

Gobernanza Económica Europea: la supervisión de las políticas económicas, presupuestarias y fiscales del Estado español en el marco del Semestre Europeo.

Covadonga Ferrer Martín de Vidales
Universidad Complutense de Madrid

Sumario

1. Introducción. 2. La nueva gobernanza económica europea: 2.1 El *six-pack*; 2.2 El Semestre Europeo; 3. La supervisión de España dentro del nuevo Semestre Europeo de coordinación económica: 3.1 Semestre Europeo 2011, 3.2 Semestre Europeo 2012, 3.3 Semestre Europeo 2013, 3.4 Semestre Europeo 2014, 3.5 Semestre Europeo 2015; 4. Conclusiones.

1. Introducción

Como es ya de sobra conocido, la crisis económica y financiera mundial que estalló en 2008 puso de relieve la ineficiencia e inadecuación de los mecanismos de una UEM incompleta, en la que todavía no se habían dado los pasos hacia una unión económica, presupuestaria y fiscal¹. Para tratar de solventar los mismos, los Estados miembros comenzaron a trabajar en una serie de nuevas medidas destinadas a reformar las reglas y el funcionamiento de dicha UEM, así como a reforzar la gobernanza económica de la Unión Europea².

Las citadas medidas implican una mayor coordinación y vigilancia de las políticas económicas, fiscales y presupuestarias de los Estados Miembros a través del nuevo Semestre Europeo. La supervisión y coordinación de las distintas políticas ha quedado reforzada, en particular la de la política económica de los Estados miembros.

¹ El Tratado de la Unión Europea de 1992 consagraba una unión monetaria completa, pero no una unión económica y fiscal. La política fiscal siguió siendo competencia de los Estados miembros, si bien mediante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se establecieron estrictos límites para el control de los déficits públicos y del nivel de deuda pública de los mismo. Además, se prohibía al Banco Central Europeo (BCE) financiar directamente los déficits de los Estados y se impuso la regla de no asistencia entre países (*no bail-out*). Vid. ROCHA VÁZQUEZ, M. DE LA, “El futuro de la Unión Económica y Monetaria Europea: ¿qué ha fallado y qué reformas se requieren”, *Documento de trabajo 54/2010*, OPEX, Fundación Alternativas, 2010, p. 7-8.

² *Ibid.* p. 5.

A la cabeza de todas estas nuevas medidas se ha situado el Consejo Europeo, que ha dado orientaciones precisas y ha demandado al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión la adopción de las decisiones pertinentes, imponiéndoles incluso plazos.

El objeto de la presente comunicación es analizar las nuevas normas para la Gobernanza económica europea, en concreto, el nuevo Semestre Europeo, con el objeto de poder examinar la supervisión de las políticas económicas, presupuestarias y fiscales del Estado español en el marco del mismo, y los principales ámbitos en los que España ha debido llevar a cabo reformas de cara a cumplir con las orientaciones, prioridades y recomendaciones acordadas dentro de dicho marco.

2. La nueva gobernanza económica europea.-

Como se ha adelantado, la crisis económica ha obligado a adoptar toda una serie de medidas para reformar las reglas y el funcionamiento de la UEM, y reforzar la gobernanza económica de la Unión Europea³. Dentro de las diversas medidas adoptadas encontramos, por un lado, las medidas e instrumentos para una mayor coordinación y supervisión de las políticas económicas, fiscales y presupuestarias de los Estados miembros y, por otro, las medidas para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro y las destinadas a sanear el sector financiero.

Por lo que respecta a las primeras, las nuevas normas se encuentran recogidas en los denominados *six-pack* y *two-pack*, paquetes de medidas legislativas que refuerzan la supervisión de las políticas económicas, fiscales y presupuestarias de los Estados miembros (con previsiones específicas para los Estados de la zona euro), y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), que refuerza a los dos paquetes anteriores. Las citadas normas se aplican en el contexto del Semestre Europeo, nuevo ciclo semestral para la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los

³ Algunas de ellas ya figuraban en el informe final presentado en diciembre de 2012 por el Presidente Van Rompuy a la cumbre del Consejo Europeo, para la evolución hacia una arquitectura más sólida de la UEM, la cual basaba en cuatro pilares: un marco financiero integrado, un marco presupuestario integrado, un marco integrado de política económica y el refuerzo de la legitimidad democrática y la rendición de cuentas. Vid. VAN ROMPUY, H.: *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*, 5 de diciembre de 2012.

Estados miembros⁴. A ellos se añade el Pacto por el euro Plus, cuyo objetivo es también reforzar el pilar económico de la UE.

En cuanto a las medidas para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro, implicaron en un primer momento la adopción de una serie de mecanismos temporales de asistencia financiera a los Estados miembros (el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera⁵ y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera⁶), adoptándose en un segundo momento un mecanismo permanente (el Mecanismo Europeo de Estabilidad –MEDE-)⁷.

Y para sanear el sector financiero se ha establecido un sistema de supervisión y resolución bancarias a escala de la Unión, mediante un Mecanismo Único de Supervisión (MUS)⁸ y un Mecanismo Único de Resolución (MUR), y habiéndose establecido un Código normativo único que incluye una serie de normativas, que han de cumplir todas las instituciones financieras, relativas a requisitos de capital⁹, sistemas de garantías de depósitos¹⁰ y para el rescate y resolución bancarios¹¹.

A la cabeza de todas estas nuevas medidas se ha situado el Consejo Europeo, como hemos adelantado. Así, por lo que a la presente comunicación interesa, es el Consejo Europeo quien se encuentra en el origen del *six-pack* y del *two-pack*: En su reunión de marzo de 2010, el Consejo Europeo pidió a su Presidente que estableciese, en cooperación con la Comisión, un grupo especial de trabajo que presentase al Consejo las medidas necesarias para alcanzar el objetivo de un marco mejorado de resolución de crisis y una mejor disciplina presupuestaria¹². Grupo que presentó un informe final a la cumbre de octubre de 2010, que fue refrendado por el Consejo Europeo, que indicó

⁴ Vid. EUROPEAN COMMISSION, “The EU’s economic governance explained”, MEMO/15/6071, Brussels, 26 November 2015.

⁵ Vid. Reglamento (UE) n° 407/2010 de 19 de mayo de 2010, por el que se establece el MEEF

⁶ Sociedad constituida por los Estados miembros de la eurozona en 2010, ha proporcionado asistencia financiera a Irlanda, Portugal y Grecia. A partir de 2013 ya no financia más programas. El programa de asistencia a Grecia se extiende hasta finales de junio de 2015. Más información en <http://www.efs.europa.eu/about/index.htm>

⁷ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2010, puntos 1 y 2.

⁸ Dirigido por el BCE, para lo que se han conferido nuevas tareas al mismo. Vid. Reglamento del Consejo (UE) n° 1024/2013, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

⁹ Paquete DRC IV.

¹⁰ Directiva 2014/49/UE.

¹¹ Directiva 2014/59/UE.

¹² Vid. punto 7 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010.

asimismo que las recomendaciones previstas por el citado informe deberían adoptarse legislativamente para el verano de 2011, siguiendo un planteamiento de vía rápida¹³. De esta forma, las recomendaciones del Grupo Especial sobre Gobernanza Económica dieron lugar a la adopción del paquete legislativo de seis medidas denominado *six pack*. Y fue también el Consejo Europeo quien decidió que era necesario estudiar dos nuevas propuestas de la Comisión para reforzar el mismo, conocidas como *two pack*¹⁴, y que estuviesen aprobadas en verano de 2012.

Centraremos nuestro análisis en el Semestre Europeo, una de las medidas señaladas que se ha adoptado para incrementar el control y supervisión de las políticas económicas, presupuestarias y fiscales de los Estados miembros, pues es el que al objeto de la presente comunicación interesa. Por ello, en primer lugar analizaremos brevemente el *six-pack*, a través del cual se ha codificado el mismo.

2.1) El *six-pack*.

Como se ha adelantado, el *six-pack* es un paquete de seis medidas legislativas a través del cual se introducen importantes reformas de cara a la supervisión de las políticas económicas, fiscales y presupuestarias de los Estados miembros, y mediante el cual se ha codificado el Semestre Europeo. Refuerza el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), y cubre la vigilancia fiscal y macro-económica. Entró en vigor en diciembre de 2013 e incluye cinco Reglamentos y una Directiva.

Los **Reglamentos (UE) 1175/2011**¹⁵ y **1177/2011**¹⁶, reforman el PEC, cuyo objetivo es garantizar que los Estados miembros mantienen unas finanzas públicas saneadas y que coordinan sus políticas presupuestarias¹⁷. Así, el Reglamento (UE) 1175/2011 reforma la vertiente preventiva del PEC y establece normas que regulan el

¹³ Vid. puntos 1 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010. En su reunión de febrero de 2011, el Consejo Europeo volvía a señalar que el acuerdo debía alcanzarse antes de finales de junio de 2011. Vid. punto 27 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011.

¹⁴ Vid. puntos 1 y 2 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 9 de diciembre de 2011.

¹⁵ Reglamento (UE) n° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, *DO* L306, de 23 de noviembre de 2011.

¹⁶ Reglamento (UE) n° 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, *DO* L306, de 23 de noviembre de 2011.

¹⁷ Para más información sobre el PEC, puede consultarse la web de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm

contenido, la presentación, el examen y el seguimiento de los programas de estabilidad y de los programas de convergencia que han de presentar los Estados miembros en el marco de la vigilancia multilateral por el Consejo y la Comisión de las políticas presupuestarias y económicas de los mismos¹⁸. El objetivo es prevenir, en una fase temprana, que se produzcan déficits públicos excesivos y fomentar la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹⁹. Requiere que los Estados Miembros alcancen objetivos presupuestarios a medio plazo (OPMP) para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas o un rápido avance hacia dicha sostenibilidad²⁰, y les obliga a presentar programas de estabilidad y de convergencia anualmente antes del 30 de abril²¹. La Comisión y el Consejo examinan los OPMP y los programas de estabilidad y convergencia, y vigilan su aplicación²². El Consejo puede enviar recomendaciones a los Estados Miembros para que ajusten sus programas o adoptar una decisión por la que se constate que no se ha tomado ninguna medida efectiva²³. Y si no se siguen las recomendaciones pueden dar lugar a una sanción para los Estados miembros de la zona euro²⁴.

La vertiente correctiva del PEC se reforma por el Reglamento (UE) 1177/2011, que establece disposiciones para acelerar y clarificar el procedimiento de déficit excesivo (PDE) establecido en el artículo 126 del TFUE, cuyo objetivo es disuadir los déficits públicos excesivos y propiciar su pronta corrección en caso de que se produzcan²⁵. La Comisión y el Consejo evalúan las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros y deciden si han adoptado las medidas necesarias para corregir el déficit excesivo, suspendiendo el procedimiento²⁶, o si no lo han hecho, acelerando el

¹⁸ Vigilancia multilateral cuya base legal es el Artículo 121 del TFUE, que es asimismo la base de la vertiente preventiva del PEC.

¹⁹ Artículo 1 del Reglamento (CE) 1466/97, tal y como ha sido modificado por el Reglamento (UE) 1175/2011.

²⁰ *Ibid.* artículo 2 bis.

²¹ *Ibid.* artículos 4 y 8.

²² *Ibid.* artículos 5, 6, 9 y 10.

²³ *Ibid.* artículos 10.2 y 6.2.

²⁴ Vid. artículo 4 del Reglamento (UE) nº 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 L306, de 23 de noviembre de 2011. Para más información sobre la vertiente preventiva del PEC ver la página web de la Comisión europea www.ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance

²⁵ Artículo 1 del Reglamento (CE) 1467/2011, tal y como ha sido modificado por el Reglamento (UE) 1177/2011.

²⁶ *Ibid.* artículo 9.

mismo, enviando recomendaciones revisadas y estableciendo plazos para que los Estados miembros cumplan.

Para potenciar el cumplimiento de las vertientes preventiva y correctiva del PEC en la zona euro²⁷, el **Reglamento (UE) 1173/2011**²⁸ establece un sistema de sanciones, diferenciando entre sanciones para la parte preventiva y para la parte correctiva del PEC. La Comisión recomendará al Consejo la adopción de una decisión imponiendo la sanción²⁹.

Por su parte, el **Reglamento (UE) 1176/2011**³⁰ crea un mecanismo de alerta para la detección de desequilibrios macroeconómicos de forma temprana, tratando de prevenir los mismos o de corregir los que ya se estén produciendo: el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico (PDM)³¹. El PDM permite a la Comisión y al Consejo adoptar recomendaciones preventivas, de conformidad con el procedimiento del artículo 121.2 del TFUE, cuando un Estado miembro está experimentando desequilibrios³². PDM que cuenta con una vertiente correctiva, el Procedimiento de Desequilibrio Excesivo (PDE), que permite al Consejo adoptar una recomendación estableciendo la existencia de un desequilibrio excesivo y recomendando al Estado que adopte medidas correctoras³³. La Comisión y el Consejo supervisarán las acciones adoptadas³⁴.

Se ha establecido asimismo un sistema de sanciones para la corrección efectiva de los desequilibrios macroeconómicos en la zona euro, mediante el **Reglamento (UE) 1174/2011**³⁵. Las sanciones se imponen cuando un Estado miembro no ha adoptado las

²⁷ El citado Reglamento, por tanto, se aplica sólo a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

²⁸ Reglamento (UE) no 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 L306, de 23 de noviembre de 2011.

²⁹ *Ibid.* artículos 4,5 y 6.

³⁰ Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativa a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, DO L306, de 23 de noviembre de 2011.

³¹ *Ibid* artículo 3.

³² *Ibid* artículo 6.

³³ *Ibid* artículo 7.

³⁴ *Ibid* artículos 8, 9 y 10.

³⁵ Reglamento (UE) n° 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativa a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro, DO L306, de 23 de noviembre de 2011. Se aplica, por tanto, sólo a los Estados miembros cuya moneda es el euro. *Ibid* artículo 1.

medidas correctivas recomendadas por el Consejo en caso de desequilibrio excesivo y pueden revestir la forma de un depósito con intereses o de una multa³⁶.

Por último, la **Directiva 2011/85/UE**³⁷ establece normas detalladas sobre las características que deben tener los marcos presupuestarios de los Estados miembros, para garantizar el cumplimiento de la obligación de evitar déficits públicos excesivos³⁸. Las previsiones macroeconómicas y presupuestarias de los Estados miembros se comparan con las previsiones de la Comisión más actualizadas y son evaluadas periódicamente³⁹. La directiva también prevé que los Estados miembros adopten reglas presupuestarias numéricas que precisen, entre otros elementos, el ejercicio de un seguimiento efectivo y oportuno del cumplimiento de las reglas, basado en análisis fiables e independientes realizados por órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros⁴⁰.

Mediante estas normas se trataba de reforzar, como se ha adelantado, la gobernanza económica de la Unión Europea y prevenir futuras crisis. Pero ante el empeoramiento de la crisis económica y financiera, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron que era necesario estudiar rápidamente y con prioridad dos nuevas propuestas de la Comisión para reforzar el *six-pack*⁴¹, conocidas como *two-pack*. Nuevas propuestas que entraron en vigor el 30 de mayo de 2013 y que comprenden dos Reglamentos para reforzar la vigilancia presupuestaria en la zona euro⁴².

En noviembre de 2014 la Comisión ha presentado un informe sobre la Revisión de los Reglamentos examinados, en el que señala que los mismos han reforzado la

³⁶ *Ibid* artículo 3.

³⁷ Directiva del Consejo 2011/85/UE, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

³⁸ *Ibid* artículo 1.

³⁹ *Ibid.* artículo 4.

⁴⁰ *Ibid* artículos 5y 6.

⁴¹ Vid. Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro de 9 de diciembre de 2011, punto 6.

⁴² Vid. Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, *DO* L140, de 27 de mayo de 2013; y Reglamento (UE) nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, *DO* L140, de 27 de mayo de 2013.

arquitectura de la gobernanza existente, pero que la experiencia adquirida en la aplicación de este nuevo sistema de gobernanza económica es limitada (debido al breve lapso de tiempo transcurrido desde su entrada en vigor). Además, señala que hasta ahora el sistema se ha aplicado a raíz de una grave crisis financiera y económica, lo que limita las posibilidades de evaluar su eficacia en condiciones económicas más favorables. La revisión pone de manifiesto puntos fuertes y ámbitos de mejora, señalando la Comisión que tiene previsto debatir estos elementos con el Parlamento Europeo y el Consejo en los próximos meses⁴³.

2.2) El Semestre Europeo.-

El Semestre Europeo es el nuevo ciclo semestral para la coordinación de la políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros, cuyo objetivo es asegurar que los mismos discuten sus planes económicos y presupuestarios a lo largo del año, y que los ajustan a los objetivos y normas acordados a nivel de la Unión⁴⁴.

Como se ha adelantado, es fruto de los trabajos de un grupo especial de trabajo creado por mandato del Consejo Europeo en su cumbre de marzo de 2010⁴⁵ y ha sido codificado a través del *six-pack*, paquete adoptado también como resultado de los trabajos del citado grupo especial, que ha sido reforzado mediante el *two-pack*. A su vez, ambos son reforzados por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM (TECG).

El ciclo previsto por el Semestre Europeo comienza a principios de año, cuando se preparan las orientaciones políticas generales a escala de la Unión que habrán de seguir todos los Estados miembros, si bien previamente se lleva a cabo una fase preparatoria en la que se evalúa la situación y progresos del año anterior y en la que se publican el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión (en el que presenta las prioridades de política económica claves para el año siguiente), el Informe sobre el Mecanismo de Alerta (para evitar riesgos potenciales y prevenir la aparición de desequilibrios macroeconómicos que puedan ser perjudiciales, así como la corrección

⁴³ Vid. COM (2014) 905 de 28 de noviembre de 2014.

⁴⁴ Vid. COMISIÓN EUROPEA, “La gobernanza económica de la UE al detalle”, MEMO, Bruselas, 28 de mayo de 2014.

⁴⁵ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010, punto 7.

de los existentes), y el Informe conjunto sobre el empleo (que analiza la situación del mismo y las respuestas adoptadas por los Estados Miembros)⁴⁶.

A continuación, durante los meses de enero y febrero, el Consejo de la Unión Europea, que adopta directrices y conclusiones, y el Parlamento Europeo, debaten el Estudio prospectivo anual de la Comisión, formulando el Consejo Europeo en el mes de marzo las orientaciones⁴⁷ en materia de política económica y presupuestaria que han de seguir los Estados miembros⁴⁸.

Teniendo en cuenta estas orientaciones, en abril los Estados miembros presentan sus programas nacionales de reformas (en los que informan a la Comisión de las políticas que están aplicando y de las reformas que pretenden llevar a cabo para cumplir con las orientaciones dadas desde la Unión), y sus programas de estabilidad o convergencia (en los que se recogen los objetivos presupuestarios a medio plazo para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas o un rápido avance hacia dicha sostenibilidad)⁴⁹. Comisión y Consejo examinan estos programas, y el Consejo puede enviar recomendaciones⁴ para que los Estados miembros ajusten los mismos⁵⁰. También puede enviarse a los Estados recomendaciones preventivas para corregir los desequilibrios macroeconómicos⁵¹. Además, se establecen sanciones para el caso de que los Estados no sigan las recomendaciones⁵².

Las recomendaciones del Consejo se adoptan en junio, sobre la base de las recomendaciones específicas por país que presenta la Comisión en mayo. Por último,

⁴⁶ Vid. Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea, “Cómo funciona el Semestre Europeo”, disponible en www.consilium.europa.eu (consultado el 27/01/2016)

⁴⁷ Son las orientaciones que desde la cumbre de 2000, el Consejo Europeo adopta en la denominada cumbre de primavera. Orientaciones sobre las cuales, a su vez, el Consejo (ECOFIN) se embarca finalmente en el procedimiento formal establecido en el artículo 121.2 del TFUE y formula un proyecto de orientaciones generales sobre el que el Consejo Europeo discute una conclusión en su reunión de junio. Entonces, el Consejo (ECOFIN) procede a adoptar la recomendación en la que establece dichas orientaciones generales tal y como prevé el Tratado. Vid. DASHWOOD, A., “Decision making at the Summit”, *The Cambridge yearbook of European legal studies*, Volume 3, 2000, p. 101.

⁴⁸ Además, la Comisión publica los análisis exhaustivos de los Estados miembros con desequilibrios macroeconómicos potenciales. Vid. Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea, *op. cit.*

⁴⁹ Vid. artículos 2 bis, 4 y 8 del Reglamento (UE) n° 1175/2011.

⁵⁰ *Ibid.* artículos 5.2 y 9.2.

⁵¹ Vid. artículo 6 del Reglamento (UE) n° 1176/2011.

⁵² Vid. Reglamento (UE) n° 1173/2011; Reglamento (UE) n° 1174/2011.

los Jefes de Estado y de gobierno las refrendan y en julio el Consejo adopta las recomendaciones definitivas⁵³.

A continuación, durante el segundo semestre del año, los Estados miembros ajustan sus proyectos presupuestos nacionales a las orientaciones y recomendaciones recibidas, y la Unión Europea supervisa que las mismas son aplicadas⁵⁴. A este respecto, las nuevas normas refuerzan la supervisión de los Estados miembros de la zona euro, debiendo los mismos presentar sus proyectos de presupuesto a más tardar el 15 de octubre⁵⁵, para que sean analizados por la Comisión (que puede pedir al Estado que revise el proyecto si constata un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁵⁶).

La vigilancia también se refuerza respecto de los Estados miembros que experimentan, o corren el riesgo de experimentar, graves dificultades desde el punto de vista de su estabilidad financiera o de la sostenibilidad de sus finanzas públicas que puedan tener efectos adversos en otros Estados miembros de la zona euro; y respecto de aquéllos que soliciten o hayan recibido asistencia financiera⁵⁷.

3. La supervisión de España dentro del nuevo Semestre Europeo de coordinación económica.-

El Semestre Europeo se puso en marcha en 2011 con el primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión, comenzando así el nuevo ciclo de coordinación económica de la UE que se centraba en las medidas a adoptar para hacer frente a la crisis económica, comenzar la recuperación, corregir los desequilibrios macroeconómicos y volver a crear empleo.

⁵³ Vid. Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea, *op. cit.* Se cumple así con lo dispuesto en el artículo 121.2 del TFUE, que contempla el procedimiento para la adopción de las orientaciones generales en materia de política económica por el Consejo Europeo y de la recomendación en la que se fijan las mismas por parte del Consejo. Como se ha señalado, la recomendación se adopta en julio, pero como puede observarse el proceso comienza con antelación.

⁵⁴ *Ibid.* Un esquema completo del Semestre Europeo puede consultarse también en la web de la Comisión Europea:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/the_european_semester/index_en.htm

⁵⁵ Vid. artículo 6 del Reglamento (UE) n° 473/2013.

⁵⁶ *Ibid.* artículo 7.

⁵⁷ Vid. Reglamento (UE) n° 472/2013.

Desde entonces, se han llevado a cabo cuatro ciclos de coordinación económica y actualmente nos encontramos en el nuevo ciclo para 2016, encontrándose publicado a la fecha sólo el Estudio Prospectivo Anual de la Comisión sobre el Crecimiento para este año. Examinaremos en el presente apartado las principales áreas en las que España ha debido llevar a cabo reformas para cumplir con las recomendaciones fijadas por el Consejo, desde el primer Semestre Europeo hasta el último concluido en el momento de redacción de la presente comunicación: el de 2015, si bien destacaremos de los mismos sólo algunas de las reformas adoptadas para obtener una visión general, pues el estudio exhaustivo de todas las reformas emprendidas desborda el contenido de la presente comunicación⁵⁸. El objetivo es comprobar cómo las políticas económicas y presupuestarias del Estado español se han ajustado a las orientaciones y prioridades marcadas desde la Unión Europea.

3.1 Semestre Europeo 2011.-

Como se ha adelantado, el primer Semestre Europeo se puso en marcha en 2011, con el primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión, en el cual ésta se centraba en un enfoque integrado basado en tres grandes ámbitos cubiertos por la Estrategia Europa 2020⁵⁹:

- un saneamiento fiscal riguroso para aumentar la estabilidad macroeconómica, de cara a conseguir un gasto público sostenible, manteniendo controlado el mismo pero a la vez dando prioridad a un gasto que propiciase el crecimiento sostenible en sectores como la investigación, la educación y la energía; adoptando medidas para eliminar los déficits excesivos e incluso previendo la necesidad para algunos Estados de aumentar impuestos (preferiblemente los indirectos).
- reformas en el mercado laboral para incrementar la tasa de empleo, por ejemplo mediante medidas para lograr un equilibrio entre seguridad y flexibilidad en el trabajo (reformando la legislación en materia de despido, reduciendo por ejemplo la sobre-protección de los trabajadores con contratos indefinidos y brindando protección a quienes se encuentran fuera del mercado laboral).

⁵⁸ Nos centramos asimismo en indicar las prioridades adoptadas por la Comisión en los respectivos Estudios Prospectivos anuales sobre el Crecimiento y su ratificación por el Consejo Europeo, para examinar cómo las mismas se incorporan en los programas nacionales de reformas y los programas de estabilidad de España, pues es lo que al objeto de la presente comunicación interesa.

⁵⁹ Vid. Primer Estudio Prospectivo Anual de la Comisión Europea de 2011, COM(2011) 11 final.

- y medidas de fomento del crecimiento, mediante el aprovechamiento del potencial del mercado único, o a través de la atracción de capital privado para financiar el mismo.

Estas prioridades fueron refrendadas tanto por el Consejo⁶⁰, como por Consejo Europeo de marzo del citado año⁶¹, y sobre la base de las prioridades y orientaciones dadas, el Estado español presentó su programa nacional de reformas y su programa de estabilidad. Mediante el primero, se fijaron los objetivos a medio plazo y las medidas de política económica para alcanzarlos, encuadrados dentro de la Estrategia Europa 2020 para el crecimiento y el empleo. Así, dentro de la agenda reformadora del gobierno para 2011 se incluían los tres grandes ámbitos señalados: un programa de consolidación fiscal para la reducción del déficit, el desarrollo de la reforma laboral que ya se había aprobado el año anterior de cara a su flexibilización, la reforma del sistema de pensiones y la reforma de la negociación colectiva, y las medidas para la recapitalización y reestructuración del sector financiero, entre otras⁶². Por su parte, el programa de estabilidad preveía la reducción del déficit presupuestario para 2013 y 2014, si bien no se preveía alcanzar el objetivo de equilibrio presupuestario en el período abarcado por el programa⁶³. Así, para cumplir con el objetivo de reducción del déficit el programa señalaba que las medidas de consolidación fiscal se basaban en ajustes del gasto no financieros, mejorando la eficiencia del gasto y reordenando y reestructurando el sector público; presentando la propuesta de reforma del sistema público de pensiones de cara a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo⁶⁴. Y recoge asimismo las reformas estructurales en otros ámbitos, como las adoptadas en relación al mercado laboral (por ejemplo, en materia de contratación y despidos) o de cara a la reforma del sector financiero⁶⁵.

⁶⁰ Vid. Sesión n.º 3067 del Consejo de la Unión Europea (ASUNTOS ECONÓMICOS Y MONETARIOS), celebrada en Bruselas el 15 de febrero de 2011. Comunicado de Prensa, documento 6514/11.

⁶¹ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, punto 2.

⁶² Vid. Programa Nacional de Reformas, p. 3. Puede consultarse a través de la web de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_es.htm, o desde la web del Gobierno de España en las referencias del Consejo de Ministros: www.moncloa.gob.es

⁶³ Vid. Programa de Estabilidad 2011-2014, pp. 4-5.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, p. 6.

Los citados programas fueron examinados por la Comisión⁶⁶ y el Consejo, aprobando éste último sus recomendaciones definitivas el 12 de julio de 2011, en las cuales recomendaba a España, entre otras cuestiones, la aplicación de la estrategia presupuestaria en 2011 y 2012 y la corrección del déficit excesivo en el año 2013; la adopción de nuevas medidas en caso de que los resultados presupuestarios y económicos no se ajustasen a lo previsto; y la adopción de la reforma del sistema de pensiones propuesta con el fin de retrasar la edad de jubilación legal y aumentar el número de años de trabajo para el cálculo de las pensiones⁶⁷.

3.2 Semestre Europeo 2012.-

Durante el segundo Semestre Europeo, la Comisión examinó brevemente los progresos realizados un año después de la puesta en marcha del primer Semestre, estableciendo como prioridades para 2012 la consolidación fiscal diferenciada favorable al desarrollo, el restablecimiento del crédito a la economía, la promoción del crecimiento y la competitividad presentes y futuros, la respuesta al desempleo y a las consecuencias sociales de la crisis, y la modernización de la administración pública. Así, se volvía a hacer referencia a la reforma y modernización de los sistemas de pensiones, a la continuación de la mejora de los sistemas fiscales y la posibilidad de que algunos Estados necesitasen volver a aumentar algunos impuestos, o las reformas necesarias en el marco laboral (como la revisión de los mecanismos de fijación de salarios o la restricción del acceso a los regímenes de jubilación anticipada)⁶⁸. Pueden, por tanto, seguir detectándose los tres principales ámbitos ya señalados en el primer estudio prospectivo anual de la Comisión: el saneamiento fiscal, la reforma del mercado laboral y las medidas de fomento del crecimiento.

⁶⁶ La Comisión aprueba tras ese examen las recomendaciones específicas por país, que son refrendadas por el Consejo Europeo en junio y posteriormente adoptadas por el Consejo en julio, por lo que se examinen brevemente estas últimas directamente.

⁶⁷ Vid. Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011 relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España (2011-2014), *DOUE C 212*, de 19 de julio de 2011.

⁶⁸ Vid. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2012, COM(2011) 815 final, Bruselas 23.11.2011, pp. 4-5 y 12.

De nuevo, el Consejo dio en febrero su acuerdo a las prioridades acordadas por la Comisión⁶⁹ y la cumbre del Consejo Europeo de marzo las refrendó⁷⁰. Prioridades que fueron tenidas en cuenta por el Programa Nacional de Reformas presentado por España en 2012, en el que se señalaban, por ejemplo, las reformas puestas en marcha en la Administración Pública de cara a su sostenibilidad financiera, en el sistema sanitario, en materia de Seguridad Social (en las que a las ya mencionadas reformas como el retraso en la edad de jubilación se indican otras a desarrollar como la lucha contra el fraude) y, de nuevo, las reformas en el mercado laboral para una mayor flexibilidad⁷¹. Y por lo que respecta a la Actualización del Programa de Estabilidad para el período 2012-2015, se señalaba como objetivo de la política económica el saneamiento de las cuentas públicas y se fijaban los objetivos para la reducción del déficit presupuestario para 2013 y 2014, previendo alcanzar el equilibrio presupuestario en 2016⁷². Para cumplir estos objetivos el programa detallaba las medidas llevadas a cabo y las medidas a realizar, haciendo referencia por ejemplo a la reforma del sistema público de pensiones y el incremento progresivo de la edad de jubilación hasta los 67 años entre 2013 y 2027⁷³. El programa abordaba también las medidas para la racionalización del gasto, a través de la reestructuración de las Administraciones Públicas, la ampliación de bases imponibles y reducción de distorsiones en el sistema tributario, etc⁷⁴.

Los programas fueron examinados por la Comisión y el Consejo, aprobando el Consejo sus recomendaciones definitivas el 10 de julio de 2012, en las que se recomendaba a España aplicar las reformas en el sector público para mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público en todos los niveles de la Administración Pública, asegurar que la edad de jubilación fuese aumentando en función de la esperanza de vida, introducir un sistema tributario compatible con los esfuerzos de saneamiento presupuestario y más favorable al crecimiento, aplicar la reforma del sector

⁶⁹ Vid. Sesión n.º 3148 del Consejo de la Unión Europea (ASUNTOS ECONÓMICOS Y MONETARIOS), celebrada en Bruselas el 21 de febrero de 2012. Comunicado de Prensa, documento 6678/12, pp. 13 y ss.

⁷⁰ Vid. punto 4 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 1 y 2 de marzo de 2012.

⁷¹ Vid. Programa nacional de reformas 2012.

⁷² Vid. Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015, p. 6.

⁷³ *Ibid.* p. 74.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 71 y ss.

financiero, aplicar las reformas del mercado laboral y tomar medidas adicionales encaminadas a aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo, etc⁷⁵.

3.3 Semestre Europeo 2013.-

Como puede observarse a raíz de algunas de las medidas adoptadas en los apartados anteriores, los Estados miembros fueron introduciendo reformas importantes para afrontar la crisis económica y financiera y para cumplir con las recomendaciones dadas desde el nivel de la UE y con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Pero la recuperación seguía siendo lenta y difícil, especialmente en los países más afectados por la crisis. Así, en el inicio del Semestre Europeo de 2013 la Comisión reconocía que las reformas emprendidas ya iban surtiendo efecto, pero que había que seguir avanzando en las mismas, por lo que volvía a adoptar como prioridades para el nuevo año las ya indicadas en el anterior Estudio prospectivo anual⁷⁶.

Las citadas prioridades fueron nuevamente refrendadas por el Consejo y por el Consejo Europeo, en febrero y marzo de 2013 respectivamente⁷⁷. Y, de nuevo, el programa nacional de reformas de 2013 se correspondía con las prioridades acordadas a nivel de la UE, profundizando en las reformas iniciadas en 2012, encaminadas al aumento de la competitividad y sobre todo de la flexibilidad de la economía española (en materia de saneamiento de las cuentas públicas, reforma laboral, aumento de la competitividad de la economía española, reforma de las Administraciones Públicas, etc), y exponiendo las medidas a poner en marcha en los siguientes meses⁷⁸. En cuanto a la actualización del programa de Estabilidad para 2013-2016, proyectaba en dos años más la corrección del déficit excesivo ante las incertidumbres sobre el ritmo de recuperación de las economías occidentales, y señalaba las medidas adoptadas para el saneamiento fiscal de cara a la sostenibilidad de las finanzas públicas, para la reducción del déficit público, las iniciativas propuestas para asegurar el futuro del sistema de pensiones, o las adoptadas para fomentar el crecimiento⁷⁹.

⁷⁵ Vid. 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, *DOUE* C219, de 27 de julio de 2012.

⁷⁶ Vid. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013, COM(2012) 750 final, p. 3.

⁷⁷ Vid. punto 1 del Documento de la Secretaría General del Consejo 5809/1/13 REV 1 y punto 1 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de marzo de 2013 respectivamente.

⁷⁸ Vid. Programa Nacional de Reformas 2013, pp. 3 y 5 a 10.

⁷⁹ Vid. Actualización del programa de Estabilidad 2013-2016, pp. 1-5.

Por último, tras el examen de los programas por la Comisión y por el Consejo, éste presentó sus recomendaciones definitivas el 9 de julio de 2013, recomendando a España la corrección del déficit excesivo a más tardar en 2016, mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público a todos los niveles de la Administración, realizar una revisión sistemática del sistema tributario para marzo de 2014, finalizar la evaluación de la reforma del mercado de trabajo de 2012 y presentar modificaciones, si fuese necesario, en septiembre de 2013 a más tardar, etc⁸⁰.

3.4 Semestre Europeo 2014.-

El cuarto Semestre Europeo comienza con la constatación de los primeros signos de recuperación en la UE y de la corrección de ciertos desequilibrios macroeconómicos importantes, siendo el mayor reto el “mantener el ritmo de las reformas para aumentar la competitividad y garantizar una recuperación duradera”⁸¹. A dichos efectos, la Comisión volvía a proponer en su Estudio Prospectivo anual sobre el Crecimiento las cinco prioridades ya fijadas en 2012 y reiteradas en 2013⁸². Así, por ejemplo, de cara al saneamiento presupuestario volvía a establecer como prioridad la combinación de medidas de gasto e ingresos favorables al crecimiento, con una mayor atención a la calidad del gasto público, y en la modernización de la administración a todos los niveles; para la lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, reiteraba como prioridad las reformas en el mercado laboral, la modernización de los sistemas educativos y de formación y la mejora del rendimiento de los sistemas de protección social; y en cuanto a la modernización de la Administración Pública, mantenía como prioridad la continuación de la implantación de los servicios de administración pública electrónica⁸³.

Las prioridades fueron refrendadas por el Consejo Europeo de diciembre de 2013 que, para encauzar los debates del Consejo sobre el Semestre Europeo de 2014, hacía hincapié en las políticas destinadas a aumentar la competitividad, apoyar la

⁸⁰ Recomendación del Consejo de 9 de julio de 2013 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016, DOUE C 217 de 30 de julio de 2013.

⁸¹ Vid. Estudio Prospectivo anual sobre el Crecimiento para 2014, COM(2013) 800 final, p. 3.

⁸² *Ibid.* p. 5.

⁸³ *Ibid.* pp. 9-16.

creación de empleo y combatir el desempleo, y en la actuación consecutiva a las reformas para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales⁸⁴.

De esta forma, el Programa nacional de reformas de España para 2014 continuaba con la agenda reformista de los programas anteriores, partiendo sin embargo de una coyuntura más favorable. Así, se señalaba que la agenda económica del Gobierno contemplaba dos grandes líneas de actuación: profundizar en las reformas y favorecer la recuperación económica y la creación de empleo, estructurándose las medidas recogidas en el informe conforme a las cinco áreas prioritarias aprobadas desde la UE. Así, se recogían las medidas llevadas a cabo de cara a la consolidación fiscal (contemplando tanto la vertiente de gastos como de ingresos), para la revisión del sistema tributario español, en materia de saneamiento del sector financiero, la evaluación de la reforma laboral, y las reformas a nivel de la Administración, entre otras⁸⁵. También se exponían las principales medidas que se pondrían en marcha en 2014 en esas cinco áreas, como la continuación de las reformas para mejorar la disciplina presupuestaria y el control de las finanzas públicas y las medidas de ajuste de gastos e ingresos para alcanzar los objetivos de sostenibilidad presupuestaria (señalando como principal novedad la reforma del sistema tributario en su conjunto); la adopción de medidas de fomento de la contratación laboral y de activación de los desempleados, de medidas de inserción laboral, etc. para luchar contra el desempleo; o las reformas para garantizar una Administración más ágil y eficiente⁸⁶. Y por lo que respecta a la actualización del programa de estabilidad para 2014-2017, preveía que la demanda interna y la externa contribuirían positivamente al crecimiento, que continuaría aumentando la capacidad de financiación de la economía española, que a partir de 2014 se crearía empleo neto, y mantenía el compromiso con la consolidación fiscal, corrigiéndose el nivel de déficit público⁸⁷.

Por último, tras el examen de los programas el Consejo presentó sus recomendaciones definitivas el 8 de julio de 2014, recomendando reforzar la estrategia

⁸⁴ Vid. puntos 23 y 25 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013. El Consejo refrendaba las prioridades, siguiendo las indicaciones del Consejo Europeo de diciembre 2013, el 18 de febrero de 2014. Vid. Sesión n.º 3294 del Consejo Asuntos Económicos y Financieros Bruselas, 18 de febrero de 2014. Comunicado de Prensa, documento 6566/14.

⁸⁵ Vid. Programa nacional de reformas para 2014, pp. 1-32.

⁸⁶ *Ibid.* pp. 39 y ss.

⁸⁷ Vid. Actualización del Programa de Estabilidad para 2014-2017, pp. 6-8.

presupuestaria a partir de 2014, con el objeto de corregir el déficit excesivo de manera sostenible en 2016, a más tardar; impulsar nuevas medidas para reducir la segmentación del mercado de trabajo en aras de la calidad y sostenibilidad del empleo; aplicar en todos los niveles de la Administración las recomendaciones de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas; etc⁸⁸.

3.5 Semestre Europeo 2015.-

El último Semestre Europeo completado a la fecha de realización de la presente comunicación es el Semestre Europeo de 2015, en el que la nueva Comisión que entró en funciones en noviembre de 2014 presentó su Estudio Prospectivo anual sobre el Crecimiento en el que urgía a revitalizar el crecimiento en toda la UE, anunciando un nuevo paquete de medidas en favor del empleo, el crecimiento y la inversión como primera prioridad en las Orientaciones Políticas de la nueva Comisión⁸⁹.

El Estudio indica las medidas adicionales necesarias a adoptar a escala de la UE para ayudar a los Estados miembros a restablecer unos niveles de crecimiento más elevados, y para ello plantea un enfoque integrado para propiciar el crecimiento, combinando las políticas estructurales, presupuestarias y monetarias. Enfoque integrado que se articula en torno a tres grandes pilares: el impulso coordinado de la inversión (para lo que se presenta un Plan de Inversiones)⁹⁰; el compromiso renovado de emprender reformas estructurales (introduciendo nuevas reformas para profundizar el mercado único, para facilitar el acceso a la financiación, y a nivel de los Estados miembros aplicando reformas estructurales en los mercados de productos y servicios y en el mercado laboral⁹¹); y la perseverancia en la responsabilidad presupuestaria (debiendo los Estados miembros asegurar aún el control a largo plazo de sus niveles de déficit y de deuda)⁹².

⁸⁸ Vid. recomendaciones 1, 3 y 8 de la Recomendación del Consejo de 8 de julio de 2014 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2014, *DOUE* 247 de 29 de julio de 2014.

⁸⁹ Vid. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015, COM(2014) 902 final, Bruselas, 28.11.2014, p. 3.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁹¹ *Ibid.* p. 10. En materia de reforma laboral, se vuelve a hacer referencia a reformas en las normas de protección de empleo, de las pensiones, de los sistemas de protección social, etc. *Ibid.*, pp. 13 y ss.

⁹² *Ibid.*, pp. 5 y 16-18.

Las prioridades de la Comisión fueron refrendadas por el Consejo en las conclusiones aprobadas en febrero de 2015⁹³, estableciendo orientaciones para cada uno de los ámbitos marcados por la Comisión. Prioridades asimismo refrendadas por el Consejo Europeo en su reunión de marzo del citado año, que invitaba a los Estados miembros a trasladarlas a sus próximos programas nacionales de reforma y sus programas de estabilidad o convergencia⁹⁴.

De esta forma, el Programa nacional de Reformas de 2015 recoge las medidas correspondientes a la última fase de la agenda reformadora que el Gobierno había planteado para los cuatro años de legislatura. Por un lado, se recogen las reformas abordadas para cumplir con las recomendaciones dadas en el marco del Semestre Europeo, en particular las formuladas en 2014: las llevadas a cabo de cara a la consolidación fiscal (reducción del déficit de las Administraciones, revisión del sistema tributario, lucha contra el fraude fiscal...); las adoptadas para el saneamiento del sector financiero (por ejemplo, la continuación de la reforma del sector de las Cajas de ahorro); las establecidas en el marco del mercado laboral (reducción de cotizaciones a la Seguridad Social, avance en la transformación del modelo de políticas activas de empleo...); etc⁹⁵. Por otro, expone las principales medidas a poner en marcha a lo largo de 2015 en las tres áreas prioritarias señaladas por el Estudio Prospectivo Anual de 2015: las reformas estructurales a nivel de la Unión Europea (que se basan principalmente en la continuación de la participación de España en los debates europeos en torno a la arquitectura institucional de la Unión, la definición de prioridades de política económica, y la consecución de un mercado único cada vez más integrado y eficiente)⁹⁶; las reformas estructurales a nivel nacional (en material laboral, mediante nuevas medidas para seguir promoviendo la creación de empleo -reduciendo por ejemplo cotizaciones a la Seguridad Social-; continuando las medidas para la eficiencia

⁹³ Vid. documento 6147/15.

⁹⁴ Vid. punto 4 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de marzo de 2015. Las citadas prioridades han sido confirmadas por el Estudio prospectivo Anual de la Comisión para el Semestre Europeo de 2016, si bien señala que “es preciso reforzar los esfuerzos políticos para llevar la recuperación por una senda sostenible, desbloquear las inversiones, reforzar la capacidad de ajuste de los Estados miembros de la UE, fomentar la productividad y acelerar el proceso de convergencia”. Vid. Estudio Prospectivo anual sobre el Crecimiento para 2016, p. 4.

⁹⁵ Vid. Programa nacional de Reformas para 2015, pp. 11-39.

⁹⁶ *Ibid.* pp. 45-50.

de la Administración Pública; la reforma de la Unidad de mercado; etc)⁹⁷ y responsabilidad fiscal (mediante medidas en materia de ingresos y gastos que contribuyan a favorecer el crecimiento económico, sin renunciar al cumplimiento de la senda de consolidación comprometida)⁹⁸.

En cuanto a la Actualización del Programa de Estabilidad para 2015-2018, mantiene el compromiso con la consolidación fiscal, cumpliendo con las Recomendaciones para poner fin al procedimiento de déficit excesivo abierto a España en 2009. Y presenta un escenario macroeconómico prudente, en el marco de una política económica basada en la combinación de consolidación fiscal y reformas estructurales que favorezcan el crecimiento económico y la creación de empleo⁹⁹. Para continuar con la senda de reducción del déficit, se describen las medidas que se adoptarán para alcanzar los objetivos de déficit público en los distintos niveles de la Administración. Y también se analizan la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y su calidad¹⁰⁰.

Ambos programas fueron examinados por la Comisión y el Consejo el cual, en sus recomendaciones definitivas, que recomienda a España garantizar una corrección duradera del déficit excesivo en 2016, completar la reforma del sector de las cajas de ahorros, promover la adecuación de los salarios a la productividad, y suprimir los obstáculos al crecimiento de las empresas¹⁰¹

4. Conclusiones.-

Como se ha analizado en el presente trabajo, las reglas adoptadas para la nueva gobernanza económica de la UE implican una coordinación y vigilancia más estrecha de las políticas económicas, fiscales y presupuestarias de los Estados miembros. Políticas que tienen una gran importancia para un Estado pues, por ejemplo, a través de las políticas económicas y presupuestarias los Estados intervienen en la economía para alcanzar determinados objetivos como la estabilidad de los precios (a corto plazo) o el

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 50-81.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 81-87.

⁹⁹ Vid. Actualización del Programa de Estabilidad para 2015-2018, p. 7.

¹⁰⁰ *Ibid.* p. 10.

¹⁰¹ Vid. Recomendación del Consejo de 14 de julio de 2015 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de España, DOUE C 272, de 18 de agosto de 2015.

crecimiento y el desarrollo económico (a largo plazo)¹⁰². Las nuevas normas afectan a la soberanía de los Estados miembros en estas áreas, que han visto cómo sus márgenes de decisión se han reducido¹⁰³.

Como se ha analizado, a través del Semestre Europeo las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros pasan a ser examinadas cuidadosamente a nivel europeo para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas o un rápido progreso hacia dicha sostenibilidad. Los Estados miembros han de remitir sus programas de Estabilidad o Convergencia y sus Programas Nacionales de Reforma, y el Consejo y la Comisión los evalúan, pudiendo enviar recomendaciones a los Estados miembros y establecer plazos para el cumplimiento de las mismas, así como imponer sanciones en el caso de que no sean seguidas¹⁰⁴.

Las políticas económicas, fiscales y presupuestarias pasan, por tanto, a estar estrechamente vigiladas, con el objeto de controlar si se consigue reducir el déficit público, equilibrar los presupuestos nacionales y mantener unas finanzas públicas saneadas –o si se están dando los pasos adecuados para alcanzar dichos objetivos-.

Ese ha sido el caso de España, respecto del cual hemos analizado las principales áreas en las que ha abordado reformas para cumplir con las orientaciones y principios marcados desde la UE dentro del marco del Semestre Europeo. Así, ha debido realizar importantes reformas en sus políticas económicas, fiscales y presupuestarias, y adoptar toda una serie de medidas legislativas para cumplir con las exigencias de reducción del déficit y de saneamiento de las finanzas públicas. De esta forma, se han adoptado toda una serie de medidas de cara a la consolidación fiscal y la reducción del déficit público, controlando por un lado el gasto (habiéndose adoptado medidas para la reducción del gasto de las Administraciones públicas) y, por otro, los ingresos (a través de las

¹⁰² Vid. FERNÁNDEZ ARUFE, J. (Coord.), *Principios de Política Económica*, Delta Publicaciones, 2006, pp. 21 y 26.

¹⁰³ Especialmente la de aquellos Estados miembros que están experimentando serias dificultades en su estabilidad financiera y la sostenibilidad de sus finanzas públicas, así como los que han solicitado asistencia financiera, que son objeto de una vigilancia reforzada

¹⁰⁴ Es más, para los Estados miembros de la zona euro la vigilancia de sus políticas presupuestarias se refuerza, pasando sus proyectos presupuestarios a ser examinados antes de su adopción y pudiendo la Comisión exigir que se revisen si no se ajustan a las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el PEC. Además, a través del TECG, los Estados miembros han acordado aplicar reglas más estrictas para promover la disciplina presupuestaria, reforzar la coordinación de sus políticas económicas y mejorar la gobernanza de la zona euro, que incluyen la incorporación en sus ordenamientos nacionales el principio de equilibrio presupuestario, preferentemente a través de normas de rango constitucional

reformas en el sistema tributario). Y para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, se han introducido reformas, por ejemplo, en el sistema público de pensiones y para el control del gasto sanitario. También se han realizado importantes reformas en el ámbito del mercado de trabajo, de cara al fomento de la creación de empleo, y siguiendo nuevamente las recomendaciones adoptadas desde la UE para dotar al mismo de mayor flexibilidad (así, por ejemplo, se han introducido reformas en materia de contratación y despidos).

Los Programas Nacionales de Reformas y los Programas de Estabilidad presentados por España en el marco del Semestre Europeo se han ajustado, como se ha examinado, a las prioridades y orientaciones marcadas desde el ámbito de la Unión, por lo que puede decirse que el ámbito de decisión del Estado español en estas áreas se ha visto también reducido.

El principal problema es la forma en que se han adoptado estas nuevas normas de gobernanza económica. Como se ha examinado, es el Consejo Europeo la institución que ha estado en el origen de todas ellas, dando orientaciones precisas a las instituciones europeas e instándolas a adoptar las normas necesarias, imponiéndoles incluso plazos¹⁰⁵. Además, ha creado nuevos métodos de trabajo, como el grupo especial que ha adoptado las recomendaciones que han dado origen al Semestre Europeo y al *six pack*. Institución que no está sujeta a ningún control político ni jurídico¹⁰⁶, pues aunque el artículo 10.2 del TUE hace descansar el control en los Parlamentos nacionales, éstos no disponen en la práctica de mecanismos para exigir responsabilidad individualmente a sus ministros, pues la institución requiere un control colegiado¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Utiliza, al efecto, un método de adopción de decisiones que lleva empleando desde hace tiempo: la adopción de la decisión a nivel político en sus reuniones y la activación posterior de los mecanismos de los Tratados para convertir la misma en normas jurídicas. Para más información sobre el proceso de decisión del Consejo Europeo, vid. FERRER MARTÍN DE VIDALES, C., *La naturaleza del sistema institucional de la Unión Europea. Conclusiones del estudio del Consejo de la Unión, del Consejo Europeo y de la participación de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, tesis doctoral, 2009, capítulo III punto IV.

¹⁰⁶ Vid. MARTÍNEZ SIERRA, J. M., *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*, Tesis doctoral, UCM, Madrid, 2000, capítulo II.

¹⁰⁷ Vid. MARTÍNEZ SIERRA, J. M. y DÍAZ MARTÍN, J. M., “Del Control y la Responsabilidad en la Unión Europea”, *Revista Universitaria Europea*, n° 3, 2002, p.136; KIIVER, PH., *The national parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution-building*, The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 2006, p. 73.

Debe señalarse asimismo que el mecanismo utilizado para la adopción de las orientaciones generales de política económica y los nuevos métodos de trabajo introducidos por el Consejo Europeo –el grupo especial-, presentan serios problemas de legitimidad democrática, son opacos y no permiten la participación de la opinión pública¹⁰⁸. Y no puede olvidarse que a través de ellos el Consejo Europeo está dictando las reformas que los Estados miembros deben llevar a cabo, especialmente los que desean permanecer en la zona euro.

Además, tanto el TFUE como los nuevos Reglamentos, establecen que es el Consejo la institución que adopta las decisiones, contemplando como instrumento principal las recomendaciones, e informando simplemente al Parlamento Europeo¹⁰⁹. Recomendaciones que quedan excluidas del control del Tribunal de Justicia¹¹⁰. Medidas, por tanto, que siguen siendo intergubernamentales en lo que respecta a la adopción de decisiones¹¹¹.

Se ha profundizado en un modelo de integración asimétrica y restrictiva que, como señala Rodríguez Ortiz, “conlleva renunciar a gran parte de la autonomía del Estado en materia de política macroeconómica, lo que queda evidenciado con la constitucionalización de las reglas de equilibrio presupuestario (la mal llamada “regla de oro”), y esa renuncia supone sacrificar los pilares esenciales de la Democracia política y social en Europa”¹¹².

Por lo tanto, como las nuevas normas afectan profundamente a la soberanía de los Estados miembros y a sus políticas, es necesario reforzar la legitimidad democrática de los mecanismos de adopción de decisiones¹¹³, tanto a nivel nacional como de la Unión. A nivel nacional, debe reforzarse el papel de los Parlamentos nacionales en los

¹⁰⁸ Vid. FERNÁNDEZ-MACÍAS, E., “La política laboral española en el seno de la UE. ¿Una integración sin competencias?”, *Revista Sistema* núm. 225-226, 2012, p. 58.

¹⁰⁹ Vid. artículos 120 a 126 del TFUE y los Reglamentos analizados en el segundo apartado del presente trabajo.

¹¹⁰ Vid. artículo 263 TFUE.

¹¹¹ Vid. TORREBLANCA, J. I., AREILZA, J. M., “Cómo salir de la crisis del euro? Una visión desde España”, 14 de junio de 2012, *Blogs EIPais.com*, p. 1. Disponible en: <http://blogs.elpais.com/files/torreblanca---areilza---2012-junio-salir-de-la-crisis-del-euro--1.pdf>

¹¹² Vid. RODRÍGUEZ ORTIZ, F., “Crisis de la deuda y nueva gobernanza económica: una alternativa conservadora al gobierno económico europeo”, Comunicación, V Premio José Luis Sampedro, p. 22. Disponible en: <http://xivrem.ujaen.es/wp-content/uploads/2011/11/2-R-002M901.pdf>.

¹¹³ Vid. GORDILLO PÉREZ, L.I., CANEDO ARRILLAGA, J.R., “La Constitución económica de la Unión Europea. Bases de un modelo en constante evolución”, *Cuadernos de Derecho Transnacional* (Marzo 2013), Vol 5, no. 1, p. 183.

asuntos europeos –en particular sus mecanismos de control-, para permitir un adecuado debate y confrontación de la mayoría y la oposición. A nivel Europeo, debe reforzarse el papel del Parlamento Europeo, dándole mecanismos adecuados de control sobre el Consejo y el Consejo Europeo. Asimismo, dándole mecanismos de control adecuados sobre las recomendaciones y decisiones adoptadas por el Consejo sobre la base de los artículos 120 a 126 del TFUE y los nuevos Reglamentos. Y también aproximando el proceso decisorio a los ciudadanos, reduciendo el recurso a métodos flexibles e informales y grupos de trabajo –como el grupo especial-, pues como señala Greppi la posibilidad de conocer quién decide y cómo es esencial para garantizar la democracia¹¹⁴.

¹¹⁴ Vid. GREPPI, A., *La democracia y su contrario*, Trotta, 2012, p. 118.