

LA REFORMA DEL MARCO DE GOBERNANZA ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿UNA REVISIÓN REALISTA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO?

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ¹
jmporras@ugr.es

Cómo citar/Citation

Porras Ramírez, J. M^o. (2024).

La reforma del marco de gobernanza económica y presupuestaria de la Unión Europea: ¿una revisión realista del Pacto de Estabilidad y Crecimiento?

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 79, 143-174.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.79.06>

Resumen

La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobada en la primavera de 2024, implica el mantenimiento del modelo de ortodoxia fiscal que impulsó su creación y que fue confirmado a través del Six Pack y del Pacto Presupuestario, incorporado al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM. Se reitera así el compromiso de la zona euro con la adopción vinculante de políticas de austeridad, vinculadas con el riguroso establecimiento de límites arbitrarios de déficit y deuda, los cuales dificultan a los Estados miembros afectados por las crisis la aplicación de estímulos fiscales para contribuir a su superación. Así, el nuevo pacto contrasta con el actual escenario económico internacional, marcado por un crecimiento débil y la demanda de reformas e inversiones para mejorar la competitividad. No en vano, se desliga de la creación de una auténtica política fiscal común, lo que sigue constituyendo, más allá del paréntesis provocado por la pandemia, con la dotación de los fondos de solidaridad EU Next Generation, una carencia muy notable de la unión económica y monetaria: un área que está amenazada continuamente por la fragmentación. Y es que, para que la estabilidad presupuestaria y la disciplina y consolidación fiscal

¹ Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y catedrático Jean Monnet (2019-2023). Este trabajo forma parte del proyecto PID2022-136667NB-I00, financiado por el MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE.

actúen sin afectar al crecimiento, perjudicando el bienestar social, debería dotarse a la Unión de una capacidad fiscal común que apoye el desarrollo de políticas anticíclicas. De lo contrario, será difícil avanzar hacia la cohesión económica y social.

Palabras clave

Gobernanza económica; unión económica y monetaria; Pacto de Estabilidad y Crecimiento; capacidad fiscal común.

THE REFORM OF THE ECONOMIC AND BUDGETARY GOVERNANCE FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION: A REALISTIC REVIEW OF THE STABILITY AND GROWTH PACT?

Abstract

The reform of the Stability and Growth Pact, approved in the spring of 2024, implies the maintenance of the fiscal orthodoxy model that encouraged its creation, and which was confirmed through the Six Pack and the Fiscal Compact, incorporated into the Stability, Coordination and Governance Treaty of the Economic and Monetary Union. This reiterates the Euro Zone's commitment to the binding adoption of austerity policies, anchored in the rigorous establishment of arbitrary deficit and debt limits, which make it difficult for Member States affected by the crises to apply fiscal stimuli that contribute to their overcoming. Thus, the new Pact contracts with the current international economic scenario, marked by weak growth and the demand for reforms and investments to improve competitiveness. The new Stability and Growth Pact is detached from the creation of an authentic common fiscal policy, which continues to constitute, beyond the parenthesis caused by the pandemic with the provision of the EU Next Generation solidarity funds, a very notable lack of the Economic and Monetary Union, an area that is always threatened by fragmentation. And if budgetary stability and fiscal discipline and consolidation are to act without affecting growth, damaging social welfare, it should be necessary to provide the Union with a common fiscal capacity that allows supporting countercyclical policies. Otherwise, it will be difficult to advance towards economic and social cohesion.

Keywords

Economic governance; Economic and Monetary Union; Stability and Growth Pact; common fiscal capacity.

LA RÉFORME DU CADRE DE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE: UNE RÉVISION RÉALISTE DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE?

Résumé

La réforme du Pacte de stabilité et de croissance, approuvée au printemps 2024, implique le maintien du modèle d'orthodoxie budgétaire qui a encouragé sa création, et qui a été confirmé à travers le Six Pack et le Pacte budgétaire, incorporés dans le Traité de Stabilité, de Coordination et de Gouvernance. Cela réitère l'engagement de la zone euro en faveur de l'adoption contraignante de politiques d'austérité, ancrées dans l'établissement rigoureux de limites arbitraires de déficit et de dette, ce qui rend difficile pour les États membres touchés par les crises d'appliquer des mesures de relance budgétaire qui contribuent à les surmonter. Ainsi, le nouveau Pacte s'inscrit en contradiction avec le scénario économique international actuel, marqué par une faible croissance et la demande de réformes et d'investissements pour améliorer la compétitivité. Le nouveau Pacte de stabilité et de croissance est détaché de la création d'une véritable politique budgétaire commune, qui continue de constituer, au-delà de la parenthèse provoquée par la pandémie avec la mise à disposition des fonds de solidarité EU Next Generation, un manque très notable d'Union économique et monétaire, un espace toujours menacé par la fragmentation. Et si l'on veut que la stabilité budgétaire, la discipline et l'assainissement budgétaires agissent sans affecter la croissance et sans nuire au bien-être social, il devrait être nécessaire de doter l'Union d'une capacité budgétaire commune qui soutienne les politiques contracycliques. Autrement, il sera difficile d'avancer vers la cohésion économique et sociale.

Mots clés

Gouvernance économique; Union économique et monétaire; Pacte de stabilité et de croissance; capacité budgétaire commune.

SUMARIO

I. UN MARCO DE GOBERNANZA SUPERADO, SACUDIDO POR DOS CRISIS: 1. La situación resultante de la Gran Recesión de 2008: la implantación de una rígida ortodoxia fiscal. 2. Las actuaciones extraordinarias destinadas a afrontar la crisis causada por la pandemia de COVID-19: ¿un cambio de paradigma? II. LA NECESIDAD DE REVISIÓN PARA ARMONIZAR LA GARANTÍA DE UNAS FINANZAS PÚBLICAS SANEADAS Y EL FOMENTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO: 1. ¿Por qué hay que flexibilizar las reglas fiscales de la UEM? 2. ¿Un instrumento anticrisis permanente? El Mecanismo de Protección de la Transmisión. III. EL NUEVO PAQUETE LEGISLATIVO DE REFORMAS: 1. Los cambios en la dimensión preventiva del Pacto. 2. Los cambios en la vertiente correctora del Pacto. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. UN MARCO DE GOBERNANZA SUPERADO, SACUDIDO POR DOS CRISIS

1. LA SITUACIÓN RESULTANTE DE LA GRAN RECESIÓN DE 2008: LA IMPLANTACIÓN DE UNA RÍGIDA ORTODOXIA FISCAL

En el año 2020, cuando emergió, con toda su crudeza, la crisis causada por la pandemia de COVID-19, que obligó a adoptar medidas excepcionales inusitadas, el marco de gobernanza económica que afectaba a los Estados miembros de la Unión Europea y, particularmente, a aquellos pertenecientes a la unión económica y monetaria se consideraba en buena medida definido, tras la paulatina conformación de su arquitectura esencial. Así, de acuerdo con aquel, las instituciones y procedimientos destinados a coordinar las políticas económicas de unos Estados miembros (art. 121 TFUE) que retenían la competencia para determinar su propia política económica (art. 119 TFUE) se orientaban a la consecución de unos objetivos claros: garantizar la solidez y sostenibilidad de las finanzas públicas y hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos, sentando así las bases de un crecimiento económico convergente. A tal fin, se entendió que tales metas solo se alcanzarían orientando y promoviendo la prevención, vigilancia y corrección de las medidas adoptadas por dichos Estados. De ahí la necesidad, en todo momento puesta de manifiesto, de supervisar la *estabilidad presupuestaria* y reclamar la *consolidación fiscal*, tanto fuera como, especialmente, dentro de la zona euro (Blanke, 2022a: 522).

Tal modelo, impulsor de la adopción de iniciativas de ajuste estructural y reforma económica, evidenciadas al hilo de la autorización y validación de los planes presupuestarios anuales, con la demanda de respeto a niveles acordados de déficit y deuda pública por parte de los Estados miembros, conllevaba la aplicación de un mecanismo corrector en los supuestos en los que los Estados miembros incurrieran en un déficit excesivo o superaran los límites de endeudamiento acordados. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento², en sus vertientes o dimensiones tanto preventiva como correctiva, se erigía así, desde la introducción de la moneda única, en pieza esencial de un marco de gobernanza económica y presupuestaria, vinculado a un enfoque ortodoxo y, por ende, restrictivo de la política fiscal. Un planteamiento que, sin embargo, dificultaba apreciablemente a los Estados miembros afectados por las crisis adoptar decisiones en orden a desarrollar políticas expansivas, de carácter anticíclico, destinadas a favorecer su superación, asegurando así el retorno al crecimiento (Bertoncini, 2013: 14).

La grave crisis económica y financiera iniciada en 2008, al tiempo que testimonió esas fallas sistémicas, vino a insistir en los rasgos fundamentales de dicho planteamiento, ya que dio lugar, a modo de respuesta, a la aprobación de instrumentos apenas previstos en los Tratados constitutivos que ahondaron en la crisis al reforzar su orientación principal. De tal forma, teniendo en cuenta el carácter manifiestamente insuficiente que presentan los arts. 120 a 126 del TFUE, referidos a la coordinación y supervisión de las políticas económicas y

² Inicialmente integrado por el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209 de 2.8.1997, p. 1); más tarde modificado por el Reglamento 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) 1175/2011, de 16 de noviembre de 2011, que establece la vertiente preventiva del PEC; y por el Reglamento (CE) 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6); modificado por el Reglamento (CE) 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, que dispone la vertiente correctiva del PEC; y por la Resolución de Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado en Ámsterdam, de 17 de junio de 1997 (DO C 236 de 2.8.1997, p. 1). Por su parte, el Reglamento (UE) 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, regulaba la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria de la zona euro. Finalmente, el Código de Conducta, dictaminado por el Comité Económico y Financiero, perteneciente al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, en su versión de 15 de mayo de 2017, venía a especificar la aplicación del PEC.

presupuestarias nacionales, se estimó necesario recurrir al derecho derivado y a medios ajenos al marco normativo de la Unión para así atender las necesidades sobrevenidas (Ioannidis, 2016: 1237). Con ello, se vino a impulsar el desarrollo de nuevas y más incisivas normas, que supusieron una vuelta de tuerca, manifestándose por medio del llamado Six Pack, el cual incluía cinco reglamentos y una directiva³, y el Two Pack, con dos reglamentos⁴, que reformaron las normas contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Y se adoptaron dos tratados internacionales: el Tratado por el que se establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad⁵ y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria⁶. Asimismo, se aprobaron algunos instrumentos de *soft law* muy destacados, entre los que sobresalen el Pacto Euro Plus⁷ y la Estrategia Europa 2020⁸. A todos estos medios se sumaron los diferentes y sucesivos mecanismos de ayuda financiera, aprobados desde el estallido de la crisis, por medio de los cuales se intentó solucionar, bajo la

³ Adoptado en noviembre de 2011, lo componen el Reglamento (UE) núm. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 (DO L 306 de 23.11.2011, p. 12); y el Reglamento (UE) núm. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011 (DO L 306 de 23.11.2011, p. 33), los cuales modificaron el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (véase nota 1). También lo integran el Reglamento (UE) núm. 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 (DO L 306 de 2.11.2011, p. 1); la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011 (DO L 306 de 23.11.2011, p. 41); el Reglamento (UE) núm. 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25); y el Reglamento (UE) núm. 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 (DO L 306 de 23.11.2011, p. 8).

⁴ Conformado por el Reglamento (UE) núm. 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 (DO L 140, de 27 de mayo de 2013) y por el Reglamento (UE) núm. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 (DO L 140, de 27 de mayo de 2013, pp. 11 y ss.) Igualmente, véase el Reglamento delegado (UE) núm. 877/2013 de la Comisión, de 27 de junio de 2013, por el que se completa el Reglamento 473/2013 (DO L 244 de 13.9.2013, p. 23).

⁵ Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012. Instrumento de Ratificación del Reino de España, *BOE* núm. 239, de 4 de octubre de 2012, p. 70375.

⁶ Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012. *BOE* núm. 29, de 12 de febrero de 2013, p. 9078. Disponible en: <https://is.gd/TwwLtV>. Así mismo: <https://is.gd/FOGdU7>.

⁷ Adoptado por el Consejo Europeo en sesiones de 24 y 25 de marzo de 2011. Bruselas 20.4.2011 (29.04) EUCO 10/1/11 REV 1 CO EUR 6. Disponible en: <https://is.gd/Hj8cpK>.

⁸ Comunicación [COM(2010) 2020 final]. Disponible en: <https://is.gd/ag5yvG>.

intensa presión de los mercados, la crisis suscitada, prestando ayuda urgente a los países de la zona euro con dificultades de financiación (López Escudero, 2015: 361). El resultado cosechado es bien conocido, ya que supuso la virtual fragmentación de la zona euro, dividida entre países acreedores y deudores; y la condena a estos al desarrollo de severos programas de ajuste y reforma estructural, que contrajeron sus economías, suponiendo un grave deterioro de su competitividad y de la calidad de sus servicios públicos.

2. LAS ACTUACIONES EXTRAORDINARIAS DESTINADAS A AFRONTAR LA CRISIS CAUSADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19: ¿UN CAMBIO DE PARADIGMA?

Dicho marco de gobernanza económica, así conformado, se vio sacudido por la pandemia desarrollada en 2020, causante de la emergencia sanitaria que en mayor forma ha afectado a los ciudadanos, las sociedades y economías de la Unión Europea desde los orígenes de esta, exigiendo una respuesta extraordinaria y coordinada de sus instituciones. Habida cuenta de su envergadura, se impuso la adopción desde un enfoque común de medidas temporales de gran determinación, basadas en la cooperación solidaria entre los actores en juego⁹, que interrumpieron la aplicación de algunos significativos criterios muy asentados.

En ese sentido, el principal paso dado consistió en la *suspensión de las reglas fiscales y monetarias*, considerando que la crisis, aunque profunda, tendría un carácter no demasiado prolongado en el tiempo. De este modo, los Estados miembros fueron autorizados temporalmente a incrementar su gasto público, sin las limitaciones dispuestas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, a fin de mitigar los efectos de la crisis, reactivar sus sistemas productivos y mejorar sus servicios sociales. Así, la *cláusula general de salvaguardia* del Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue considerada aplicable por el Consejo, con lo que las limitaciones de disciplina fiscal referidas a los Estados miembros de la zona euro se relajaron. La exigencia del techo de déficit público del 3 % fue suspendida para facilitar a los Estados la movilización de recursos contra la crisis¹⁰, permitiendo así a aquellos desviarse temporalmente de la senda de

⁹ Para mitigar la restricción en la zona Schengen, véase Comunicación de la Comisión «Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19», COM 2020/C 126/01 (doc 126 de 17.4.2020).

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, COM(2020) 123 final, 20.3.2020. La decisión fue finalmente adoptada por el Consejo.

ajustes prevista, siempre que no se pusiera en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo¹¹. Asimismo, se facultó al Consejo para adoptar, a propuesta de la Comisión, una senda presupuestaria revisada¹² (Mangiameli, 2021: 26; Aranda Álvarez, 2021: 46).

Esa laxitud en el control del déficit fiscal incitaba a los Estados miembros a que, sirviéndose de sus presupuestos, emprendieran acciones orientadas a sostener sus debilitadas economías, amenazadas por los efectos de la pandemia. No obstante, tal medida se reveló pronto, aunque necesaria, insuficiente, al beneficiar claramente a unos Estados más que a otros, incrementando las diferencias y desigualdades en el seno de la Unión. No en vano, la capacidad de reacción de los Estados menos afectados por la crisis previa se demostró sustancialmente mayor que aquella de la que disponían los del sur de Europa, aún convalecientes de sus efectos (Larch *et al.*, 2010: 14; Porras Ramírez, 2020: 66). Parecía así que la Unión no hubiera aprendido de los errores cometidos durante dicha crisis, la cual puso en serio riesgo de supervivencia a la propia unión económica y monetaria (Habermas, 2011: 123).

Por esas mismas razones, la suspensión, temporal y extraordinaria, durante la pandemia de las reglas de derecho de la competencia, a fin de posibilitar las ayudas de Estado con la movilización de recursos financieros en beneficio de las empresas en crisis, se reveló, también, insuficiente¹³. Como también lo fue la, aun así, muy relevante decisión por la cual se dejó temporalmente fuera de vigencia la regla que prohibía al Banco Central Europeo actuar como comprador de último recurso de la deuda pública de los Estados miembros más afectados por la pandemia, reduciendo, de tal modo, apreciablemente el coste de la financiación de los gastos asumidos por aquellos¹⁴.

Así, pese a tratarse de iniciativas muy sobresalientes, su limitado alcance se hizo muy pronto evidente. La Unión solo estaba interesada en la creación

¹¹ Arts. 5.1 y 9.1 del Reglamento (CE) N.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209 de 2.8.1997, pp. 1-5).

¹² Arts. 3.5 y 5.2 del Reglamento (CE) N.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, pp. 6-11).

¹³ Comunicaciones procedentes de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea. Comunicación de la Comisión Europea, «Marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19» (2020/C 91 I/01) (DO C 91 I de 20.3.2020, pp. 1-9).

¹⁴ El Tribunal de Justicia (Gran Sala) ha considerado estos programas de compra legítimos y válidos, siempre que vayan acompañados de las suficientes garantías, en la Sentencia de 11 de diciembre de 2018, C-493/17, Weiss y otros, EU:C:2018:1000.

de condiciones favorables para que los Estados miembros pudieran efectuar gastos extraordinarios, sin temor a incurrir en sanciones, mas únicamente durante el período de tiempo limitado en el que las reglas restrictivas de gasto y endeudamiento que afectan a la gobernanza de la zona euro quedaban en suspenso. No se reparó en que tales normas, una vez restablecidas, situarían a aquellos en una situación de desequilibrio macroeconómico muy considerable, que exigiría la realización de ajustes severos en sus economías, con los perjuicios sociales ya experimentados (De Gregorio Merino, 2012: 1615). De ahí que se demandara la introducción de iniciativas adicionales, sobre todo por parte de los Estados del sur de Europa, cuya capacidad de obtención de recursos financieros para la realización de gastos necesarios se demostraba significativamente menor. Eso explica su solicitud de mecanismos de distribución de fondos más efectivos, que hicieran posible tanto una salida pronta de la crisis como evitar que las diferencias entre los competidores, ya existentes en el contexto del «mercado único», no se incrementaran, con el consiguiente riesgo de fragmentación y desintegración de una zona euro compuesta por Estados cada vez más desiguales entre sí (Gräbner *et al.*, 2020: 647).

No obstante, fue conforme al modelo de actuación existente como se decidió la extensión del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para constituir una línea de crédito preventiva que sufragara los gastos sanitarios causados por la pandemia; como se creó, asimismo, un relevante instrumento temporal de apoyo para mitigar los riesgos asociados al desempleo en situación de emergencia (SURE)¹⁵; y como se apoyó la decisión adoptada por la Junta Directiva del Banco Europeo de Inversiones, que puso a disposición de los Estados miembros que lo solicitaran una importante línea de crédito, destinada al apoyo de sus empresas, perjudicadas por la crisis¹⁶. Se seguía, en fin, apostando por proporcionar préstamos reembolsables, los cuales estaban llamados a convertirse, a la postre, en una significativa carga para el futuro de los Estados beneficiarios, al incrementar el peso de una deuda pública, ya abultada, que aquellos deberían corregir realizando grandes sacrificios, una vez que, en un futuro no lejano, se recuperara la aplicación de las estrictas reglas expresadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Gräbner *et al.*, 2020: 665; Vita, 2017: 126).

La devastadora y persistente incidencia de la pandemia alentó la necesidad de promover otra clase de iniciativas inspiradas en el propósito de equilibrar

¹⁵ Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo, de 19 de mayo de 2020, relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE), a raíz del brote de COVID-19 (DO L 159 de 20.5.2020).

¹⁶ Disponible en: <https://is.gd/Shq2eg>.

la capacidad financiera de los Estados miembros, sin introducir, al tiempo, mayores hipotecas para aquellos. Tales medidas exigían incrementar sustancialmente el magro presupuesto de la Unión Europea y, consiguientemente, sus recursos propios, más que insistir en la multiplicación de préstamos y subsidios sujetos a una más o menos estricta condicionalidad. Se planteó así un auténtico «cambio de paradigma» (De Witte, 2021: 635), con la adopción de un plan de recuperación dotado de instrumentos fortalecedores de la solidaridad, integrado por actuaciones que implicaran transferencias directas (*grants*), y no solo préstamos (*loans*) a reembolsar. A tal efecto, se dispuso la creación de un fondo temporal y flexible para la solidaridad y el crecimiento que sería financiado, como gran novedad, por préstamos contratados en los mercados financieros, en nombre de la Unión, por la Comisión Europea, lo que supondría, a modo de innovación verdaderamente extraordinaria, el reconocimiento de su capacidad de endeudarse. La nueva situación pasó así a representar «el triunfo de los partidarios de la creación de instrumentos de deuda común en la Unión Europea, en un tiempo en el que no existe, aún, un Tesoro europeo» (Carrera Hernández, 2020a: 27).

Dicho fondo conllevaba un notable incremento en el marco financiero plurianual y una modificación de la Decisión sobre Recursos Propios¹⁷. En todo caso, se hallaba sujeto a condicionalidad, expresada en el compromiso asumido por sus beneficiarios de adoptar políticas económicas sólidas y ambiciosos programas de reformas (Sánchez Barrueco, 2021: 564). La creación de un Fondo de Recuperación UE, conocido como Next Generation EU-Plan Europeo de Recuperación y Resiliencia¹⁸, con una asignación de 750 000 millones de euros, fue su consecuencia principal.

Se buscó así asegurar que el mercado único no se viera socavado por las disparidades existentes en la capacidad que tienen los Estados miembros para movilizar fondos (Olesti Rayo, 2023: 32). De ahí que se previera destinarlos, conforme a un espíritu de solidaridad, especialmente a aquellos cuyo margen fiscal de gasto discrecional estuviera seriamente limitado (Ferri, 2020: 176). Se favorecería así la adopción de políticas expansivas, necesarias para salir de la crisis y promover el crecimiento económico, combinadas con un mayor

¹⁷ Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la UE y por el que se deroga la Decisión (UE, Euratom) 2014/335/UE (DOUE-L-2020-81837 núm. 424, de 15 de diciembre de 2020, pp. 1-10).

¹⁸ Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (DO L 433 de 22.12.2020, pp. 23-27).

control de las cuentas públicas. De ahí que dicho gasto se orientara a satisfacer una estrategia económica coherente y coordinada entre los Estados miembros y las instituciones europeas. Se trataba, por tanto, de aportar una financiación subsidiaria, circunscrita en el tiempo y condicionada a su finalidad de uso y a la satisfacción de unos compromisos adquiridos, que abordaba el impacto de una crisis sin precedentes, no achacable a una desacertada gestión económica, a una escala acorde con los efectos causados. Por ello, la base jurídica del Fondo de Recuperación se fijó en el art. 122 TFUE. Y, teniendo en cuenta sus motivaciones, la fuente del derecho elegida para expresar mejor esos objetivos y medidas no fue otra que el reglamento, aprobado a través del procedimiento legislativo ordinario, implicando el reconocimiento de un alcance general y una directa e inmediata eficacia.

De ese modo, se vino a reforzar muy considerablemente el principio de solidaridad (Weber y Pilz, 2022: 598), haciendo que la asistencia financiera proporcionada se insertara plenamente en el marco normativo de la Unión, no presentando problemas de compatibilidad con el derecho primario u originario, a diferencia de lo advertido con algunos de los más significativos instrumentos aprobados durante la anterior crisis, época durante la cual se recurrió a la adopción de acuerdos intergubernamentales que no traían causa inmediata de los Tratados (Lamadrid y Buendía Sierra, 2020: 121; De Witte, 2013: 14). De este modo, recurriendo ahora a un procedimiento de toma de decisiones acorde con la arquitectura institucional europea y con el llamado «método comunitario de toma de decisiones», no solo se evitó ahondar en el déficit democrático de la Unión, tal y como sucedió en la anterior crisis, sino que se avanzó en la línea correcta, promoviendo una más legítima y reforzada integración europea (Porras Ramírez, 2021: 851).

Asimismo, el paso dado vino a constituir un avance muy notable al conllevar la adopción de un reglamento que establece un *régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea*¹⁹. Según esta norma, siempre que los Estados miembros ejecuten el presupuesto de la Unión, incluidos los recursos asignados a través del Instrumento de Recuperación, establecidos de conformidad con el Reglamento 2020/2094, y los fondos y medios dispuestos, cualquiera que sea su forma de ejecución, será condición previa esencial para garantizar el principio de buena gestión financiera, establecido en el art. 317 del TFUE, asegurar su *respeto al Estado de derecho* (Fisicaro, 2019: 695; Kirst, 2021: 101; Lacny, 2021: 79; De Gregorio

¹⁹ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DO L 4331 de 22.12.2020, pp. 1-10).

Merino, 2022: 11). A tal fin, se contempla tanto un procedimiento como medidas sancionadoras, que pueden llegar a privar a los Estados miembros infractores del acceso a las partidas presupuestadas²⁰. De este modo, tal y como confirmó con rotundidad el Tribunal de Justicia de la Unión²¹, se viene a establecer un exigente vínculo entre solidaridad y responsabilidad, al determinar que la Unión transferirá fondos al Estado miembro que los necesite, siempre que este se comprometa a gastarlos en un marco de conformidad con los valores que aquella auspicia (López Escudero, 2023: 27).

II. LA NECESIDAD DE REVISIÓN PARA ARMONIZAR LA GARANTÍA DE UNAS FINANZAS PÚBLICAS SANEADAS Y EL FOMENTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

1. ¿POR QUÉ HAY QUE FLEXIBILIZAR LAS REGLAS FISCALES DE LA UEM?

Aun así, la cuestión que muy pronto se planteó fue la de determinar si, una vez superados los efectos inmediatos de la crisis, la Comisión obligaría nuevamente a los Estados miembros a cumplir, de forma estricta, con las exigencias macroeconómicas que van más allá de los compromisos contraídos por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Si así fuera, la reactivación de las reglas fiscales, previstas para 2024, exigiría a los Estados la corrección del sustancial incremento del gasto público realizado para revertir los efectos de la pandemia²². Por tanto, una restauración incólume de dichas reglas de ajuste en relación con los límites de déficit y deuda condenaría al restablecimiento de unas políticas de austeridad que suscitarían los efectos contractivos bien conocidos, lo que supondría un retroceso muy apreciable con relación a los avances alcanzados²³.

²⁰ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DO L 433 de 22.12.2020, pp. 1-10).

²¹ Sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97; y Polonia/Parlamento y Consejo, C-157/21, EU:2021:978.

²² A ello se suma que, desde marzo de 2022, se produjo una desescalada en el programa de compra de deuda por parte del Banco Central Europeo, con lo que la financiación de la deuda pública de los Estados miembros se hizo, nuevamente, depender de los mercados, que podían así presionar las primas de riesgo de los países más inestables.

²³ El preámbulo del Reglamento 2021/241 indica, en el considerando 52, que, si «uno o más Estados miembros consideran que existen desviaciones graves en el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos relevantes, podrán solicitar al presidente del Consejo

En ese contexto, aun tomándose conciencia de que el marco de gobernanza económica y presupuestaria de la Unión se hallaba en buena medida agotado, hubo de ser un nuevo acontecimiento exógeno el que vino a incidir en el estado de opinión existente, propiciando la creación de unas condiciones favorables para su reforma. Este no fue otro que el suscitado por la invasión rusa de Ucrania, acontecimiento que suscitó una nueva crisis obligando a alterar las previsiones de restablecimiento de las normas contenidas en el Pacto, tanto preventivas, de alcance fiscal y presupuestario, como correctoras, de efecto sancionador. Así, alentados por ese nuevo escenario, la Comisión y el Consejo se abrieron a renegociar esas rígidas reglas fiscales, promoviendo una *modificación sustancial del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. De tal forma, se propuso la creación de un sistema más flexible y legítimo, que evitara el regreso al pasado. No en vano, dichas normas pertenecían a un mundo ya desaparecido, barrido por la pandemia y sus consecuencias. Por eso, debía buscarse el consenso para promover su reformulación, aunando la necesaria sostenibilidad fiscal con la concesión de un margen de acción sustancialmente mayor a los Estados miembros para que pudieran afrontar crisis extraordinarias futuras, desarrollando políticas orientadas a impedir, superar o minimizar los efectos adversos del ciclo económico, sin temor a incurrir en sanciones; y a promover, a la par, el crecimiento, por medio de inversiones y reformas, y la competitividad.

Así, inicialmente se pensó que algunos elementos incorporados al Instrumento de Recuperación y Resiliencia podían constituir los fundamentos de un mecanismo permanente de estabilización y respuesta común a las crisis sobrevenidas, marcando así el tono de las intervenciones que la Unión Europea realizara ante crisis futuras. Además, se consideró que dicho instrumento podía servir de ejemplo en la renegociación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A su vez, en el curso del debate acerca de su futura modificación, se contempló que los Estados miembros que contaban con grandes volúmenes de deuda pública y la Comisión concretaran planes nacionales de reducción de aquella a medio plazo. Se pretendía así que la senda de ajuste fiscal no apareciera impuesta, como hasta entonces, por las instituciones europeas, sino que fuera el resultado de un acuerdo con los Gobiernos de los Estados afectados, lo que reforzaría su legitimidad democrática, facilitando su aceptación.

Europeo que remita el asunto al próximo Consejo Europeo». Sin embargo, esta declaración va claramente en contra del equilibrio institucional, ya que el Consejo Europeo no tiene reconocida ninguna capacidad para aplicar la legislación de la Unión Europea. Por eso se expresa en el preámbulo: solo para satisfacer la petición de los llamados «Estados frugales», en particular, de los Países Bajos, careciendo, por tanto, de fuerza vinculante.

Tales propuestas se barajaron en los meses posteriores al inicio de la guerra en Ucrania, que trastocó el escenario geopolítico de forma muy apreciable, provocando el inicio de una nueva crisis económica, llamada a hacerse realidad afectando a la eurozona cuando apenas despuntaba la salida de la anterior. Ello obligó a las instituciones de la Unión a replantearse su modelo de gobernanza económica. Los planes de «normalización» y retirada progresiva de estímulos fueron suspendidos. Y la esperada desactivación de la cláusula general de escape fue postergada. Así, a pesar del interés en rebajar las abultadas deudas acumuladas durante la pandemia, la necesidad de no ahogar la cada vez más tímida recuperación obligó a diferir el restablecimiento de las reglas fiscales, vinculadas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La ayuda a Ucrania, con la acogida de los desplazados, y las propias consecuencias económicas de la guerra (alta inflación, débil crecimiento, restricciones en los suministros de alimentos y energía), que en esta ocasión afectaron principalmente a los Estados del este, centro y norte de Europa, así lo aconsejaron. El apreciable empeoramiento de la situación económica llevó a que la Comisión Europea apostara por mantener en suspenso, hasta 2024, las normas de ajuste del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el ECOFIN lo ratificara. Se permitió así a los Estados mantener un déficit público superior al 3 % del PIB, no activándose aún la senda de la consolidación fiscal para reducir la deuda pública por debajo del 60 %.

Esta prórroga permitió que el debate abierto para revisar tales reglas a fin de hacerlas más sencillas, realistas y creíbles, sobre todo en lo que a la reducción del nivel de deuda se refiere, se viera redefinido. El documento conjunto presentado por España y los Países Bajos²⁴ constituyó inicialmente la aportación más significativa en este terreno, aunque Francia e Italia también expresaran sus opiniones fuera de los cauces oficiales²⁵. En todo caso, parecía imponerse la idea de que la consolidación fiscal exigida debía tener en cuenta la situación que atravesaba cada país, perdiendo ahora peso la propuesta consistente en elevar del 60 % al 100 % el tope de deuda, lo que no beneficiaría a Estados con compromisos de pago muy abultados, que se verían obligados a efectuar, en tal caso, un ajuste muy severo que los sumiría en una inevitable recesión.

En ese sentido, los intentos de recuperar la normalidad que el modelo ortodoxo expresaba fracasaron. Así, el prematuro anuncio hecho por el Banco Central Europeo de dejar de comprar deuda, a partir de junio de 2022 generó

²⁴ Posición conjunta de España y Países Bajos sobre las áreas prioritarias de la agenda de política económica y financiera de la UE en 2022. Disponible en: <https://tinyurl.com/yc7x3ymw>.

²⁵ *Financial Times*, 21.12.2021. Disponible en: <https://is.gd/astksO>.

un efecto pernicioso: una afectación negativa de las primas de riesgo y una penalización evidente de las emisiones de deuda de los países, todos ellos situados en el sur de Europa, sometidos a mayores desequilibrios macroeconómicos. Dicho anuncio provocó el regreso de la amenaza de fragmentación, la cual incide como una grave advertencia desde sus orígenes en la zona euro, dadas las deficiencias que persisten en la configuración de su arquitectura. Solo el anuncio posterior, realizado por el propio Banco Central, de su propósito de seguir comprando selectiva y flexiblemente, al vencimiento de los activos de deuda vinculados al extinto Programa para Combatir la Pandemia (PEPP), tantos bonos como fueran necesarios de los Estados afectados por ataques especulativos consiguió que se detuvieran esas acometidas, siquiera temporalmente. De ese modo, una cartera de 1,7 billones de euros comenzó a destinarse a ese fin, procedente de las reinversiones de deuda derivadas de aquel programa.

No obstante, esas medidas seguían siendo insuficientes. Se hacía perentorio crear un mecanismo anticrisis permanente que sustituyera el programa de compra de bonos para asegurar un impacto no discriminatorio y equivalente, dirigido a todos los socios potencialmente afectados. Se estimó así que el compromiso del Banco Central Europeo con la estabilidad del euro no debía conocer fronteras temporales, ni limitarse a una subida de tipos para tratar de atajar la inflación a costa de encarecer el pago de las obligaciones contraídas y ahogar, de ese modo, el crecimiento. No en vano, la fragmentación de los mercados de deuda constituye el riesgo permanente más significativo que afecta a la estabilidad de la zona euro, lo que revela hasta qué punto aquella se ha venido encontrando, hasta ahora, inerme para afrontar situaciones extraordinarias, no previstas en los Tratados.

2. ¿UN INSTRUMENTO ANTICRISIS PERMANENTE? EL MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LA TRANSMISIÓN

La toma de conciencia acerca de la necesidad que tiene la Unión de dotarse de instrumentos legítimos y democráticos que prevean y afronten esas contingencias, a fin de evitar que la subsistencia del euro se vea periódicamente amenazada, condujo por fin a instituir en julio de 2022 como herramienta de último recurso, esto es, agotada la reinversión flexible de los bonos soberanos que el Banco Central Europeo tenía en cartera, el anhelado Mecanismo de Protección de la Transmisión (TPI)²⁶, como instrumento

²⁶ Acerca del Mecanismo de Protección de la Transmisión y su creación, el 21 de julio de 2022, véase la nota de prensa del Banco Central Europeo, disponible en: <https://is.gd/vc3k8C>.

extraordinario antifragsión y requisito o componente ineludible, garante de una auténtica política monetaria común.

Dicho instrumento, que se agrega a los ya existentes, se destina a impedir que los tipos afecten desigualmente a los bonos y consiguientemente a las primas de riesgo de los diecinueve socios europeos, propiciando créditos baratos para unos y caros para otros. Consiste así en un programa extraordinario de compra de deuda, circunscrito en el tiempo, dotado de una cuantía prácticamente ilimitada y no restringido *ex ante* (debiéndose solo evitar que las compras de deuda provoquen un «impacto persistente» en el balance del Banco). De tal modo, se aplicará a aquellos países que lo requieran, sujetándose a una condicionalidad razonable y proporcional (a diferencia del antiguo programa de compras ilimitadas de deuda pública [OMT], puesto en práctica durante la gran recesión de 2008, el cual estigmatizaba al país que recurría al mismo dadas sus severas exigencias) (Lastra Leralta, 2016: 109; Ruiz Ojeda, 2020: 385; Aranda Álvarez, 2020: 93). Por el contrario, el nuevo mecanismo no aparece ligado a requisitos fijos, rígidos o estrictos, de carácter predeterminado.

Aun así, la excesiva falta de precisión acerca de cuándo y cómo emplear esta herramienta por parte del órgano de gobierno del instituto emisor, lo que sucederá «cuando se observe una dinámica injusta y desordenada en los mercados que amenace la transmisión de la política monetaria de la zona euro», ha generado una cierta incertidumbre, dado el gran margen de discrecionalidad para intervenir que se ha dejado en manos de aquel. A esta idea contribuye la constatación del carácter genérico que presentan los criterios dispuestos para hacer posible la intervención, los cuales no implican condiciones en sentido propio, sino la insistencia en exigencias ya en vigor, esto es: que el Estado en cuestión cumpla con el marco fiscal europeo, no viéndose sujeto a un procedimiento por déficit y desequilibrio macroeconómico excesivo determinado por la Comisión Europea; y que cumpla con los compromisos y reformas que establece el Fondo de Recuperación de la Unión observando las recomendaciones comunitarias fijadas cada semestre. Además, se llevará a cabo un estudio acerca de la sostenibilidad de la deuda, analizándose otras variables numéricas no detalladas; mas todo ello supeditado a la evaluación cualitativa del consejo de gobierno del Banco, lo que ha de considerarse, más bien, un inteligente rasgo de flexibilidad que facilita su activación conforme a un juicio de oportunidad, al no tener que atenerse aquel a un procedimiento riguroso y exigente, tal que antaño.

El buen funcionamiento de esta herramienta disuasoria, la cual hace efectiva la solidaridad al tiempo que descarta los riesgos de ruptura de la zona euro, permitirá a aquel centrarse en su mandato original: vigilar la estabilidad de los precios y conducir el IPC agregado a un horizonte, a medio y largo plazo, del 2 %. Además, con este sustancial refuerzo, los cometidos del Banco

Central Europeo se aproximarán a los del instituto emisor de cualquier Estado federal del mundo, que interviene, ordinaria y extraordinariamente, cuando se lo necesita para evitar la fragmentación financiera de su área de regulación.

Los efectos de la pandemia y de la guerra en Ucrania, paradójicamente, han permitido abrir y transitar por un camino prometedor, imprevisible antes de su aparición. No en vano, la Unión introdujo un *cambio de paradigma*: un precedente muy significativo, con una emisión masiva de deuda conjunta con la que financiar sus políticas. La transformación de la gobernanza económica de la Unión Europea comenzaba así a vislumbrarse con tan considerables avances, necesarios, sin duda, para que la Unión Europea progresase en el proceso de integración política y económica.

Y fue en ese contexto en el que el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron, en la primavera de 2024, la modificación, tan esperada, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, materializando la actualización del marco de gobernanza económica y presupuestaria de la Unión, a fin de adaptarlo a las nuevas necesidades.

III. EL NUEVO PAQUETE LEGISLATIVO DE REFORMAS

La reforma del marco de gobernanza económica de la UEM a través de dos reglamentos y una directiva²⁷ incorpora, por fin, al derecho de la Unión el contenido del título III, referido al llamado Pacto Presupuestario del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, de 2 de marzo de 2012, conforme había previsto el art. 16 de esa norma internacional²⁸. De este modo, se acaba tanto con la excepcionalidad como con la provisionalidad que aquel acuerdo representaba (Martín y Pérez

²⁷ Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo (DO L 2024/1263 de 29.04.2024); Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 2024/1264 de 30.04.2024); y Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 2024/1265 de 30.4.2024).

²⁸ El retraso respecto al plazo de cinco años exigido para la incorporación obligatoria al derecho de la Unión de los contenidos del mencionado Tratado obedece, sin duda, a los efectos económicos causados por la pandemia de COVID-19, la cual provocó un

de Nanclares, 2012: 407; De Gregorio Merino, 2013: 58), integrando en el marco jurídico de la Unión Europea sus principales determinaciones.

La reforma viene a flexibilizar la obtención de la meta que aquel tratado venía a reiterar, consistente en conseguir a toda costa el equilibrio o, incluso, el superávit presupuestario por medio de ajustes tan severos e indiscriminados²⁹ que comprometían el crecimiento económico (Carrera Hernández, 2020b: 33; Gómez Urquijo, 2012: 532). Se ha tenido así en cuenta la experiencia de la pandemia, que implicó una suspensión de las reglas contenidas en el Pacto y el subsiguiente llamamiento a su aplicación en atención a las circunstancias específicas de los Estados miembros.

Las condiciones creadas por la guerra de agresión rusa a Ucrania han suscitado un nuevo escenario de crisis y consiguiente freno al crecimiento, caracterizado por el aumento de los niveles de deuda y tipos de interés, que han pesado, si bien no parece que suficientemente en vistas del pertinaz rigor del que hace gala, en el nuevo paquete legislativo aprobado.

La reforma afecta tanto al *componente preventivo* como al *corrector* del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, al tiempo que modifica, haciéndolos así más estrictos, los requisitos aplicados a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Dichos cambios, como seguidamente se apreciará al analizar los referidos a los dos pilares del Pacto que son objeto de comentario, aun manteniendo los objetivos fundamentales en materia de disciplina presupuestaria, control del déficit y sostenibilidad de la deuda pública, renovados en el Pacto Presupuestario, constituyen, con todo, un avance al representar un equilibrio entre posiciones antagónicas defendidas por los «halcones», partidarios de una estricta ortodoxia fiscal, y las «palomas», favorables a flexibilizar esas reglas. Aun así, aquel se halla inclinado en favor de aquellos, dada la permanente exigencia de contención financiera que inspira sus líneas fundamentales. De ahí las incertidumbres que genera su aplicación.

Pues, aunque se desee combinar la voluntad de acomodar las exigencias a las capacidades de los Estados miembros, en atención a la creciente heterogeneidad de las situaciones fiscales que a aquellos afectan, con la firme voluntad de no renunciar a los fines que han venido inspirando al Pacto

cambio muy notable en el escenario existente, llevando a reinterpretar, de forma más flexible y abierta, las previsiones del llamado Pacto Presupuestario.

²⁹ El cumplimiento con la llamada «regla de oro», exigente del equilibrio o superávit presupuestario, obligaba, conforme al art. 3.1 TECEG, a que el saldo estructural anual de las Administraciones públicas de cada Estado parte, excluidas las medidas puntuales y de carácter temporal, alcanzara el objetivo específico a medio plazo definido en el PEC revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 % PIB a precios de mercado.

desde su creación³⁰, los cuales se resumen en el firme deseo de garantizar el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas y de unos presupuestos equilibrados a fin de preservar la estabilidad del euro, lo cierto es que la emergencia de un escenario europeo marcado por el débil crecimiento y la inflación dificulta grandemente la consecución de esos objetivos. No en vano, la renovación de las reglas restrictivas del gasto público imposibilitará a los países más endeudados la realización de las reformas e inversiones públicas que las economías de la Unión tanto necesitan si desean ganar la competitividad de la que hoy carecen en el ámbito internacional.

De tal modo, la financiación, más allá de la fecha de vencimiento de los Fondos de Recuperación y Resiliencia, de las transiciones energética y digital, de la política industrial y tecnológica, y del aumento del gasto en defensa deberá esperar a la creación de una centralizada capacidad fiscal europea, por ahora no contemplada, dispuesta a subvenir, sin el riesgo de generar desequilibrios macroeconómicos, tales objetivos inaplazables (Feás y Steinberg, 2024: 7).

1. LOS CAMBIOS EN LA DIMENSIÓN PREVENTIVA DEL PACTO

El Reglamento (UE) 2024/1263, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral, afecta apreciablemente al semestre europeo, de conformidad con los arts. 121 y 148 TFUE. Así, aun sin desvirtuar su arquitectura básica³¹, por la que sigue encomendando la vigilancia fiscal al Consejo y a la Comisión, con la participación, ahora más acusada, del Parlamento Europeo, los cuales deberán asegurar el alineamiento de las acciones económicas y presupuestarias ajustándose a las normas acordadas previamente en el ámbito de la Unión Europea, presenta como principal novedad la adopción de un *enfoque diferenciado con respecto a cada Estado miembro*.

La reforma se muestra así atenta a su distinta situación fiscal y presupuestaria, algo que se venía largamente reclamando, dada la demostrada insensibilidad de la normativa originaria para reconocer esa evidencia. Ello implicaba, hasta el presente, tratar de manera igual a Estados miembros que se encontraban en posiciones de partida diferentes, con los perjuicios que de aquí se derivaban (Porras Ramírez, 2020: 66). Consiguientemente, aunque se continúe, como no podría ser de otro modo, con la formulación y supervisión

³⁰ Reglamentos (CE) 1466/97 y (CE) 1467/97 del Consejo, y Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997.

³¹ Expuesta en el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, que el Reglamento (UE) 2024/1263 deroga y reemplaza.

de la aplicación de las orientaciones generales de política económica de los Estados miembros y de la Unión, teniendo en cuenta las recomendaciones específicas por país y la recomendación general sobre política económica de la zona euro, y las orientaciones en materia de empleo, incluyendo los principios del pilar europeo de derechos sociales³², se contempla la exigencia de presentación, evaluación y aprobación de los *planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo de los Estados miembros*, así como el seguimiento de su aplicación a través de los informes anuales de situación.

De este modo, se permiten *trayectorias fiscales plurianuales* específicas a cada Estado miembro, que habrán de combinarse con la supervisión multilateral y el respeto al principio general de igualdad de trato. Se adapta así a cada caso concreto la reclamación que persigue a toda costa el equilibrio o, incluso, la consecución del superávit presupuestario. A tal fin, se parte de una evaluación apriorística de la viabilidad de la estrategia fiscal de cada país, en atención a la sostenibilidad de su deuda, lo que permitirá clasificar a aquellos conforme a niveles de riesgo, mediante una metodología acordada de forma conjunta.

A esos efectos, la *trayectoria de referencia* constituye uno de los dos pilares fundamentales de la reforma acometida. Así, a modo de condición previa, aquella se transmite por parte de la Comisión al Estado miembro que se halle incurso en una situación de deuda pública superior al 60 % del PIB o de déficit público mayor al 3 % del PIB³³, cifras de referencia estas que se dispusieron cuando se implantó el euro y que, aun careciendo, en buena medida, hoy de sentido dada su evidente arbitrariedad, se ha deseado mantener. Al fijar esa trayectoria individualizada y basada en el riesgo se busca que, tras un período de ajuste presupuestario de cuatro años, ampliable por un máximo de tres, si se llevan a cabo las reformas e inversiones acordadas, la deuda pública del Estado afectado decrezca apreciablemente (siga una «senda descendente verosímil») o se mantenga a medio plazo en «niveles prudentes por debajo del 60 %», al tiempo que el déficit público desciende por debajo del 3 %³⁴.

No obstante, cautelarmente, la trayectoria de referencia ha de cumplir con dos *salvaguardias*, ciertamente muy exigentes: la de *sostenibilidad de la deuda* y la de *resiliencia del déficit*. La primera obliga a que la ratio de deuda pública —variable esta, no hay que olvidar, muy ligada al déficit y al PIB, y, por tanto, de carácter no autónomo en tanto que resultante de aquellos— descienda una media anual mínima del 1 % del PIB cuando la correspondiente al Estado supere el 90 %, o disminuya el 0,5 % del PIB cuando la deuda de

³² Arts. 3 y 4 del Reglamento (UE) 2024/1263.

³³ Art. 5 del Reglamento (UE) 2024/1263.

³⁴ Art. 6 del Reglamento (UE) 2024/1263.

aquel se halle entre el 60 % y el 90 %³⁵. Es, pues, un mandato de ajuste probablemente condenado a la ineffectividad, por lo complejo y difícil de llevar a cabo si no concurren las condiciones que favorezcan un crecimiento considerable. De esta valoración crítica no lo libra el hecho de aplicarse con gradualidad, al haberse previsto que su ejecución se lleve a efecto durante un período de tiempo que cabe considerar insuficiente, dados los abultados niveles de deuda alcanzados por muchos Estados tras la pandemia, lo que impedirá a estos alcanzar los exigentes umbrales de referencia estimados aceptables. Aun así, como principal dato positivo ha de destacarse que la reforma ha suprimido, cuando menos, la exigencia, de todo punto inverosímil, contemplada en el art. 4 del TECG, que imponía la reducción anual de una vigésima parte de la deuda pública.

Por su parte, la segunda salvaguardia, que obligará también a los Estados a realizar un acomodo restrictivo muy significativo, es aquella que requiere que el ajuste fiscal prosiga y, por tanto, no se detenga hasta que el Estado miembro alcance un déficit que proporcione un «margen común de resiliencia», en términos estructurales, del 1,5 % del PIB, en relación con el valor de referencia del déficit del 3 % del PIB. Con esta reforzada previsión, excesivamente inflexible en sus términos, pues ordena que la mejora anual del saldo primario estructural para alcanzar ese exigente valor requerido sea del 0,4 % del PIB, que se reducirá a razón de 0,25 % del PIB en caso de ampliación del período de ajuste³⁶, se quiere generar una suerte de reserva de seguridad, un granero para tiempos difíciles, que permita la elaboración de los presupuestos nacionales futuros, disponiendo los Estados, a esos efectos, de un límite menos restrictivo en las previsiones de gasto para afrontar situaciones que así lo precisen.

Se fía así únicamente a la reducción del gasto de los Estados y no a un fondo de solidaridad europeo la obtención de un colchón individual de recursos que permita a aquellos contar con una capacidad fiscal propia para salir, por sus propios medios, de las crisis que les puedan afectar. Esa insistencia en el ajuste presupuestario entra en contradicción tanto con el Informe Letta sobre el futuro mercado único europeo³⁷ como con el Informe Draghi sobre el fortalecimiento de la competitividad europea³⁸, que recomiendan, recurriendo a argumentos complementarios, la articulación de una estrategia común europea que promueva la realización urgente de importantes inver-

³⁵ Art. 7 del Reglamento (UE) 2024/1263.

³⁶ Art. 8 del Reglamento (UE) 2024/1263.

³⁷ Disponible en: <https://is.gd/lkHWFm>.

³⁸ Disponible en: <https://is.gd/88FnXs>.

siones en reformas para hacer posible la transición a un modelo de crecimiento, favorecedor de la competitividad de las economías europeas en el complejo escenario geopolítico internacional presente.

A su vez, el otro gran pilar de la reforma legislativa en lo que esta afecta a la dimensión preventiva del Pacto se refiere a los novedosos *planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo*, que, conforme a la regulación que los incorpora, deberá presentar cada Estado miembro a la Comisión y al Consejo aun si se encuentra en situación de equilibrio, a fin de así mantenerlo tras recibir por parte de aquella unas *orientaciones previas* acerca del marco subyacente de previsión de deuda pública a medio plazo y sus resultados, sus previsiones macroeconómicas y sus hipótesis, y la trayectoria de referencia, o la información técnica, y el saldo primario estructural correspondientes³⁹. Como excepción, se contempla que un Estado miembro no esté obligado a presentar un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo, ni el consiguiente informe anual de situación, cuando se halle sujeto a un programa de ajuste macroeconómico con arreglo al Reglamento 472/2013. Mas, si ya lo tuviere, será tenido en cuenta para el diseño del programa indicado⁴⁰.

El Plan incluye una *senda de gasto neto* con sus hipótesis macroeconómicas subyacentes y las medidas fiscales-estructurales previstas para demostrar su conformidad con los requisitos que serán objeto de evaluación. Asimismo, el Plan incluirá la trayectoria de referencia o la información técnica transmitida por la Comisión; explicará cómo garantizará el Estado miembro la realización de las reformas e inversiones a las que se compromete, de acuerdo con los retos y recomendaciones identificados en el semestre europeo, y cómo abordará las prioridades comunes de la Unión⁴¹. Previamente, cada plan habrá sido presentado, discutido y aprobado en el correspondiente Parlamento estatal, que contará, a esos efectos, con toda la información adicional pertinente a fin de disipar cualquier crítica relativa a su desconocimiento por parte de la ciudadanía y, por tanto, en orden a asegurar su legitimidad democrática.

Con prudente flexibilidad, cuando un Estado miembro se comprometa a efectuar reformas e inversiones detalladas de carácter estructural, cabe que solicite *la ampliación del período de ajuste*, hasta tres años, siempre que cumpla con ciertos requisitos, los cuales se resumen en que tales reformas: se funden en hipótesis creíbles y prudentes; supongan una mejora del potencial de crecimiento y resiliencia de la economía del Estado; apoyen su sostenibilidad fiscal; supongan una mejora sustancial de sus finanzas públicas a medio plazo, reduciendo la ratio

³⁹ Art. 9 del Reglamento (UE) 2024/1263.

⁴⁰ Art. 32 del Reglamento (UE) 2024/1263.

⁴¹ Art. 13 del Reglamento (UE) 2024/1263.

gasto público/PIB o aumentando la ratio ingresos públicos/PIB; y se acomoden a las recomendaciones y prioridades de la Unión⁴².

Haciendo, también, gala de realismo se contempla la *posibilidad de revisar el Plan* una vez en vigor, si así lo solicita a la Comisión el correspondiente Estado miembro, a más tardar doce meses antes de que finalice su conclusión. Para ello habrán de alegarse y demostrarse «circunstancias objetivas que impidan su aplicación en ese período». La autorización de la revisión conllevará que la Comisión elabore una nueva trayectoria de referencia⁴³.

En todo caso, como era de prever, la ejecución insatisfactoria de las reformas e inversiones comprometidas en el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo será tenida en cuenta por el Consejo y la Comisión a la hora de exigir medidas correctoras específicas al Estado miembro infractor, lo que obligará a aquel a presentar un plan fiscal-estructural nacional revisado⁴⁴. Corresponde así al Consejo, siguiendo una recomendación de la Comisión, establecer la senda de gasto neto del Estado miembro y refrendar los compromisos de reformas e inversiones que justifican una ampliación del período de ajuste⁴⁵. Será, también el Consejo quien, a instancias de la Comisión, recomendará a un Estado miembro presentar un plan revisado⁴⁶. En caso de incumplimiento por parte de aquel, el Consejo, siguiendo a la Comisión, recomendará al Estado miembro de que se trate que la trayectoria de referencia sea, por norma general, su senda de gasto neto⁴⁷. Y también el Consejo, si un Estado incumple los compromisos de inversiones y reformas que sustentan la ampliación de su período de ajuste, podrá recomendar una senda de gasto revisada por un plazo más breve⁴⁸.

La aplicación de los planes exige un decidido control de seguimiento. Así, cada Estado miembro presentará a la Comisión un *informe anual de situación*, que se hará público, en el cual se dará cuenta de los avances en la aplicación de la senda de gasto neto establecida por el Consejo y de la ejecución de las reformas e inversiones comprometidas. En atención a ello, el Consejo, a propuesta de la Comisión, efectuará la evaluación correspondiente de la situación socioeconómica de los Estados miembros, en el marco del semestre europeo, dirigiéndoles las correspondientes recomendaciones⁴⁹.

⁴² Art. 14 del Reglamento (UE) 2024/1263.

⁴³ Art. 15 del Reglamento (UE) 2024/1263.

⁴⁴ Art. 31 del Reglamento (UE) 2024/1263, en relación con el Reglamento (UE) 1176/2011.

⁴⁵ Art. 17 del Reglamento (UE) 2024/1263.

⁴⁶ Art. 18 del Reglamento (UE) 2024/1263.

⁴⁷ Art. 19 del Reglamento (UE) 2024/1263.

⁴⁸ Art. 20 del Reglamento (UE) 2024/1263.

⁴⁹ Art. 21, en relación con el art. 4.1 del Reglamento (UE) 2024/1263.

Complementariamente, la Comisión efectuará un *seguimiento* de esos planes. En particular, creará una *cuenta de control* para llevar un registro de las desviaciones acumuladas, al alza y a la baja, del gasto neto observado con respecto a la senda de gasto neto establecida por el Consejo. Y, así, en dicha cuenta de control se registrarán los débitos y los créditos consiguientes⁵⁰. De este modo, se sustituye —lo que constituye, sin duda, un acierto de la reforma— el uso que hasta entonces se producía de una variable no observable, basada en el complejo cálculo del déficit estructural, por una regla de gasto observable, no discutible, fundada en el cumplimiento o incumplimiento de la senda de ajuste, atendiendo a la evolución anual del gasto primario neto (Feás y Steinberg, 2024: 3-4).

En el Reglamento se insiste en el papel relevante que juegan otras instancias de verificación previstas, si bien de carácter únicamente consultivo, como son las *instituciones fiscales independientes*⁵¹ y el Consejo Fiscal Europeo⁵², que deberán evitar que las decisiones no dependan solo de órganos políticos, tentados a actuar conforme a criterios no objetivos, más bien basados en juicios de mera conveniencia u oportunidad.

En cualquier caso, el Reglamento contempla, prudentemente, una *cláusula general de salvaguardia* conforme a la cual el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar una recomendación que permita a los Estados miembros desviarse, durante un año ampliable durante otro más de una vez, de su senda de gasto neto en caso de grave recesión económica en la zona euro o en la Unión en su conjunto, siempre que no se ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo⁵³. De igual modo, se prevé la existencia de *cláusulas de salvaguardia nacionales*, de acuerdo con las cuales el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar una recomendación que permita a un Estado miembro, durante el plazo que estime oportuno, el cual cabrá ampliar a solicitud de aquel por períodos de un año, desviarse de su senda de gasto neto establecida cuando circunstancias excepcionales sobre las cuales no tenga control alguno incidan significativamente en sus finanzas públicas, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo⁵⁴.

Finalmente, introduciendo una clara mejora de la arquitectura institucional de la gobernanza económica y presupuestaria de la UEM, largamente reclamada (De Sousa, 2004: 31; Blanke, 2022b: 574), se refuerza la función de control que el Parlamento Europeo desempeña en el semestre europeo,

⁵⁰ Art. 22 del Reglamento (UE) 2024/1263.

⁵¹ Art. 23 del Reglamento (UE) 2024/1263.

⁵² Art. 24 del Reglamento (UE) 2024/1263.

⁵³ Art. 25 del Reglamento (UE) 2024/1263.

⁵⁴ Art. 26 del Reglamento (UE) 2024/1263.

fortaleciendo así la transparencia y la rendición de cuentas, al tiempo que se insiste en su necesaria implicación en el llamado «diálogo económico», en el que se ven involucradas las demás instituciones de la Unión. A tales efectos, se dispone que no solo habrá de recibir de la Comisión toda la información precisa acerca de los planes fiscales-estructurales a medio plazo que hayan sido presentados por los Estados miembros y de la evaluación global que aquella haga de dichos planes, sino que se determina que la comisión competente del Parlamento Europeo podrá requerir la comparecencia de la Comisión ante ella. Además, no solo su presidente, sino también el del Consejo, el del Eurogrupo o, en su caso, incluso el del Consejo Europeo podrán ser llamados a dar testimonio y justificación de sus actuaciones ante el Parlamento⁵⁵. Se logra así, al recuperar el equilibrio institucional roto por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM, que los resultados de la supervisión multilateral llevada a cabo por el Consejo y la Comisión puedan ser objeto de un control de oportunidad o conveniencia por parte del Parlamento Europeo, contribuyendo de ese modo a que un componente esencial de la gobernanza económica de la Unión adquiera la legitimación democrática de la que, en buena medida, hasta entonces carecía.

2. LOS CAMBIOS EN LA VERTIENTE CORRECTORA DEL PACTO

Como es sabido, conforme al art. 126 TFUE y el Protocolo n.º 12, los Estados miembros están obligados a evitar déficits públicos excesivos o, en su caso, garantizar su pronta corrección. La aplicación estricta de las reglas fiscales sustentando la supervisión multilateral se considera así la contrapartida a un marco de vigilancia basado en el riesgo, que permite sendas fiscales individualizadas a cada Estado miembro. A este respecto, el objetivo perseguido con la reforma promovida por el Reglamento 2024/1264 ha sido simplificar y aclarar dicho procedimiento, considerado hasta ahora «muy rígido, prolongado y complejo» (Palmstorfer, 2022: 717), el cual, no obstante, se mantiene incólume en sus rasgos básicos, en su afán por reconducir y, en su caso, penalizar las desviaciones en el mantenimiento de la disciplina presupuestaria y la salvaguardia de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Así, dicho procedimiento se activa por el incumplimiento del valor de referencia del déficit del 3 % del producto interior bruto, buscando contrarrestar su superación, y también cuando se constata que la deuda estatal es excesiva al rebasar el umbral del 60 %, lo que exige, asimismo, su reducción gradual a fin de que se sitúe por debajo de esa cifra, ya consolidada. No en

⁵⁵ Arts. 27 y 28 del Reglamento (UE) 2024/1263.

vano, el déficit y la deuda son magnitudes estrechamente ligadas entre sí que, solo una vez reducidas hasta los límites estimados convenientes por la ortodoxia fiscal y convertidos en norma de obligatorio cumplimiento, pretenden asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En cualquier caso, en uno y otro supuesto, la evaluación sigue siendo competencia, como no podía ser de otro modo, de la Comisión y del Consejo, pudiendo activarse el procedimiento en virtud del criterio del déficit o de la deuda. Así, el *procedimiento de déficit excesivo sobre la base del criterio del déficit* se iniciará, a instancias de la Comisión, cuando la ratio déficit público/PIB exceda el valor de referencia del 3 %. Dicho procedimiento, que trae causa de un informe de la Comisión dictaminado por el Consejo Fiscal Europeo, del que se informa tanto al Estado afectado como al Consejo, puede desembocar, por decisión de este, en la exigencia de un severo ajuste estructural anual mínimo del 0,5 del PIB. Su incumplimiento podrá dar lugar a multas de hasta el 0,05 % del PIB, que el Estado miembro afectado deberá pagar cada seis meses, hasta que el Consejo confirme la adopción de medidas eficaces⁵⁶.

A lo sumo, y a los efectos de librar de la aplicación del procedimiento por déficit excesivo, la reforma reglamentaria suprime ambigüedades, determinando mejor cuándo considera que el exceso alcanzado en el déficit público por un Estado miembro con respecto al valor de referencia se debe reputar *excepcional*, conforme a lo dispuesto en el art. 126.2 a) TFUE. Así sucederá cuando se constate la existencia de una recesión económica grave en la zona euro o en la Unión en su conjunto determinada por el Consejo o se aprecien circunstancias excepcionales fuera del control por parte del Gobierno que incidan significativamente en las finanzas públicas del Estado miembro. También, el nuevo Reglamento especifica en qué ocasiones el exceso de déficit se ha de estimar *temporal*, lo que se determinará cuando las previsiones presupuestarias facilitadas por la Comisión indiquen que dicho déficit se situará por debajo del valor de referencia al término de la grave recesión económica o de las circunstancias excepcionales antes mencionadas⁵⁷. Pero nada se indica en el nuevo Reglamento en referencia a aquellas situaciones en las que la proporción entre el déficit y el PIB haya descendido «sustancial y continuadamente, y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia», ya que esta valoración se sigue dejando al criterio discrecional, basado en informes técnicos, de la Comisión y del Consejo, por lo que no se ha considerado necesario realizar mayores aclaraciones al respecto⁵⁸.

⁵⁶ Art. 12 del Reglamento 2024/1264.

⁵⁷ Art. 2.1 del Reglamento 2024/1264.

⁵⁸ Como se sabe, este último ha sido el supuesto que se ha aplicado a España, que se ha librado de la apertura del procedimiento de referencia en 2024, por decisiones de la

No obstante, la mayor novedad la presenta, en todo caso, la regulación del *procedimiento de déficit excesivo basado en el criterio de la deuda*, que se centrará, de conformidad con la reforma efectuada en la dimensión preventiva del Pacto, en las desviaciones producidas respecto de la senda de gasto neto. Por tanto, se considerará que la ratio de deuda con relación al PIB «disminuye suficientemente y se aproxima a un ritmo satisfactorio al valor de referencia», conforme al art. 126.2 b) TFUE, cuando el Estado miembro afectado se ajuste fielmente a la senda de gasto neto a la que se ha comprometido. Mas, si la Comisión detecta desviaciones en la cuenta de control que superan anualmente el 0,3 % del PIB o el 0,6 % del PIB acumulado, emitirá un informe solicitando la iniciación del procedimiento correspondiente⁵⁹.

Una vez incoado y sustanciado aquel por el incumplimiento de los requisitos de uno de estos criterios (déficit y deuda) o de ambos, la Comisión evaluará periódicamente si el Gobierno del Estado miembro incurso en el procedimiento ha adoptado medidas eficaces para corregir el desajuste, enviando una recomendación al Consejo para que decida si pone fin a las sanciones que acuerde o si debe, por el contrario, mantenerlas o, incluso, reforzarlas. En la redacción de su informe, en referencia a la evaluación del cumplimiento de los criterios de déficit o deuda, la Comisión valorará determinados factores a tener muy en cuenta, los cuales se refieren, entre otros, al grado de dificultad en materia de deuda pública, la evolución de la situación presupuestaria, la evolución de la situación económica, los avances en la ejecución de las reformas e inversiones, y el aumento de la inversión pública en defensa. Estos, y cualesquiera otros considerados pertinentes, serán evaluados globalmente, de forma equilibrada, por la Comisión y el Consejo, siendo este último quien decidirá al respecto si existe o no incumplimiento, lo que le permite contar con un margen de discrecionalidad muy apreciable, lo cual, si bien introduce un rasgo de flexibilidad evitando dogmatismos, ha sido frecuentemente criticado, habida cuenta de su aplicación desigual a lo largo de la historia reciente según a qué Estados, en función de su peso político (Adamski, 2012: 1345).

En todo caso, el Estado miembro afectado deberá tomar decisiones efectivas en el plazo fijado conforme a las recomendaciones del Consejo, además de aplicar una *senda de gasto neto correctiva* que garantice el ajuste al

Comisión y del Consejo, al haberse acreditado que el déficit alcanzó el 3,6 % del PIB en 2023, habiendo sido en 2020 del 10,1 %. Las previsiones son que al finalizar 2024 el déficit público español llegue al 3 % del PIB y continúe descendiendo en 2025. Disponible en: <https://is.gd/CLusTV>.

⁵⁹ Art. 2.2 del Reglamento 2024/1264.

valor de referencia establecido⁶⁰. El Consejo comprobará su adopción y puesta en práctica, en respuesta a sus advertencias, informando al Consejo Europeo⁶¹ y al Parlamento Europeo⁶². En vistas de ello, podrá reforzar las sanciones o derogar todas o algunas de sus decisiones, e, incluso, suspender el procedimiento. Aun así, durante el período transitorio, que se desarrollará a lo largo de los años 2025, 2026 y 2027, se faculta a la Comisión para que ajuste el valor de referencia en el marco del procedimiento de déficit excesivo, a fin de tener en cuenta el aumento de los pagos de los intereses a la hora de fijar la senda correctiva. Se busca así no comprometer los efectos positivos generados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia durante esos años.

IV. CONCLUSIONES

La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobada en la primavera de 2024, implica el mantenimiento del modelo de ortodoxia fiscal que animó su creación y que fue confirmado por medio del Six Pack y del Pacto Presupuestario, incorporado al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM. Se reitera así la apuesta de la zona euro por la adopción vinculante de políticas de austeridad, ancladas en el riguroso establecimiento de límites arbitrarios de déficit y deuda, los cuales dificultan a los Estados miembros afectados por las crisis la aplicación de estímulos fiscales que contribuyan a su superación. Y así se advierte de forma contradictoria con el actual escenario económico internacional, marcado por el débil crecimiento y la exigencia de reformas e inversiones para mejorar la competitividad.

El nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento se desvincula de la creación de una auténtica política fiscal común, lo que sigue constituyendo, más allá del paréntesis que supuso la pandemia con la dotación de los fondos de solidaridad Next Generation EU, una carencia muy notable de la unión económica y monetaria, área esta siempre amenazada por la fragmentación. Y es que, si se quiere que la estabilidad presupuestaria y la disciplina y la consolidación fiscal actúen sin afectar al crecimiento, dañando el bienestar social, será necesario dotar a la Unión de un instrumento o capacidad fiscal común que permita respaldar políticas contracíclicas. De lo contrario, será difícil avanzar en pos de la cohesión económica y social.

⁶⁰ Art. 3 del Reglamento 2024/1264.

⁶¹ Art. 4 del Reglamento 2024/1264.

⁶² Art. 126.2.11 TFUE.

Lo dicho no impide reconocer las mejoras introducidas por la reforma del PEC, que flexibilizan sus exigencias, tratando de acomodarlas a las capacidades de los Estados miembros. Tales mejoras se reflejan tanto en la vertiente preventiva como en la correctora del PEC. Así, en relación con la primera, destaca la voluntad de tener en cuenta la heterogeneidad de situaciones fiscales de los Estados miembros, estableciendo un enfoque diferenciado a través de la adopción de planes fiscales estructurales nacionales a medio plazo, que fijan una senda de gasto neto a cumplir conforme a una trayectoria de referencia individualizada. Y, en relación con la vertiente correctora, la simplificación y aclaración del procedimiento, con la supresión de ambigüedades, merman un tanto la excesiva discrecionalidad que sigue en manos de la Comisión y del Consejo, instituciones estas que continúan siendo, no obstante, fuente de decisiones no siempre justificables.

Bibliografía

- Adamski, D. (2012). National power games and structural failures in the european macroeconomic governance. *Common Market Law Review*, 49 (4), 1319-1364. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2012066>.
- Aranda Álvarez, E. (dir.) (2020). *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aranda Álvarez, E. (2021). *Los efectos de la crisis del COVID-19 en el Derecho constitucional económico de la Unión Europea. Una oportunidad para repensar la relación entre estabilidad presupuestaria y gasto público*. Madrid: Marcial Pons. Disponible en: <https://doi.org/10.23071/j.ctv2zp4zrh>.
- Bertoncini, Y. (2013). *Eurozone and democracy: a misleading debate*. Paris: Jacques Delors Institute. Disponible en: <https://is.gd/5c02Tg>.
- Blanke, H. J. (2022a). Art. 120: conduction of economic policies. En H. J. Blanke y R. Böttner (eds.). *Treaty on the functioning of the European Union. A commentary* (pp. 517-552). Heidelberg: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/16559_2022_35.
- Blanke, H. J. (2022b). Art. 121: coordination of Economic Policies. En H. J. Blanke and R. Böttner (eds.). *Treaty on the functioning of the European Union. A commentary* (pp. 553-596). Heidelberg: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/16559_2022_37.
- Carrera Hernández, F. J. (2020a). Del Mecanismo Europeo de Estabilidad al nuevo Mecanismo de Reconstrucción y Resiliencia. ¿Ha sido necesaria una pandemia para reforzar la solidaridad financiera en la Unión Europea? *Revista Española de Derecho Europeo*, 75, 9-53. Disponible en: https://doi.org/10.37417/REDE/num75_2020_514.
- Carrera Hernández, F. J. (2020b). El «Six Pack» y el «Two Pack». ¿Más allá de las competencias atribuidas en los Tratados? En E. Aranda Álvarez (dir.). *Las impli-*

- caciones constitucionales de la gobernanza económica europea* (pp. 33-58). Valencia: Tirant lo Blanch.
- De Gregorio Merino, A. (2012). Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: mechanisms of financial assistance. *Common Market Law Review*, 49 (5), 1613-1645. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2012093>.
- De Gregorio Merino, A. (2013). El Derecho de la Unión y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria. *Revista Española de Derecho Europeo*, 45, 27-60.
- De Gregorio Merino, A. (2022). El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 71, 11-26. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.71.01>.
- De Sousa, H. Z. (2004). *The future of the Stability and Growth Pact as a tool for economic policy co-ordination*. Paris: Institut Delors. Disponible en: <https://is.gd/YzGOGL>.
- De Witte, B. (2013). *Using International Law in the Euro Crisis* (Arena Working Papers, 4). Centre for European Studies, University of Oslo. Disponible en: <https://is.gd/r60r8q>.
- De Witte, B. (2021). The European Union's COVID-19 recovery Plan: the legal engineering of an economic policy shift. *Common Market Law Review*, 58 (3), 635-682. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2021046>.
- Feás, E. y Steinberg, F. (2024). Las nuevas reglas fiscales europeas: valoración e implicaciones para España. *Real Instituto Elcano*, 15-01-2024. Disponible en: <https://is.gd/5Oq9ZP>.
- Ferri, D. (2020). The role of the European Union State Aid Law as a «risk management tool» in the COVID-19 crisis. *European Journal of Risk Regulation*, 12 (1), 176-195. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/err.2020.71>.
- Fiscaro, M. (2019). Rule of law conditionality in European Union funds. *European Papers: Journal on Law and Integration*, 4 (3), 695-722.
- Gómez Urquijo, L. (2012). El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 42, 521-541.
- Gräbner, C., Heimberger, P., Kapeller, J. y Shütz, B. (2020). Is the Eurozone disintegrating? Macroeconomic divergence, structural polarisation, trade and fragility. *Cambridge Journal of Economics*, 44 (3), 647-669. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/cje/bez059>.
- Habermas, J. (2011). *Zur verfassung Europas. Ein essay*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Ioannidis, M. (2016). Europe's new transformations: how the economic constitution changed during the Eurozone crisis. *Common Market Law Review*, 53 (5), 1237-1316. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2016115>.
- Kirst, N. (2021). Rule of law conditionality: the long-awaited step towards to a solution to the rule of law crisis in the European Union? *European Papers: Journal on Law and Integration*, 6, 101-110.

- Lacny, J. (2021). The rule of law conditionality under regulation no. 2020/2092. Is it all about the money? *Hague Journal of Rule of Law*, 13, 79-105. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s40803-021-00154-6>.
- Lamadrid, A. y Buendía Sierra, J. L. (2020). A moment of truth for the European Union: a proposal for a State Aid Solidarity Fund. *Journal of European Competition Law and Practice*, 11, 121-145.
- Larch, M., Noord, P. y Jonung, I. (2010). *The Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession*. Brussels: European Commission. Disponible en: <https://is.gd/Yywj6H>.
- Lastra Leralta, R. M. (2016). Lender of last resort and banking union. En J. E. Castañeda, D. G. Mayes y G. Wood. *European banking union: prospects and challenges* (pp. 109-128). London; New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315695464-7>.
- López Escudero, M. (2015). La nueva gobernanza económica de la Unión Europea. ¿Una auténtica unión económica en formación? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50, 361-433.
- López Escudero, M. (2023). Protección de los principios del Estado de Derecho en la Unión Europea mediante la condicionalidad financiera. *De Lege Ferenda. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 1, 4-33. Disponible en: <https://doi.org/10.30827/dlf.1.2023.28535>.
- Mangiameli, S. (2021). Covid-19 and European Union. The answer to the health crisis as a way for resuming the process of European integration. *Italian Papers of Federalism*, 1. Disponible en: <https://doi.org/10.24861/2675-1038.v2i2.39>.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2012). El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 42, 397-431.
- Olesti Rayo, A. (2023). Los retos de la gestión del programa Next Generation en la Unión Europea. En J. I. Ugartemendía Eceizabarrena y G. De Martinico (dirs.). *Fondos Next Generation European Union: retos y desafíos. Especial referencia a la gobernanza multinivel territorial* (pp. 25-48). Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Palmstorfer, R. (2022). Art. 126: prohibition of excessive government deficits. En H. J. Blanke y R. Böttner (eds.). *Treaty on the Functioning of the European Union. A commentary* (2 vols.), arts. 20-164 (pp. 689-720). Heidelberg: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/16559_2021_5.
- Porrás Ramírez, J. M.^a (2020). El pacto presupuestario y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea y Monetaria. Balance de un instrumento ajeno al Derecho de la Unión. En E. Aranda Álvarez (dir.). *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea* (pp. 59-82). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Porrás Ramírez, J. M.^a (2021). European Union Next Generation-Europe's recovery and resilience plan: a revolution in economic governance of European Union. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 23 (4), 821-852.

- Ruiz Ojeda, A. (2020). Monetización del déficit público y compra de deuda soberana por el Banco Central Europeo-Sistema Europeo de Bancos Centrales. A propósito de la jurisprudencia *Pringle-Gauweiler-Weiss* del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *InDret*, 2, 358-405. Disponible en: <https://doi.org/10.31009/InDret.2020.i3.12>.
- Sánchez Barrueco, M.^a L. (2021). El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 69, 555-599. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.69.03>.
- Vita, V. (2017). Revisiting the dominant discourse of conditionality in the European Union: the case of European Union spending conditionality. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 116-143. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/cel.2017.4>.
- Weber, A. y Pilz, S. (2022). Art. 122: Solidarity. En H. J. Blanke y R. Böttner (eds.). *Treaty on the Functioning of the European Union. A commentary* (2 vols.), arts. 20-164 (pp. 597-616). Heidelberg: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/16559_2021_2.