



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

La reactivación de los mecanismos de estabilidad en la UE

Presentado por:

Pablo Noriega del Rivero

Tutelado por:

D. José Jorge Nogales García

Valladolid a 24 de Junio 2024

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer a mi tutor, José Jorge Nogales García, por su orientación y paciencia a lo largo de todo el proceso.

A mis amigos, por su compañía y por celebrar conmigo cada pequeño logro.

Y por último, a mi familia, por su constante ánimo durante estos años de estudio.

RESUMEN

En el preámbulo del Tratado de la Unión Europea (TUE) de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht se afirma que los Estados miembros están «resueltos a lograr el refuerzo y la convergencia de sus economías y a crear una unión económica y monetaria». Por su parte, el artículo 3.3 del TUE dispone que la Unión «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social».

La crisis financiera, tanto presupuestaria como económica, iniciada en 2008 reveló que la Unión Europea necesitaba la adopción de un conjunto de medidas que se revelara más eficiente que el existente hasta aquel momento en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 (PEC), reconociendo que las economías de la Unión dependían las unas de las otras.

Tales medidas pasaron por el establecimiento de sistemas de control de las políticas presupuestaria de los países miembros a fin de lograr el necesario equilibrio de la economía de la UE.

Dentro de este orden de cosas se consideró necesario el fortalecimiento de un conjunto de mecanismos que garantizaran la estabilidad económica y financiera de la UE.

Así, el 13 de diciembre de 2011 entró en vigor el primer conjunto de medidas de gobernanza económica (six-pack), que reformó y modificó las normas del Plan de Estabilidad y Crecimiento (PEC), el cual, en su versión modificada, establece los principales instrumentos para la supervisión de las

políticas presupuestarias de los Estados miembros (vertiente preventiva) y para la corrección de los déficits excesivos (vertiente correctora), medidas sujetas a nuevas reformas en estos momentos.

En el caso de **España** la suspensión de las reglas fiscales se produjo en el periodo 2020- 2023, lo que significó que los objetivos tanto de límite de deuda como estabilidad presupuestaria quedaran en suspenso ante los importantes esfuerzos presupuestarios que se debieron realizar.

Se pretende en el presente trabajo analizar la conveniencia u oportunidad de reintroducir en estos momentos las suspendidas reglas fiscales capaces de lograr años de bienestar en Europa. Asimismo, se pretende hacer una mínima alusión a las repercusiones que pueden tener en España.

Para ello, hemos desarrollado una labor de investigación que nos ha llevado a indagar no sólo en nuestro ordenamiento jurídico sino también en el ordenamiento de la UE, en las publicaciones de varios organismos (Banco de España, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, entre otros), así como en los estudios que sobre esta materia existen en la doctrina.

Para finalizar el trabajo se concluye con la absoluta necesidad de reactivar los mecanismos de estabilidad a que nos referiremos a lo largo del mismo.

PALABRAS CLAVE:

Unión Europea, crisis, equilibrio presupuestario, reglas fiscales, sostenibilidad financiera.

ABSTRACT

The preamble to the Treaty on European Union of 7 February 1992, signed in Maastricht, states that the Member States are 'determined to achieve the strengthening and convergence of their economies and to create an economic and monetary union'. Article 3.3 TEU provides that the Union 'shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, leading to full employment and social progress'.

The financial crisis, both budgetary and economic, that began in 2008 revealed that the European Union needed to adopt a more efficient package of measures than the one that had existed up to that point, recognising that the economies of the Union depend on each other. These measures included the establishment of systems to control the budgetary policies of the member countries in order to achieve the necessary balance of the EU economy.

In this context, it was considered necessary to strengthen a set of mechanisms to ensure the economic and financial stability of the EU.

Thus, on 13 December 2011, the first set of economic governance measures (six-pack) entered into force, reforming and amending the rules of the Stability and Growth Plan (SGP), which, as amended, sets out the main instruments for the surveillance of Member States' fiscal policies (preventive aspect) and for the correction of excessive deficits (corrective aspect). measures subject to further reform at this time.

In the case of Spain, the suspension of fiscal rules took place in the 2020-2023 period, which meant that the objectives of both debt limit and budgetary stability

were suspended in the face of the significant budgetary efforts that had to be made.

The aim of this paper is to analyze the convenience or opportunity of reintroducing at this time the suspended fiscal rules capable of achieving years of well-being in Europe. Likewise, it is intended to make a minimal allusion to the repercussions that they may have in Spain.

To this end, we have developed research work that has led us to investigate not only our legal system but also the EU legal system, in the publications of various bodies (Bank of Spain, Independent Authority for Fiscal Responsibility, among others), as well as in the studies that exist on this subject in the doctrine.

To conclude the work, it is concluded with the absolute need to reactivate the stability mechanisms to which we will refer throughout it.

KEY WORDS:

European Union, crisis, balanced budget, fiscal rules, financial sustainability.

ÍNDICE

RESUMEN	3
1 INTRODUCCIÓN	8
2 EL MARCO DE GOBERNANZA ECONÓMICA	10
2.1 EL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UE	11
2.2 EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO	14
2.3 EL SEMESTRE EUROPEO	19
2.4 PAQUETE DE SEIS MEDIDAS Y PAQUETE DE DOS MEDIDAS	27
3 LA SUPERVISION FISCAL	36
3.1 SUPERVISION EN LA UE	36
3.1.1 COORDINACIÓN EFICAZ DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SUPERVISIÓN PRESUPUESTARIA MULTILATERAL	37
3.1.2 PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO	45
3.2 EL CONTROL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN ESPAÑA	55
3.2.1 LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	55
3.2.2 SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD	67
4 SUSPENSION DE LAS REGLAS FISCALES	70
4.1 LA CLÁUSULA GENERAL DE SALVAGUARDIA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO	70
4.2 LA SUSPENSIÓN DE LAS REGLAS FISCALES EN ESPAÑA	72
5 EL FUTURO ANTE LAS NUEVAS REGLAS FISCALES	78
5.1 PREVISIONES DEL GOBIERNO DE ESPAÑA	78
5.2 PREVISIONES DE OTROS ORGANISMOS	78
5.2.1 COMISIÓN EUROPEA	78
5.2.2 BANCO DE ESPAÑA	80
5.2.3 AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL	83
6 CONCLUSIONES	86
BIBLIOGRAFIA	87
REFERENCIAS NORMATIVAS	87

1 INTRODUCCIÓN

Sin duda estamos ante uno de los asuntos político-económicos más importantes de la actualidad en la medida en que las decisiones actuales marcarán el futuro de la Unión en las próximas décadas. Una vez superada la crisis económica y la pandemia del COVID 19, la UE se enfrenta a un gran desafío, la vuelta a la “normalidad” perdida por tales acontecimientos.

Como consecuencia de la crisis surgida en Estados Unidos en 2008-2009 tras el colapso de las hipotecas de alto riesgo, en 2010 estalló en Europa una nueva crisis. Los mercados de capitales de los distintos países de la zona Euro comenzaron a desconfiar entre sí con la consecuente exigencia de tasas de interés cada vez más altas para los préstamos de capitales. Sus gobiernos habían dejado que sus déficits se dispararan, perdieron competitividad o permitieron una supervisión laxa de las instituciones financieras (por ejemplo, en España, fundamentalmente se rescataron cajas de ahorro).

En 2010 los países comienzan a perder acceso a los mercados financieros, es decir, ya no podían financiar su gasto público a costes de endeudamiento aceptables por lo que necesitaron ayuda de la Unión siendo Grecia el primer país en necesitar ayuda recibiendo préstamos de otros países de la zona del euro con carácter bilateral.

En el caso de España se alcanzó el mayor déficit de nuestras Administraciones Públicas, con un 11,2% del Producto Interior Bruto en 2009.

Los elevados niveles de deuda pública como consecuencia de la crisis del COVID 19 imponen la adopción de medidas pactadas en el seno de la UE a fin

de seguir cumpliendo con el artículo 3 del TUE (Maastricht) cuando dispone que la Unión «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social».¹

Según las últimas cifras publicadas por Eurostat, durante el 1º trimestre de 2023 países como Bélgica, Grecia, Italia, España, Portugal y Francia sufren ratios de deuda pública superiores al 100% sobre el PIB.

Concretamente en lo que se refiere a España, y según comunicación del Banco de España de 16 de febrero de 2024, el saldo de la deuda de las Administraciones Públicas (AAPP) según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) ascendió a 1.575 miles de millones (MM) de euros en diciembre de 2023, con una tasa de crecimiento del 4,8% en términos interanuales. Utilizando el PIB nominal del año 2023, la ratio deuda/PIB se situó en el 107,7% en el cuarto trimestre de 2023.²

DEUDA PUBLICA	
AÑO	PORCENTAJE/PIB
2022	113.1%
2023	107,7%

Fuente: Banco de España

¹ (<https://www.esm.europa.eu/about-us/history>, s.f.)

² <https://www.bde.es/wbe/es/noticias-eventos/actualidad-banco-espana/notas-banco-espana/la-deuda-de-las-administraciones-publicas-ascendio-a-1-575-mm-de-euros--el-107-7%25-del-pib--en-diciembre-de-2023.html>

Ante esta situación caracterizada por elevados niveles de deuda pública y una vez superada la crisis del COVID 19, la UE ha decidido desbloquear la suspensión de las reglas fiscales para su aplicación a primeros de 2025.

2 EL MARCO DE GOBERNANZA ECONÓMICA

Con el **Tratado de Maastricht de 1992**, la UE estableció la arquitectura de la unión económica y monetaria como preludio de la creación del euro.

La gobernanza económica se refiere al sistema de instituciones y procedimientos establecidos para coordinar las políticas económicas con el fin de alcanzar los objetivos de la Unión en el ámbito económico.

El marco incluye un complejo sistema de coordinación y supervisión de las políticas económicas, presupuestarias y sociales de los Estados miembros.

Se basa en los siguientes principios:

- principio de seguimiento.
- principio de prevención.
- principio de corrección de los desequilibrios que podrían plantear riesgos para las economías de los Estados miembros.

El marco de gobernanza económica de la UE ha contribuido a la estabilidad económica, el crecimiento y el aumento del empleo.

Desde el Tratado de Maastricht de 1992, el marco se ha ido haciendo cada vez más complejo. Se han llevado a cabo reformas en respuesta a crisis económicas, como la crisis financiera mundial, que pusieron de manifiesto lagunas en las normas.

En particular, el marco se basa en los siguientes instrumentos:

- 1.- **El Tratado de Funcionamiento de la UE de 25** de marzo de 1957.
- 2.- **El Pacto de Estabilidad y Crecimiento.**
- 3.- **El Semestre Europeo.**

4.- Las reformas legislativas denominadas «**paquete de seis medidas**» y «**paquete de dos medidas**», recientemente afectados por la modificación realizada por las siguientes disposiciones:

.- Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2024 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo.³

.- Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo de 29 de abril de 2024 por el que se modifica el Reglamento (CE) 467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.⁴

.- Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo de 29 de abril de 2024 por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.⁵

Se trata de reforzar las normas presupuestarias acordadas e incluidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que estableció el procedimiento de déficit excesivo previsto en el Tratado de la Unión Europea, a raíz de lo cual los Estados miembros de la zona del euro presentan cada año en otoño sus proyectos de presupuesto a la Comisión y al Eurogrupo.⁶

En los siguientes apartados, estudiaremos cada uno de estos puntos de forma más detallada:

2.1 EL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UE

Su Artículo 126 (antiguo artículo 104 TCE) dispone que:

“1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.

³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202401263

⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202401264

⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202401265

⁶ Órgano informal creado el 13 de diciembre de 1997, que reúne a los ministros de Hacienda de los países cuya moneda es el euro.

2. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:

a) si la proporción entre el **déficit público** previsto o real y el **producto interior bruto** sobrepasa un valor de referencia, a menos:

.- Que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia,

.- Que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia;

b) si la proporción entre la **deuda pública** y el **producto interior bruto** rebasa un valor de referencia, a menos:

.- Que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.

Los valores de referencia se especifican en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo a los Tratados.

3. Si un Estado miembro no cumpliera los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, **la Comisión** elaborará un informe, en el que también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro. La Comisión también podrá elaborar un informe cuando considere que, aun cumpliéndose los requisitos inherentes a los criterios, existe el riesgo de un déficit excesivo en un Estado miembro.

4. El Comité Económico y Financiero⁷ emitirá un dictamen sobre el informe de la Comisión.

5. Si la Comisión considerase que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, remitirá un dictamen a dicho Estado miembro e informará de ello al Consejo.

6. 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 excesivo.

7. Cuando el Consejo, de conformidad con el apartado 6, decida declarar la existencia de un déficit excesivo, adoptará sin demora injustificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, las recomendaciones dirigidas al Estado miembro de que se trate para que éste ponga fin a esta situación en un plazo determinado. Salvo lo dispuesto en el apartado 8, dichas recomendaciones no se harán públicas.

8. Cuando el Consejo compruebe que no se han seguido efectivamente sus recomendaciones en el plazo fijado, el Consejo podrá hacerlas públicas.

9. Si un Estado miembro persistiere en no llevar a efecto las recomendaciones del Consejo, éste podrá decidir que se formule una advertencia a dicho Estado miembro para que adopte, en un plazo determinado, las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesaria para poner remedio a la situación. En tal caso, el Consejo podrá exigir al Estado miembro de que se trate la presentación de informes con arreglo a un calendario específico para examinar los esfuerzos de ajuste de dicho Estado miembro.”

⁷ Órgano consultivo, creado para promover la coordinación de las políticas de los Estados miembros en todo lo necesario para el funcionamiento del mercado interior de la Unión.

Los valores de referencia fueron establecidos en los siguientes términos:

.- Déficit público previsto o real / PIB:

No sobrepasar el valor de referencia del 3 por 100 sobre el PIB. En caso de sobrepasarlo, podría ser de forma excepcional y temporal y, en cualquier caso, la cantidad debería estar próxima al valor de referencia.

.- Deuda pública / PIB:

No sobrepasar el valor de referencia del 60 por 100 sobre el PIB. En caso de sobrepasarlo la proporción tiene que aproximarse a la considerada satisfactoria.

2.2 EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

La Unión Económica y Monetaria derivada del **Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992** basado en la estabilidad presupuestaria de los distintos países se desarrolló en las tres fases que se recogen en el siguiente cuadro:

FASES UEM	INICIO	MEDIDAS	TRATADOS
PRIMERA	1 de julio de 1990	Libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales	Tratado de la Unión Europea (Maastricht 1992)
SEGUNDA	1 de enero de 1994	Preparativos técnicos para la introducción de la moneda única	Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997)
TERCERA	1 de enero de 1999	Fijación irrevocable de los tipos de cambio	
CIRCULACION EURO 1 DE ENERO 2002			

El 2 de mayo de 1998, el Consejo Europeo declaró que Alemania, Francia, Bélgica, Austria, España, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal reunían los criterios de convergencia y, por tanto, participarían en la tercera fase de la UEM desde su inicio (1 de enero de 1999). Posteriormente, a medida que los países han ido cumpliendo los criterios de convergencia, se han ido incorporando a la UEM.

Así, Grecia se unió el 1 de enero de 2001, Eslovenia en enero de 2007, Chipre y Malta en enero de 2008 y Eslovaquia en enero de 2009.

La UEM hizo necesaria la creación del Banco Central Europeo (BCE), organismo que se encargaría de aplicar la política monetaria de la Unión Europea. Ello supuso ceder la política monetaria hasta entonces en los Bancos Centrales de los distintos países al Banco Central Europeo, siendo éste último, por tanto, el encargado del sistema de control de la inflación.

La citada UEM supuso la necesidad establecer determinados criterios de convergencia entre todos los países de la UE.

Los países aspirantes a ingresar en la Unión Económica y Monetaria debían cumplir con los siguientes criterios de convergencia:

1.- La inflación no podía exceder más de un 1,5% de la media de las tasas de inflación de los tres Estados miembros que registrasen la inflación más baja.

2.- Los tipos de interés a largo plazo no podían variar más de un 2% en relación con la media de los tipos de interés de los tres Estados miembros, cuyos tipos de interés sean los más bajos.

3.- El respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente al euro, de los márgenes normales de fluctuación (15%) que establece el Mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo.

4.- El déficit tendría que ser inferior al 3%/PIB.

5.- La Deuda pública no podía exceder del 60% del PIB.

A fin de controlar tales condiciones, el Tratado estableció un conjunto de medidas tendentes a evitar los desajustes que se pudieran producir en las economías de los países integrantes de la UE.

Sin embargo, el cumplimiento de tales referencias no fue garantía de estabilidad financiera en los distintos países, lo que determinó el nacimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997.

Así, “El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se introdujo en el marco de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Se diseñó para garantizar que los Estados miembros de la UE mantuvieran unas finanzas públicas saneadas después de la introducción de la moneda única.

En términos formales, el Pacto constaba originalmente de una Resolución del Consejo Europeo (adoptada en 1997) y dos Reglamentos del Consejo, de 7 de julio de 1997, (nº 1466/97 y nº 1467/97), que establecían disposiciones técnicas detalladas (uno sobre la supervisión de las posiciones presupuestarias y la coordinación de políticas económicas y otro sobre la aplicación del procedimiento de déficit excesivo).

Los reglamentos se modificaron en 2005, a raíz de los debates sobre el funcionamiento del Pacto. Sin embargo, la debilidad de su ejecución generó graves desequilibrios presupuestarios en algunos Estados miembros de la UE, que se pusieron de manifiesto cuando estalló la crisis económica y financiera en 2008.

A partir de la crisis, se ha reforzado la normativa sobre gobernanza económica de la UE mediante ocho reglamentos de la UE y un tratado internacional:

- el **paquete de seis medidas** (que introdujo un sistema de supervisión de políticas económicas más amplias con el objeto de detectar problemas a tiempo, como las burbujas inmobiliarias o la reducción de la competitividad);

- el **paquete de dos medidas** (un nuevo ciclo de control para la zona del euro con la presentación de los proyectos de planes presupuestarios de los

países -salvo los que cuenten con programas de ajustes macroeconómicos- a la Comisión Europea cada otoño);

.- el **Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de 2012** («pacto presupuestario») que incorpora unas disposiciones fiscales más estrictas que el PEC.

Esta serie de medidas es ahora parte integrante del Semestre Europeo, el mecanismo de coordinación de la política económica de la UE.”⁸

El Reglamento (CE) nº 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 ha sido recientemente derogado por el Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2024 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo.

Asimismo, el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo ha sido modificado por el Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo de 29 de abril de 2024 por el que se modifica el Reglamento (CE) 467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo

El Artículo 1 del Reglamento (CE) nº 1263/24 dispone que “1.- *El presente Reglamento establece normas para garantizar la coordinación eficaz de las políticas económicas sólidas de los Estados miembros, apoyando así la consecución de los objetivos de la Unión de crecimiento sostenible e integrador y empleo.*

2.- *El presente Reglamento establece normas detalladas sobre el contenido, la presentación, la evaluación y el seguimiento de los planes presupuestarios estructurales nacionales a medio plazo en el marco de la supervisión presupuestaria multilateral por parte del Consejo y la Comisión, con*

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/stability-and-growth-pact.html>

el fin de promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e integrador y una resiliencia a través de reformas e inversiones, y evitar déficits públicos excesivos.”

Por su parte, el artículo 1 del Reglamento (CE) nº 1264/24 dispone que *“El presente Reglamento establece las disposiciones para acelerar y clarificar la aplicación del procedimiento de déficit excesivo. El objetivo del procedimiento de déficit excesivo es disuadir de los déficits públicos excesivos y, en caso de que se produzcan, impulsar su corrección, examinando el cumplimiento de la disciplina presupuestaria sobre la base de los criterios de déficit y deuda públicos.”*

Constituyen lo que se ha dado en llamar “brazos preventivo y correctivo” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

No se debe obviar el hecho de que los Considerandos 2 del Reglamento (UE) nº 1263/24 y 3 del Reglamento (UE) nº 1264/24, afirman textualmente que *“El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que inicialmente estaba formado por los Reglamentos (CE) nº 1466/973 y (CE) nº 1467/974 del Consejo y por la Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997, se basa en el objetivo de unas finanzas públicas saneadas y sostenibles como medio de reforzar las condiciones para la estabilidad de precios y para un crecimiento fuerte, sostenible e integrador respaldado por la estabilidad financiera apoyando así la consecución de los objetivos de la Unión en materia de crecimiento sostenible y empleo.”*

Ello supone reconocer que los equilibrios presupuestarios y la reducción de la deuda pública contribuyen al crecimiento de los países y por consiguiente, de la propia Unión.

Ante esta premisa, es lógico pensar en la necesidad de controlar las políticas presupuestarias de los distintos países, pues déficit y deuda pública excesivos afectarían al conjunto de la Unión.

En la última parte del trabajo volveremos a tratar con más detalle el estudio de estos dos reglamentos en la medida en que constituyen la base de la supervisión fiscal en el seno de la UE.

2.3 EL SEMESTRE EUROPEO

El ciclo temporal del Semestre Europeo fue introducido por el Consejo Europeo en 2010 y se incorporó a la legislación por el Reglamento 1175/2011 de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

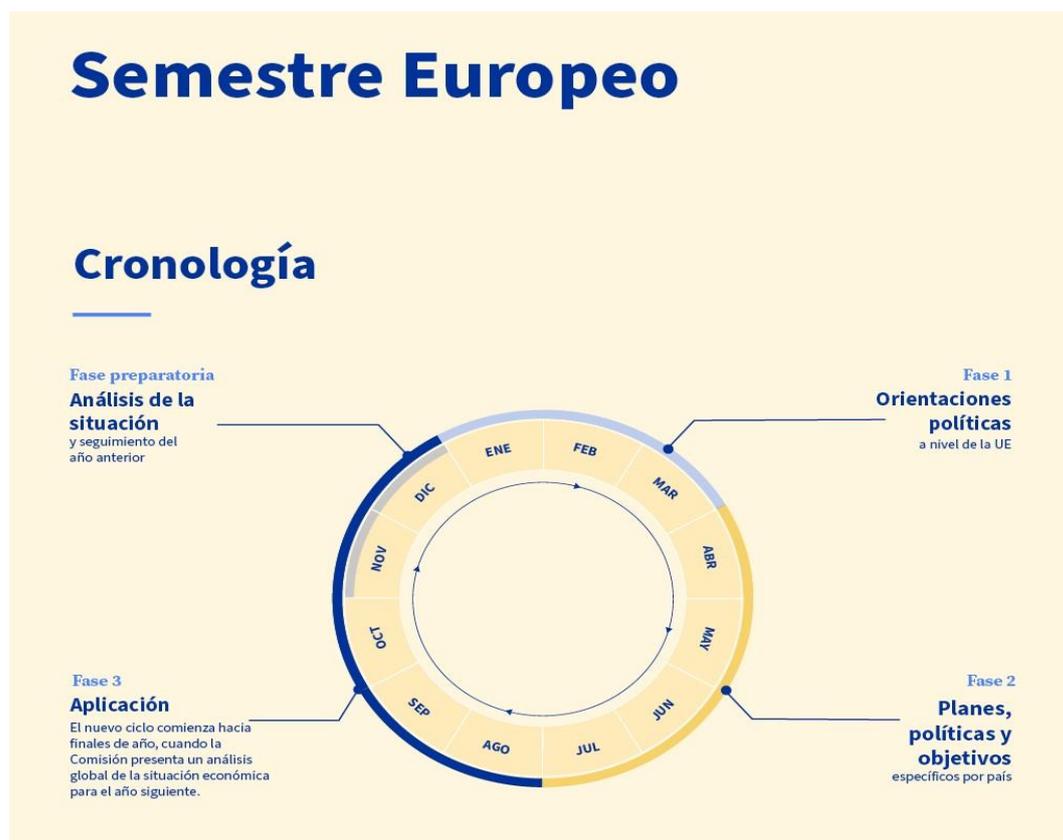
Según el artículo 3.3 del Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2024 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, *“El Semestre Europeo incluirá:*

a) La formulación, y la supervisión de la aplicación, de las orientaciones generales de política económica de los Estados miembros y de la Unión, de conformidad con el artículo 121, apartado 2, del TFUE, de las recomendaciones específicas por país y de la recomendación sobre la política económica de la zona del euro;

b) La formulación, y la supervisión de la aplicación, de las orientaciones en materia de empleo que deben tener en cuenta los Estados miembros de conformidad con el artículo 148, apartado 2, del TFUE, incluidos los principios del pilar europeo de derechos sociales, y de las correspondientes recomendaciones específicas por país. La supervisión de la aplicación por parte de la Comisión incluye los avances en la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales y sus objetivos principales, mediante el cuadro de indicadores sociales y un marco para detectar los riesgos para la convergencia social;

c) La presentación, la evaluación y la aprobación de los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo de los Estados miembros, así como el seguimiento de su aplicación a través de los informes anuales de situación;

d) La supervisión para prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1176/2011.”



Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/how-european-semester-works/>

El Semestre establece un calendario claro con arreglo al cual los Estados miembros reciben asesoramiento a escala de la UE («orientación») y posteriormente presentan sus planes de actuación («programas nacionales de reformas» y «programas de estabilidad o de convergencia») para su evaluación a escala de la UE.

Una vez evaluados estos planes, los Estados miembros reciben **recomendaciones por separado** («recomendaciones específicas por país») para sus políticas nacionales en materia presupuestaria y de reformas.

Los Estados miembros deberán tener en cuenta esas recomendaciones a la hora de establecer su presupuesto para el ejercicio siguiente y de tomar decisiones relacionadas con sus políticas económicas, de empleo y educativas, entre otras.

Además, los Estados miembros pueden llegar a recibir recomendaciones encaminadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos.

.- FASES

1.- Noviembre - diciembre:

El ciclo del Semestre Europeo comienza cada año en noviembre, cuando la Comisión publica el «**paquete de otoño**» en el que analiza la situación y realiza el seguimiento del año anterior.

Consta de los siguientes informes y proyectos:

- a) un **estudio anual sobre el crecimiento sostenible**;
- b) un **informe sobre el mecanismo de alerta**;
- c) una propuesta de **recomendaciones para la zona del euro**;
- d) un proyecto de **informe sobre el empleo**.

a.- Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible

El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible presenta la opinión de la Comisión sobre las **prioridades económicas y sociales de la UE para el año siguiente**. Los Estados miembros están invitados a tomarlas en cuenta al elaborar sus políticas económicas del año siguiente.

Así, en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2024 – Conclusiones del Consejo de la Unión (16 de enero de 2024) “subraya que, si bien las políticas deben seguir siendo ágiles en vista de la incertidumbre imperante, en 2024 procede adoptar una política presupuestaria restrictiva para mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas y evitar alimentar las presiones inflacionistas. Acoge con satisfacción que la mayoría de los Estados miembros tengan previsto poner fin gradualmente a sus medidas de apoyo en materia de

energía y concuerda en que las restantes medidas urgentes de apoyo en materia de energía deben eliminarse progresivamente lo antes posible en 2024 y en que los ahorros correspondientes deben utilizarse para reducir los déficits públicos.”⁹

Como podemos observar se trata de una serie de opiniones y conclusiones de por dónde deben orientarse las políticas de los Estados miembros.

b.- Informe sobre el Mecanismo de Alerta

El Informe sobre el Mecanismo de Alerta examina la **evolución macroeconómica en cada Estado miembro de la UE**. Basándose en este informe, la Comisión puede decidir llevar a cabo un examen exhaustivo sobre la situación de los Estados miembros en los casos en los que el riesgo de posibles desequilibrios macroeconómicos se considere elevado.

Estos exámenes ayudan a determinar si existen posibles desequilibrios macroeconómicos y, en caso de que así sea, su naturaleza y alcance exactos. También permiten que la Comisión presente recomendaciones de actuación a los Estados miembros.

Concretamente, en el Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2024, de 21 de noviembre de 2023, en el apartado de “Conclusiones específicas por país” se dice textualmente que “En 2024, se elaborarán exámenes exhaustivos para los once Estados miembros que fueron identificados como países con desequilibrios o desequilibrios excesivos en 2023. El Informe sobre el Mecanismo de Alerta presenta un panorama general de la evolución de los datos clave que subyacen a estos desequilibrios. En los exámenes exhaustivos realizados en 2024 y que se publicarán durante el primer semestre de ese año se llevará a cabo una evaluación económica de si estos desequilibrios se están agravando, corrigiendo o ya se han corregido, con el fin de actualizar las evaluaciones existentes y las posibles necesidades políticas pendientes. Este

⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5476-2024-INIT/es/pdf>

será el caso de Alemania, Chipre, **España**, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Países Bajos, Portugal, Rumanía, y Suecia.”¹⁰

c.- Recomendaciones para la zona del euro

El proyecto de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro trata **cuestiones clave para el funcionamiento de la zona del euro**. El objetivo es lograr una mejor integración de la zona del euro y los aspectos nacionales de la gobernanza económica de la UE.

d.- Informe Conjunto sobre el Empleo

El Informe Conjunto sobre el Empleo ofrece una síntesis de los **principales avances sociales y en materia de empleo** en Europa, así como de las respuestas estratégicas de los Estados miembros.

El Parlamento Europeo emite en otoño un dictamen sobre las orientaciones en materia de empleo.

2.- Enero - marzo:

.- Enero y febrero

El Consejo de la UE debate el **Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible** y el **Informe sobre el Mecanismo de Alerta** y **adopta unas Conclusiones**. También debate, modifica (en caso necesario) y **aprueba el proyecto de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro**, que en marzo se presenta al Consejo Europeo.

.- Marzo

El Consejo emite **el Informe Conjunto sobre el Empleo** y adopta unas Conclusiones.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0902>

La Comisión formula orientaciones para los Estados miembros sobre sus programas de estabilidad o de convergencia y sobre sus programas nacionales de reformas.

El Consejo Europeo debate la situación económica y del empleo de los Estados miembros y **refrenda el proyecto de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro.**

Los Estados miembros están invitados a tomar en cuenta dichas orientaciones a la hora de elaborar sus programas nacionales de estabilidad o de convergencia y sus programas nacionales de reformas, en los que se describen sus políticas presupuestarias y políticas de promoción del crecimiento y la competitividad.

3.- Abril - Julio:

.- Abril

Los Estados miembros presentan sus planes de actuación:

.- programas de estabilidad o de convergencia, que describen su estrategia presupuestaria a medio plazo;

.- programas nacionales de reformas, que resumen sus planes de reformas estructurales, centrados en promover el crecimiento y el empleo.

Se espera que los Estados miembros presenten estos programas preferiblemente antes del 15 de abril y a más tardar a finales de abril.

.- Mayo

La Comisión publica **informes por país** respecto de todos los Estados miembros. Los informes hacen balance de la situación presupuestaria de los países y evalúan los avances realizados en la aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores.

Estos informes incluyen exámenes exhaustivos de desequilibrios macroeconómicos de aquellos Estados miembros en los que se ha considerado

que el riesgo de tales desequilibrios es elevado. La Comisión, basándose en esos exámenes, puede elaborar proyectos de **recomendaciones específicas por país (REP)** dirigidas a los Estados miembros para que corrijan los desequilibrios que se hayan detectado. Estas recomendaciones pueden formularse al mismo tiempo que el examen exhaustivo o más adelante, junto con otras recomendaciones específicas por país.

La publicación de los informes por país y de las REP se conoce también como el «**paquete de primavera**».

.- Junio

El Consejo de la UE estudia las recomendaciones específicas por país propuestas y acuerda su versión definitiva.

El Consejo Europeo **refrenda a continuación las recomendaciones definitivas**.

.- Julio

El Consejo de la UE **adopta las recomendaciones específicas por país**, y se pide a los Estados miembros que las apliquen.

4.- Julio - fin de año:

Durante los seis meses restantes del año, que a veces se denominan «**el semestre nacional**», los Estados miembros tienen en cuenta las recomendaciones a la hora de elaborar sus presupuestos nacionales para el año siguiente.

Los Estados miembros de la zona del euro deben presentar sus proyectos de planes presupuestarios a la Comisión y al Eurogrupo a mediados de octubre a más tardar.

Los Estados miembros adoptan sus presupuestos nacionales al final del año, empezando un nuevo ciclo.

Creemos importante recordar que el Artículo 4.2 y 4.3 del Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2024 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo dispone que *“Los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta las orientaciones generales para sus políticas económicas y las recomendaciones y las orientaciones en materia de empleo a que se refiere el artículo 3, apartado 3, letras a) y b), respectivamente, antes de tomar decisiones clave en el marco de la elaboración de sus políticas económicas, sociales, estructurales, presupuestarias y de empleo. Corresponderá a la Comisión controlar los avances en este sentido.*

3. La inacción de un Estado miembro frente a las orientaciones y recomendaciones a que se refiere el apartado 2 podrá dar lugar a:

a) La formulación de nuevas recomendaciones;

b) Una advertencia de la Comisión o una recomendación del Consejo con arreglo al artículo 121, apartado 4, del TFUE;

c) La adopción de medidas de conformidad con el presente Reglamento, el Reglamento (CE) n.º 1467/97 o el Reglamento (UE) n.º 1176/2011.”

2.4 PAQUETE DE SEIS MEDIDAS Y PAQUETE DE DOS MEDIDAS

.- SIX-PACK

El paquete de seis medidas (six-pack) lo constituyen cinco Reglamentos y una Directiva, concretamente los siguientes:

1.- Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. ¹¹

El Reglamento nº 1173/2011 tuvo por objetivo el establecimiento de un sistema de sanciones a fin de lograr el cumplimiento de los componentes preventivo y corrector del Pacto de estabilidad y crecimiento en la zona del euro y para ello define en su artículo 2 lo se entiende por “componente preventivo” y “componente corrector”.

El “componente preventivo” lo identifica con el sistema de supervisión multilateral establecido por el Reglamento (CE) nº 1466/97, (actual 1263/24).

Y el “componente corrector” lo identifica con el procedimiento para evitar el déficit excesivo de los Estados miembros regulado en el artículo 126 del TFUE y en el Reglamento (CE) nº 1467/97, (actual 1264/24).

Distingue tres tipos de sanciones:

1.- Sanciones en el marco del componente preventivo:

Depósitos con intereses: consiste en constituir ante la Comisión un depósito con intereses equivalente al 0,2 % de su PIB correspondiente al ejercicio precedente con posibilidad de su retorno al Estado depositante una vez cumplidas las recomendaciones de la Comisión.

¹¹ BOE.es - DOUE-L-2011-82323 Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.

.- Sanciones en el marco del componente correctivo:

Depósitos sin intereses: para los casos más graves consiste en constituir ante la Comisión un depósito sin intereses equivalente al 0,2 % de su PIB correspondiente al ejercicio precedente con posibilidad de su retorno al Estado depositante una vez cumplidas las recomendaciones de la Comisión.

Multas: equivalente al 0,2 % del PIB del Estado miembro correspondiente al ejercicio precedente.

.- Sanciones por manipulación de estadísticas:

Multa: la cuantía de la multa no será superior al 0,2 % del PIB del Estado miembro interesado.

SANCIONES		CUANTÍA
Componente preventivo	Depósitos con intereses	0,2 % de su PIB
Componente correctivo	Depósitos sin intereses	
	Multas	
Manipulación de estadísticas	Multas	

Fuente: elaboración propia

2.- Reglamento (UE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro.¹²

Por su parte, este Reglamento establece, para los Estados miembros cuya moneda es el euro, un sistema de sanciones para la corrección efectiva de los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro.

¹² REGLAMENTO (UE) Nº 1174/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de noviembre de 2011 relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro

3.- Reglamento (UE) nº 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. ¹³

Como hemos visto más arriba, fue este Reglamento el que incorporó a la legislación el llamado “Semestre Europeo”, periodo durante el cual se desarrollan las principales actividades de dirección y control presupuestario en la UE.

Resulta de interés citar el considerando 21 del Reglamento cuando dispone que *“A aquellos Estados miembros cuya deuda sobrepase el 60 % del PIB o que presenten un riesgo acusado respecto a la sostenibilidad general de su deuda se les debe exigir una trayectoria más rápida de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.”*

Como podemos suponer, ello supuso un importante avance en el reforzamiento del brazo preventivo.

Sin embargo, el siguiente considerando, el 22, prevé la existencia de dificultades para mantener una línea hacia la estabilidad, a cuyo fin establece que *“A fin de facilitar la recuperación económica, debe permitirse una desviación temporal de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo cuando dicha desviación se derive de un acontecimiento inusitado que esté fuera del control del Estado miembro afectado y que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas, o en caso de crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Para permitir una desviación temporal del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste hacia él, debe tenerse en cuenta, asimismo,*

¹³ BOE.es - DOUE-L-2011-82325 Reglamento (UE) nº 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

si están poniéndose en práctica reformas estructurales de gran calado, y cerciorarse de que se mantenga un margen de seguridad con respecto al valor de referencia del déficit.”

Fuera de estos supuestos, se abre la vía por parte de la Comisión de un procedimiento específico de control del país incumplidor.

4.- Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. ¹⁴

El Reglamento 1176/2011 aclara qué se entiende por “desequilibrios” y cuándo son “excesivos”. Así, son:

1) «desequilibrios»: cualquier tendencia que da lugar a una evolución macroeconómica que afecta o puede afectar negativamente al correcto funcionamiento de la economía de un Estado miembro, de la unión económica y monetaria o del conjunto de la Unión.

2) «desequilibrios excesivos»: desequilibrios graves, en particular los desequilibrios que comprometen o pueden comprometer el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria.

Además, prevé la existencia de un mecanismo de alerta con objeto de facilitar la detección rápida y el seguimiento de los desequilibrios para lo que establece un cuadro de indicadores. Así, prevé dos tipos en su artículo 4.3:

a) desequilibrios internos, incluidos los que pueden surgir como consecuencia del endeudamiento público y privado, de la evolución de los mercados financieros y de activos, incluido el sector inmobiliario, de la evolución de los flujos de crédito en el sector privado y de la evolución del desempleo;

¹⁴ Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (europa.eu).

b) desequilibrios externos, incluidos los que pueden surgir como consecuencia de la evolución de la cuenta corriente y de la posición de inversión neta de los Estados miembros; de los tipos de cambio efectivos reales; de las cuotas en el mercado de exportación; de la evolución de los precios y los costes, y de la competitividad no relacionada con los precios, teniendo presentes los distintos elementos de la productividad.

5.- Reglamento (UE) nº 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. ¹⁵

Comienza con el Artículo 1 disponiendo que “El presente Reglamento establece las disposiciones para acelerar y clarificar el procedimiento de déficit excesivo. El objetivo del procedimiento de déficit excesivo es disuadir los déficit públicos excesivos y, en caso de que se produzcan, propiciar su pronta corrección, examinando la observancia de la disciplina presupuestaria sobre la base de criterios de déficit y deuda públicos.”

Por su parte, este Reglamento refuerza la intervención de la Comisión en el procedimiento de supervisión reforzada.

Igualmente reconoce la necesidad de tener presente por parte de la Comisión y el Consejo, la situación económica y presupuestaria de los Estados miembros sometidos al procedimiento de supervisión.

Además de reconocer la conveniencia de reforzar las normas de disciplina presupuestaria atribuyendo un papel más importante al importe y a la evolución de la deuda, estima necesario introducir una referencia numérica que tenga en cuenta el ciclo económico, para evaluar si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto (PIB) disminuye suficientemente y se aproxima

¹⁵ Reglamento (UE) nº 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (boe.es).

a un ritmo satisfactorio al valor de referencia. Para ello, concede un periodo transitorio a fin de que los Estados sometidos al procedimiento de déficit excesivo puedan adaptar sus políticas a la citada referencia numérica.

Como podemos observar, este Reglamento supuso un importante reforzamiento del brazo corrector como se reconoce expresamente en el citado artículo 1.

6.- Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, modificada por la Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo de 29 de abril de 2024.

Por último, esta Directiva, además definir el “marco presupuestario” como el conjunto de disposiciones, procedimientos, normas e instituciones que constituyen la base de las políticas presupuestarias de las administraciones públicas, tales como los sistemas de contabilidad presupuestaria e información estadística de las Administraciones públicas, normas y procedimientos que regulan la elaboración de previsiones para la planificación presupuestaria, entre otros, establece la necesidad de que los Estados miembros cuenten con normas presupuestarias numéricas específicas para cada país que contribuyan a:

1) Que la aplicación de la política fiscal por los Estados miembros esté en consonancia con sus respectivas obligaciones impuestas por el TFUE, y que están expresadas como indicadores de los resultados presupuestarios, como el déficit presupuestario, las necesidades de financiación o la deuda de las administraciones públicas, o uno de sus componentes esenciales.

2) la adopción de un horizonte plurianual de planificación presupuestaria que abarque la observancia del objetivo presupuestario a medio plazo del Estado miembro.

Así, en el caso de España, el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en relación

al principio de plurianualidad y los artículos 11.2 y 13.1, en relación a la prohibición de déficit estructural y al límite de deuda pública del 60%/PIB, respectivamente, recogen tales exigencias.

.- TWO-PACK

Este paquete de medidas lo conforman dos Reglamentos:

1.- Reglamento (UE) nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.¹⁶

2.- Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.¹⁷

En definitiva, tal y como hemos podido comprobar, todo este conjunto de medidas recogidas en los llamados “Six pack” y “Two pack” supuso un importante reforzamiento tanto del brazo preventivo como de correctivo del Plan de Estabilidad y Crecimiento, medidas necesarias ante la situación que reconoce el Considerando 1 del Reglamento (UE) nº 472/2013 al establecer que *“La crisis sin precedentes que ha sufrido la economía mundial desde 2007 ha afectado gravemente al crecimiento económico y la estabilidad financiera, dando lugar a un grave deterioro del nivel de déficit público y deuda pública de los Estados*

¹⁶ <https://www.boe.es/doue/2013/140/L00001-00010.pdf>

¹⁷ <https://www.boe.es/doue/2013/140/L00011-00023.pdf>

miembros, lo que ha llevado a varios de ellos a solicitar ayuda financiera dentro y fuera del marco de la Unión.”

A ese mismo reforzamiento contribuye la reciente reforma de la gobernanza económica de abril de 2024 pudiendo resaltar los siguientes hitos:

1.- El 10 de Febrero de 2023, el Consejo de la Unión informa que “La economía de la UE se enfrenta a nuevos retos con la recuperación de la pandemia de COVID-19 y las consecuencias de la guerra de Rusia contra Ucrania. En un contexto de aumento de los niveles de deuda y los tipos de interés y de nuevos objetivos comunes de inversión y reforma, la UE está reformando el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y estudiando soluciones para mejorar su eficacia.

2.- El 26 de abril de 2023, la Comisión presentó un paquete de tres propuestas legislativas: dos Reglamentos que tienen por objeto sustituir (componente preventivo) o modificar (componente corrector) los dos pilares del Pacto de Estabilidad y Crecimiento adoptado en 1997, y una Directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos fiscales de los Estados miembros.

3.- El 21 de diciembre de 2023, el Consejo aprobó formalmente un mandato de negociación con el Parlamento Europeo sobre el Reglamento relativo al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y un acuerdo de principio con vistas a consultar al Parlamento Europeo sobre el Reglamento relativo al componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos fiscales nacionales.

4.- Finalmente, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el 29 de abril de 2024 la reforma de la gobernanza a través de las siguientes normas:

.- Reglamento 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la coordinación eficaz de las políticas económicas y la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo.

.- Reglamento 2024/1264 del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

.- Directiva 2024/1265 del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

Sin perjuicio de su detallado estudio en el apartado de la supervisión, aquí nos limitaremos a recoger los puntos más destacables:

1.- **Mantenimiento del objetivo general de la reforma** consistente en reducir los niveles de deuda pública y los déficits de una manera gradual, realista, sostenida y favorable al crecimiento, protegiendo al mismo tiempo las reformas y la inversión en ámbitos estratégicos como el digital, el ecológico, el social o la defensa.

2.- Presentación de **una “trayectoria de referencia”** a aquellos Estados miembros cuya deuda pública supere el 60 % del producto interior bruto o cuyo déficit público supere el 3 % del PIB, debiendo presentar sus propias **sendas fiscales descendentes** para un periodo de cuatro años ampliable a siete en determinadas circunstancias (medidas de inversión que aumenten el crecimiento de sus economías).

3.- Previsión de dos **cláusulas de salvaguarda** consistente en:

a) Obligación de los Estados miembros de continuar con los debidos ajustes presupuestarios a fin de lograr que el déficit se sitúe en el 1,5%/PIB.

b) Aquellos Estados con una deuda pública superior el 90%/PIB deberán disminuirla, al menos, en 1 punto porcentual de media al año.

Entendemos que el punto porcentual de media debe referirse al periodo de 4 años o en su caso, de 7, periodo al que se refiere la senda fiscal presentada por los países.

Como podemos observar, se trata de una cuestión de la máxima actualidad con importantes implicaciones económicas y políticas en la vida de los Estados miembros.

3 LA SUPERVISION FISCAL

3.1 SUPERVISION EN LA UE

Es una tendencia natural de los distintos Gobiernos realizar gastos por encima de las previsiones de ingresos en la medida en que ello permite ofrecer a los ciudadanos unos servicios que, de otra forma, no se podrían prestar.

Ante esa tendencia, la UEM siempre ha tenido como misión lograr el compromiso de los Estados miembros de conseguir el equilibrio presupuestario.

“La supervisión fiscal tiene por objeto limitar el sesgo deficitario de los gobiernos en circunstancias económicas normales para así mantener un amplio margen de estabilización para momentos críticos.” (Crespo, Ramos, & Rodríguez, 2020).¹⁸

Así, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997) persigue garantizar que los Estados miembros de la UE logren unas finanzas públicas saneadas después de formar parte de la UEM.

El Pacto nació de una Resolución del Consejo Europeo (adoptada en 1997) y de los ya citados Reglamentos (1466/1997 y 1467/1997) del Consejo, de 7 de julio de 1997, que establecían disposiciones sobre la supervisión de las situaciones presupuestarias y la coordinación de políticas económicas y sobre la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, respectivamente.

Como ya hemos dicho más arriba la gobernanza económica ha sufrido una importante modificación de su contenido que trataremos de recoger en el siguiente apartado del trabajo.

¹⁸ (Crespo, Ramos, & Rodríguez, 2020)

3.1.1 Coordinación eficaz de las políticas económicas y supervisión presupuestaria multilateral

Esta materia se regula en el Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2024 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo y al mismo nos referiremos en el presente apartado, tratando de seguir su estructura.

Concretamente, el Artículo 1 del Reglamento dispone que *“1. El presente Reglamento establece normas para garantizar una coordinación eficaz de políticas económicas sólidas de los Estados miembros, apoyando así la consecución de los objetivos de la Unión en materia de crecimiento sostenible e integrador y empleo.*

2. El presente Reglamento establece normas detalladas sobre el contenido, la presentación, la evaluación y el seguimiento de los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo en el marco de la supervisión presupuestaria multilateral por parte del Consejo y la Comisión, con el fin de promover finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e integrador y resiliencia a través de reformas e inversiones, y evitar déficits públicos excesivos.”

Nos encontramos por tanto, en la vertiente preventiva del PEC donde se exige a los Estados miembros que alcancen y mantengan un objetivo presupuestario a medio plazo y que presenten planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo, definiendo éstos como el documento que contiene los compromisos presupuestarios, de reformas y de inversiones de un Estado miembro, y que abarca un período de cuatro o de cinco años en función de la duración habitual de la legislatura de ese Estado miembro e incluyendo tanto la coordinación de políticas económicas como la supervisión multilateral dentro del Semestre Europeo.

.- Trayectoria de referencia

Se trata de un concepto que el propio Reglamento define como la trayectoria de gasto neto¹⁹ plurianual transmitida por la Comisión para enmarcar el diálogo con los Estados miembros cuya deuda pública supere el 60 % del PIB o cuyo déficit público supere el 3 % del PIB al elaborar sus planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo.

A estos efectos, el artículo 5 dispone que *“Cuando la deuda pública supere el 60 % del PIB o el déficit público supere el 3 % del PIB, la Comisión transmitirá al Estado miembro de que se trate y al Comité Económico y Financiero una trayectoria de referencia del gasto neto que abarque un período de ajuste de cuatro años y su posible ampliación por un máximo de tres años.”*

Se trata de un documento específico para cada país, basándose en el análisis del riesgo al que está sometido y tratando de garantizar que:

1.- Al final del período de ajuste, la ratio de deuda pública prevista se sitúe o se mantenga en una senda descendente verosímil, o se mantenga en niveles prudentes por debajo del 60 % del PIB a medio plazo.

2.- El déficit público previsto se sitúe por debajo del 3 % del PIB durante el período de ajuste y se mantenga por debajo de dicho valor de referencia a medio plazo.

3.- El esfuerzo de ajuste fiscal a lo largo del período del plan fiscal-estructural nacional a medio plazo sea lineal por regla general y al menos proporcional al esfuerzo total a lo largo del período de ajuste en su integridad.

El Reglamento regula la llamada “cláusula de salvaguardia de sostenibilidad de la deuda”, consistente en que la trayectoria de referencia debe

¹⁹ Artículo 2 REGLAMENTO (UE) 2024/1263 “El gasto público, neto de los gastos en concepto de intereses, las medidas discrecionales relativas a los ingresos, los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.”

garantizar que la previsión de ratio deuda pública/PIB disminuya en un importe medio anual mínimo de:

a) un punto porcentual del PIB, siempre que la ratio de deuda pública/PIB supere el 90 % y

b) medio punto porcentual del PIB, siempre que la ratio deuda pública/PIB se mantenga entre el 60 % y el 90 %

En este sentido, aclara el artículo 7.2 del Reglamento que la disminución se calculará a partir del año anterior al inicio de la trayectoria de referencia o del año en que se prevea la derogación del procedimiento de déficit excesivo con arreglo al Reglamento (CE) nº 1467/97, si fuera posterior, hasta el final del período de ajuste.

En relación con el déficit también prevé el Reglamento una “cláusula de salvaguardia de resiliencia del déficit” consistente en la obligación de los Estados miembros de continuar con los debidos ajustes presupuestarios a fin de lograr que el déficit se sitúe en el 1,5%/PIB.

En el artículo 9 se recogen unas “orientaciones previas de la Comisión” consistentes en la actuación de la Comisión dirigida a los Estados miembros que tengan que presentar sus planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo a fin de comunicarles los siguientes aspectos:

- 1.- La previsión de deuda pública a medio plazo y sus resultados;
- 2.- Las previsiones macroeconómicas y sus hipótesis;
- 3.- La trayectoria de referencia, a que hemos hecho anteriormente alusión.

.- Planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo

Se trata del documento que contiene los compromisos presupuestarios, de reformas y de inversiones de un Estado miembro, y que abarca un período de cuatro o de cinco años en función de la duración habitual de la legislatura de

ese Estado miembro y que debe presentar cada Estado miembro al Consejo y la Comisión no más tarde del 30 de abril del último año del plan en vigor, estando obligado a su publicación una vez presentado.

Los requisitos de los Planes fiscales se recogen en el artículo 13 del Reglamento.

Así,

a) incluirá una senda del gasto neto, así como las hipótesis macroeconómicas subyacentes y las medidas fiscales-estructurales previstas para demostrar su conformidad con los requisitos fiscales establecidos en el artículo 16, apartados 2 y 3;²⁰

b) incluirá la trayectoria de referencia o la información técnica transmitida por la Comisión con arreglo al artículo 5 o al artículo 9, apartado 3, respectivamente; cuando el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo incluya una senda de gasto neto más elevada que la trayectoria de referencia formulada por la Comisión de conformidad con el artículo 5, el Estado miembro de que se trate proporcionará en su plan argumentos económicos sólidos y basados en datos que expliquen la diferencia;

c) explicará cómo garantizará el Estado miembro de que se trate la realización de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, en particular en las recomendaciones específicas por país, y cómo abordará dicho Estado miembro las siguientes prioridades comunes de la Unión:

i) una transición ecológica y digital justa, incluidos los objetivos climáticos establecidos en el Reglamento (UE) 2021/1119)

²⁰ Artículo 16.2 REGLAMENTO (UE) 2024/1263 "Al evaluar un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo, la Comisión examinará, para cada Estado miembro, si la senda de gasto neto cumple los requisitos de situar o mantener la deuda pública en una senda descendente verosímil al final del período de ajuste, o mantiene en niveles prudentes por debajo del 60 % del PIB, y sitúa y mantiene el déficit público por debajo del 3 % del PIB a medio plazo."
Artículo 16.3 REGLAMENTO (UE) 2024/1263 "Al evaluar el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo, la Comisión estudiará, en relación con los Estados miembros que hayan recibido una trayectoria de referencia, si sus sendas de gasto neto cumplen los requisitos establecidos en los artículos 6, 7 y 8."

- ii) la resiliencia social y económica, incluido el pilar europeo de derechos sociales,
 - iii) la seguridad energética, y
 - iv) cuando sea necesario, la creación de capacidades de defensa;
- d) describirá las medidas del Estado miembro de que se trate para seguir las recomendaciones específicas por país que se le hayan dirigido y sean pertinentes para el procedimiento de desequilibrio macroeconómico con arreglo al Reglamento (UE) n.º 1176/2011 y, cuando proceda, las advertencias de la Comisión o las recomendaciones del Consejo formuladas de conformidad con el artículo 121, apartado 4, del TFUE;
- e) cuando proceda, explicará cómo garantizará el Estado miembro de que se trate la realización de un conjunto pertinente de reformas e inversiones a las que se refiere el artículo 14, que sustenten una ampliación del período de ajuste del Estado miembro de hasta tres años;
- f) incluirá la repercusión de las reformas e inversiones ya realizadas por el Estado miembro de que se trate, prestando especial atención al efecto en la sostenibilidad fiscal a través de ingresos públicos, gastos y crecimiento potencial futuros, sobre la base de material probatorio de carácter económico que sea sólido y esté basado en datos;
- g) contendrá información sobre:
- i) las principales hipótesis macroeconómicas y presupuestarias,
 - ii) pasivos implícitos y contingentes,
 - iii) las repercusiones previstas de las reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste,
 - iv) el nivel previsto de inversión pública financiada a nivel nacional a lo largo del período de aplicación del plan fiscal-estructural nacional a medio plazo,

v) las necesidades de inversión pública, incluidas las relacionadas con las prioridades comunes de la Unión a que se refiere la letra c) del presente artículo,

vi) la consulta a los Parlamentos nacionales y la consulta a que se refiere el artículo 11,

vii) la coherencia y, cuando proceda, la complementariedad con los fondos de la política de cohesión, así como con el plan nacional de recuperación y resiliencia del Estado miembro de que se trate durante el período de funcionamiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia con arreglo al Reglamento (UE) 2021/241.

Se recogen en el artículo 14 la posibilidad de ampliación del periodo de ajuste hasta 3 años (7 años en total) a cambio del compromiso de realizar un conjunto de reformas e inversiones con los criterios recogidos en el apartado 2 del mismo artículo, tales como la consecución de una mejora del potencial de crecimiento y resiliencia de la economía del Estado miembro de que se trate de manera sostenible o una mejora estructural de las finanzas públicas a medio plazo, como la reducción de la ratio gasto público/PIB o el aumento de la ratio ingresos públicos/PIB, entre otros.

Importante es la posibilidad recogida en el artículo 15 sobre la revisión de los planes fiscales presentados cuando existen circunstancias objetivas que impidan su aplicación en el período de ajuste inicial.

Así, se prevé que con una antelación de doce meses a la conclusión del plan fiscal-estructural nacional a medio plazo en vigor, un Estado miembro pueda solicitar la presentación a la Comisión de un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo revisado en cuyo caso, será aplicable hasta el final del período inicial del plan.

Las siguientes fases de la supervisión pasan por la evaluación de los planes a realizar por parte de la Comisión consistente en examinar, para cada Estado miembro:

1.- Si la senda de gasto neto cumple los requisitos de situar o mantener la deuda pública en una senda descendente verosímil al final del período de ajuste, o se mantiene en niveles prudentes por debajo del 60 % del PIB, y sitúa y mantiene el déficit público por debajo del 3 % del PIB a medio plazo.

2.- Si sus sendas de gasto neto cumplen los requisitos establecidos en los artículos 6, 7 y 8.

3.- Si sus planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo cumplen los requisitos establecidos en el artículo 13.

Cuando se cumplan tales condiciones, el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, adoptará una recomendación que establezca la senda de gasto neto del Estado miembro de que se trate.

Si no cumple los anteriores requisitos, el Consejo recomendará al Estado miembro que presente un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo revisado.

Por último, se recoge la posibilidad de una nueva recomendación del Consejo para el caso de los siguientes incumplimientos:

1.- El Estado miembro de que se trate no presente un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo revisado en el plazo de un mes a partir de la recomendación del Consejo a que se refiere el artículo 18 (plan revisado).

2.- El Consejo considere que el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo revisado no cumple los requisitos establecidos en el artículo 16, apartados 2, 3 y 5, justificando debidamente su posición;

3.- El Estado miembro no presente su primer plan fiscal-estructural nacional a medio plazo ni un nuevo plan fiscal-estructural nacional a medio plazo en el último año cubierto por el plan en curso (30 de abril de ese mismo año).

.- Aplicación de los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo

En la aplicación de los planes se prevé en el artículo 21 del Reglamento la obligación de cada Estado miembro de presentar a la Comisión un “informe anual de situación” no más tarde del 30 de abril de cada año, que contendrá:

.- Información sobre los avances en la aplicación de la senda de gasto neto establecida por el Consejo,

.- La ejecución de reformas e inversiones más amplias en el contexto del Semestre Europeo y, cuando proceda,

.- La ejecución del conjunto de reformas e inversiones que sustentan una ampliación del período de ajuste.

También se prevé el seguimiento de la aplicación del plan fiscal-estructural nacional a medio plazo y, en particular, de la senda de gasto neto establecida por el Consejo y de las reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste para lo cual la Comisión creará una cuenta de control para llevar un registro de las desviaciones acumuladas, al alza y a la baja.

Por último, diremos que se prevé la existencia de la cláusula general de salvaguardia en el artículo 25 cuando dispone que *“el Consejo podrá adoptar en un plazo de cuatro semanas, por norma general, una recomendación que permita a los Estados miembros desviarse de su senda de gasto neto establecida por el Consejo en caso de grave recesión económica en la zona del euro o en la Unión en su conjunto, siempre que no se ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.”*

Y en similares términos se regulan las cláusulas de salvaguardia nacionales para el caso de circunstancias excepcionales sobre las cuales no tenga ningún control el Estado miembro e incidan de manera significativa en las finanzas públicas del Estado miembro de que se trate, con la misma condición anterior de que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

Precisamente fue la aplicación de este tipo de cláusulas la medida adoptada por el Consejo con ocasión de la pandemia de marzo de 2020 que hizo que los Estados miembros pudieran desviarse temporalmente de los planes presupuestarios presentados.

El reglamento finaliza con dos Disposiciones transitorias que afectan, entre otros aspectos, a la presentación de los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo.

Así, la Comisión transmitirá orientaciones previas a los Estados miembros interesados a más tardar el 21 de junio de 2024, basadas en las previsiones más recientes de la Comisión, y los Estados miembros presentarán sus planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo a más tardar el 20 de septiembre de 2024, de conformidad con el artículo 11, a menos que el Estado miembro y la Comisión acuerden ampliar dicho plazo por un período razonable. Parece por tanto, el punto de partida de este nuevo régimen de reglas fiscales.

3.1.2 Procedimiento de déficit excesivo

El artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y actual artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea disponen que *“1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.”*

El Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 y sus Protocolos anexos fijaron los valores de referencia para permitir la apertura del procedimiento de déficit excesivo en:

.- Déficit público: 3 %/PIB

.- Deuda pública: 60 PIB

Como hemos visto anteriormente, los anteriores Reglamentos 1466/1997 y su modificación (Reglamento 1175/2011) trataron, en su vertiente preventiva, de establecer un sistema de supervisión con el fin evitar que el déficit público de

los Estados de la UE pueda resultar excesivo, sistema actualizado con la reforma de abril de 2024 a que se ha hecho referencia.

Por su parte, el artículo 1.1 del Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo en la redacción dada por el Reglamento (UE) nº 2024/1264 del Consejo de 29 de abril de 2024 dispone que dispone que *“El presente Reglamento establece las disposiciones para acelerar y clarificar la aplicación del procedimiento de déficit excesivo. El objetivo de dicho procedimiento es evitar los déficits públicos excesivos y, en caso de que se produzcan, propiciar su pronta corrección, examinando la observancia de la disciplina presupuestaria sobre la base de criterios de déficit y deuda públicos.”*

Nos encontramos, por tanto, con la vertiente correctora del Plan de Estabilidad y Crecimiento.

El Reglamento 1467/97 dispone en su artículo 2 que un déficit público superior al valor de referencia se considerará excepcional, de conformidad con el artículo 126, apartado 2, letra a), segundo guion, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), si se debe a la existencia de una recesión económica grave en la zona del euro o en la Unión en su conjunto determinada por el Consejo, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento (UE) 2024/1263, o a circunstancias excepcionales fuera del control del Gobierno y que incidan de manera significativa en las finanzas públicas del Estado miembro de que se trate, de conformidad con el artículo 26 de dicho Reglamento.

Asimismo, se considerará que el exceso sobre el valor de referencia es temporal cuando las previsiones presupuestarias facilitadas por la Comisión

indiquen que el déficit se situará por debajo del valor de referencia al término de la grave recesión económica o de las circunstancias excepcionales mencionadas en el párrafo anterior.

Igualmente, si la ratio entre la deuda pública y el producto interior bruto (PIB) rebasa el valor de referencia, se considerará que disminuye suficientemente y se aproxima a un ritmo satisfactorio al valor de referencia, de conformidad con el artículo 126, apartado 2, letra b), del TFUE, en caso de que el Estado miembro de que se trate respete su senda de gasto neto establecida por el Consejo.

Esta situación permitirá a la Comisión considerar que la situación justifica la existencia de la deuda sin que se considere procedente la apertura del procedimiento de déficit excesivo, todo ello de conformidad con el artículo 126, apartado 2, letra a), segundo guion, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Es la llamada cláusula de salvaguarda prevista en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cláusula que se aplicó en marzo de 2020 con motivo de la crisis del COVID 19 y ha estado vigente hasta diciembre de 2023 como consecuencia de la inestabilidad económica sufrida en Europa por la invasión de Rusia en territorio ucraniano.

Fuera de las situaciones descritas que justificarían la no apertura del procedimiento de déficit excesivo, la Comisión elaborará un informe cuando:

- .- La ratio entre la deuda pública y el PIB rebase el valor de referencia,
- .- La situación presupuestaria no sea próxima al equilibrio o de superávit

y

.- Cuando las desviaciones registradas en la cuenta de control del Estado miembro superen:

- a) 0,3 puntos porcentuales del PIB al año, o
- b) 0,6 puntos porcentuales del PIB acumulativamente.

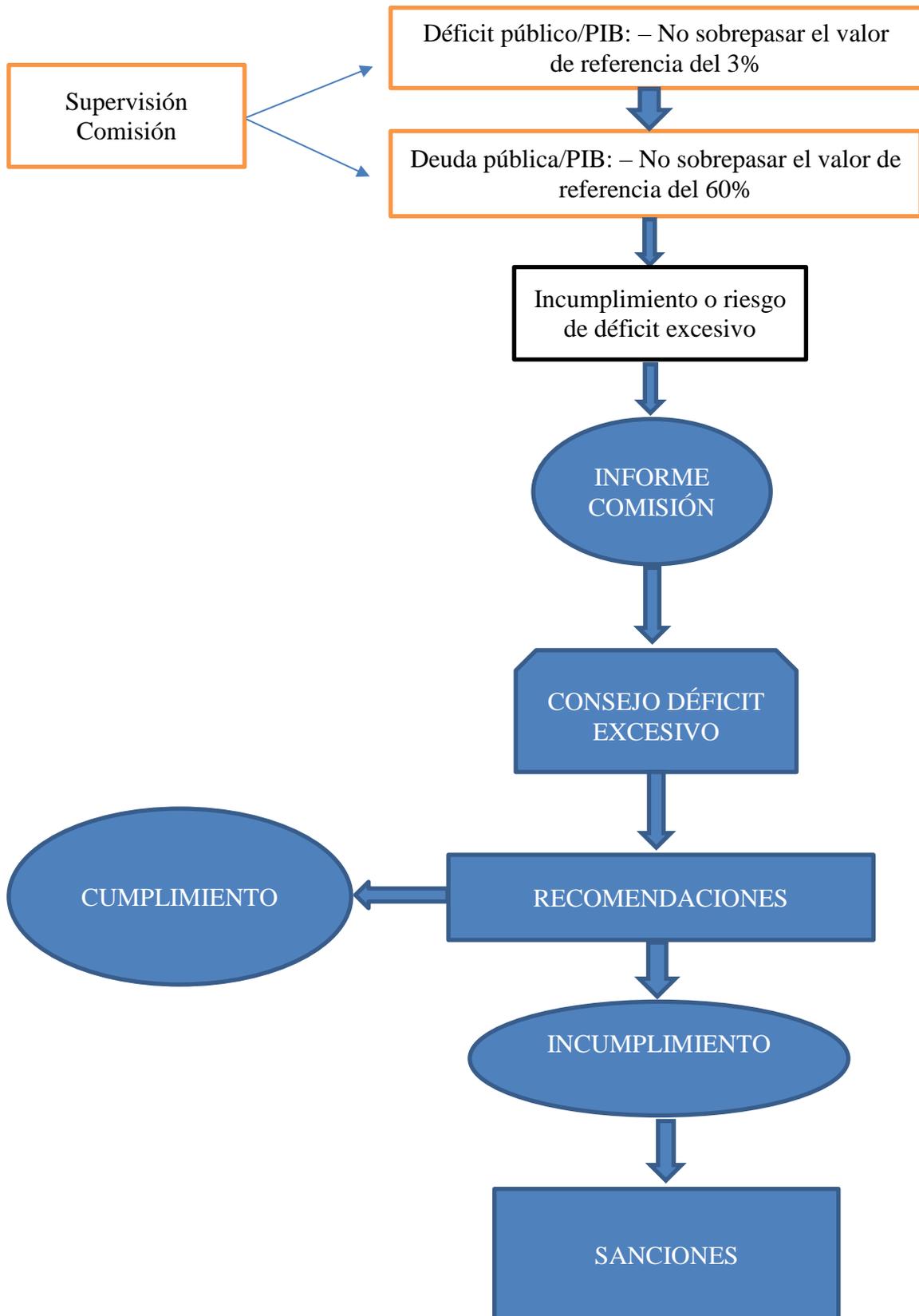
Así, el artículo 3 Reglamento 1467/1997 prevé que en caso de que se considere que un Estado miembro incurre en déficit excesivo, la Comisión presentará al Consejo un dictamen y una propuesta al respecto sobre la que éste último formulará un recomendación para que en el plazo de 6 meses, el Estado adopte las medidas oportunas a fin de corregir la situación, plazo que se puede reducir a 3 meses en caso de especial gravedad.

El Estado deberá presentar un informe sobre las medidas adoptadas en cumplimiento de las anteriores recomendaciones.

Igualmente, se prevén sanciones en forma de multas para el Estado que no cumple con las recomendaciones del Consejo.

PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO

Fuente: elaboración propia



Por último, a continuación se ofrece información actualizada sobre los niveles de deuda y déficit de varios países de la UE.

DEUDA PÚBLICA

	1. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE LA ZONA DEL EURO										1.7 Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) de las Administraciones Públicas (a)									
	Fuente: Eurostat y BCE										Porcentajes del PIB									
	Total	Países de la zona del euro																		
	Bélgica	Alemania	Estonia	Irlanda	Grecia	España	Francia	Croacia	Italia											
	2	3	4	5	6	7	8	9	10											
04	69,8	97,2	65,2	5,1	28,1	102,9	45,4	66,6	39,9	105,1										
05	70,5	95,1	67,5	4,7	26,1	107,4	42,4	68,0	40,9	106,6										
06	68,5	91,5	66,9	4,6	23,6	103,6	39,1	65,3	38,4	106,7										
07	66,1	87,3	64,2	3,8	23,9	103,1	35,8	65,4	37,1	103,9										
08	69,8	93,2	65,7	4,5	42,5	109,4	33,7	69,7	38,9	106,2										
09	80,4	100,2	73,2	7,2	61,8	126,7	53,3	84,0	48,1	116,6										
10	85,8	100,3	82,0	6,7	86,2	147,5	60,5	86,3	56,9	119,2										
11	87,8	103,5	79,4	6,2	110,4	175,2	69,9	88,9	63,3	119,7										
12	91,2	104,8	80,7	9,6	119,9	162,0	90,0	91,7	69,0	126,5										
13	93,3	105,5	78,3	10,2	120,1	173,2	100,5	94,7	79,8	132,5										
14	93,5	107,0	75,3	10,6	104,0	180,3	105,1	96,3	83,4	135,4										
15	91,6	105,2	71,9	10,1	76,5	178,7	103,3	97,1	82,8	135,3										
16	90,4	105,0	69,0	10,0	74,4	180,5	102,7	98,0	79,1	134,8										
17	88,1	102,0	65,2	9,1	67,4	179,5	101,8	98,5	76,0	134,2										
18	86,2	99,9	61,9	8,2	62,9	186,4	100,4	98,2	72,6	134,5										
19	84,2	97,6	59,6	8,5	57,1	180,6	98,2	97,9	70,4	134,2										
20	97,2	111,9	68,8	18,6	58,1	207,0	120,3	114,9	86,1	155,0										
21 IV	94,8	107,9	69,0	17,8	54,4	195,0	116,8	113,0	77,5	147,1										
22 I	94,5	107,9	67,6	17,4	52,3	190,5	115,9	114,8	75,0	148,3										
II	93,5	107,4	67,4	16,9	50,5	184,4	114,5	113,4	71,9	146,0										
III	92,2	105,5	66,8	15,9	48,4	177,5	114,0	113,6	69,2	142,2										
IV	90,8	104,3	66,1	18,5	44,4	172,7	111,6	111,9	67,8	140,5										
23 I	90,6	106,3	65,6	17,3	43,5	169,4	111,2	112,5	68,6	139,3										
II	90,1	105,6	64,6	18,5	43,1	167,2	111,2	112,0	65,8	140,1										
III	89,6	107,6	64,7	18,2	43,5	165,6	109,8	112,0	63,9	137,9										
IV	88,6	105,2	63,6	19,6	43,7	161,9	107,7	110,6	63,0	137,3										

Fuente: Banco de España / Boletín Estadístico

1. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE LA ZONA DEL EURO

1.7 (Cont.) Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) de las Administraciones Públicas (a)

Fuente: Eurostat y BCE

Porcentajes del PIB

	Países de la zona del euro											
	Chipre	Letonia	Lituania	Luxemburgo	Malta	Países Bajos	Austria	Portugal	Eslovenia	Eslovaquia	Finlandia	
	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
04		64,8	14,6	18,7	7,8	71,3	50,3	65,2	67,1	26,9	41,7	44,9
05		63,4	11,9	17,6	8,0	69,9	49,8	68,6	72,2	26,4	34,7	42,1
06		59,3	10,0	17,3	8,2	64,3	45,2	67,3	73,7	26,1	31,4	40,2
07		54,0	8,4	15,9	8,1	61,9	43,0	65,0	72,7	22,8	30,3	36,0
08		45,5	18,5	14,6	14,6	61,8	54,7	68,7	75,6	21,8	28,6	34,7
09		54,3	37,0	28,0	15,3	66,3	58,8	79,9	87,8	34,5	36,4	44,1
10		56,3	47,6	36,2	19,1	65,5	59,3	82,7	100,2	38,3	40,6	50,1
11		65,6	45,1	37,1	18,5	70,0	61,7	82,4	114,4	46,5	43,2	51,9
12		80,1	42,4	39,7	20,8	66,6	66,2	81,9	129,0	53,6	51,7	57,7
13		103,7	40,3	38,7	22,4	66,4	67,7	81,3	131,4	70,0	54,7	60,6
14		108,8	41,6	40,5	21,9	62,1	67,9	84,0	132,9	80,3	53,5	64,5
15		107,5	37,0	42,5	21,1	56,2	64,7	84,9	131,2	82,6	51,7	68,3
16		103,2	40,3	39,7	19,6	54,7	61,9	82,8	131,5	78,5	52,3	68,0
17		93,2	38,9	39,1	21,8	47,8	57,0	78,5	126,1	74,2	51,5	66,0
18		98,5	37,0	33,7	20,9	43,4	52,4	74,1	121,5	70,3	49,4	64,8
19		93,0	36,7	35,8	22,4	40,0	48,6	70,6	116,6	65,4	48,0	64,9
20		114,9	42,7	46,2	24,6	52,2	54,7	82,9	134,9	79,6	58,8	74,7
21 IV		99,3	44,4	43,4	24,5	53,9	51,7	82,5	124,5	74,4	61,1	72,6
22 I		99,8	42,6	39,5	22,6	54,9	50,0	83,5	123,6	75,4	60,4	72,5
II		93,4	42,5	39,3	25,4	52,5	50,0	82,7	121,9	75,1	59,2	72,7
III		89,7	40,8	37,0	24,7	51,5	48,2	81,3	118,4	74,6	57,5	72,0
IV		85,6	41,8	38,1	24,7	51,6	50,1	78,4	112,4	72,5	57,7	73,5
23 I		82,9	43,7	38,0	28,4	51,6	48,3	80,1	112,3	72,2	57,9	73,6
II		84,9	40,1	38,1	28,3	49,8	48,9	78,5	110,0	70,7	59,5	74,5
III		79,0	42,0	37,4	25,8	49,6	45,8	78,3	107,5	71,8	58,4	74,3
IV		77,3	43,6	38,3	25,7	50,4	46,5	77,8	99,1	69,2	56,0	75,8

Véanse notas al final del capítulo.

BANCO DE ESPAÑA / BOLETÍN ESTADÍSTICO

Fuente: Banco de España / Boletín Estadístico

Frente a la media de la zona euro con una deuda del 88,6%/PIB, países como Bélgica, Grecia, España, Francia e Italia alcanzan en el 4º trimestre de 2023 porcentajes de deuda superiores al 100%/PIB, destacando Grecia con un 161,9%/PIB o Italia con un 137,3%/PIB.

DÉFICIT

1. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE LA ZONA DEL EURO

1.6 Déficit según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) de las Administraciones Públicas (a)

Fuente: Eurostat y BCE Porcentajes del PIB

	Total	Países de la zona del euro								
		Bélgica	Alemania	Estonia	Irlanda	Grecia	España	Francia	Croacia	Italia
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
04	-2.9	-0.2	-3.3	2.4	1.3	-8.8	-0.1	-3.5	-5.7	-3.5
05	-2.6	-2.7	-3.3	1.1	1.6	-6.2	1.2	-3.5	-3.0	-4.1
06	-1.6	0.2	-1.7	2.9	2.8	-5.9	2.1	-2.7	-1.9	-3.6
07	-0.7	0.1	0.3	2.7	0.3	-6.7	1.9	-3.0	-2.1	-1.3
08	-2.2	-1.1	-0.1	-2.6	-7.0	-10.2	-4.6	-3.5	-2.3	-2.6
09	-6.3	-5.4	-3.2	-2.2	-13.9	-15.2	-11.3	-7.4	-7.0	-5.1
10	-6.3	-4.1	-4.4	0.2	-32.1	-11.4	-9.5	-7.2	-6.7	-4.2
11	-4.3	-4.3	-0.9	1.1	-13.6	-10.5	-9.7	-5.3	-7.6	-3.6
12	-3.9	-4.3	0.0	-0.3	-8.5	-9.2	-11.6	-5.2	-5.5	-2.9
13	-3.3	-3.1	0.0	0.2	-6.4	-13.5	-7.5	-4.9	-5.5	-2.9
14	-2.6	-3.1	0.6	0.7	-3.6	-3.7	-6.1	-4.6	-5.1	-3.0
15	-2.1	-2.4	1.0	0.1	-2.0	-5.9	-5.3	-3.9	-3.5	-2.6
16	-1.5	-2.4	1.2	-0.4	-0.8	0.2	-4.3	-3.8	-1.0	-2.4
17	-1.0	-0.7	1.3	-0.5	-0.3	0.7	-3.1	-3.4	0.6	-2.4
18	-0.4	-0.9	2.0	-0.6	0.1	0.9	-2.6	-2.3	-0.0	-2.2
19	-0.5	-2.0	1.5	0.1	0.5	0.8	-3.1	-2.4	0.2	-1.5
20	-7.0	-9.0	-4.3	-5.4	-5.0	-9.8	-10.1	-8.9	-7.2	-9.4
21 IV	-5.2	-5.4	-3.6	-2.5	-1.5	-7.0	-6.7	-6.6	-2.5	-8.7
22 I	-4.2	-4.7	-2.6	-1.8	-0.1	-5.2	-5.4	-5.3	-1.5	-8.2
II	-3.2	-4.0	-1.6	-0.5	0.7	-2.9	-4.8	-4.1	0.5	-7.5
III	-3.2	-3.6	-1.8	-0.3	1.6	-3.3	-4.1	-4.2	0.9	-8.1
IV	-3.7	-3.6	-2.5	-1.0	1.7	-2.5	-4.7	-4.8	0.1	-8.6
23 I	-3.8	-4.0	-2.9	-1.3	1.9	-2.8	-4.4	-4.8	-0.1	-8.5
II	-4.0	-3.8	-3.3	-1.8	1.9	-2.7	-4.6	-5.3	-0.5	-8.3
III	-3.9	-3.9	-3.2	-2.3	1.6	-1.4	-4.5	-6.5	-0.3	-7.7
IV	-3.6	-4.4	-2.5	-3.4	1.7	-1.6	-3.6	-5.5	-0.7	-7.4

Fuente: Banco de España / Boletín Estadístico

1. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE LA ZONA DEL EURO

1.6 (Cont.) Déficit según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) de las Administraciones Públicas (a)

Fuente: Eurostat y BCE Porcentajes del PIB

	Países de la zona del euro										
	Chipre	Letonia	Lituania	Luxemburgo	Malta	Países Bajos	Austria	Portugal	Eslovenia	Eslovaquia	Finlandia
	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
04	-3.7	-1.2	-1.4	-1.4	-4.2	-1.8	-4.8	-6.2	-1.9	-2.3	2.2
05	-2.2	-0.5	-0.3	-0.2	-2.8	-0.5	-2.5	-6.1	-1.3	-2.9	2.7
06	-1.0	-0.5	-0.3	1.9	-2.5	-0.0	-2.5	-4.2	-1.2	-3.6	4.0
07	3.2	-0.6	-0.8	4.4	-2.1	-0.2	-1.4	-2.9	-0.0	-2.1	5.1
08	0.9	-4.3	-3.1	3.4	-4.1	0.1	-1.5	-3.7	-1.4	-2.5	4.2
09	-5.4	-9.5	-9.1	-0.2	-3.1	-5.2	-5.3	-9.9	-5.8	-8.1	-2.5
10	-4.7	-8.6	-6.9	-0.3	-2.2	-5.3	-4.4	-11.4	-5.6	-7.5	-2.5
11	-5.7	-4.3	-8.9	0.7	-3.0	-4.4	-2.6	-7.7	-6.6	-4.3	-1.0
12	-5.7	-1.4	-3.2	0.5	-3.4	-3.9	-2.2	-6.2	-4.0	-4.4	-2.2
13	-5.6	-1.2	-2.6	0.8	-2.2	-3.0	-2.0	-5.1	-14.6	-2.9	-2.5
14	-8.8	-1.6	-0.6	1.3	-1.5	-2.3	-2.7	-7.4	-5.5	-3.1	-3.0
15	-0.9	-1.5	-0.3	1.3	-0.9	-1.9	-1.0	-4.4	-2.8	-2.7	-2.4
16	0.3	-0.0	0.3	1.9	1.1	0.1	-1.5	-1.9	-1.9	-2.6	-1.7
17	1.9	-0.3	0.4	1.4	3.3	1.4	-0.8	-3.0	-0.1	-1.0	-0.7
18	-3.6	-0.7	0.5	3.0	2.0	1.5	0.2	-3.0	0.7	-1.0	-0.9
19	0.9	-0.5	0.5	2.2	0.8	1.8	0.6	0.1	0.7	-1.2	-0.9
20	-5.7	-4.4	-6.5	-3.4	-9.4	-3.7	-8.0	-5.8	-7.6	-5.3	-5.6
21 IV	-1.8	-7.2	-1.1	0.5	-7.6	-2.2	-5.8	-2.9	-4.6	-5.2	-2.8
22 I	-0.3	-5.4	-0.1	0.5	-7.3	-1.4	-3.9	-1.7	-3.7	-4.2	-1.8
II	0.8	-4.5	0.7	0.7	-6.0	-0.2	-2.1	0.1	-3.2	-3.1	-0.8
III	2.4	-4.3	0.8	0.5	-5.2	-0.3	-2.8	1.0	-3.0	-2.6	-0.2
IV	2.7	-4.6	-0.6	-0.4	-5.5	-0.1	-3.3	-0.3	-3.0	-1.7	-0.4
23 I	3.1	-4.3	-1.0	-0.9	-4.8	-0.4	-3.0	0.1	-3.0	-2.3	-0.4
II	3.0	-3.0	-1.1	-1.0	-4.3	-0.5	-3.4	-0.0	-2.8	-2.8	-1.3
III	3.1	-3.3	-0.9	-1.0	-3.7	-0.4	-3.2	0.4	-2.8	-3.4	-2.0
IV	3.1	-2.2	-0.8	-1.3	-4.9	-0.3	-2.7	1.2	-2.5	-4.9	-2.7

Fuente: Banco de España / Boletín Estadístico

En lo que se refiere al déficit público, frente a la media de la zona euro con un 3,6%/PIB, destacan países como Italia (7,4%), Francia (5,5%) y España (3,6%) en el 4º trimestre de 2023.

Ya al cierre de 2023 según datos de Eurostat recogidos de la primera notificación de datos de deuda y déficit de los Estados miembros de la UE de fecha 22 de abril de 2024, nos encontramos con la siguiente información.²¹

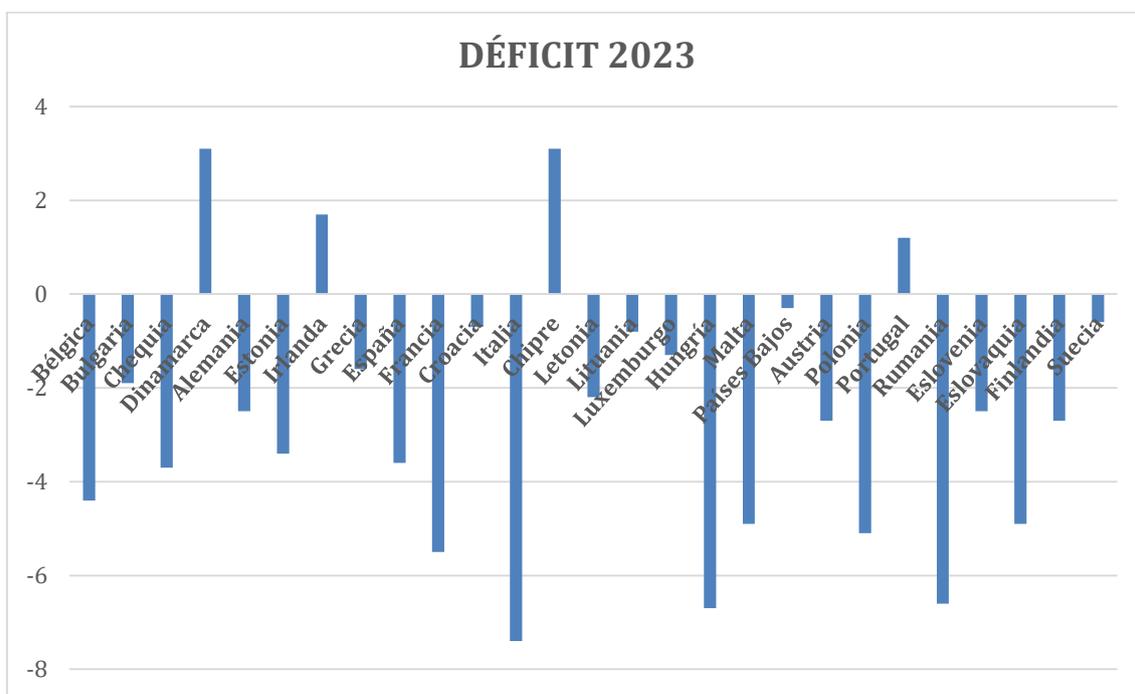


Fuente: elaboración propia con datos Eurostat

En relación con la deuda pública, la proporción deuda/PIB más baja se registró en Estonia (19,6%), Bulgaria (23,1%), Luxemburgo (25,7%), Dinamarca (29,3%), Suecia (31,2%) y Lituania (38,3%).

²¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/2-22042024-ap?item=table&id=1#fragment-15944082-grio-inline-nav-6>

Con ratios superiores al 60%/PIB se comprueban 13 Estados miembros de la UE con los ratios más elevados en los casos de Grecia (161,9%), Italia (137,3%), Francia (110,6%), España (107,7%) y Bélgica (105,2%).



Fuente: elaboración propia con datos Eurostat

Como podemos observar, todos los Estados, excepto Chipre, Dinamarca, Irlanda y Portugal registraron déficit, con Italia (-7,4%), Hungría (-6,7%) y Rumanía (-6,6%) con los déficit más elevados, encontrándose por encima del 3% del PIB 11 Estados.

A partir de las cifras de deuda pública y déficit que presentan la mayoría de los países de la zona euro, no es de extrañar que la reactivación de las reglas fiscales se haya acordado para su entrada en vigor a primeros de 2025.

3.2 EL CONTROL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN ESPAÑA

3.2.1 Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas

Intentando trasladar el mismo esquema seguido respecto a la UE en el caso de España, trataremos el control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera establecida en nuestro ordenamiento jurídico.

La breve Exposición de Motivos de la Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, establece que *“la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. Un valor, pues, que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos.”*

Después de aludir al Pacto de Estabilidad y Crecimiento como documento que persigue prevenir el “déficit excesivo” de los Estados miembros de la zona euro, reconocer que es garantía de convergencia de las economías de los Estados y encontrarse en una grave crisis económica que hace necesario reforzar la conveniencia de llevar el principio de estabilidad presupuestaria a la Constitución, concluye diciendo textualmente que “La presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española persigue, por tanto, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión

Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.”

Por tanto, se eleva al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que consagra los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Se entiende por déficit público de carácter estructural según el artículo 11 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales, calculándose por diferencia entre el déficit realizado y el déficit que se hubiera tenido si la economía estuviera en su nivel de pleno empleo.

Por su importancia recogemos el contenido del artículo 135 de la Constitución Española:

“1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los

intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.»

En desarrollo de artículo 135 CE se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera derogando las anteriores leyes, Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, así como el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

Al igual que hemos visto en el caso de la Exposición de Motivos de la Reforma de la Constitución, el Preámbulo de esta Ley 2/2012, alude a la estabilidad presupuestaria como instrumento indispensable para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria.

La Ley persigue tres objetivos claros:

- 1.- Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas;
- 2.- Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y
- 3.- Reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria

Como podemos observar, España pretende adaptarse íntegramente al conjunto de instituciones y normas que componen la Gobernanza Común a que se ha hecho referencia al principio del trabajo.

Después de regular en sus primeros artículos el objeto de la Ley y el ámbito de aplicación subjetivo de la misma, se detiene en aclarar qué se entiende por “estabilidad presupuestaria” y “sostenibilidad financiera”.

Entiende por **estabilidad presupuestaria** de las Administraciones Públicas la situación de **equilibrio o superávit estructural** y por **sostenibilidad financiera**, la **capacidad para financiar** compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

Los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera vienen apoyados por el cumplimiento de :

1.- Equilibrio o superávit estructural:

La Ley prevé que ninguna Administración puede, en principio, incurrir en déficit estructural aunque en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán hacerlo.

Igualmente prevé, en caso de reformas estructurales a largo plazo, la posibilidad de alcanzar en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional. Es el caso de

la proyectada inversión en materia de Seguridad y Defensa hasta alcanzar un 2% del PIB en 2029 en línea con los compromisos adquiridos con la OTAN

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

2.- Límite de deuda pública: 60%/PIB:

En relación con la deuda el artículo 13 L.O. 2/2012, dispone que “El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea. Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales.

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

3.- Regla de gasto:

En relación con el gasto público, el artículo 12 de la Ley introduce la regulación de la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto. Esta regla se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen a una reducción del endeudamiento.

REGLA DE GASTO

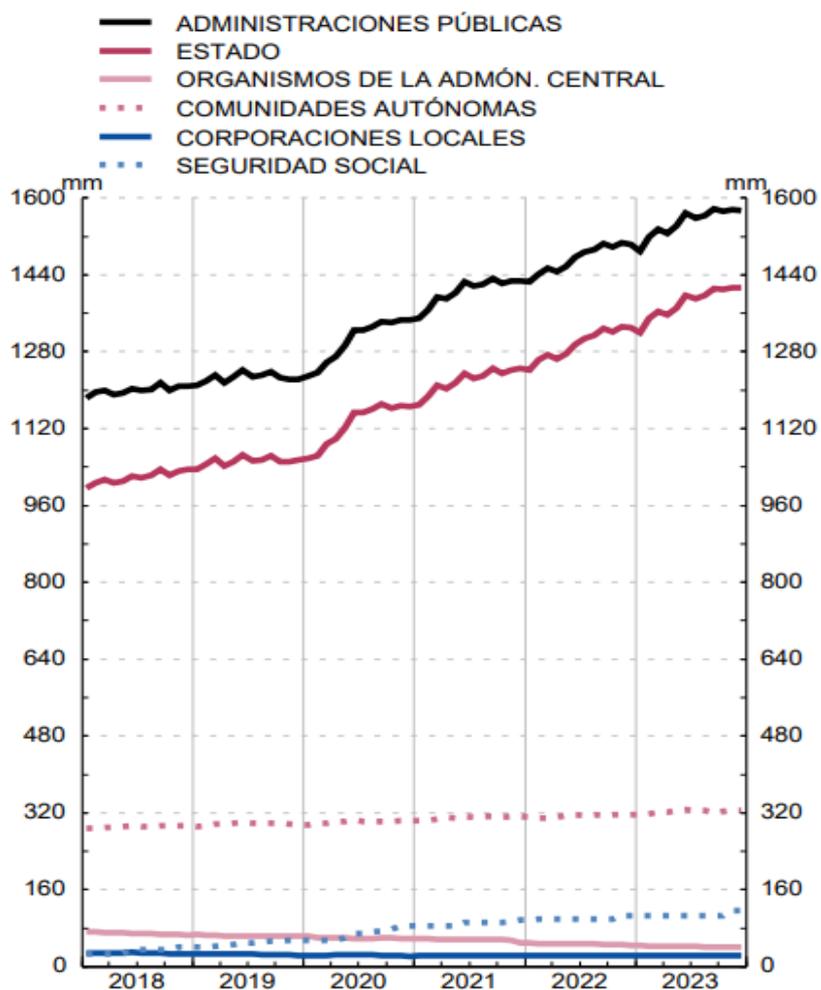


Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Una vez fijadas las tres reglas fiscales, consideramos interesante reflejar los importes de deuda y déficit público publicados por el Banco de España a fecha de diciembre de 2023. Ello nos permitirá conocer la magnitud del problema al que España se deberá enfrentar en los próximos años.

Así, según comunicación del Banco de España de 16 de febrero de 2024, el saldo de la deuda de las Administraciones Públicas (AAPP) según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) ascendió a 1.575 miles de millones (MM) de euros en diciembre de 2023, con una tasa de crecimiento del 4,8% en términos interanuales. Utilizando el PIB nominal del año 2023, la ratio deuda/PIB se situó en el 107,7% en el cuarto trimestre de 2023.

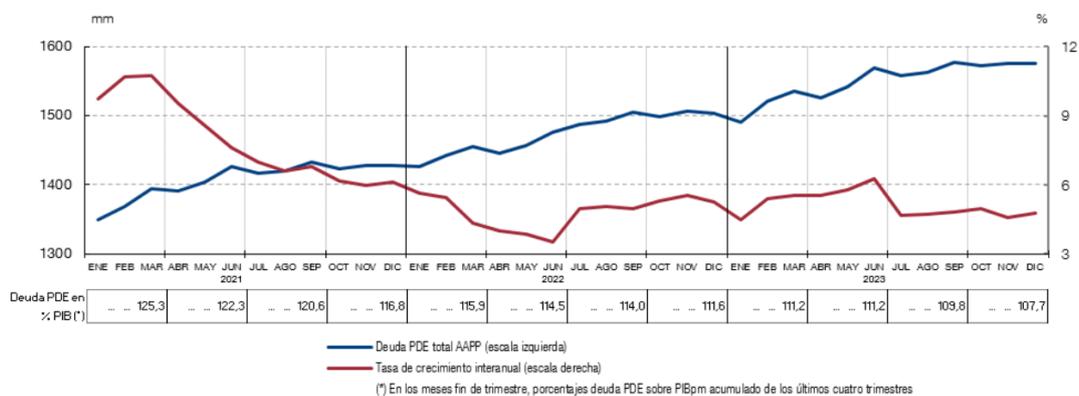
DEUDA SEGÚN EL PDE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Por subsectores. Miles de millones de euros



Fuente: Banco de España

DEUDA PDE DE LAS AAPP Y TASA DE CRECIMIENTO INTERANUAL

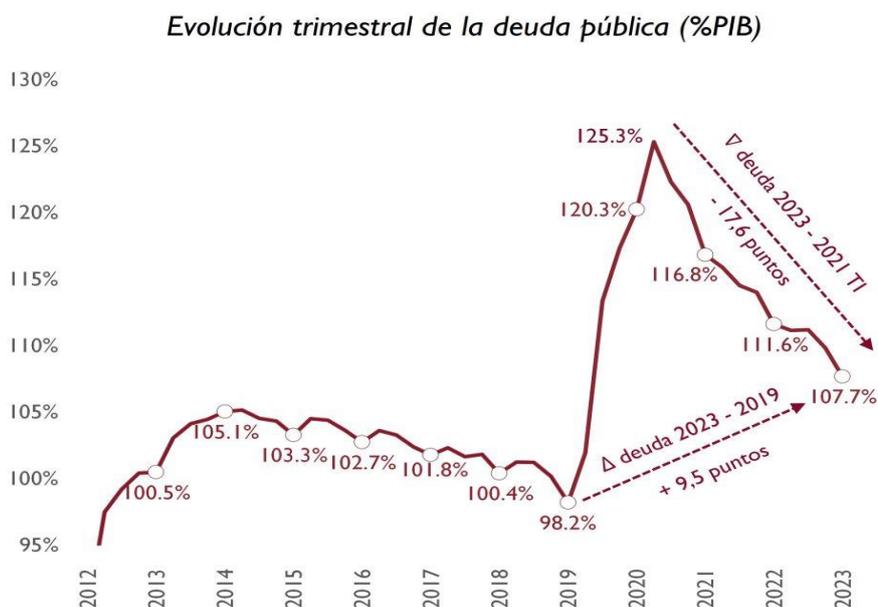
GRÁFICO 1



Fuente: Banco de España

Haciendo referencia a la tendencia en los primeros meses del año 2024, y según comunicación del Banco de España de 17 de Mayo de 2024, el saldo de la deuda de las Administraciones Públicas (AAPP) según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) ascendió a 1.613 miles de millones (MM) de euros en **Marzo de 2024**, con una tasa de crecimiento del 5,1% en términos interanuales, suponiendo un 109%/PIB.

En este mismo sentido resulta interesante el análisis realizado por la AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) según el cual, la deuda pública en 2023 cerró en el 107,7% del PIB, lo que supone una reducción de 3,9 puntos en el año, aunque sigue 9,5 puntos por encima del nivel previo a la pandemia.²²



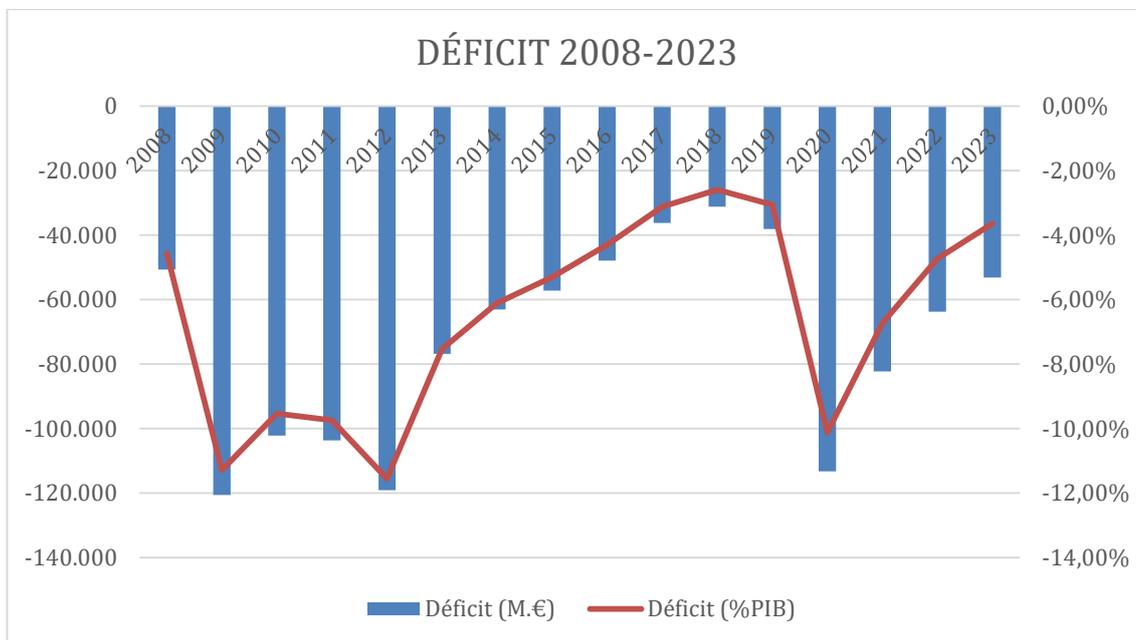
Fuente: Airef

En relación al déficit público y en base a los datos publicados por el Banco de España nos encontramos la siguiente información:

²² <https://www.airef.es/es/noticias/la-airef-analiza-la-evolucion-de-la-deuda-y-actualiza-el-escenario-de-sostenibilidad-a-largo-plazo-con-la-propuesta-para-el-nuevo-marco-fiscal/>

Año	Déficit (Millones €)	Déficit (%PIB)
2023	-53.159	-3,64%
2022	-63.736	-4,73%
2021	-82.262	-6,73%
2020	-113.199	-10,12%
2019	-38.116	-3,06%
2018	-31.224	-2,59%
2017	-36.228	-3,12%
2016	-47.893	-4,30%
2015	-57.235	-5,31%
2014	-63.097	-6,11%
2013	-76.838	-7,53%
2012	-119.100	-11,55%
2011	-103.606	-9,74%
2010	-102.193	-9,53%
2009	-120.576	-11,28%
2008	-50.731	-4,57%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Banco de España



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España

Como se puede observar en el anterior gráfico, en los últimos 15 años, el déficit público es una constante en las cuentas públicas de España, por lo que

tendrá que realizar en los próximos años importantes esfuerzos tanto por la vía de los ingresos (impuestos) como de la de los gastos.

Así, en cumplimiento del artículo 15 L.O. 2/2012, el Gobierno fija los siguientes objetivos de déficit sobre el PIB del conjunto de las Administraciones en una etapa marcada por el regreso de las reglas fiscales y en plena desactivación de la cláusula de salvaguarda de la Unión Europea.

Concretamente, en el documento “Actualización de previsiones macroeconómicas y fiscales 2024-2025” de 30 de abril de 2024, se recogen los siguientes objetivos de déficit y deuda estimados por el Gobierno. Se trata de un documento que viene a sustituir al ACUERDO de Consejo de Ministros de 13 de Febrero de 2024 por el que se fijaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2024-2026 para su remisión a las Cortes Generales, acuerdo rechazado por el Senado.

OBJETIVOS DE DÉFICIT	
2024	2025
-3%	-2,5%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España

En relación con los objetivos de deuda, el documento fija los siguientes:

OBJETIVOS DE DEUDA	
2024	2025
105,5%	104,1%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España

En cuanto a la regla de gasto se acuerdan los siguientes objetivos:

REGLA DE GASTO		
2024	2025	2026
2,6%	2,7%	2,8%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España

3.2.2 Seguimiento y control de los objetivos de estabilidad

El Artículo 3.1 del Reglamento nº 479/2009 del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, dispone que *“Los Estados miembros notificarán a la Comisión los déficit públicos previstos y reales y los niveles de deuda pública previstos y reales dos veces al año, la primera antes del 1 de abril del año en curso (año n) y la segunda antes del 1 de octubre del año n.”*

En el caso de España, la primera comunicación de 2024 a la Comisión se produjo el 27 de marzo de 2024 con toda la información que se detalla en un conjunto de tablas recogidas en el citado Reglamento 479/2009 y referentes a los Ejercicios 2019-2024 como se refleja en el siguiente cuadro.

Table 1: Reporting of government surplus/ deficit and debt levels and provision of associated data

Member State: Spain Data are in euro millions. Date: 27/03/2024	ESA 2010 codes	Year				
		2020	2021	2022	2023	2024
		final	final	half-finalized	estimated	planned
Net lending (+)/ net borrowing (-)	B.9					
General government	S.13	-113.199	-82.262	-63.736	-53.159	-45.723
- Central government	S.1311	-85.710	-73.684	-41.176	-30.431	-47.045
- State government	S.1312	-1.984	-245	-15.119	-13.254	769
- Local government	S.1313	2.758	3.413	-1.545	-1.263	3.635
- Social security funds	S.1314	-28.263	-11.746	-5.896	-8.211	-3.082

Fuente: Gobierno de España

Con toda esta información, la Comisión puede llevar un rígido control sobre las cuentas públicas del país a fin de valorar la procedencia de iniciar un procedimiento de déficit excesivo.

Tal y como hemos visto más arriba y en aplicación del artículo 15 la L.O. 2/2012 se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para un determinado período (**2024-2025**) para su remisión a las Cortes Generales.

Para la fijación de tales objetivos, se tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España o como consecuencia del resto de mecanismos de supervisión europea.

A fin de hacer un seguimiento de su ejecución, control y evolución de la deuda y déficit que posteriormente se comunicará a la Comisión, la L.O. 2/2012 establece un conjunto de medidas preventivas, correctivas y coercitivas.

Con carácter previo a este conjunto de medidas, la Ley contempla una serie de informes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto. Concretamente, se trata de informes de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

1.- Medidas preventivas ²³

El Artículo 18 de la L.O. 2/2012 contempla unas medidas automáticas de prevención al establecer que “Las Administraciones Públicas harán un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria”.

Asimismo, regula medidas especiales aplicables a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que incurran en riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, en cuyo caso, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, formulará **una advertencia motivada** a la Administración responsable previa audiencia a la misma.

Ésta última tendrá un mes para adoptar las medidas adecuadas a fin de evitar el riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, aplicándose en caso contrario, las medidas correctivas siguientes.

2.- Medidas correctivas ²⁴

En relación con este tipo de medidas, la Ley contempla la necesidad de autorización del Estado para todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora, siendo preceptiva hasta que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas constate que ha cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y regla de gasto.

²³ Artículo 18 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

²⁴ Artículo 20 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Para ello se obliga a la Administración incumplidora a la presentación de un Plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto.

3.- Medidas coercitivas ²⁵

Este tipo de medidas se recogen en el artículo 25 de la L.O 2/2012 para el caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, o cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos. En tal caso, la Administración Pública responsable deberá:

1.- Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido.

2.- Constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su Producto Interior Bruto nominal.

Por último, se prevé la aplicación del artículo 155 de la Constitución para los casos más graves de incumplimientos o negativas a adoptar los acuerdos necesarios a fin de cumplir con los planes económico-presupuestarios.

4 SUSPENSION DE LAS REGLAS FISCALES

4.1 LA CLÁUSULA GENERAL DE SALVAGUARDIA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

La pandemia de COVID 19 de marzo de 2020 dio lugar a la aplicación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que posibilita que los Estados miembros puedan desviarse temporalmente de los

²⁵ Artículo 25 ídem.

planes presupuestarios en casos de crisis que afecten con carácter general a la UE.

Concretamente, en el comunicado de la Comisión al Consejo de fecha de 20 de marzo de 2020 relativo a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento²⁶, se manifiesta que “la cláusula se introdujo como parte de la reforma del «paquete de seis medidas» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento llevada a cabo en 2011, que incorporaba las enseñanzas extraídas de la crisis económica y financiera. En particular, dicha crisis puso de manifiesto la necesidad de introducir disposiciones específicas en las normas presupuestarias de la UE para permitir que todos los Estados miembros pudieran desviarse temporalmente de forma coordinada y ordenada de los requisitos normales en situaciones de crisis generalizada causadas por una ralentización económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la UE.

Sin embargo, la envergadura del esfuerzo presupuestario necesario para proteger a los ciudadanos y las empresas europeos de las consecuencias de esta crisis y para apoyar la economía tras la pandemia hace necesario recurrir a una mayor flexibilidad dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.”

En el mismo documento se reconoce expresamente que “de hecho, en el supuesto de que la crisis sanitaria se prolongue hasta principios de junio o más allá, la caída de la actividad económica en 2020 podría ser comparable a la contracción experimentada en 2009, el peor año de la crisis económica y financiera.”

La cláusula general de salvaguardia recogida en los Reglamentos 1466/97 y 1467/97 permitió a los Estados miembros adoptar medidas presupuestarias para

²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0123>

hacer frente adecuadamente a tales situaciones, dentro de los procedimientos preventivo y corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Actualmente, después de la derogación del Reglamento 1466/97, en lo que respecta al componente preventivo, el artículo 25.1 del Reglamento 1263/2024, de 29 de abril, recoge la cláusula general de salvaguardia al disponer que “Sobre la base de una recomendación de la Comisión basada en su análisis, el Consejo podrá adoptar en un plazo de cuatro semanas, por norma general, una recomendación que permita a los Estados miembros desviarse de su senda de gasto neto establecida por el Consejo en caso de grave recesión económica en la zona del euro o en la Unión en su conjunto, siempre que no se ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.”

Y en lo relativo al componente corrector, el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) 1467/97 establecen que, “en caso de crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión, el Consejo puede también decidir, previa recomendación de la Comisión, la adopción de una trayectoria presupuestaria revisada” regulando así la cláusula de salvaguardia.

4.2 LA SUSPENSIÓN DE LAS REGLAS FISCALES EN ESPAÑA

La suspensión de las reglas fiscales en España es una medida prevista por el artículo 135.4 Constitución Española.

Establece que *“Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la*

sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.”

En nuestro país, la suspensión de las reglas fiscales se produjo en 2020, 2021, 2022 y 2023, lo que significó que los objetivos, tanto de límite de deuda como estabilidad presupuestaria, quedarán en suspenso ante los importantes esfuerzos presupuestarios que se debieron realizar.

Concretamente, los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto para el ejercicio 2020 se establecieron por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020.

Los objetivos de **déficit** para el conjunto de las Administraciones Públicas se fijaron en el -1,8% del PIB en 2020.

En cuanto a los objetivos de **deuda pública** para 2020 y para el período 2021-2023, el Gobierno se comprometía a mantener una senda descendente situándose por debajo del 94,6% del PIB al final de la legislatura en diciembre de 2023.

No obstante, por Acuerdo de Consejo de Ministros de **6 de octubre de 2020** se acordó la supresión de las reglas fiscales para los años **2020 y 2021**. Esta suspensión estuvo motivada por el escenario de pandemia mundial, que como hemos dicho llevó a la Comisión Europea a aplicar la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2020.²⁷

El Gobierno solicitó al Congreso de los Diputados que apreciara si en España concurrían las circunstancias extraordinarias previstas en el artículo 135.4 de la Constitución Española y 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

²⁷<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2020/refc20201006.aspx#TECHO>

Posteriormente, por Acuerdo de Consejo de Ministros de **27 de julio de 2021** se acordó el mantenimiento de la suspensión de las reglas fiscales para el **año 2022**. Esta suspensión estuvo motivada por la decisión de la Comisión Europea de mantener en 2022 la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aplicada en 2020 y prorrogada a 2021, para dotar a los Estados de mayor flexibilidad para afrontar la recuperación de la pandemia mundial. Esta medida permite a los Estados miembros dejar en suspenso la senda de consolidación fiscal aprobada antes de la crisis. Siguiendo esas directrices de las autoridades comunitarias, el Gobierno de España aprobó mantener la suspensión de las reglas fiscales en 2022.²⁸

El acuerdo de Consejo de Ministros de **26 de julio de 2022**²⁹ también incluyó el mantenimiento de la suspensión de las reglas fiscales durante el ejercicio 2023. Una medida que ya se había realizado en años anteriores y va en línea con la decisión de la Comisión Europea de mantener la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento también para 2023. Esto permitió dotar a los países de mayor flexibilidad para afrontar la crisis derivada de la invasión de Ucrania.

En cualquier caso, la suspensión de las reglas fiscales no implica abandonar la responsabilidad fiscal, sino que el compromiso con la reducción del déficit público se mantiene con una senda descendente que llevará al déficit por debajo del 3% en 2025.

²⁸ Informe art. 17.4 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (hacienda.gob.es)

²⁹ https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2022/refc20220726_cc.pdf

No se debe olvidar que la suspensión de las reglas fiscales acordada se produce en cumplimiento de las medidas adoptadas por la UE para reforzar la respuesta a la crisis como hemos escrito más arriba.

Este último acuerdo reconoce que la suspensión de las reglas fiscales supone que no existen objetivos de estabilidad sino que, son sustituidos por unas tasas de referencia de déficit, que se concretaron en una previsión de déficit del conjunto de las Administraciones Públicas para 2023 en el 3,9% del PIB, frente al 5% de 2022.

No se debe olvidar la situación a la que se enfrentaba España y el resto de países de la Unión con importantes tasas de deuda y déficit públicos como se recoge en el siguiente cuadro.

<i>ESPAÑA</i>				
Año	Déficit (en Millones €)	Déficit (%PIB)	Deuda (en Millones €)	Deuda (%PIB)
2023	-53.159	-3,64	1.574.682	107,7%
2022	-63.736	-4,73%	1.502.804	111,6%
2021	-82.262	-6,73%	1.428.132	116,8%
2020	-113.199	-10,12%	1.345.785	120,3%
2019	-38.116	-3,06%	1.223.355	98,2%

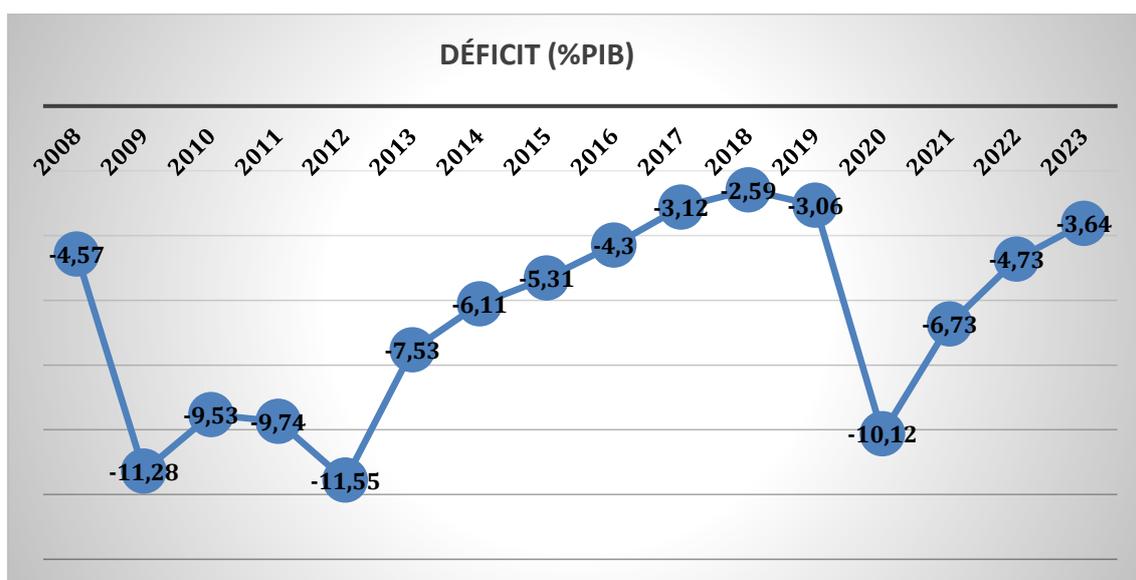
Fuente: elaboración propia con datos Banco de España

Por tanto, en estos momentos nos enfrentamos a una nueva situación ante la desaparición de la suspensión de las reglas fiscales aplicada hasta 2023.

Respondiendo a la cuestión de la oportunidad o conveniencia de la nueva aplicación de las reglas fiscales y la desactivación de la cláusula de salvaguarda en estos momentos, diremos que, en nuestra opinión, la decisión de las autoridades europeas en este sentido, es de lo más acertada.

Concretamente, en lo que a España se refiere (también aplicable a otros países como Francia e Italia) podemos afirmar, como se desprende de la gráfica siguiente, que desde 2008 hasta 2023 (en 16 años) los niveles de déficit públicos siempre han estado por encima, incluso muy por encima del máximo exigido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (3%/PIB). Tan sólo en el ejercicio 2018, el déficit se situó por debajo del 3% con un 2,6%/PIB, estando muy cercano al límite en los ejercicios 2017 y 2019 con un 3,1%.

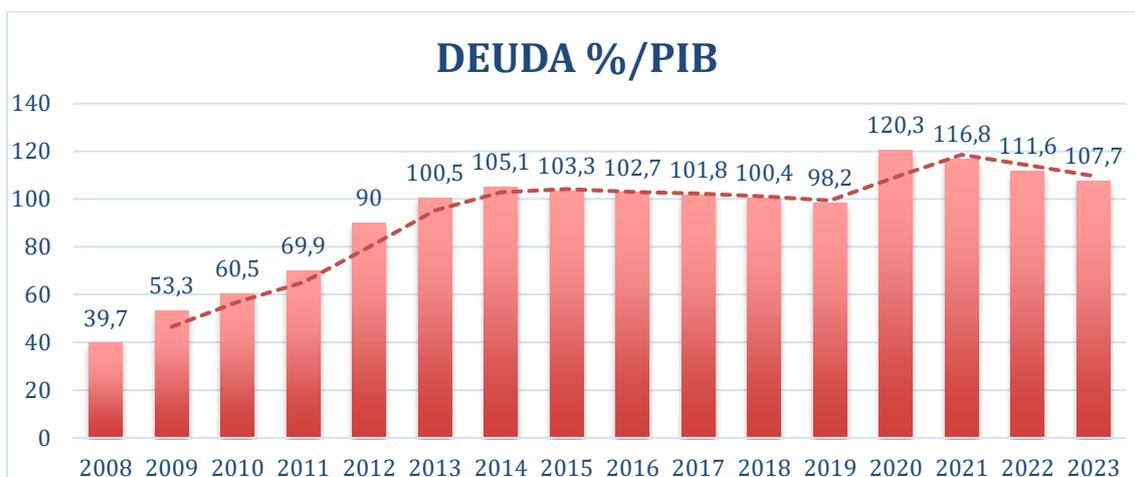
Precisamente el déficit de 2018 (2,59%) posibilitó la salida de España del procedimiento de déficit excesivo en que se hallaba inmersa desde 2009.



Fuente: elaboración propia con datos Banco de España

Lo mismo podemos afirmar de la deuda pública de España. Así, como podemos observar en el gráfico siguiente, desde el ejercicio 2011 con un 69,9%/PIB, hasta nuestros días (13 años), la deuda siempre se ha encontrado por encima del 60% de referencia según el Pacto de Estabilidad. Concretamente, salvo en 2012 con un 90% y 2019 con un 98,2%/PIB, en el resto de años se ha

situado por encima del 100% con índices del 120% en el año 2020, año de la crisis del COVID 19.



Fuente: elaboración propia con datos Banco de España

Incluso las previsiones de la AIREF para los próximos años no son nada positivas en la medida en que la deuda se sitúa por encima del 100%/PIB. (ver cuadro siguiente):

Ratio de deuda sobre PIB (%)	
Fecha publicación	ABRIL 2024
2014	105,1
2015	103,3
2016	102,7
2017	101,8
2018	100,4
2019	98,2
2020	120,3
2021	116,8
2022	111,6
2023	107,8
2024	105,8
2025	105,0
2026	104,6
2027	104,4
2028	104,3

Fuente: elaboración propia con datos AIREF

Una deuda pública de este nivel hace que su coste se eleve, según la AIREF, hasta un total de 33.763 millones de euros en el tercer trimestre de 2023.³⁰

Ante las cifras que hemos reflejado, parece que está absolutamente justificada la reactivación de las suspendidas reglas fiscales con el fin de limitar en la medida de lo posible la deuda pública.

5 EL FUTURO ANTE LAS NUEVAS REGLAS FISCALES

5.1 PREVISIONES DEL GOBIERNO DE ESPAÑA

Como hemos visto anteriormente, las previsiones del gobierno de España para los próximos años (2024-2025) sitúan el déficit dentro de los valores exigidos por la UE (3%), lo que en principio salvaría a nuestro país de la apertura de un procedimiento de déficit excesivo.

Sin embargo, todo apunta a que tales previsiones son ligeramente optimistas si las comparamos con los datos ofrecidos por otros organismos.

5.2 PREVISIONES DE OTROS ORGANISMOS

5.2.1 Comisión europea³¹

Según las últimas previsiones macroeconómicas para España de la Comisión Europea de 15 de mayo de 2024, “El déficit de las administraciones públicas seguirá disminuyendo, impulsado por la evolución favorable de los ingresos y la eliminación gradual de las medidas relacionadas con la energía. Se prevé que la relación deuda/PIB disminuya gradualmente aún más en 2025 hasta el 104,8%, desde el 105,5% en 2024.”

³⁰ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/02/OBSERVATORIO/20240220_Observatorio_Deuda_feb_2024-1.pdf

³¹ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/spain/economic-forecast-spain_en

DEUDA PÚBLICA

Table 40: Gross debt, general government (as a percentage of GDP, 2005-2025) 30.04.2024

	5-year averages			Spring 2024 Forecast						Autumn 2023 Forecast		
	2005 - 09	2010 - 14	2015 - 19	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2023	2024	2025
	Belgium	93.5	104.2	102.0	111.9	107.9	104.3	105.2	105.0	106.6	106.3	106.4
Germany	67.5	79.2	65.5	68.8	69.0	66.1	63.6	62.9	62.2	64.8	63.6	62.7
Estonia	5.0	8.7	9.2	18.6	17.8	18.5	19.6	21.4	24.6	19.2	20.5	23.2
Ireland	35.6	108.1	67.7	58.1	54.4	44.4	43.7	42.5	41.3	43.0	41.4	40.2
Greece	110.1	168.6	180.8	207.0	195.0	172.7	161.9	153.9	149.3	160.9	151.9	147.9
Spain	42.0	85.2	101.3	120.3	116.8	111.6	107.7	105.5	104.8	107.5	106.5	106.5
France	70.5	91.6	97.9	114.9	113.0	111.9	110.6	112.4	113.8	109.6	109.5	110.0
Croatia	40.7	70.5	76.2	86.1	77.5	67.8	63.0	59.5	59.1	60.8	58.8	58.2
Italy	108.0	126.7	134.6	155.0	147.1	140.5	137.3	138.6	141.7	139.8	140.6	140.9

Fuente: Comisión Europea

En relación con el déficit público en 2024, se espera que siga disminuyendo hasta el 3,0% y disminuya de manera más moderada en 2025, si se mantienen las políticas, hasta el 2,8%.

DÉFICIT PÚBLICO

Table 34: Net lending (+) or net borrowing (-), general government (as a percentage of GDP, 2005-2025) 30.04.2024

	5-year averages			Spring 2024 Forecast						Autumn 2023 Forecast		
	2005 - 09	2010 - 14	2015 - 19	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2023	2024	2025
	Belgium	-1.8	-3.8	-1.7	-9.0	-5.4	-3.6	-4.4	-4.4	-4.7	-4.9	-4.9
Germany	-1.6	-0.9	1.4	-4.3	-3.6	-2.5	-2.5	-1.6	-1.2	-2.2	-1.6	-1.3
Estonia	0.4	0.4	-0.2	-5.4	-2.5	-1.0	-3.4	-3.4	-4.3	-2.9	-2.4	-3.6
Ireland	-3.3	-12.8	-0.5	-5.0	-1.5	1.7	1.7	1.3	1.2	0.9	0.6	1.0
Greece	-8.8	-9.7	-0.6	-9.8	-7.0	-2.5	-1.6	-1.2	-0.8	-2.3	-0.9	-0.8
Spain	-2.1	-8.9	-3.7	-10.1	-6.7	-4.7	-3.6	-3.0	-2.8	-4.1	-3.2	-3.4
France	-4.0	-5.4	-3.1	-8.9	-6.6	-4.8	-5.5	-5.3	-5.0	-4.8	-4.4	-4.3
Croatia	-3.3	-6.1	-0.7	-7.2	-2.5	0.1	-0.7	-2.6	-2.6	-0.1	-1.8	-1.8
Italy	-3.3	-3.3	-2.2	-9.4	-8.7	-8.6	-7.4	-4.4	-4.7	-5.3	-4.4	-4.3

Fuente: Comisión Europea

OBJETIVOS GOBIERNO			PROYECCIONES COMISION EUROPEA	
AÑO	DÉFICIT/PIB	DEUDA/PIB	DÉFICIT/PIB	DEUDA/PIB
2024	-3,0%	105,5%	-3%	105,5%
2025	-2,5%	104,1%	-2,8%	104,8%

Fuente: propia con datos del Banco de España y Comisión Europea

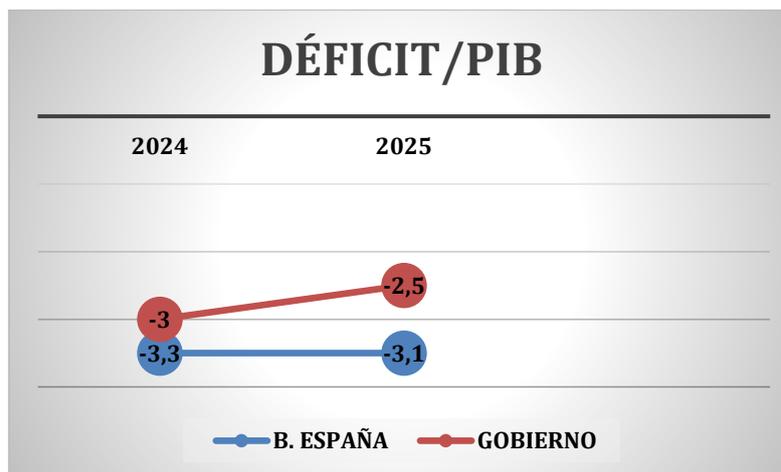
Según el documento “Revisión en profundidad” de la Comisión Europea (Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros) de marzo de 2024 relativo a España, la Comisión declara expresamente que *“La relación entre la deuda pública y el PIB ha disminuido a pesar de la persistencia de los déficits fiscales, pero se considera que los riesgos para la sostenibilidad fiscal son, en general, elevados a medio plazo.”*

5.2.2 Banco de España

El Banco de España en su Boletín económico 2024/2ºT sobre el informe trimestral y proyecciones macroeconómicas de la economía española para el periodo 2024-2026 recoge los siguientes valores a fecha de 11 de Junio de 2024 en relación con el déficit y la deuda de España:

DÉFICIT/PIB		
AÑO	OBJETIVOS GOBIERNO	PROYECCIONES BANCO DE ESPAÑA*
2024	-3,0%	-3,3%
2025	-2,5%	-3,1%

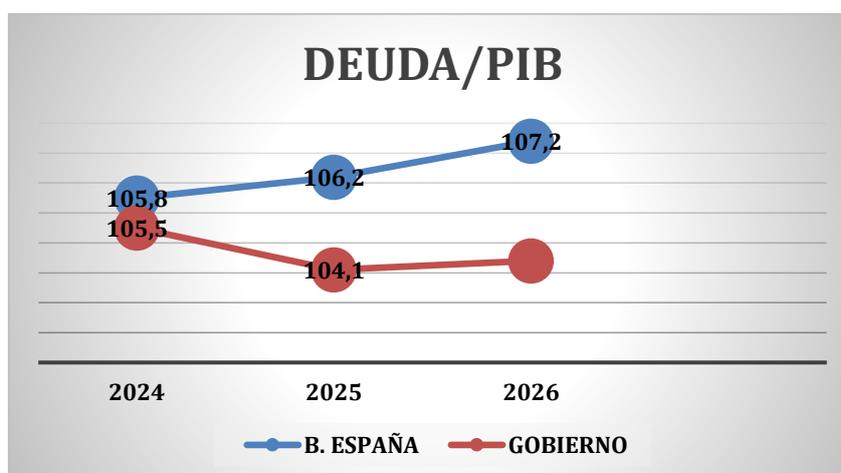
Fuente: propia con datos del Banco de España y Comisión Europea



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de España y Comisión Europea

DEUDA/PIB		
AÑOS	OBJETIVOS GOBIERNO	PROYECCIONES BANCO DE ESPAÑA*
2024	105,5%	105,8%
2025	104,1%	106,2%
2026	No disponible	107,2%

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de España



* Fuente: Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Como se puede observar, las proyecciones distan sustancialmente de los objetivos del Gobierno.

Por último, es preciso mencionar que, en la parte final del citado documento, se alude a los posibles efectos de la reactivación de las reglas fiscales en los siguientes términos:

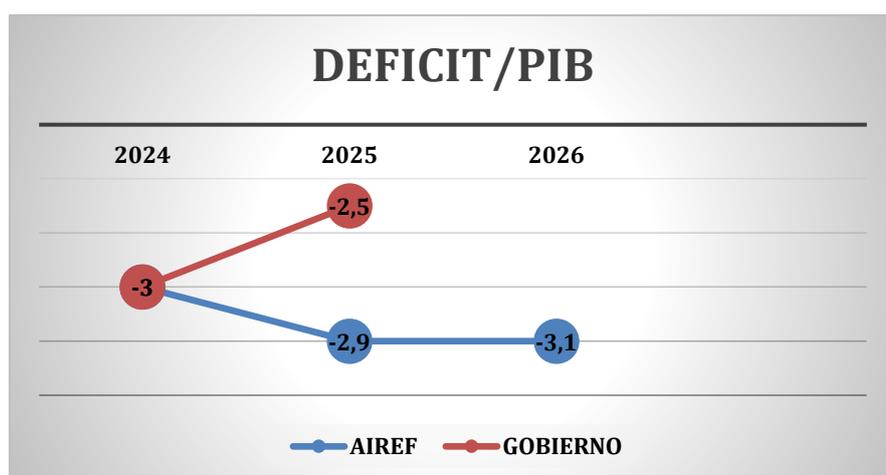
“Finalmente, la reactivación de las reglas fiscales a escala europea — suspendidas desde el inicio de la pandemia— introduce un riesgo notable sobre el escenario central de las actuales proyecciones. El cumplimiento de dichas reglas requerirá el diseño y la implementación de un plan de consolidación fiscal a medio plazo que permita una corrección del déficit público estructural más acusada que la contemplada en estas proyecciones. Si bien el impacto económico de dicho plan de ajuste es incierto —y dependerá críticamente de cómo esté diseñado—, su implementación acarrearía, previsiblemente, un menor grado de dinamismo de la actividad a lo largo del horizonte de proyección que el contemplado en este ejercicio de previsiones.”³²

³² <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/analisis-economico-investigacion/proyecciones-macro/marzo-2024--proyecciones-macroeconomicas-de-la-economia-espanola--2024-2026-.html>

5.2.3 Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

La AIREF, según su Informe 2/24, de 11 de abril de 2024, sitúa el déficit ligeramente por encima de las previsiones del Gobierno con los valores del siguiente cuadro.

OBJETIVOS DEFICIT/PIB		
AÑOS	GOBIERNO	AIREF
2024	-3%	-3%
2025	-2,5%	-2,9%
2026	No disponible	-3,1%



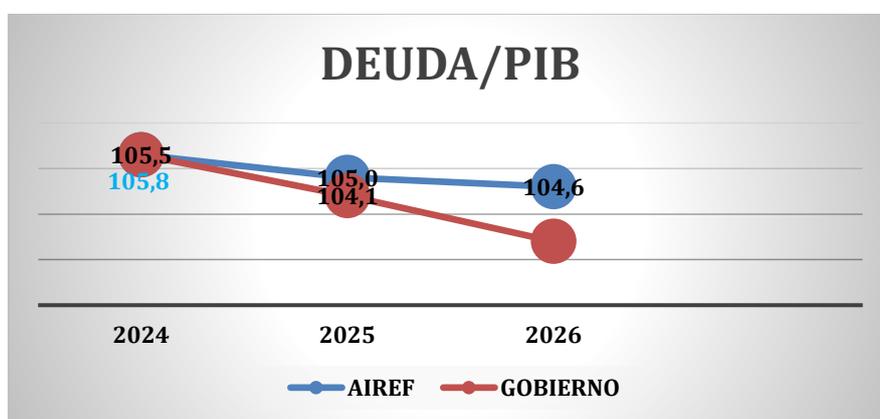
Fuente: elaboración propia con datos de AIREF

En relación con los objetivos de deuda, la AIREF en su Informe N° 75/23, de 12 de diciembre de 2023 sobre el Plan de Reequilibrio del Gobierno, “ya consideró factible la proyección decreciente de deuda incluida en la Actualización del Programa de Estabilidad y el Plan Presupuestario, si bien advirtió que, tras su estabilización a medio plazo, retomaría una senda creciente en ausencia de medidas adicionales. Más allá del año 2024, cuando

desaparezca la notable contribución del crecimiento nominal, la AIREF proyecta una ralentización del ritmo de reducción de la deuda, con una estabilización en el entorno del 105% del PIB. En el largo plazo, la evolución de la deuda es desfavorable debido al elevado endeudamiento inicial sumado a unas cuentas públicas no equilibradas y lastradas por el impacto del envejecimiento y del endurecimiento de las condiciones monetarias.”

En esta línea, el citado informe 2/24, de 11 de abril de 2024 sitúa sus previsiones en los siguientes términos.

OBJETIVOS DE DEUDA/PIB		
AÑOS	GOBIERNO	AIREF
2024	105,5%	105,8%
2025	104,1%	105,0%
2026	No disponible	104,6%



Fuente: elaboración propia con datos de AIREF

En resumen, la AIREF concluye en el citado Informe lo siguiente: ³³

1.- Se mantiene la previsión de déficit del conjunto de las Administraciones públicas en el 3% del PIB y estima que se estabilizará por encima del 3% a medio plazo, por lo que se agota el margen para reducir el déficit sin medidas adicionales.

2.- Se mantiene que la deuda se estabilizará por encima del 100% del PIB, por lo que será necesario un ajuste para cumplir con el nuevo marco fiscal, que la Institución estima en 0,63 puntos de PIB al año si se acomete en cuatro años y de 0,43 puntos si se realiza en 7 años.

En palabras de la presidenta de la AIREF, “el déficit público y la deuda se estabilizarán en cifras por encima de las exigencias del nuevo marco fiscal, por lo que el principal reto que afrontan las finanzas públicas consiste en definir una estrategia integral que reduzca de forma sostenida la deuda.”

Como podemos observar todas las previsiones vistas son más pesimistas que las esperadas por el Gobierno de España.

Por tanto, en el corto o medio plazo no sería extraño que España entre en un nuevo procedimiento de déficit excesivo con las consecuencias negativas apuntadas a lo largo del presente trabajo (necesidad de reformas estructurales, sanciones, etc.). No debemos olvidar que con las nuevas reglas fiscales a la vista, España no sólo se deberá situar el déficit en un 3%, sino llegar a un 1,5% a fin de conseguir un colchón de seguridad que le permita afrontar con éxito situaciones difíciles en el futuro.

³³ <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/04/PRESUPUESTOS-INICIALES/Resumen-Ejecutivo.-Informe-presupuestos-iniciales-AAPP-2024.pdf>

6 CONCLUSIONES

Los últimos años han puesto a prueba las economías de la Unión y del resto del mundo; la crisis financiera de 2008, la pandemia de 2020, la actual guerra de Ucrania con Rusia con efectos aún por determinar y el conflicto Israel-Palestina, entre otros, han contribuido a engordar los altos niveles de deuda pública de los países de la Unión con sus elevados costes.

Por todo ello, creemos que es absolutamente necesario y urgente la vuelta a la aplicación de las reglas fiscales en los términos indicados a lo largo del presente trabajo. Ello llevará, en los próximos años a un incremento de los ingresos por la vía de los impuestos, pues la reducción de los niveles de gasto es difícil que se produzca vistos los niveles de protección social de que gozamos en la actualidad.

Posponer tales medidas sería tanto como poner en peligro el cumplimiento del artículo 3.3 del TUE cuando dispone que la Unión «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social».

BIBLIOGRAFIA

Banco de España. (s.f.).

Consejo de la Unión Europea. (s.f.). *How European semester works*.
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/how-european-semester-works/>

Crespo, C., Ramos, J., & Rodríguez, L. (2020). Un marco común para la política fiscal. *La Unión Europea tras la pandemia*, 130.

Dasi, R. M. (s.f.). El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante la crisis. Determinación y seguimiento del déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea. *Revista Española de Control Externo*.

Europea, C. (s.f.). *Comunicación de la Comisión al Consejo de la Unión*.

Europeo, P. (s.f.). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/1/los-primeros-tratados>. Obtenido de Parlamento Europeo.

GobiernodeEspaña.(s.f.).

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2020/refc20201006.aspx#TECHO>.

Gobierno de España. (s.f.). *Informe artículo 17.4 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. Obtenido de www.hacienda.gob.es

[https://www.esm.europa.eu/about-us/history.\(s.f.\)](https://www.esm.europa.eu/about-us/history.(s.f.)).

<https://www.esm.europa.eu/about-us/history>.

Unión, C. d. (10 de febrero de 2024). <https://www.consilium.europa.eu/es/>

REFERENCIAS NORMATIVAS

- Constitución Española de 1978.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 25 de marzo de 1957.
- Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- Reglamento (CE) nº 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.
- Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.
- Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.
- Reglamento (UE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro.
- Reglamento (UE) nº 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
- Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.
- Reglamento (UE) nº 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.
- Reglamento (UE) nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.

- Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.