ha comenzado a aplicarse antes de la entrada en vigor de la Constitución, ya que acaba de ser elegido como presidente del Eurogrupo (Mister euro o Señor euro) el luxemburgués Jean Claude Juncker.

en este procedimiento. Además, el Estado miembro en cuestión no participará en la votación en la que se decida la existencia de un déficit excesivo.

En la última reunión de la CIG, se incluyó una Declaración en el Acta Final de la Conferencia relativa al artículo III-184, mediante la cual los Estados miembros reiteran su compromiso con el PEC como instrumento para garantizar la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales y su equilibrio, considerando que «un sistema basado en normas es la mejor garantía de que los compromisos se cumplan y de que todos los Estados miembros sean tratados en condiciones de igualdad». Los Estados ponen de relieve la importancia de una política saneada a lo largo de todo el ciclo económico y la Conferencia conmina a los Estados a que aprovechen activamente los períodos de recuperación económica para consolidar sus finanzas públicas y mejorar su situación presupuestaria, de forma que gradualmente se acumulen superávit presupuestarios en períodos favorables para hacer frente a las fases de recesión, contribuyendo así a la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

Sin prejuzgar el futuro debate, la Declaración anima a la Comisión y a los Estados miembros a que presenten propuestas para reforzar y aclarar el PEC, a la vez que afirma que los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para elevar el potencial de crecimiento de sus economías, lo que se podría ver favorecido con la mejora de la coordinación de la política económica en el seno de la UE.

Después de la negociación del Tratado Constitucional y de la sentencia del TJCE, la Comisión, incitada por el Consejo Europeo de junio de 2004, ha presentado una propuesta para reformar el PEC y, de forma más general, la gobernanza económica³⁵. Las reformas de la Comisión han sido discutidas por el Consejo durante la presidencia holandesa del segundo semestre de 2004 y la presidencia luxemburguesa³⁶ pretende llegar a un acuerdo en marzo de 2005, que parece factible tras las conclusiones del Consejo Ecofin de 18 de enero de 2005. Este acuerdo para modificar el PEC se plasmará jurídicamente en una nueva Resolución del Consejo Europeo y en modificaciones de los reglamentos 1466/97 y 1467/97 fundamentalmente, manteniendo sin cambios las normas de derecho originario.

En su comunicación de 3 de septiembre de 2004, la Comisión propone una reorientación del contenido y de la aplicación del PEC, que acoge muchas de las propuestas realizadas por numerosos economistas³⁷. La Comisión tiene en

³⁵ Documento *COM (2004) 581 final*, de 3.9.2004, que contiene la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/com2004/com2004_0581es01.pdf).

³⁶ Estas ideas aparecen expuestas en las Prioridades de la Presidencia Luxemburguesa, disponibles en http://www.eu2005.lu/fr/presidence/priorites_et_pgm/priorites/index.html#pacte%20stabilite

³⁷ Entre la abundantísima literatura económica referente al PEC, destacaría: AA.VV.: *Réformer le Pacte de stabilité et de croissance*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, París, 2004; L. BINI SMAGHI: «What went Wroong with the Stability and

cuenta la sentencia del TJCE y considera que confirma que un sistema normativo es la mejor garantía para el cumplimiento de los compromisos y para que todos los Estados miembros reciban un trato idéntico. A partir de ello, entiende que no es necesaria la reforma del derecho originario, debiendo mantenerse los porcentajes del 3% del PIB y del 60% de la deuda pública para la determinación del carácter excesivo de un déficit. Con objeto de garantizar un equilibrio adecuado entre el grado de discrecionalidad potencialmente mayor en la supervisión y coordinación de las políticas presupuestarias y la necesidad de mantener un marco normativo simple y transparente, la Comisión propone varias reformas del PEC, tendentes a flexibilizar su aplicación y adaptarlo mejor a la lógica de los ciclos económicos³⁸.

Creo que el PEC necesita una adaptación después de los primeros años de experiencia en su aplicación, pero constituye un elemento clave de la UEM. Es imprescindible una disciplina presupuestaria obligatoria para los Estados y un procedimiento de coordinación presupuestaria para que exista el grado de gobernanza económica indispensable para el funcionamiento de la gobernanza monetaria, que está centralizada en manos del BCE. La sentencia del TJCE relativa a la aplicación del PEC a Francia y Alemania confirma la necesidad de que haya una regulación jurídica de dicha gobernanza económica, aunque dejando en manos de las instituciones políticas la delimitación de su

Growth Pact, *Copenhagen Conference in the Honour of Niels Thygesen*, Diciembre 2004; BEGG, BUTI, ENDERLEIN, PENCH, SCHELKE y VEALE: «Reforming Fiscal policy Coordination under EMU: What Should Became of the Stability and Growth Pact», *JCMS*, 2004, núm. 4, pgs. 1024-1058; A. BRUNILA, M. BUTI, D. FRANCO: *The Stability and Growth Pact*, Palgrave, Basingstoke, 2001; A. SAPIR y otros: *An Agenda for a Growing Europe*, Oxford University Press, 2004; G. GALLI, R. PEROTTI: *Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe*, MIT Press, Cambridge, 2004; L. SCHUKNECHT: «EU Fiscal Rules. Issues and Lessons from Political Economy», *Working Papers Series* núm. 421, European Central Bank, diciembre de 2004.

³⁸ Aunque no es posible realizar un análisis detallado de la Comunicación de la Comisión, las reformas principales que propone son las siguientes:

–Prestar más atención a la deuda pública y a la sostenibilidad en la supervisión de las situaciones presupuestarias. El mayor énfasis en la sostenibilidad implica reforzar la supervisión de la evolución actual de la deuda y de los factores que pueden influir en su dinámica a medio y largo plazo. La mayor atención a la deuda pública y a la sostenibilidad de las finanzas públicas se traduce en tres propuestas de revisión del PEC: determinar los objetivos presupuestarios a medio plazo de cada país, hacer operativo el criterio de deuda recogido en el Tratado, y definir la senda de ajuste en el marco del procedimiento de déficit excesivo, en particular, en función de la magnitud de los riesgos en materia de sostenibilidad.

–Tener más en cuenta las circunstancias específicas de cada país al definir el objetivo de déficit a medio plazo de «proximidad al equilibrio o superávit».

–Considerar las circunstancias y la evolución de la economía al aplicar el procedimiento de déficit excesivo. Esto podría hacerse principalmente en dos aspectos del procedimiento, a saber, contemplando unos períodos prolongados de débil crecimiento por medio de la «cláusula de circunstancias especiales» y considerando elementos propios de cada país en la aplicación del procedimiento de corrección de los déficit excesivos (senda de ajuste).

–Aplicar las medidas más rápidamente a fin de corregir las evoluciones presupuestarias inadecuadas, lo que supone aplicar políticas prudentes y simétricas a lo largo del ciclo económico y obtener superávit en coyunturas favorables, con las que afrontar los períodos de escaso crecimiento y hacer frente al envejecimiento de la población.

alcance. El derecho aparece con un instrumento que facilita la integración³⁹, pero es necesaria su flexibilización para que conviva en armonía con la lógica económica.

³⁹ G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, M. LÓPEZ ESCUDERO: «El derecho como instrumento de integración económica y monetaria en la Comunidad Europea», *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Civitas, Madrid, 1996, pg. 5406.