

*MECANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA
PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO
DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y
CRECIMIENTO*



NOTA

17 de diciembre de 2018



Departamento de Asuntos Económicos y Europeos

CEOE

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Índice

Resumen Ejecutivo	3
1. ¿Qué es la gobernanza económica de la UE y como se articula?	4
2. ¿Qué puede hacer la Comisión Europea con carácter previo a la aprobación de los presupuestos de un Estado miembro?	4
3. ¿Qué puede hacer la Comisión Europea si los presupuestos son, pese a todo, aprobados?.....	5
3.1 El brazo preventivo.....	5
3.2 El brazo correctivo	6
4. Particularidades del caso de Italia	10
5. Particularidades del caso de España	13
6. Conclusión	15

Resumen Ejecutivo

- **La Comisión Europea puede solicitar a un Estado Miembro la revisión de sus presupuestos con carácter previo a su aprobación**, instándole a la conveniente modificación de estos. No obstante, no puede impedir su eventual aprobación. Si dicha aprobación tuviera lugar, **la Comisión Europea tiene a su disposición dos mecanismos dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento** para intentar coercitivamente que el Estado miembro adopte las medidas presupuestarias adecuadas para conseguir unas finanzas públicas saneadas a medio plazo: **el brazo preventivo y el brazo correctivo**.
- El **brazo preventivo** (basado en dos condiciones: ajuste del saldo público estructural hacia el Objetivo Presupuestario a Medio Plazo —MTO— y variación del gasto público primario computable) requiere de una **comprobación ex post** (con datos ciertos y no con previsiones) **de su posible incumplimiento para la apertura de un procedimiento de desviación significativa**, por lo que esta presenta un diferimiento como mínimo hasta la primavera del año siguiente. **En cuanto al brazo correctivo** (también basada en dos criterios: un déficit inferior al 3%; y una deuda inferior al 60%, o bien la reducción a un ritmo adecuado de esta), puede evaluarse, y dar lugar al inicio de un procedimiento de déficit excesivo, **ex ante (basado en estimaciones) para el criterio de déficit, pero ha de ser ex post (con datos ciertos) para el criterio de deuda**.
- **En el caso de Italia, estos criterios fueron técnicamente incumplidos en 2017, tanto las condiciones del brazo preventivo, como el criterio de deuda del mecanismo correctivo**. No obstante, los requerimientos del brazo preventivo **se consideraron cumplidos tras aplicar la cláusula de eventos inusuales**, al tiempo que se hacía lo mismo con el criterio de deuda **tras evaluar los factores relevantes** (entre ellos, ese cumplimiento del brazo preventivo).
- **Tras la presentación de los presupuestos italianos para 2019**, la Comisión Europea le requirió al Gobierno su revisión, aunque este volvió a presentar una versión revisada sin apenas cambios. Por ello, **la Comisión Europea**, en lugar de esperar a la primavera de 2019, **optó por revisar el criterio de deuda en el año 2017**, para concluir que **los factores relevantes han cambiado** (incumplimiento previsto del ajuste hacia el MTO, marcha atrás en algunas reformas estructurales...) **y por tanto se puede considerar dicho criterio como incumplido. De este modo, se abrió la puerta a la iniciación de un procedimiento de déficit excesivo** (debe decidirlo el Consejo por mayoría cualificada). **Finalmente, Italia ha rebajado sus objetivos de déficit para evitar tal procedimiento**.
- Por otro lado, **España se encuentra en el último año de su procedimiento de déficit excesivo** por lo que no ha de cumplir todavía con los criterios del brazo preventivo ni con el criterio de deuda. **A partir del año 2019, entrará en un periodo de transición donde sí ha de cumplir con los citados requerimientos** (aunque el requisito de deuda no aplica en su versión habitual, sino mediante el Ajuste Mínimo Lineal Requerido). **La Comisión**, a la luz de los presupuestos presentados por España, **ha alertado del riesgo de desviación significativa para los citados requerimientos en el año 2019**, aunque en teoría para la apertura de otro procedimiento deberían ser comprobados en la primavera de 2020.
- La **complejidad de la normativa relacionada con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento obstaculiza su adecuada implementación**. Además, la falta de mecanismos eficientes para asegurar su cumplimiento a escala europea, combinado con la falta de compromiso a nivel nacional, repercute de manera negativa en la credibilidad global de la Unión Europea.

Las siguientes páginas tratan de sintetizar los mecanismos a disposición de la Unión Europea para la adecuada coordinación de las políticas presupuestarias de los Estados miembro. En particular, cuando estas políticas puedan comprometer los límites de la senda razonable hacia unas finanzas públicas saneadas, y, por ende, el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se desarrollan las reglas generales con especial mención a los recientes casos de España e Italia.

1. ¿Qué es la gobernanza económica de la UE y como se articula?

La gobernanza económica se refiere al conjunto de procedimientos establecido para la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias nacionales, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembro y fomentar así el progreso económico y social de la UE.

Con la aprobación del llamado *Six-Pack* (paquete de seis medidas legislativas) en 2011, y el *Two-Pack* (paquete de dos medidas legislativas) en 2013, se produjo el reforzamiento de este marco de gobernanza económica, debido a que la crisis de 2008 puso de manifiesto las imperfecciones de los procedimientos de coordinación imperantes hasta la fecha.

En este contexto, el Semestre Europeo, (llevado a cabo por primera vez en el año 2011) supone un nuevo método de trabajo sincronizado, para coordinar las prioridades económicas de los distintos Estados miembro, que permita tener en cuenta las consideraciones de la UE en una fase temprana de sus decisiones presupuestarias a nivel nacional, y sobre ámbitos políticos que anteriormente no quedaban cubiertos sistemáticamente, como los desequilibrios macroeconómicos y los problemas financieros (con nuevas herramientas e instrumentos para abordarlos). Además, implica una vigilancia más estrecha de las políticas presupuestarias en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Describiendo brevemente la cronología del Semestre Europeo, se pueden distinguir las siguientes etapas:

- A finales de otoño, la Comisión presenta el Estudio Prospectivo Anual sobre el crecimiento, propone las recomendaciones específicas para la zona del euro en su conjunto, y publica el Informe sobre el Mecanismo de Alerta (en el que se señalan los países con posibles desequilibrios macroeconómicos).
- En abril, los Estados miembro presentan sus Programas de Estabilidad y Convergencia (para conseguir unas finanzas públicas saneadas) y sus Programas Nacionales de Reforma (medidas para un crecimiento sostenible).
- En mayo, la Comisión evalúa los citados programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad y convergencia.
- En julio, el Consejo Europeo adopta las recomendaciones específicas por país propuestas por la Comisión.

2. ¿Qué puede hacer la Comisión Europea con carácter previo a la aprobación de los presupuestos de un Estado miembro?

Centrando la atención en la política presupuestaria de los Estados miembro, desde la entrada en vigor de la mencionada legislación *Two-Pack*, todos los países deben presentar cada año un borrador de su plan presupuestario antes del 15 de octubre. A partir de esa presentación, y como ha ocurrido de manera inédita con Italia, la Comisión Europea puede solicitar la revisión del plan presupuestario cuando aprecie incumplimiento especialmente grave de las indicaciones de política presupuestaria establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en adelante PEC). Desde

ese momento, el Gobierno del Estado miembro en cuestión tiene tres semanas para presentar un plan presupuestario modificado. A partir de entonces, la Comisión Europea dispone de un máximo de otras tres semanas para emitir una nueva opinión sobre el plan revisado presentado¹.

No obstante, el mecanismo descrito no impide que, finalmente, más allá de los problemas que este pueda causar al Estado miembro en términos de reputación y acceso de financiación en los mercados de capitales, el Gobierno del país en cuestión termine aprobando el presupuesto, aun sin el beneplácito de la Comisión Europea.

3. ¿Qué puede hacer la Comisión Europea si los presupuestos son, pese a todo, aprobados?

Si se llega a este escenario, la Comisión Europea tendría que recurrir a los mecanismos que alberga el PEC para intentar, de manera coercitiva, que las políticas económicas del Gobierno del país en cuestión se orienten hacia una dirección más razonable para cumplir con los objetivos de déficit (menor al 3% del PIB) y deuda (menor al 60% del PIB). Dentro del PEC, los mecanismos previstos son dos: el preventivo y el correctivo. A continuación, se analizan.

3.1 El brazo preventivo

Se basa en dos condiciones:

- **Saldo público estructural:** debe ajustarse hacia el llamado Objetivo Presupuestario a Medio plazo —a partir de ahora MTO, por sus siglas en inglés— (0% del PIB para España e Italia) a un ritmo que depende del momento del ciclo (medido como diferencial del crecimiento real con el crecimiento potencial) y el nivel de deuda pública del Estado miembro. El siguiente cuadro recoge los requerimientos para España e Italia.

Tabla 1: Reducción del déficit público estructural hacia el MTO (brazo preventivo)

	Ajuste requerido según PEC	Objetivo Programa de Estabilidad	Previsión Gobierno ⁽¹⁾	Previsión Comisión	Ajuste requerido según PEC	Objetivo Programa de Estabilidad	Previsión Gobierno ⁽¹⁾	Previsión Comisión
	2018				2019			
Italia	0,6%/0,3%**	0,1%	0,2%	0%	0,6%	0,7%	-0,9%	-1,2%
España	*	*	-0,40%	*	0,65%	0,4%	0,4%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea y de los Gobiernos de España e Italia.

*En ese año no se calculan valores para España por estar dentro del procedimiento correctivo.

**Aunque los cálculos arrojan un ajuste del 0,6%, la Comisión Europea consideró adecuado un ajuste del 0,3% por cuestiones de estabilidad y sostenibilidad de la economía italiana.

⁽¹⁾ Correspondientes al segundo borrador presentado en noviembre.

NOTA: En rojo, incumple ambos, en amarillo incumple PEC pero cumple Programa de Estabilidad, en verde cumple ambos.

- **Variación del gasto público primario computable:** cuya magnitud de referencia depende de si el saldo estructural del país se encuentra en su objetivo a medio plazo o no, y del

¹ Artículo 7.2 del Reglamento 473/2013 sobre disposiciones comunes para supervisar y evaluar proyectos de planes presupuestarios y garantizar la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros en la zona del euro.

crecimiento potencial de esa economía. En el siguiente cuadro se ilustran los valores que debería tomar para España e Italia.

Tabla 2: Variación del gasto primario computable (brazo preventivo)

	Incremento gasto computable según PEC	Desviación a un año según Programa de Estabilidad (%PIB)	Desviación a un año según Gobierno (%PIB)	Desviación a un año según Comisión Europea (%PIB)	Incremento gasto computable según PEC	Desviación a un año según Programa de Estabilidad (%PIB)	Desviación a un año según Gobierno (%PIB)	Desviación a un año según Comisión Europea (%PIB)
	2018				2019			
Italia	- 0,2%/0,5%**	-0,7%	-0,6%	-1,1%	0,1%	0%	-1,3%	-1,5%
España	*	*	*	*	0,6%	-1,4%	-0,6%	-1,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea y de los Gobiernos de España e Italia.

*En ese año no se calculan valores para España por estar dentro del procedimiento correctivo.

**Aunque los cálculos arrojan una reducción del 0,2% la Comisión Europea consideró adecuado un incremento del 0,5% por cuestiones de estabilidad y sostenibilidad de la economía italiana.

NOTA: En rojo incumple, en verde cumple.

En el caso de incumplimiento de estas condiciones, podría tener lugar **la apertura de un procedimiento de desviación significativa**. De este modo, el Consejo de Ministros de la UE (en adelante, el Consejo) formularía una recomendación al Estado miembro con objeto de alertar rápidamente para que adopte las medidas de ajuste necesarias para impedir que se produzca un déficit excesivo.² **El país miembro cuenta entonces con un plazo de entre tres y cinco meses para corregir la desviación. Si tras este período el Consejo decide que el Estado miembro no está cumpliendo adecuadamente con las recomendaciones, la Comisión Europea, durante los 20 días siguientes a esta decisión, le recomendará al Consejo que exija al Estado miembro en cuestión que presente a la Comisión un depósito –con devengo de intereses– que ascienda al 0,2% de su PIB en el año anterior.** Recomendación que el Consejo debe seguir, salvo que por mayoría cualificada decida otra cosa³.

No obstante, **este proceso se demoraría en el tiempo ya que no se puede establecer ex ante: según el Código de Conducta del PEC⁴, la monitorización del cumplimiento de los mencionados requerimientos ha de estar basado en resultados y no en previsiones.** Por esta razón, no se podría comprobar tal cumplimiento hasta que no estuvieran disponibles los datos de cierre de 2018, lo cual sucedería en la primavera de 2019 (para el caso de Italia, ya que en el caso de España no aplican todavía los criterios del brazo preventivo por estar dentro del procedimiento de déficit excesivo).

3.2 El brazo correctivo

La Comisión puede abrir directamente, sin pasar por el brazo preventivo, un Procedimiento de Déficit Excesivo (en lo sucesivo, indistintamente por su nombre completo o, simplemente, PDE) para el país en cuestión. Aunque **el déficit público no supere la barrera del 3%**, el procedimiento puede abrirse en virtud del nivel de deuda pública y del ritmo de reducción de esta. Así, **la ratio de deuda pública sobre PIB ha de estar por debajo del 60%, o en su defecto, reduciéndose a un ritmo medio anual en los 3 próximos años del 5% de la diferencia entre el nivel actual de deuda y el límite del 60% (forward-looking benchmark), amén del mismo criterio, pero sobre los 3 años anteriores**

² Artículo 6.2 del Reglamento 1466/97 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

³ Artículo 4 del Reglamento (EU) 1173/2011 sobre la aplicación efectiva de la vigilancia presupuestaria en la zona del euro.

⁴ Revised Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes (Code of Conduct of the Stability and Growth Pact).

(backward-looking benchmark). En la siguiente tabla se muestran los cálculos para Italia (más adelante se analizará España). Como puede observarse, en 2018 no cumple con el ritmo de reducción de deuda.

Tabla 3: Cumplimiento del criterio de deuda (brazo correctivo)

Deuda pública/PIB 2018		Deuda Pública/PIB 2019		Deuda pública/PIB 2020		
Benchmark (backward-looking)	Previsión comisión Europea (Otoño 2018)	Benchmark	Previsión comisión Europea (Otoño 2018)	Benchmark (Forward-looking)	Previsión Gobierno	Previsión comisión Europea (Otoño 2018)
124,5%	131,1%	124,3%	131,0%	124,2%	129,2%	131,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea y del Gobierno de Italia.

NOTA: En rojo incumple, en verde cumple.

Para evaluar el cumplimiento de estos criterios, se tienen en cuenta además los llamados “factores relevantes”, que se pueden englobar en tres grandes bloques: i) La evolución de la situación económica a medio plazo; ii) la evolución de la situación presupuestaria a medio plazo; y iii) la evolución de la situación de la deuda pública a medio plazo, así como su dinámica y sostenibilidad. **Para el criterio de deuda resulta especialmente relevante el cumplimiento de la senda de ajuste hacia el MTO (brazo preventivo).** En todo caso, no se pretende legislar un elenco cerrado y exhaustivo de factores, de modo que la Comisión debe incluir en su valoración cualquier aspecto que resulte relevante. Así, se suele mencionar, por ejemplo, la realización de reformas estructurales que mejoren la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En el caso de que un país no cumpla los criterios anteriormente descritos, el Consejo, sobre la base de una propuesta de la Comisión, considerando las posibles observaciones que formule el Estado miembro de que se trate, y tras una valoración global, decidirá si existe un déficit –deuda⁵– excesivo. En ese caso, sobre la base de una recomendación de la Comisión, emitirá las recomendaciones dirigidas al Estado miembro de que se trate para que éste ponga fin a esta situación en un plazo determinado. **El Estado miembro tiene un plazo (de 3 a 6 meses) para tomar acción efectiva y seguir las recomendaciones. En caso de que esto no fuera así, el Consejo podrá decidir que se aplique algún tipo de sanción, como i) el establecimiento de un depósito —sin devengo de intereses— del 0,2% del PIB, que puede convertirse en ii) el pago de una multa de hasta el 0,5% del PIB (0,2 de componente fijo y hasta 0,3 de componente variable), o la iii) suspensión de los compromisos o pagos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.**⁶

A diferencia del procedimiento de desviación significativa correspondiente al brazo preventivo, que solo puede iniciarse *ex post*, el procedimiento de déficit excesivo puede abrirse *a priori*. Ahora bien, esto debe ser matizado. **Dentro del brazo correctivo, es el criterio de déficit el que puede desencadenar una apertura *ex ante* del Procedimiento de Déficit Excesivo, pero no así el criterio de deuda, cuyas estimaciones de incumplimiento han de ser corroboradas con datos reales antes de abrir el procedimiento**⁷. Por lo que, en principio, habría que esperar a los datos de finales de 2018 (primavera del 2019) para abrir el procedimiento (después veremos que finalmente no se ha contemplado así en el caso de Italia).

⁵ Se denomina en la legislación y literatura existente “procedimiento de déficit” con independencia de que la variable que lo desencadena sea literalmente el déficit, o la deuda.

⁶ Síntesis del documento: Reglamento (CE) 1467/97 del Consejo: aceleración y clarificación de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo

⁷ “Vade Mecum on the Stability & Growth Pact”, European Commission.

En el caso de España, al salir previsiblemente en 2018 del procedimiento de déficit excesivo y entrar en un período de transición de 3 años, el criterio de deuda tal cual ha sido descrito no debe ser cumplido. En su lugar, se aplica el llamado “Ajuste Estructural Lineal Mínimo” (MLSA, por sus siglas en inglés), esto es, el ajuste del saldo estructural necesario para cumplir con el criterio de deuda una vez se abandone el periodo de transición⁸. En la siguiente tabla se evidencia que tanto en las previsiones de la Comisión como en el plan presupuestario del propio Gobierno de España no se cumple con el mencionado criterio.

Tabla 4: Cumplimiento del Ajuste Mínimo Lineal Requerido dentro del período de transición

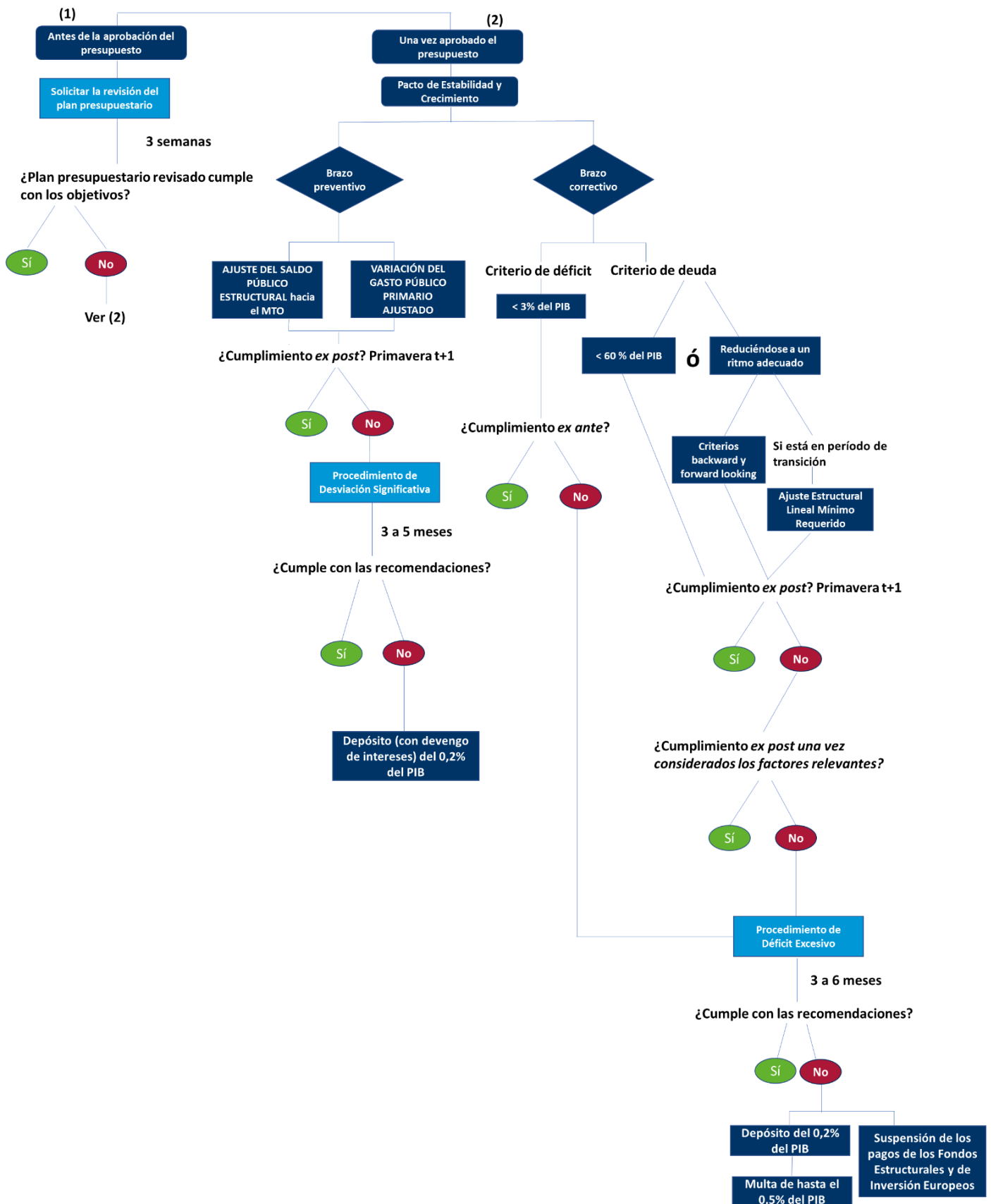
España		
Ajuste estructural requerido en 2019	Ajuste previsto por la Comisión Europea	Ajuste previsto por el Gobierno
0,6%	0,0%	0,4%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea y del Gobierno de España.

NOTA: En rojo incumple, en verde cumple.

⁸ “Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes” 5 de julio de 2016.

Figura 1. ¿Qué puede hacer la Comisión Europea con respecto a un presupuesto nacional? Caso General.



Fuente: Elaboración propia

4. Particularidades del caso de Italia

No obstante lo anterior, la Comisión Europea planteó otra vía para evitar esperar a la primavera del año que viene para la apertura de un procedimiento de déficit excesivo en el caso italiano. **Esto fue posible mediante la revisión de los requerimientos del año anterior (2017), donde se produjo el incumplimiento del criterio de deuda, pero, como indica la Comisión,** al elaborar en mayo de 2018 su informe de acuerdo con el artículo 126(3) del TFUE, **se tuvo en consideración el cumplimiento ex post de los criterios del brazo preventivo** (recordar a este respecto la importancia de cumplir con el ajuste hacia el MTO para la evaluación del cumplimiento del criterio de deuda). De este modo, y tras aplicar la flexibilidad concedida por la Comisión Europea en virtud de la cláusula de eventos inusuales (crisis de los refugiados y necesidad de protegerse contra riesgos sísmicos), se aceptaron, en su momento, como cumplidas, las condiciones del brazo preventivo. Con base en este escenario, el informe concluía que debía ser considerado también como cumplido el criterio de deuda.

En este sentido, el borrador del plan presupuestario presentado por Italia suponía un cambio material de lo que la Comisión llama “factores relevantes”, aquellos que son tenidos en cuenta, además de la regla estrictamente aritmética, para valorar el cumplimiento de los criterios del brazo correctivo. Así, **la Comisión Europea, tras la revisión del cumplimiento del criterio de deuda en 2017,** y de todos los factores relevantes, **identificó un riesgo de desviación significativa en 2018, junto a un incumplimiento particularmente serio en 2019, del objetivo de ajuste hacia el MTO.** Conviene considerar, a modo ilustrativo, que, en el Programa de Estabilidad presentado en primavera por Italia, se conseguía el objetivo estructural de medio plazo (0%) en el año 2020, mientras que en el borrador del plan presupuestario de noviembre este no se lograba ni siquiera en 2021, donde el saldo estructural, tras una trayectoria de deterioro culminaba en el -1,7%. A su vez, la Comisión en su informe de revisión también puso de relieve el hecho de que los planes del Gobierno suponen la marcha atrás de algunas reformas estructurales (especialmente, la del sistema de pensiones). Por ello, **concluía que el criterio de deuda en 2017 puede considerarse como incumplido, y, por tanto, estaría justificada la apertura de un procedimiento de déficit excesivo** (debe decidirlo el Consejo por mayoría cualificada, sin contar con el voto de Italia).

Además, el grado en el que un Estado miembro tiene en cuenta la opinión que emite la Comisión Europea sobre su plan presupuestario es considerado por la Institución europea como un factor relevante más a la hora de evaluar la idoneidad o no de la iniciación del PDE⁹, algo que había favorecido la hipótesis de un inicio rápido del procedimiento de déficit y posible sanción a Italia. No en vano, la Comisión reflejó en su nuevo informe (art. 126(3) del TFUE), la ausencia de cambios en los objetivos fiscales recogidos en el último plan presupuestario italiano presentado para 2019, a pesar de la revisión solicitada por la citada Institución europea.

Sin embargo, el Gobierno italiano envió a mediados de diciembre una nueva propuesta a la Comisión Europea, en la que se modificaban, para reducirlos, los objetivos de déficit nominal y estructural (Ver Tabla 5). Así, el ajuste estructural pasaba de ser marcadamente negativo en el borrador presentado en noviembre (ver Tabla 1), a mostrarse nulo en la nueva propuesta para 2019, y ligeramente positivo en 2020. A este respecto, la Comisión ha manifestado que el cumplimiento de todas las medidas anunciadas en esta última propuesta le permitiría a Italia no verse sometida a su recomendación de apertura del procedimiento de déficit excesivo.

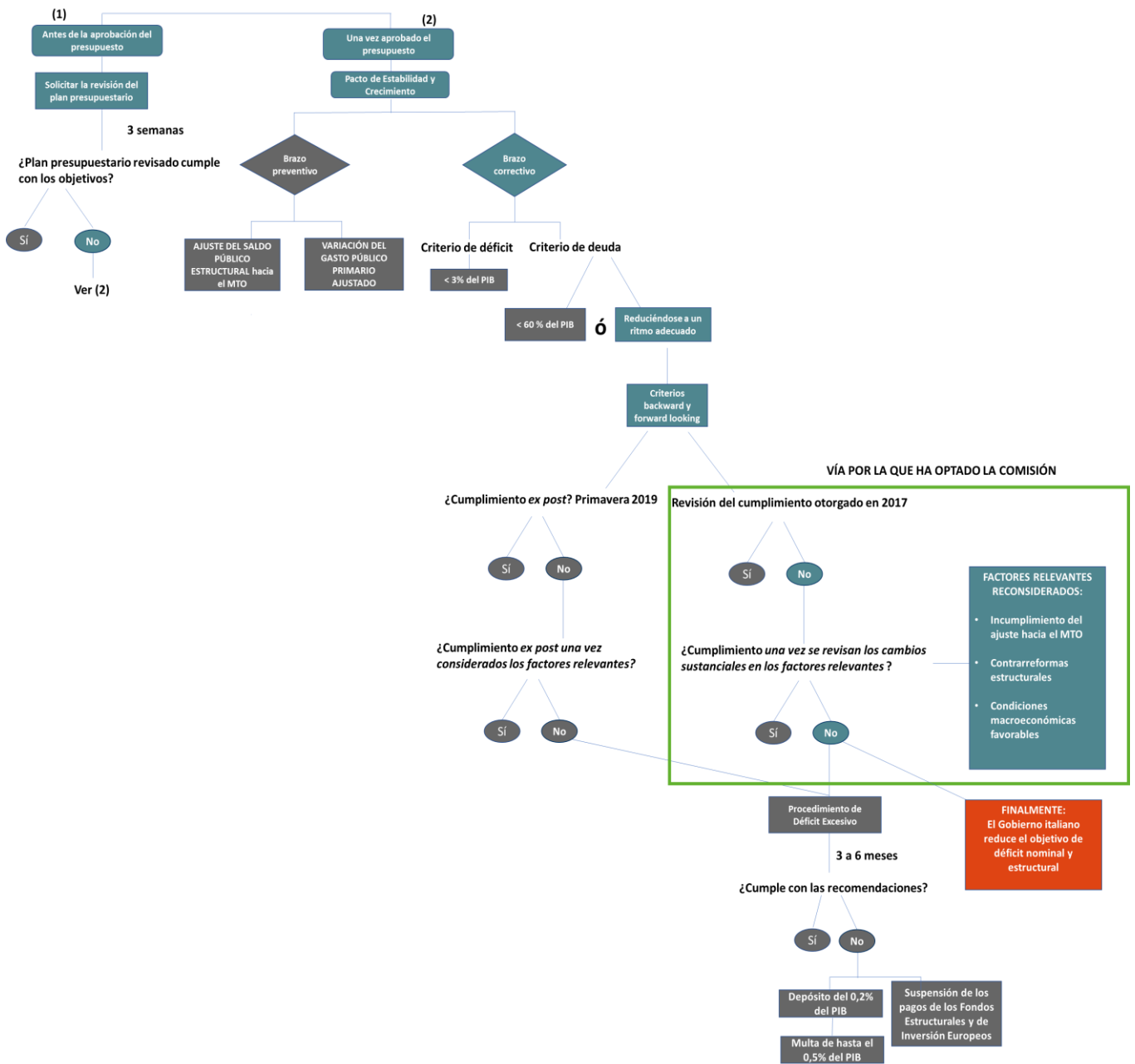
⁹ Art. 12(1) del No 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area

Tabla 5: Nuevos objetivos de déficit nominal y estructural propuestos por el Gobierno de Italia

2018			2019		
Déficit nominal	Déficit estructural	Ajuste estructural	Déficit nominal	Déficit estructural	Ajuste estructural
-2,0%	-1,3%	0,0%	-1,8%	-1,2%	0,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea y del Gobierno de Italia.

Figura 2. ¿Qué puede hacer la Comisión Europea con respecto a un presupuesto nacional? Caso de Italia.



Fuente: Elaboración propia.
 Nota: en azul y naranja, lo que ha sucedido.

5. Particularidades del caso de España

Distinto resulta el caso de España ya que, a diferencia de Italia, esta **se encuentra en el que es previsiblemente el último ejercicio dentro del procedimiento de déficit excesivo**, por lo (i) que no ha tenido que cumplir en los últimos ejercicios con el brazo preventivo; y, además, durante los tres años siguientes se situará en un periodo transitorio, en el que (ii) no tendrá que cumplir con el criterio de deuda en su versión habitual dentro del brazo correctivo. Ahora bien, cabe recordar que **sí ha de cumplir con el llamado Ajuste Estructural Lineal Mínimo (MLSA), aquel que al terminar el período de transición garantiza el cumplimiento del criterio de deuda.**

En este sentido se establece que, con independencia del motivo que desencadenara el procedimiento (deuda o déficit), para salir del PDE:

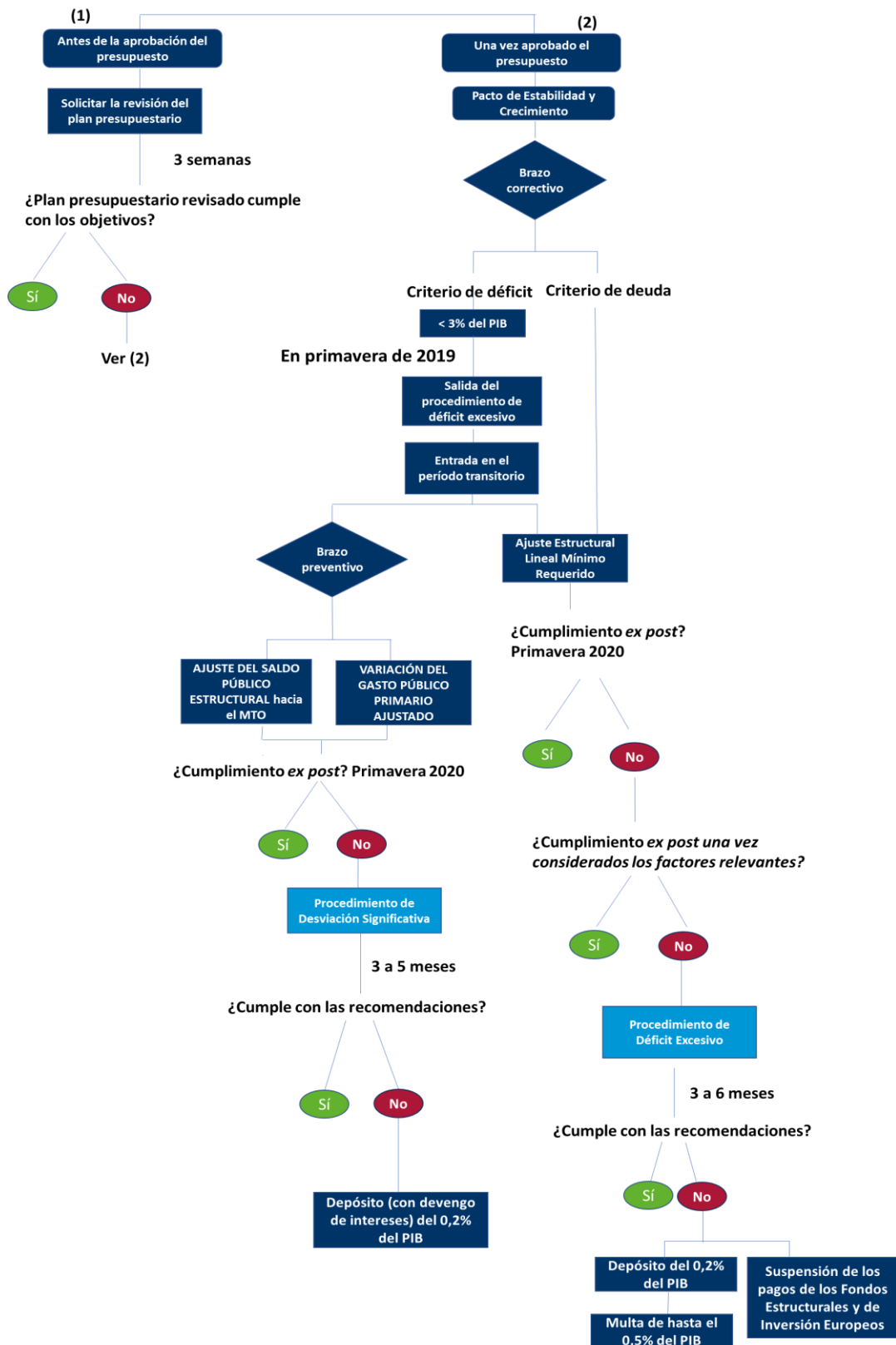
1. El déficit público del Estado miembro debe situarse por debajo del 3%, y este ajuste debe ser sostenible en los siguientes ejercicios según las previsiones de la Comisión Europea.
2. Se debe cumplir el criterio de deuda correspondiente a dentro de 2 años, calculado en el presente año (forward-looking benchmark de t , que hace referencia a la deuda en $t+2$).

Atendiendo a las previsiones de otoño de la Comisión, España sí cumpliría el primer criterio, mientras que, como se ha indicado, el segundo criterio no le resulta de aplicación debido a que España ya se encontraba en su PDE con anterioridad a noviembre de 2011. En su lugar, es cierto que España no cumpliría en 2019 con el Ajuste Estructural Lineal Mínimo (Ver Tabla 4), pero la **Comisión Europea** no contempla, en su análisis del plan presupuestario presentado por España, el mantenimiento en el PDE de España por la vía del incumplimiento del MLSA. Por el contrario, **prevé que la reducción de déficit, si bien será inferior al objetivo pactado, permitirá a España abandonar el PDE y estar sujeta en 2019 al cumplimiento del brazo preventivo.**

En este sentido, y a la luz del borrador presupuestario presentado por el Gobierno, la Comisión ha apreciado riesgo de desviación significativa en el cumplimiento del objetivo de ajuste hacia el MTO en 2019, lo que podría dar lugar a la apertura del procedimiento homónimo vía brazo preventivo, o incluso, a través del incumplimiento del MLSA, a la iniciación de nuevo de un PDE. No obstante, estos procesos se demorarían hasta la primavera de 2020, ya que han de basarse en datos ex post. A este respecto cabe mencionar que las previsiones de otoño de la Comisión estiman un ajuste exiguo, por no decir nulo, del saldo estructural para los próximos dos años (ver tablas 1 y 4).

Por todo ello, la Comisión ha invitado a España a tomar las medidas necesarias dentro del proceso de la presentación y aprobación del presupuesto en el Parlamento nacional, para eliminar esos riesgos de incumplimiento. A este respecto, la propia Comisión destacaba que el borrador presupuestario que le fue enviado por España, no se ha correspondido con ninguna presentación en paralelo en el ámbito nacional. Sin embargo, finalmente el Gobierno de España sí presentará un plan presupuestario en el Parlamento nacional, aunque podría no contar con los apoyos necesarios para sacarlo adelante. En todo caso, la Comisión, en su informe de evaluación del borrador del plan, insta al gobierno español a que cualquier modificación de calado que tenga lugar en su proceso de aprobación en el ámbito nacional le sea pertinentemente comunicada para llevar a cabo una nueva evaluación.

Figura 3: ¿Qué puede hacer la Comisión Europea con respecto a un presupuesto nacional? Caso de España



Fuente: Elaboración propia.

6. Conclusión

En suma, la Unión Europea, y más en concreto la Comisión Europea, puede solicitar la revisión de los presupuestos de un Estado miembro, como ha ocurrido en el caso de Italia, instándole a la modificación de estos, pero no puede menoscabar su soberanía nacional e impedir su eventual aprobación. No obstante, la Comisión Europea puede tratar de cambiar el rumbo de las políticas económicas de dicho país a través de las herramientas recogidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, ya sea con carácter previo a la aprobación nacional de los presupuestos, o con posterioridad. El llamado PEC, alberga dos procedimientos: el preventivo y el correctivo. Si bien a priori estos procedimientos requieren de tiempo para decretar su implementación, la Comisión abrió la puerta a iniciar un PDE mediante la revisión del criterio de deuda del año anterior—2017— para el caso italiano, en la que concluía que dicho criterio de deuda no puede considerarse como cumplido, toda vez que habían cambiado los llamados factores relevantes que se tuvieron en cuenta en su anterior evaluación. Resultado de lo anterior, finalmente el Gobierno Italiano alcanzó un acuerdo con la Comisión, en el que se comprometía al cumplimiento de unos objetivos de déficit nominal y estructural inferiores a los recogidos en los borradores previos, para evitar la mencionada posible apertura de un PDE y sus correspondientes sanciones.

Distinto resulta el caso de España, ya que a priori le basta con disminuir el déficit por debajo de la barrera del 3% para salir del actual procedimiento de déficit excesivo en el que se encuentra inmerso. A partir de ahí, esto es, en 2019, ingresará en un periodo transitorio de tres años, donde sí estará sujeta al brazo preventivo y al ajuste lineal mínimo requerido (criterio de deuda especial). En este sentido, la Comisión Europea ha destacado que el borrador presupuestario presentado por el Gobierno de España supone un riesgo de desviación significativa para cumplir con los citados requerimientos en 2019.

Todo lo expuesto en este documento pone de manifiesto la complejidad de la normativa relacionada con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que obstaculiza su adecuada implementación. Además, la falta de mecanismos eficientes para asegurar su cumplimiento a escala europea, combinado con la falta de compromiso a nivel nacional, termina repercutiendo de manera negativa en la credibilidad global de la Unión Europea.

Cabe plantearse la cuestión de si, aun en el caso de que llegara el momento de aplicar estos procedimientos, debería el Consejo establecer las sanciones que se prevén en la legislación europea. Por un lado, en el caso de Italia se pone de relieve que la mera petición de revisión de los presupuestos presentados, y la propuesta de entrada en los procedimientos preventivo o correctivo por parte de la Comisión, puede ser suficiente para redirigir, al menos, parcialmente los planes presupuestarios. Y es que la mera amenaza, o, llegado el caso, la efectiva apertura de un procedimiento, pone en entredicho la solvencia del Estado miembro en cuestión, señalizando a los mercados el incremento del riesgo de crédito de su tesoro, con la consecuente posible restricción de su acceso a la financiación. Si además esta restricción de fondos se torna lo suficientemente grave, el Estado miembro se vería entonces obligado, bien a ajustar definitivamente su presupuesto hacia una senda sostenible, bien a solicitar ayuda financiera a los mecanismos europeos habilitados al respecto, los cuales si llevarían aparejada una condicionalidad en forma de exigencias de política económica. Asimismo, algunas opiniones convienen en señalar que la imposición de sanciones, lejos de solucionar el problema, podría contribuir a la intensificación de los movimientos euroescépticos en la Unión Europea.