



EL MARCO DE LA UNIÓN PARA LAS POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS

A fin de garantizar la estabilidad de la unión económica y monetaria, es necesario reforzar el marco para evitar la insostenibilidad de las finanzas públicas. A finales de 2011 entró en vigor, como parte del paquete de seis medidas (*six-pack*), una reforma que modifica el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A principios de 2013 entró en vigor otra reforma, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, que tiene carácter intergubernamental e incluye el Pacto Presupuestario. En mayo de 2013 entró en vigor, como parte del paquete de dos medidas (*two-pack*), un reglamento relativo a la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios nacionales.

BASE JURÍDICA

- Artículos 3, 119 a 144, 136, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- Protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo y Protocolo (n.º 13) sobre los criterios de convergencia, anejos al TFUE.

OBJETIVOS

La arquitectura de la Unión Europea para las políticas presupuestarias tiene como objetivo construir un marco sólido y eficaz en materia de coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros. Las reformas de la estructura de 2011-2013 son una respuesta directa a la crisis de la deuda soberana, que puso de manifiesto la necesidad de unas normas más estrictas que tuvieran en cuenta los efectos indirectos de unas finanzas públicas insostenibles dentro de la zona del euro. Por lo tanto, en el marco revisado se ha aprovechado la experiencia que proporcionaron los errores iniciales de concepción de la unión monetaria europea y se ha intentado reforzar el principio rector de unas finanzas públicas sólidas, consagrado en el artículo 119, apartado 3, del TFUE.

RESULTADOS

A. Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)

El Derecho primario de la Unión establece la principal base jurídica para el PEC en los artículos 121 (supervisión multilateral) y 126 del TFUE (procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo), y en el Protocolo n.º 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. El Derecho derivado de la Unión dispone, de forma más



detallada, cómo se tienen que aplicar las normas y los procedimientos establecidos en el Tratado. El 13 de diciembre de 2011 entró en vigor el primer conjunto de medidas de gobernanza económica (*six-pack*), que reforma y modifica las normas del PEC. El PEC modificado establece los principales instrumentos para la supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros (vertiente preventiva) y para la corrección del déficit excesivo (vertiente correctora). En su forma actual, el PEC está compuesto por las siguientes medidas:

- 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, modificado por el Reglamento (CE) n.º 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de noviembre de 2011, que constituye la vertiente preventiva.
- 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, modificado por el Reglamento (CE) n.º 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, que constituye la vertiente correctora.
- Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.

Asimismo, el Código de conducta, que es un dictamen del Comité Económico y Financiero (CEF), perteneciente al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, contiene especificaciones sobre la aplicación del PEC y ofrece orientaciones sobre el formato y el contenido de los programas de estabilidad y convergencia. Pese a que el Código de conducta se encuentra oficialmente por debajo del nivel de un reglamento, en la práctica reviste gran importancia porque indica cómo aplicar el PEC. La última versión, fruto del acuerdo en el CEF el 15 de mayo de 2017, contiene especificaciones sobre la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del PEC (a través de las denominadas cláusulas de inversión y reforma estructural y mediante una matriz que indica los periodos económicos buenos y malos dentro de la vertiente preventiva del PEC). Dichas especificaciones se basan en la Posición Común sobre flexibilidad en el marco del PEC acordada por el CEF en noviembre de 2015, que fue refrendada por el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros en febrero de 2016; el debate al respecto había a su vez tenido como punto de partida la Comunicación de la Comisión sobre flexibilidad de enero de 2015. Por otra parte, el Código de conducta incluye en su versión actual dos dictámenes del CEF de noviembre de 2016 en los que se pone un mayor énfasis en el valor de referencia para el gasto, si bien el indicador del saldo estructural sigue siendo un elemento determinante del marco de supervisión presupuestaria.

1. Vertiente preventiva del PEC

El objetivo de la vertiente preventiva es garantizar la solidez de las finanzas públicas mediante la supervisión multilateral, conforme a lo dispuesto en el artículo 121



del TFUE. El Reglamento (CE) n.º 1466/97, en su versión modificada, y el nuevo Reglamento (UE) n.º 1173/2011 constituyen las bases de la legislación derivada.

Un concepto clave en materia de supervisión y orientación es el objetivo presupuestario a medio plazo específico de cada país. Dicho objetivo tiene que situarse entre el - 1 % del PIB y el equilibrio o el superávit, ajustado en función de los efectos cíclicos y las medidas puntuales de carácter provisional. Este objetivo debe revisarse cada tres años, o cuando se lleven a cabo importantes reformas estructurales que afecten a la situación presupuestaria. Los instrumentos principales de la vertiente preventiva del PEC son los programas de estabilidad y convergencia.

Programas de estabilidad y convergencia

Presentación: como parte de la supervisión multilateral prevista en el artículo 121 del TFUE, los Estados miembros tienen que presentar todos los años en abril a la Comisión y al Consejo un programa de estabilidad (en el caso de los Estados miembros de la zona del euro) o un programa de convergencia (en el caso de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro). Los programas de estabilidad han de incluir, entre otros aspectos, el objetivo presupuestario a medio plazo, la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo y un análisis hipotético en el que se examinen los efectos de los cambios en los principales supuestos económicos subyacentes sobre la situación presupuestaria. Los cálculos deben basarse en las hipótesis macropresupuestarias más probables (o prudentes). Estos programas se publican.

Evaluación: el Consejo estudia los programas basándose en la evaluación de la Comisión y del CEF. En particular, se comprueban los avances realizados con vistas a la consecución del objetivo presupuestario a medio plazo. Como novedad en su versión modificada, el PEC establece la consideración explícita de la evolución del gasto en la evaluación.

Dictamen: basándose en una recomendación de la Comisión y tras consultar el CEF, el Consejo emite un dictamen sobre los programas. En su dictamen, el Consejo puede pedir a los Estados miembros que ajusten los programas. El dictamen forma parte integral de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo al final de cada Semestre Europeo.

Supervisión: la Comisión y el Consejo supervisan la aplicación de los programas de estabilidad y convergencia.

Alerta rápida: si se observan importantes desviaciones respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, la Comisión dirige una advertencia al Estado miembro de que se trate, de conformidad con el artículo 121, apartado 4, del TFUE [artículos 6 y 10 del Reglamento (CE) n.º 1466/97 modificado]. Esta advertencia adopta la forma de una recomendación del Consejo en la que se solicita que el Estado miembro en cuestión realice los ajustes necesarios en sus políticas.

Sanciones: en relación con los Estados miembros de la zona del euro, el PEC modificado también prevé la posibilidad de imponer sanciones en forma de un depósito con intereses que asciende al 0,2 % del PIB correspondiente al ejercicio precedente cuando el Estado miembro en cuestión no adopte las medidas de ajuste adecuadas.



Asimismo, se prevé la posibilidad de imponer multas por la manipulación de los datos de déficit o de deuda.

Semestre Europeo: la presentación y la evaluación de los programas de estabilidad y convergencia forman parte del Semestre Europeo, que es un proceso más amplio de coordinación de las políticas económicas dentro de la Unión Europea en el cual se incluye la vertiente preventiva del PEC.

2. Vertiente correctora del PEC

Procedimiento de déficit excesivo (PDE)

El objetivo del PDE es evitar el déficit excesivo y garantizar su pronta corrección. El PDE se rige por el artículo 126 del TFUE, el Protocolo n.º 12 anejo al Tratado, el Reglamento (CE) n.º 1467/97 en su versión modificada y el nuevo Reglamento (UE) n.º 1173/2011.

De conformidad con el PEC modificado, este procedimiento se activa en virtud del criterio de déficit o de deuda:

- Criterio de déficit: se considera que el déficit de las administraciones públicas es excesivo si es superior al valor de referencia del 3 % del PIB a precios de mercado.
- Criterio de deuda: la deuda es superior al 60 % del PIB y, en los tres últimos años, no se ha logrado el objetivo de reducción anual de una veinteaava parte de la deuda por encima del umbral del 60 %.

Asimismo, el Reglamento modificado incluye disposiciones que clarifican cuándo un déficit superior al valor de referencia señalado se considerará excepcional (cuando por ejemplo obedezca a una circunstancia inusual o a una grave recesión económica) o temporal (cuando las previsiones indiquen que el déficit disminuirá por debajo del valor de referencia tras la finalización de la circunstancia inusual o recesión).

El artículo 126, apartados 3 a 6, del TFUE establece el procedimiento para valorar el déficit excesivo y tomar una decisión al respecto. Si un Estado miembro no cumple por lo menos uno de los dos criterios, o existe el riesgo de que no lo cumpla, la Comisión elabora un informe. El CEF emite un dictamen sobre este informe. Si la Comisión considera que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, remite un dictamen a dicho Estado miembro e informa al Consejo. Basándose en una propuesta de la Comisión, el Consejo toma la decisión definitiva respecto a si existe un déficit excesivo (artículo 126, apartado 6, del TFUE) y, a continuación, sobre la base de una recomendación de la Comisión, adopta una recomendación dirigida al Estado miembro de que se trate (artículo 126, apartado 7, del TFUE) para exigir la adopción de medidas eficaces tendentes a reducir el déficit, estableciendo un plazo máximo de seis meses. Si el Consejo determina que no se han adoptado dichas medidas, podrá hacer pública su recomendación (artículo 126, apartado 8, del TFUE). Si un Estado miembro sigue negándose a seguir las recomendaciones, el Consejo puede formularle una advertencia para que adopte, en un plazo determinado, las medidas adecuadas (artículo 126, apartado 9, del TFUE).

Sanciones: el PDE también prevé sanciones en caso de incumplimiento (artículo 126, apartado 11, del TFUE). Por lo que respecta a los Estados miembros de la zona del euro, por regla general, esta sanción es una multa, que presenta un componente fijo



(0,2 % del PIB) y un componente variable (hasta un máximo del 0,5 % del PIB para la suma de ambos componentes).

Se prevén sanciones complementarias para los Estados miembros de la zona del euro en el Reglamento (UE) n.º 1173/2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. Las sanciones se imponen en diferentes fases del PDE e implican la constitución de depósitos sin intereses del 0,2 % y la imposición de una multa del 0,2 % del PIB correspondiente al ejercicio precedente. Conforme a lo dispuesto en dicho Reglamento, también se prevén sanciones por manipulación de estadísticas.

B. Pacto Presupuestario

En la reunión del Consejo Europeo de marzo de 2012, todos los Estados miembros, excepto el Reino Unido y Chequia (Croacia tampoco lo firmó ni antes ni después de su adhesión a la Unión el 1 de julio de 2013), firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), que tiene carácter intergubernamental y cuyo componente fiscal es el Pacto Presupuestario. El Pacto Presupuestario establece que la «regla de oro» del equilibrio presupuestario, con un límite mínimo del déficit estructural del 0,5 % del PIB (si la deuda pública es inferior al 60 % del PIB, este límite mínimo se fija en un 1 % del PIB), ha de quedar consagrada en la legislación nacional, preferiblemente a nivel constitucional (freno del endeudamiento). Los Estados miembros pueden interponer recurso contra otros Estados miembros ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en aquellos casos en los que dicha regla no se haya aplicado adecuadamente. Entre las disposiciones adicionales se incluyen la activación automática del mecanismo de corrección y las normas de obligado cumplimiento para los países sometidos a un PDE. Por otra parte, únicamente aquellos Estados miembros que hayan firmado el Pacto Presupuestario podrán recibir asistencia financiera del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

C. Otras reformas para reforzar la gobernanza económica en la zona del euro

Las reformas de 2011-2013 de la gobernanza económica de la Unión y del marco de las políticas presupuestarias abarcan, aparte de las normas revisadas del PEC y del TECG intergubernamental, dos Reglamentos cuyo propósito es reforzar la gobernanza económica en la zona del euro (el *two-pack*):

- Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.
- Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.

El primero de estos Reglamentos tiene por principal objeto establecer calendarios presupuestarios comunes para todos los Estados miembros de la zona del euro, así como normas para el seguimiento y la evaluación de los planes presupuestarios de los Estados miembros por parte de la Comisión. En el caso de que se produzcan graves



incumplimientos de las normas del PEC, la Comisión puede solicitar la revisión de los planes. Además, se estipula que los Estados miembros de la zona del euro que estén sometidos a un PDE deben presentar un programa de asociación económica en el que detallen las medidas políticas y las reformas estructurales necesarias para lograr una corrección eficaz y duradera del déficit excesivo. El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, un dictamen sobre dicho programa.

El otro Reglamento, que afecta a los Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en relación con su estabilidad financiera, establece normas para el reforzamiento de la supervisión, la ayuda financiera y la supervisión posterior al programa (en tanto en cuanto no se haya reembolsado como mínimo el 75 % de la ayuda financiera recibida).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo es colegislador por lo que respecta al establecimiento de normas relativas a la supervisión multilateral (artículo 121, apartado 6, del TFUE), y se le consulta sobre el Derecho derivado relacionado con la aplicación del PDE (artículo 126, apartado 14, del TFUE). El PEC modificado contiene un nuevo instrumento, el diálogo económico, que concede al Parlamento un papel destacado en el actual marco de las políticas presupuestarias, ya que faculta a la comisión competente del Parlamento a invitar a un intercambio de puntos de vista al presidente del Consejo, a la Comisión, al presidente del Consejo Europeo, al presidente del Eurogrupo y, si procede, a un Estado miembro. El Parlamento es asimismo informado periódicamente sobre la aplicación de los Reglamentos. Por otra parte, los poderes de la Comisión para imponer requisitos de información adicionales en el marco del nuevo Reglamento para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para garantizar la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro han pasado a ser renovables cada tres años, pudiendo el Parlamento o el Consejo revocar dichos poderes.

Jost Angerer
05/2019

