

# LAS RECOMENDACIONES EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA: UN EJEMPLO DE MUTACIÓN NORMATIVA

Por ENRIQUE LINDE PANIAGUA \*

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. LA SINGULARIDAD DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA.—2. LAS RECOMENDACIONES DEL ARTÍCULO 249 DEL TCE.—3. ORIENTACIONES GENERALES. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN GLOBAL.—4. LAS RECOMENDACIONES CONMINATORIAS. LA PUBLICIDAD COMO INSTRUMENTO PARA SU EFICACIA.—5. MEDIDAS EXCEPCIONALES DE POLÍTICA ECONÓMICA COMUNITARIA. LAS RECOMENDACIONES PARA EVITAR DÉFICITS PÚBLICOS EXCESIVOS.—6. ORIENTACIONES GENERALES PARA LA POLÍTICA DE TIPOS DE CAMBIO.—7. CONCLUSIONES.

## 1. INTRODUCCIÓN. LA SINGULARIDAD DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA

De acuerdo con el art. 2 del TCE, uno de los instrumentos, o medios principales, de la Comunidad Europea para llevar a cabo lo que enfáticamente se denomina «misión», es el establecimiento de «una unión económica y monetaria» (que junto al establecimiento del mercado común y las políticas y acciones completan el conjunto de instrumentos previstos en el citado Tratado)<sup>1</sup>. La Unión Económica y Monetaria (UEM) es, a su vez,

\* Profesor de Derecho Administrativo de la UNED.

<sup>1</sup> En general sobre la Unión Económica y Monetaria, puede verse: AHUADO QUINTILLÁN, M., NAVASCUÉS GUILLOT, M., *Lecturas sobre Unión Económica y Monetaria Europea*, Madrid, 1998; CARTOU, L., *La politique monétaire de la CEE*, París, 1970; GARCÍA-DURÁN HUET, P., *The Werner plan and the Delors Plan: Similarities*

uno de los instrumentos de la política económica y monetaria, aunque, como suele ser frecuente en el contexto de los Tratados, la claridad no ha sido un exponente del diseño de la misma.

La UEM fue postulada en la década de los años 70 desde el *informe Werner*<sup>2</sup>, que en su anticipación tendría la mayor de sus virtudes y el peor de sus defectos. Así, coincidirá con una etapa en que se inicia la conmovición del orden monetario instaurado en *Bretton Woods*<sup>3</sup>, o lo que es lo mismo con convulsiones en el sistema monetario internacional, de modo que los Estados miembros de las Comunidades Europeas dejarán a un lado el ambicioso proyecto de Werner y se inclinarán por soluciones provisionales que afronten una situación monetaria como la europea, con tipos de cambio totalmente flexibles que, a todas luces, se mostraba incompatible con la pretensión de alcanzar un mercado común. La primera de las soluciones a esta situación fue la creación de la denominada *Serpiente Monetaria Europea*<sup>4</sup>, que pretendía do-

*and Differences*, London, 1993; KENEN, P. B., *Economic and Monetary Union in Europe. Moving beyond Maastricht*, Cambridge, 1995; LARÍNAGA APRAIZ, J. «La Unión Económica y Monetaria en su segunda fase», en *Situación*, 1994/1; LETART, M., *El sistema monetario internacional*, 3.ª ed., Madrid, 1998; LOUIS, J.-V., *Del sistema monetario europeo a la unión monetaria*, Luxemburgo, 1990; MAGNÍFICO, G., *European Monetary Unification*, Edinburgh, 1973; NORMAN D'AUDENHOVE, Ph. de, *Integration économique et monétaire*, Bruxelles-Louvain, 1972; ONTIVEROS, E. y VALERO, F. J., *La UEM en entredicho*, Madrid, 1996; DE RUILOBA SANTANA, E., *La integración monetaria en la Comunidad Económica Europea (Aspectos jurídicos e institucionales)*, Madrid, 1978; VANACLOCHA, F., «Unión Económica y Monetaria» en *Revista de Instituciones Europeas*, 1974 y 1975; VVAA (J. Muns, director) *España y el euro: riesgos y oportunidades*, en Colección Estudios e Informes núm. 9, 1997. Documentos: BANCO DE ESPAÑA, *El Consejo Europeo de Madrid y la Unión Económica y Monetaria Europea*, Boletín Económico, diciembre, 1995; *La Unión Monetaria Europea. Cuestiones fundamentales*, Madrid, 1997; COMISIÓN EUROPEA, *Una moneda para Europa. Libro Verde sobre las modalidades prácticas para la introducción de la moneda única*, Bruselas-Luxemburgo, 1995; INSTITUTO MONETARIO EUROPEO, *El proceso de cambio a la moneda única*, Frankfurt, noviembre, 1995.

<sup>2</sup> El *Informe Werner* puede verse en R. PÉREZ BUSTAMANTE y J. WRANA, *La Unión Económica y Monetaria en Europa: Una introducción histórica*, Madrid, 1999, pp. 83 a 101.

<sup>3</sup> Se denomina sistema monetario de *Bretton Woods*, al surgido de los acuerdos allí suscritos en 1944, en que se dio una paridad fija al dólar en relación con el oro, y se comprometieron los Estados firmantes a declarar un tipo de cambio estable de sus monedas en relación con el dólar.

<sup>4</sup> Sobre el sistema instaurado en *Bretton Woods* y su crisis, vid. por todos, M. BORDO y B. EICHENGREEN, *A retrospective on the bretton woods system. Lessons for international monetary reform*, Chicago, 1993.

tar de cierta estabilidad a las cotizaciones cruzadas de las monedas europeas. Lo cierto es que, este mecanismo de estabilidad no dio el resultado esperado, probablemente por la coincidencia con la crisis económica generalizada, que derivaría del incremento de los precios de petróleo a partir de 1973. El caso es que: ni se consiguió la estabilidad en los cambios, ni se extendió dicho mecanismo a la totalidad de los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

Entre 1978 y 1979, el *Sistema Monetario Europeo*<sup>5</sup> sucederá a la Serpiente Monetaria Europea, de la que heredará gran parte de sus problemas, si bien a partir de 1983 se advertirá un cambio de actitud de las políticas monetarias de los Estados miembros, que pretenderán dar una mayor estabilidad a sus tipos de cambio frente al marco. A finales de los años 80 el éxito de este mecanismo de cambios era evidente (en 1989 se incorporaría España al mecanismo de cambios del SME), y como consecuencia del mismo la necesidad de adoptar soluciones más avanzadas que permitieran culminar el *mercado interior* proyectado por el Acta Única de 1986. Será el *informe Delors*<sup>6</sup>, aprobado en el Consejo Europeo celebrado en Madrid en 1989, el que, en base al *informe Werner*, concrete la estrategia a seguir para instaurar una moneda única en el marco de una Unión Económica y Monetaria. Sin embargo, habría que esperar al Tratado de la Unión Europea de 1992, que reformó el Tratado de la Comunidad Económica Europea, para que la UEM se convierta en un proyecto a realizar en tres etapas<sup>7</sup>.

La Unión Económica y Monetaria (UEM) encierra varias paradojas, que es conveniente poner de manifiesto para facilitar la comprensión de las técnicas jurídicas que vamos a analizar. Así, la UEM, en sentido estricto, no es ni una persona jurídica ni tampoco una organización, pese a la terminología utilizada por el Tratado. Sin embargo, uno de los instrumentos jurídicos de la UEM, el Banco Central Europeo, es una persona jurídica

<sup>5</sup> Vid. el Reglamento CEE 3181/1978 del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativo al Sistema Monetario Europeo (DOCE L 379 de 30/12/1978 y DOCE L 290 de 1/11/1985). Vid. entre los muchos trabajos J. PÉREZ-CAMPANERO, *El sistema Monetario Europeo y el ECU*, Madrid, 1990.

<sup>6</sup> El *Informe Delors* puede verse en R. PÉREZ BUSTAMANTE y J. WRANA, cit., pp. 162 a 188.

<sup>7</sup> Entre los muchos trabajos útiles para comprender el proceso de construcción de la UEM, además de los citados en la nota 1, puede verse: Y.-T. DE SILGUY, *El Euro, historia de una idea*, Barcelona, 1998 y J. BAREA y M. BAREA, *Después de Maastricht, ¿qué?*, Madrid, 1998.

relevante, capaz de dictar reglamentos y, en esta medida, equiparable en algún sentido a las instituciones europeas. No deja de ser por ello sorprendente que el Tratado de la Comunidad Europea, después de considerar a su artículo 2 a la UEM como uno de los instrumentos fundamentales para que la Comunidad realice sus objetivos, no dedique ningún precepto a establecer que es, jurídicamente hablando, la referida Unión. Por otra parte, el Título VII del TCE denominado «Política económica y monetaria», que sugiere la existencia de una sola política, se contradice con el contenido del mismo que hace referencia, por una parte, a la política económica y, por otra, a la política monetaria. Ambas políticas, además, tienen fines, órganos y utilizan técnicas jurídicas bien diferenciadas. Sus diferencias son tan notables que, analizadas singularmente, la política económica comunitaria se correspondería al perfil de una política intergubernamental, mientras que la política monetaria comunitaria sería un fiel ejemplo de una política supranacional. Por lo demás, nos encontramos en un sector, el de la política monetaria, en que no se aplica el mismo ordenamiento comunitario a todos los miembros de la Comunidad Europea, sino que, dependiendo de pertenecer o no al grupo de los Estados que han iniciado la tercera fase de la UEM, se aplican unos u otros preceptos del TCE. La idea de una Europa de dos velocidades tiene aquí su más fiel expresión.

Una de las peculiaridades más sobresalientes de la configuración en el TCE de la competencia sobre la política económica es que los Estados miembros siguen siendo los titulares de sus políticas económicas. Así, a la Comunidad el Tratado de la CE le ha atribuido competencias de coordinación, en cuyo ejercicio, como veremos, tiene un papel preponderante el Consejo Europeo. Por otra parte, y esta circunstancia añade una nota original, los Estados miembros tampoco han transferido la totalidad de sus competencias de coordinación a la Comunidad. En efecto, de acuerdo con el TCE, los Estados miembros deben coordinar entre ellos sus políticas económicas en el seno del Consejo (art. 98 TCE)<sup>8</sup>, considerándolas como una cuestión de interés común (art. 99,1 TCE)<sup>9</sup>.

La referencia que el TCE hace a que los Estados miembros deben coordinar sus políticas económicas en el seno del Consejo, no viene acom-

<sup>8</sup> Se corresponde al artículo 102 A TCE, antes de a la reforma del Tratado de Amsterdam.

<sup>9</sup> Las referencias varias que se hacen en el texto al artículo 99 TCE, se corresponden en todo caso al artículo 103 TCE, antes de la reforma del Tratado de Amsterdam.

pañada de la indicación de cual debe ser el tipo de acto comunitario que deben utilizar los Estados miembros para llevar a cabo dicha coordinación. La primera cuestión que puede suscitarse es en que consiste, desde la perspectiva jurídica, la aludida coordinación en el seno del Consejo. En principio, no parecería razonable reducir la mención al «seno del Consejo» a un mero foro, en que los Estados miembros debieran coordinarse a través de procedimientos y actos extracomunitarios. Pues, de ser así, estaríamos en un nivel inclusive inferior al de una política intergubernamental comunitaria, ya que la coordinación no tendría regulación alguna, ni de los procedimientos, ni de las técnicas jurídicas. Tampoco es suficientemente explícito el artículo 202 TCE<sup>10</sup>, que habilita al Consejo para asegurar la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros, pues dicho precepto se remite a lo dispuesto en el Tratado.

El Consejo de Ministros ha entendido que la habilitación del artículo 99.5 TCE es suficiente como fundamento para actos comunitarios como 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*<sup>11</sup>, aplicable a partir del 1 de julio de 1998, de acuerdo con la Declaración del Consejo de «ECOFIN» y de los Ministros reunidos en el seno de dicho Consejo, de 1 de mayo de 1998<sup>12</sup>. Pero, debe observarse que el artículo 99.5 TCE faculta al Consejo para adoptar *normas*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 252 TCE<sup>13</sup>, sin indicar qué tipo de normas. ¿Puede llegarse a la conclusión de que la coordinación, que tendría por principio vedada la entrada al reglamento, sin embargo pudiera recurrir al reglamento para establecer el procedimiento de coordinación? En el caso que nos ocupa se ha utilizado el reglamento comunitario, de modo original, no como instrumento directo de coordinación, sino de modo indirecto para establecer las reglas para llevar a cabo la coordinación. Así como no es dudoso que el contenido obligatorio de un reglamento no puede considerarse como un instrumento de coordinación, nada impide que los que deben coordinar sus políticas económicas lleguen al acuerdo de cómo deben llevar a cabo dicha coordinación y lo hagan con carácter obligatorio para todos.

<sup>10</sup> Las referencias que se hacen en el texto al artículo 202 TCE se corresponden al artículo 145 TCE, antes de la reforma del Tratado de Amsterdam.

<sup>11</sup> Vid. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), L 209 de 2/8/1997.

<sup>12</sup> Vid. DOCE L 139 de 11/5/1998.

<sup>13</sup> Las referencias que se hacen en el texto al artículo 252 TCE se corresponden al artículo 189 C TCE, antes de la reforma del Tratado de Amsterdam.

Los instrumentos de coordinación en el marco de la política económica son complejos tanto en su gestación como por su contenido. Así, el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* (documento que presentara el Ministro de Finanzas de Alemania a sus colegas comunitarios en vísperas del Consejo Europeo de Madrid, celebrado en noviembre de 1995, que el Consejo Europeo asumiría en forma de Resolución) es la causa del reglamento referido más arriba (Reglamento 1466/97). No parece dudoso que las competencias entrelazadas del Consejo Europeo (de acuerdo con los artículos 2, inciso primero y 4, párrafo primero del Tratado de la Unión Europea)<sup>14</sup> y del Consejo de Ministros (para asegurar la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros, de acuerdo con los artículos 202 TCE y 99.5 del TCE), suponen una base jurídica suficiente para el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* y sus consecuencias.

Lo que, sin embargo, resulta más dudoso es si es suficiente, para lograr los objetivos de la Unión Europea, dotar a la Comunidad de meros instrumentos de coordinación. Como decíamos, el diseño que el Tratado hace de la política económica se corresponde, en principio, al de una organización intergubernamental en que los destinatarios directos de la política económica son los Estados miembros, en que se utilizan, además, instrumentos jurídicos de intervención livianos como las recomendaciones (aunque, como veremos, éstas no son idénticas al tipo común de recomendaciones). De modo que, puede ponerse en duda que puedan alcanzarse los objetivos de la política monetaria, aun cuando esta sea una manifestación evidente de una política supranacional, sin una política económica convergente y coordinada con la política monetaria.

A la vista de las anteriores consideraciones podríamos concluir que, desde una perspectiva jurídica, la UEM no pasa de ser una denominación que hace referencia, o engloba, a las políticas económica y monetaria, a un conjunto de órganos y una persona jurídica propios, a técnicas jurídicas singulares, así como a los órganos e instituciones comunes, en la medida en que actúan en el marco de las políticas económica y monetaria. Precisamente, pretendemos analizar aquí las que denominamos técnicas jurídicas singulares que integrarían las políticas económica y monetaria, en la medida en que perteneciendo al mismo arsenal común del Tratado

---

<sup>14</sup> Se corresponden, respectivamente, a los artículos B y D del Tratado de la Unión Europea, antes de la reforma del Tratado de Amsterdam.

de la Comunidad Europea, sin embargo, se habrían desviado de sus modelos originales integrando categorías jurídicas singulares<sup>15</sup>.

## 2. LAS RECOMENDACIONES DEL ARTÍCULO 249 DEL TCE

El contenido del artículo 249 TCE<sup>16</sup>, permanece invariado, a salvo de su primer párrafo, desde la redacción que recibiera en 1957. En lo relativo a las recomendaciones, éstas pueden adoptarse por el Parlamento y el Consejo, por el Consejo y por la Comisión, para el cumplimiento de sus respectivas misiones, caracterizándose por no tener naturaleza vinculante para los destinatarios de las mismas.

La doctrina suele atribuir naturaleza normativa a las recomendaciones, si bien llega a conclusiones dispares en cuanto a sus efectos. Así, con el respaldo de la jurisprudencia comunitaria, algunos autores entienden que deben considerarse como un instrumento interpretativo por los jueces nacionales que, en consecuencia, deben tenerlas en cuenta a los efectos de aplicar las normas nacionales y comunitarias<sup>17</sup>. Otros autores llegan a caracterizar a las recomendaciones como instrumento indirecto para armonizar las legislaciones nacionales, que se diferenciarían de las directivas tan sólo por su carácter no obligatorio<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Para un análisis más general de la Unión Económica y Monetaria, que, sin embargo, no aborda los temas objeto de este trabajo, vid. M. LÓPEZ ESCUDERO, «La articulación jurídica de la Unión Económica y Monetaria en su fase definitiva», *Revista de Derecho Comunitario*, año 2, núm. 4, julio/diciembre, 1998, pp. 389 y ss.

<sup>16</sup> Las referencias que se hacen en el texto al artículo 249, se corresponden al artículo 189 TCE, antes del la reforma del Tratado de Amsterdam.

<sup>17</sup> Vid. A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 1996 p. 376, en que hacen referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia caso Grimaldí (asunto C-322/88, sentencia de 13/12/1989), que estableció, en relación con la lista europea de enfermedades, que: «esta lista establecida en la recomendación debería ser considerada a los efectos de interpretación de las normas nacionales y comunitarias por los jueces nacionales».

<sup>18</sup> Vid. C. F. MOLINA DEL POZO, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, 1997, p. 498, en donde (apoyándose en GAUTRON, y J. V. LOUIS) dice: «Se trata de un instrumento de acción indirecta, orientado a lograr armonizar las legislaciones, que se diferencia únicamente de la directiva por la ausencia del carácter de obligatoriedad». En este sentido vid. también G. ISAAC, *Manual de Derecho Comunitario General*, Barcelona, 1985, p. 139 y P. SOLDATOS y G. VANDERSANDEN, *Les instruments du rapprochement des législations dans le cadre de la CEE*, Bruselas, 1976, p. 95.

El régimen general de las recomendaciones, que se deduce del artículo 249 TCE y concordantes, ha sido estudiado razonablemente por la doctrina y no se trata de volver aquí sobre lo que es sabido<sup>19</sup>. Por el contrario se trata de incidir en los que pudieran considerarse regímenes especiales de recomendación y, en particular, plantear si las recomendaciones previstas en el marco de las política económica y monetaria encajan en el tipo previsto en el citado artículo 249 TCE, o si, por el contrario, nos encontramos ante modalidades singulares que se alejan del tipo general hasta el punto de constituir un acto comunitario substantivo, inequívoco hasta la recomendación del artículo antes citado.

Antes de seguir con la argumentación precedente hay que señalar que, al margen de la política económica y monetaria, en el marco del TCE pueden señalarse singulares referencias a las recomendaciones que plantean algunos problemas. Es el caso del artículo 97 del TCE<sup>20</sup>, situado en el capítulo dedicado a la aproximación de las legislaciones, que, como ha sido puesto de manifiesto<sup>21</sup>, contempla un tipo de recomendación que se concilia mal con el carácter no vinculante de la recomendación. En efecto, el incumplimiento por un Estado miembro de una recomendación de la Comisión, en el marco del citado precepto, tiene como efecto jurídico concreto la inaplicación del artículo 96 del TCE<sup>22</sup> a otros Estados miembros concernidos. La recomendación no por ello cobra una nueva naturaleza, sin embargo, del incumplimiento de dicho tipo de recomendación se deducen consecuencias jurídicas relevantes para terceros. Otros casos significativos previstos en el TCE serían las recomendaciones preceptivas para la adopción de otros actos o acuerdos (entre otros preceptos los artículos 121 TCE y 133.3 TCE)<sup>23</sup>. Pero, en cualquiera de los casos citados, las recomendaciones no modificarían su naturaleza jurídica de actos de contenido no vinculante.

<sup>19</sup> Vid., Además de los manuales y lecciones al uso, Ch .A. MORAND, «Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire», en *Cahiers de Droit Européen*, 1970, pp. 623 a 640; E. CORTESE PINTO, «Le Raccomandazioni nel diritto della CEE», en *Rivista di Diritto Europeo*, 1989, pp. 1-43.

<sup>20</sup> Se corresponde al artículo 102 TCE, antes de la reforma del Tratado de Amsterdam.

<sup>21</sup> Vid. F. POCAR, *Diritto delle comunità europee*, Milán, 1991, p. 300.

<sup>22</sup> Se corresponde al artículo 101 TCE, antes de la reforma del Tratado de Amsterdam.

<sup>23</sup> Se corresponden, respectivamente, a los artículos 109J TCE y 113 TCE, antes de la reforma del Tratado de Amsterdam.



Dicho lo anterior limitaremos el objeto de este trabajo a las recomendaciones en los capítulos I y II del Título VII del TCE dedicado a la política económica y monetaria<sup>24</sup>.

### 3. ORIENTACIONES GENERALES. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN GLOBAL

El instrumento comunitario básico para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad son las *recomendaciones que contienen orientaciones generales*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 TCE. Las que a partir de ahora denominaremos orientaciones generales son, desde la perspectiva de la naturaleza jurídica de los actos comunitarios, recomendaciones, sólo que elaboradas mediante un complejo procedimiento al que vamos a prestar atención a continuación. La *propuesta* de orientaciones generales corresponde hacerla a la Comisión que, deberá remitirla al Consejo para que éste, en base a aquella, elabore un *proyecto*, por mayoría cualificada, que en la modalidad de *informe* será presentado al *Consejo Europeo* y éste, a su vez y en base al mismo, elaborará unas *conclusiones* (debatirá, dice el TCE en su art. 99,2), que remitirá al Consejo que, por mayoría cualificada, y teniendo en cuenta las referidas conclusiones, adoptará la recomendación que contenga las orientaciones generales. El Parlamento, que no participa en la elaboración de la recomendación, limita su intervención a la recepción de un informe del Consejo al respecto.

Un ejemplo significativo de orientaciones generales son las contenidas en la *Recomendación del Consejo 98/454/CE, de 6 de julio de 1998, sobre las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad*<sup>25</sup>. Justamente se trata de una recomendación posterior a la decisión de iniciación de la tercera fase de la Unión

<sup>24</sup> Se corresponde a los Capítulos I y II del Título VI del TCE, antes de la reforma del tratado de Amsterdam.

<sup>25</sup> Vid. DOCE L 200 de 16.7.98. Otros ejemplos de Recomendaciones del Consejo conteniendo orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y la Comunidad son: 94/7/CEE, de 22 de diciembre de 1993 (DOCE L 7 de 11/1/94); 94/480/CE, de 11 de julio de 1994 (DOCE L 200 de 3/8/94); 95/326/CE, de 10 de julio de 1995 (DOCE L 191 de 12/8/1995); 96/431/CE de 8 de julio de 1996 (DOCE L 179 de 18 de julio de 1996); de 1 de julio de 1997 (DOCE L 209 de 2/8/1997); 98/454/CE, de 6 de julio de 1998 (DOCE L 200 de 16/7/1998).

Económica y Monetaria. Dicha recomendación establece las principales prioridades que deben tener las políticas económicas de los Estados miembros, esto es: el logro de la UEM, prosperidad y empleo; las condiciones que tienen que reunir sus políticas macroeconómicas para que estén orientadas al crecimiento y a la estabilidad; las condiciones indispensables para la transición al Euro, con el objetivo de que las finanzas públicas estén saneadas y las repercusiones que la evolución salarial tiene para la economía en general; y la necesidad de impulsar el crecimiento y el empleo con políticas estructurales. Bien es cierto que la recomendación del Consejo no hace referencia a magnitudes, pero su contenido es suficientemente expresivo como para permitir una fiscalización posterior de las políticas económicas de los Estados miembros.

En la medida en que las orientaciones generales tienen forma de recomendación, su eficacia concluiría con su comunicación al destinatario. Sin embargo, y aquí comienza su singularidad más allá de su denominación, el Tratado ha instrumentado mecanismos que permiten que el Consejo de Ministros sea competente para llevar a cabo dos operaciones jurídicas denominadas *supervisión* y *evaluación*, sin duda, con objeto de que las orientaciones generales se conviertan en instrumentos idóneos para que la coordinación llegue a buen fin. Pero, ¿acaso no se comienza de este modo a desnaturalizar a las recomendaciones?, por mucho que su objetivo sea, además del de coordinar, el de conseguir lo que el Tratado denomina «convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros» (art. 99,3 TCE). Obsérvese que el concepto de recomendación que se vierte se aproxima al genuino de directiva del artículo 249 TCE. En efecto, el Tratado faculta al Consejo para que pueda supervisar y evaluar las políticas económicas de los Estados miembros, de modo que pueda comprobar su adecuación a las orientaciones generales. El Consejo, al objeto de *supervisar* las políticas económicas de los Estados miembros, se basará en los informes de la Comisión que deberán comprobar si las políticas económicas de los Estados miembros son coherentes con las orientaciones generales aprobadas. Para facilitar esta tarea del Consejo los Estados miembros deben informar a la Comisión de las medidas adoptadas en relación con las orientaciones generales. Además, posteriormente, el Consejo puede *evaluar* las políticas económicas de los Estados miembros, esto es; emitir un juicio favorable o desfavorable sobre la adecuación de las mismas a las orientaciones generales. Las técnicas de supervisión y evaluación global se corresponderían en nuestra terminología con activi-

dades inspectoras y de verificación. Nada habría que objetar a las mismas sino fuera porque dichas actividades derivan de una recomendación del Consejo de Ministros. Si la recomendación, por naturaleza, es un acto no obligatorio, resulta un tanto anómalo que se instrumenten técnicas con objeto de verificar si se ha producido el cumplimiento de lo recomendado; lo que de por sí supone una conminación a su cumplimiento. Sin embargo, como vamos a ver, en el caso que nos ocupa, no acaban en lo descrito las desviaciones que se producen en relación con el arquetipo de recomendación.

#### 4. LAS RECOMENDACIONES CONMINATORIAS. LA PUBLICIDAD COMO INSTRUMENTO PARA SU EFICACIA

En efecto, la coordinación encomendada al Consejo no tiene porqué concluir con la evaluación de la política económica de un Estado miembro; evaluación que tan sólo alcanza a comparar lo actuado por los Estados miembros con lo previsto en las orientaciones generales. Así, en el caso de que en dicha evaluación se constaten contradicciones con las orientaciones generales, o simplemente se entienda que las políticas económicas de los Estados miembros pueden suponer un riesgo para el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, el Consejo, en base a la recomendación que le haga la Comisión y por mayoría cualificada, puede formular las que debiéramos denominar *recomendaciones conminatorias* (art. 99,4, párrafo 1.º TCE). En efecto, dichas recomendaciones, dirigidas a un Estado o varios Estados miembros, tienen por finalidad que los Estados concernidos adecuen sus políticas a las orientaciones generales, o bien excluyan el riesgo que dichas políticas supongan para la Unión Económica y Monetaria.

Dichas recomendaciones no tienen, en principio, que ser públicas, pudiendo acordar el Consejo que lo sean, en lo que debe entenderse como una técnica original que encontraría en la publicidad un instrumento más de conminación, con el fin de lograr la rectificación de los Estados miembros. De modo que dichos actos comunitarios utilizarían una forma externa no obligatoria y tendrían un contenido pretendidamente obligatorio para sus destinatarios. En definitiva, bajo el aspecto exterior de recomendación se contendría una decisión.

El Parlamento debe, también, ser informado de la supervisión multi-

lateral y, en el caso de que como resultado de la evaluación global se acuerden recomendaciones y se hagan públicas, el Parlamento puede requerir la comparecencia del Presidente del Consejo ante la Comisión parlamentaria correspondiente.

##### 5. MEDIDAS EXCEPCIONALES DE POLÍTICA ECONÓMICA COMUNITARIA. LAS RECOMENDACIONES PARA EVITAR DÉFICITS PÚBLICOS EXCESIVOS

Como hemos señalado, en política económica la Comunidad tiene con carácter general competencias de coordinación, que conviven con las competencias de coordinación que el Tratado reconoce a los Estados miembros para que sean ejercidas en sus relaciones recíprocas. La política económica comunitaria, en cuanto política de coordinación, es, en principio, un supuesto de intervención liviana de la Comunidad en las políticas económicas de los Estados miembros, aunque hemos comprobado que el instrumento básico de coordinación, las orientaciones generales y sus consecuencias, no responden, pese a su apariencia externa, al prototipo de la recomendación, sino que se acercan a los actos comunitarios obligatorios. Sin embargo, no debe pensarse que en las orientaciones generales y sus consecuencias (supervisión, evaluación global y recomendaciones conminatorias) se agoten todas las posibilidades de intervención de la Comunidad en las políticas económicas de la propia Comunidad y de los Estados miembros. De nuevo, como veremos, el pragmatismo que impregna los Tratados comunitarios ha creado instrumentos de intervención que van mucho más allá de la singular competencia coordinadora.

Evitar los déficits públicos excesivos de los Estados miembros es uno de los objetivos de coordinación que deben perseguirse a través de los instrumentos referidos más atrás (orientaciones generales, supervisión, evaluación y recomendaciones conminatorias), sólo que el Tratado ha prestado una atención singular a ésta cuestión al regularla de un modo particular (art. 104 TCE)<sup>26</sup>. En efecto, en el caso que nos ocupa, el Consejo puede ir más allá de las que hemos calificado de recomendaciones conminatorias<sup>27</sup>,

<sup>26</sup> Se corresponde al artículo 104C TCE, antes de la reforma del Tratado de Amsterdam.

<sup>27</sup> No vamos a tratar aquí los supuestos previstos para el caso de *constatación de dificultades graves en el suministro de determinados productos: medidas excep-*

y, además, mediante un procedimiento singular de coordinación regulado en el *Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit público excesivo* anejo al TUE y en el *Reglamento (CE) 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo*<sup>28</sup>.

El citado Protocolo ha concretado lo que debe entenderse por déficit público así como por inversión y deuda. Por *público* hay que entender: «*lo perteneciente a las Administraciones Públicas, es decir, a la Administración Central, a la Administración Regional o Local y a los fondos de la seguridad social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SECEI)*». Esta caracterización de lo público, a buen seguro necesitará de ulteriores precisiones para delimitar lo que debe entenderse por Administraciones públicas, habida cuenta de las nuevas personificaciones públicas que, de no considerarse incluidas, pudieran falsear el objetivo que persigue el artículo 2 del citado Protocolo. Se considera *déficit*: «*el volumen de endeudamiento neto, con arreglo a la definición del SECEI*». Por otra parte el Protocolo establece como concepto de *inversión* a estos efectos: «*la formación bruta de capital fijo, tal como se define en el (SECEI)* y como concepto de *deuda*: «*la deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva al final de año, consolidada dentro de los sectores del gobierno general, con arreglo a la definición*» de lo que se entiende por público, a que se refiere el Protocolo y hemos reproducido más arriba.

Por otra parte el Protocolo especifica los valores a que se refiere el artículo 104.2 del TCE, que son respectivamente: el 3 por 100, en lo referente a la proporción entre déficit previsto o real y producto interior bruto

*cionales para garantizar el suministro de un producto (art. 100,1 TCE), o el previsto para afrontar dificultades graves en un Estado miembro (100,2 TCE), que suponen una excepción en las competencias coordinación que el Consejo tiene en el marco de la política económica. Véanse al respecto las Decisiones: 85/543/CEE del Consejo, de 9 de diciembre de 1985 relativa a un empréstito comunitario a favor de la República Helénica (DOCE L 341 de 19/12/85); 91/136/CEE del Consejo, de 4 de marzo de 1991, relativa a un préstamo comunitario a la República Helénica (DOCE L 66 de 13/3/91); 93/67/CEE, de 18 de enero de 1993, relativa a un préstamo de la Comunidad a la República Italiana (DOCE L 22 de 30/1/93).*

<sup>28</sup> Vid. (DOCE L 332 de 31/12/93). Así como el Reglamento 1467/97/CE, del Consejo de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DOCE L 209 de 2/8/1997).

a precios de mercado; y el 60 por 100, en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado. De modo que, *déficit público excesivo* de un Estado miembro sería el que sobrepasase estos valores, teniendo en cuenta lo que debe entenderse por déficit, por público, así como por inversión y deuda, de acuerdo con lo previsto en artículo 2 del Protocolo.

A diferencia de lo regulado en el procedimiento general estudiado más atrás (art. 99 TCE), la supervisión de las políticas económicas de los Estados miembros para verificar si se ha producido o no déficit excesivo corresponde en este caso a la Comisión (art. 104 TCE). La supervisión debe analizar la situación presupuestaria y el nivel de endeudamiento, de modo que se entenderá que hay observancia de disciplina presupuestaria si se constatan las proporciones o valores a que antes nos referimos, esto es: a) que la proporción entre déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado sea del 3 % y; b) que la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado sea del 60 % de acuerdo con el Protocolo.

El primero de los criterios de medición puede excepcionarse en dos casos previstos en el apartado a) del art. 104,2 TCE, esto es: que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia; y que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia. La Comisión en el caso de que compruebe que un Estado miembro: no cumple los requisitos a que nos hemos referido; o cumpliéndolos presente riesgo de déficit excesivo, deberá elaborar un *Informe* que deberá tener en cuenta, en general, la situación económica y presupuestaria del Estado en cuestión. El Informe de la Comisión debe someterse al *Dictamen* del Comité Económico y Financiero a partir del 1 de enero de 1999. En todo caso dicho dictamen, siendo preceptivo, no tiene carácter vinculante.

En base a su Informe y a la vista del Dictamen del Comité Económico y Financiero la Comisión, si considera que un Estado presenta o puede presentar déficit excesivo, debe informar al Consejo en forma de recomendación. En base a la recomendación de la Comisión, y teniendo en cuenta las observaciones del Estado miembro concernido, el Consejo, por mayoría cualificada (art. 205 TCE)<sup>29</sup>, decidirá si existe o no un déficit excesivo

<sup>29</sup> Se corresponde al artículo 148 TCE, antes de la reforma del Tratado de Amsterdam.

y en caso de que acuerde que, en efecto, el Estado miembro ha incurrido en déficit excesivo le dirigirá una recomendación para que reconduzca el déficit a los parámetros previstos en Tratado y Protocolo. Estas recomendaciones, en principio, no serán públicas, salvo en caso de incumplimiento de las mismas. Durante la segunda fase de la UEM el Consejo adoptó Decisiones en relación con la existencia de déficit excesivo en la mayoría de los Estados miembros. En relación con España el Consejo adoptó una Decisión el 26 de septiembre de 1994, por la que se declaraba la existencia de un déficit público excesivo, en virtud de la que se dirigieron a España Recomendaciones de 7 de noviembre de 1994, 24 de julio de 1995, 16 de septiembre de 1996 y 15 de septiembre de 1997. Posteriormente el Consejo en Decisión de 1 de mayo de 1998 (98/312/CE), derogó la Decisión sobre la existencia de déficit público excesivo en España<sup>30</sup>.

En el caso de que se compruebe que el Estado miembro no cumple lo recomendado, el Consejo puede dirigir al Estado miembro, en base a una recomendación de la Comisión, una *advertencia conminatoria* (art. 104.9 TCE) adoptada por mayoría cualificada (art. 205 TCE), para que en un plazo determinado adopte medidas dirigidas a poner remedio a la situación, pudiendo exigirle al Estado miembro la presentación de Informes con arreglo a un calendario específico. En el caso de que el Estado miembro incumpla la advertencia conminatoria, el Consejo puede decidir, en base a una recomendación de la Comisión por mayoría cualificada (art. 205 TCE), la aplicación o intensificación de las siguientes medidas, de acuerdo con el apartado 11 del artículo 104 TCE:

- *Exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores.*
- *Recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión.*
- *Exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ente la Comunidad un depósito sin devengo de intereses por un importe apro-*

<sup>30</sup> Vid. otras Decisiones en el mismo sentido: Decisiones del Consejo, de 1 de mayo de 1998, por las que se derogan las Decisiones sobre la existencia de déficit excesivo en Bélgica (98/307/CE), Alemania (98/308/CE), Austria (98/309/CE), Francia (98/310/CE), Italia (98/311/CE), Portugal(98/313/CE), Suecia(98/314/CE) y Reino Unido (98/315/CE) (todas ellas en el DOCE L 139 de 11.5.98).

*piado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo.*

— *Imponer multas de una magnitud apropiada.*

La derogación de algunas o de la totalidad de las medidas adoptadas exigirá que el Consejo, en base a una recomendación de la Comisión, por mayoría cualificada de sus miembros (art. 205,2 TCE) aprecie que se ha corregido la situación. Si se adoptó como medida la publicidad de la recomendación dirigida al Estado miembro, el Consejo hará pública una declaración en el sentido de que el déficit ha dejado de existir.

El Tratado ha diferenciado claramente los tipos de acuerdos comunitarios sobre el déficit excesivo, según puedan o no recurrirse por la Comisión y los Estados miembros ante el Tribunal de Justicia. Así, no serían recurribles, ni por la Comisión ni por los Estados miembros, las vulneraciones de los actos que se fundaran en los apartados 1 a 9 del artículo 104 TCE (art. 104.10 en relación con los arts. 226 y 227 TCE)<sup>31</sup>, mientras que serían recurribles, por la Comisión y los Estados miembros, la vulneración de los acuerdos adoptados en virtud de los apartados 11 y 12 del artículo 104 TCE. (art. 104.10 en relación con los arts. 226 y 227).

Obsérvese que en el apartado 11 del artículo 104 del TCE supone un paso más allá de las que calificábamos de recomendaciones conminatorias reguladas en los artículos 99,4 y 104.9 TCE, pues, aparte de los dos primeros supuestos que contempla el apartado 11 del art.104 que comentamos, los otros supuestos (depósito y multa) son medidas que bajo ningún concepto se pueden encuadrar bajo una recomendación, pues deberán adoptar necesariamente la forma de decisión y, en caso de no hacerlo, serían decisiones desde un punto de vista material, esto es; actos comunitarios derivados de una recomendación que imponen obligaciones singulares a sus destinatarios.

## 6. ORIENTACIONES GENERALES PARA LA POLÍTICA DE TIPOS DE CAMBIO

En el marco de la política monetaria pueden formular recomendaciones el Banco Central Europeo (BCE), que, se dice, no serán vinculantes

<sup>31</sup> Los artículos 226 TCE y 227 TCE, citados en el texto se corresponden a los artículos 169 TCE y 170 TCE, antes de la reforma del Tratado de Amsterdam.



y que pueden hacerse públicas (art. 110.2 TCE)<sup>32</sup>, y el Consejo, en la modalidad de orientaciones generales (art. 111.2 TCE)<sup>33</sup>.

Por lo que se refiere a las recomendaciones del BCE, la única nota singular de su régimen es la posibilidad de que se hagan o no públicas a juicio del BCE. Sin embargo, las que se denominan *orientaciones generales para la política de tipos de cambio* en el artículo 111.2 del TCE, no tienen en éste regulados ni la forma ni el régimen jurídico, salvo que sólo pueden adoptarse por el Consejo en base a una recomendación de la Comisión y previa consulta del BCE, o bien previa recomendación del BCE. De modo que, la caracterización de las citadas orientaciones generales como recomendaciones se justifica teniendo en cuenta que en el mismo Título VII del TCE se hace referencia a recomendaciones que contienen orientaciones generales. Pero en todo caso, se trataría de actos comunitarios singulares sin carácter vinculante para sus destinatarios.

No obstante lo dicho, parece más que dudoso que pueda aplicarse a estas recomendaciones generales el régimen jurídico de las reguladas en el marco de la política económica. Así, las orientaciones generales para la política de tipos de cambio serían actos comunitarios singulares, sin específica regulación, sobre los que sería prematuro avanzar cuales pueden ser sus perfiles jurídicos, más allá de lo dicho.

## 7. CONCLUSIONES: LAS RECOMENDACIONES EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA COMO ACTO COMUNITARIO SINGULAR; ENTRE LA INTERGUBERNAMENTALIDAD Y LA SUPRANACIONALIDAD

El Tratado de la Comunidad Europea en el marco de la política económica y monetaria contiene varios tipos de recomendaciones caracterizadas por la singularidad de los procedimientos mediante las que se elaboran y por sus efectos, que las alejan del régimen general previsto en el artículo 249 del TCE, caracterizado por excluir la obligatoriedad para sus destinatarios. Muy al contrario, las recomendaciones estudiadas persiguen que sus destinatarios cumplan con lo recomendado a través de un com-

<sup>32</sup> Se corresponde al artículo 108 A TCE, antes de la reforma del Tratado de Amsterdam.

<sup>33</sup> Se corresponde al artículo 109.2 TCE, antes de la reforma del Tratado de Amsterdam.

plejo sistema que puede finalizar con recomendaciones a las que hemos calificado de conminatorias, con o sin publicidad, e, incluso, con la imposición de sanciones u obligaciones singulares a sus destinatarios. Es por esto por lo que podemos afirmar que, a todas luces, se ha producido una mutación de la recomendación del artículo 249 del TCE, de modo que en el marco de la política económica y monetaria las que se denominan recomendaciones, pese a su forma externa, contienen actos comunitarios que, según los casos, se aproximarían a las directivas (orientaciones generales) o a las decisiones (recomendaciones conminatorias y recomendaciones para evitar déficits excesivos).

Hay que señalar también la singular posición que ocupa el Parlamento Europeo en relación con las citadas recomendaciones. El Parlamento Europeo que, particularmente a través de las reformas de Maastricht y Amsterdam, ha ido incrementando sus competencias y su participación en los actos comunitarios, tiene en la política económica y monetaria su excepción, pues, en este sector, su intervención, como hemos puesto de manifiesto se reduce por lo general a recibir información y, excepcionalmente, a la posibilidad de participar en la elaboración del acto comunitario a que se refiere el apartado 5 del artículo 99 TCE, a través del procedimiento de cooperación previsto el artículo 252 del TCE.

Si, decíamos en el inicio de éstas páginas, la política económica comunitaria pone de manifiesto el perfil intergubernamental de la Comunidad Europea, en la medida en que los únicos destinatarios inmediatos de la misma son los Estados miembros, resulta necesario resaltar la singularidad de los instrumentos que utiliza y matizar que las recomendaciones, y sus consecuencias, en el marco de la política económica permiten afirmar que estamos ante una política que está a medio camino entre lo intergubernamental y lo supranacional.