

ANTONIO LÓPEZ DÍAZ_Catedrático de Derecho Financiero y Tributario_Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)_antonio.lopez.diaz@usc.es

DE LA ESTABILIDAD A LA PRUDENCIA: EL REFORZAMIENTO DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA EN LAS NORMAS COMUNITARIAS



DA ESTABILIDADE Á PRUDENCIA:
O REFORZAMENTO DA DISCIPLINA
ORZAMENTARIA NAS NORMAS
COMUNITARIAS

*OF THE STABILITY TO THE PRUDENCE:
THE STRENGTHENING OF THE BUDGETARY
DISCIPLINE IN THE COMMUNITY NORMS*

&Resumen: La dureza con la que la crisis económica ha impactado las cuentas públicas de los estados de la Unión Europea y en particular de la Eurozona ha puesto de manifiesto las debilidades de los procedimientos diseñados para evitar los déficits públicos excesivos. A través de un paquete de seis normas (six pack) el Consejo, además de reforzar tales procedimientos correctores, pretende incidir los elementos preventivos, a través de la supervisión de los desequilibrios macroeconómicos y de la formulación de reglas objetivas y numéricas representativas de un nuevo principio: la prudencia presupuestaria, como mejor garante de la futura estabilidad.

&Palabras clave: estabilidad, prudencia presupuestaria, déficit, deuda, coordinación fiscal.

&Resumo: A dureza coa que a crise económica impactou as contas públicas dos estados da Unión Europea e en particular da Eurozona puxo de manifesto as debilidades dos procedementos deseñados para evitar os déficits públicos excesivos. A través dun paquete de seis normas (six pack) o Consello, ademais de reforzar tales procedementos correctores, pretende incidir os elementos preventivos, a través da supervisión dos desequilibrios macroeconómicos e da formulación de regras obxectivas e numéricas representativas dun novo principio: a prudencia orzamentaria, como mellor garante da futura estabilidade.

&Palabras clave: estabilidade, prudencia orzamentaria, déficit, débeda, coordinación fiscal.

&Abstract: The harshness with which the economic crisis has impacted the public accounts of the States of the European Union and in particular the Eurozone has highlighted the weaknesses of the procedures designed to avoid excessive government deficits. Through a six pack rules (six pack) the Council, in addition to strengthening such corrective procedures , aims to improve the preventive elements , through the surveillance of macroeconomic imbalances and the formulation of numerical rules, related to a new principle: fiscal prudence, as the best guarantor of future stability

&Keywords: stability, fiscal prudence, deficit, debt. fiscal coordination.

&Índice: 1. Introducción. La formulación normativa del principio de estabilidad presupuestaria. 1.1. El procedimiento de déficit excesivo. 2. La insuficiencia de la estabilidad para asegurar la sustentabilidad de las cuentas públicas. 3. El reforzamiento de la disciplina presupuestaria en el marco europeo: el six pack y el two pack. 3.1. Control de los desequilibrios macroeconómicos. 3.2. Reforzamiento del procedimiento de déficit excesivo. 3.2.1. El marco preventivo: la prudencia presupuestaria. 3.2.2. El procedimiento corrector del déficit excesivo. 3.2.3. La deuda pública como criterio de estabilidad. 3.2.4. Incentivos y sanciones para el nuevo escenario. 3.3. Mayor supervisión y coordinación de los marcos presupuestarios de los Estados miembros. 3.3.1. Directiva sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. 3.3.2. Del semestre europeo al "año europeo". 4. El TECCG: déficit estructural y reglas fiscales nacionales. 5. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN. LA FORMULACIÓN NORMATIVA DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La entrada en la fase de Unión Económica y Monetaria, especialmente con la implantación de una moneda única ha hecho aflorar un nuevo principio general de aplicación en el régimen presupuestario de los Estados Miembros: El principio de estabilidad presupuestaria. Al análisis de su significado, de sus bases jurídicas y de los criterios interpretativos para su aplicación dedicaremos las páginas siguientes.

La base normativa, desde el punto de vista del que podemos denominar como Derecho originario, está constituida por las disposiciones contenidas en los Tratados y en los Protocolos anejos a los mismos.

En su redacción actual, el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo art. 104)¹ dispone:

1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.
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.

Los restantes apartados de este artículo se destinan a prever el procedimiento que ha de ponerse en marcha cuando se aprecie la existencia de déficit excesivo.

Como se puede apreciar, a la hora de establecer los indicadores de la disciplina presupuestaria, toma en consideración la relación entre el déficit y el endeudamiento con el producto interior bruto de cada país. El Tratado, sin embargo, no fija los umbrales a partir de los cuales dichos valores se consideran excesivos, sino que remite al Protocolo sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que figura anejo a los Tratados.

Es precisamente el Protocolo n° 12, anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el que fija tales extremos señalando en su artículo 1 que “los valores de referencia que se mencionan en el apartado 2 del artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea serán:

- 3% en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto real y el producto interior bruto a precios de mercado.
- 60% en lo referente a la proporción entre la deuda pública y en producto interior bruto a precios de mercado.”

Hasta aquí llegaría lo que podemos denominar como el Derecho originario, que se complementa con los reglamentos que componen el Derecho derivado y donde adquiere un

papel central el que regula el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, en la actualidad el denominado SEC 2010.

El conjunto de normas mencionadas constituye un auténtico bloque normativo en el que se contempla y regula una determinada hipótesis (la estabilidad presupuestaria), así como las consecuencias previstas para los casos de incumplimiento de tal objetivo (planes de saneamiento financiero).

En particular, las normas mencionadas hacen hincapié tanto en la determinación de los concretos objetivos de estabilidad presupuestaria para cada uno de los subsectores que integran el conjunto del bloque administraciones públicas españolas (Estado, Seguridad Social, CC.AA., CC.LL.), como a las medidas a adoptar cuando se exceden tales límites máximos, en particular a los contenidos y el proceso de adopción de los planes de saneamiento financiero.

1.1. El procedimiento de déficit excesivo

Para el caso de que se produzca una situación de déficit excesivo, el artículo 126 del TFUE, prevé la puesta en marcha del procedimiento, que posteriormente se desarrolla en los reglamentos CE 1467/97², y CE 1466/97³ y que pasa por las siguientes fases:

Fase preparatoria en la Comisión (art. 126. 3 TFUE): si un Estado miembro no cumpliere 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. El Comité económico y financiero emitirá un dictamen sobre el informe de la Comisión.

Dictamen de la Comisión (art. 126. 5 TFUE): si la Comisión considerare que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, remitirá un dictamen a dicho Estado miembro e informará de ello al Consejo.

Decisión del Consejo (art. 126. 6 TFUE): 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.

Formulación de recomendaciones: (art. 126. 7 TFUE): 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.

Actuaciones del Consejo cuando no se sigan las recomendaciones:

Cuando el Consejo compruebe que no se han seguido efectivamente sus recomendaciones en el plazo fijado, el Consejo podrá hacerlas públicas (art. 126. 8 TFUE).

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 (art. 126. 9 TFUE) 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 in-

formes con arreglo a un calendario específico para examinar los esfuerzos de ajuste de dicho Estado miembro.

Adopción de medidas: si un Estado miembro incumpliere una decisión adoptada de conformidad con el apartado 9, el Consejo podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se refuerce una o varias de las siguientes medidas (art. 126. 11 TFUE):

- Exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores.
- Recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión.
- Exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Unión un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo.
- Imponer multas de una magnitud apropiada.

Actuaciones del Consejo cuando el estado adopta las recomendaciones y corrige el déficit (art. 126.12 TFUE): el Consejo derogará algunas o la totalidad de sus decisiones o recomendaciones mencionadas en los apartados 6 a 9 y 11 cuando considere que el déficit excesivo del Estado miembro en cuestión se ha corregido. Si anteriormente el Consejo hubiere hecho públicas sus recomendaciones, hará, en cuanto haya sido derogada la decisión adoptada en virtud del apartado 8, una declaración pública en la que se afirme que el déficit excesivo ha dejado de existir en el Estado miembro en cuestión.

Por lo que se refiere al procedimiento de toma de la decisión y las mayorías requeridas, debe tenerse en cuenta que el Consejo se pronunciará sobre la base de una recomendación de la Comisión. Cuando el Consejo adopte las medidas contempladas en los apartados 6 a 9, 11 y 12, el Consejo se pronunciará sin tomar en consideración el voto del miembro del Consejo que represente al Estado miembro de que se trate. La mayoría cualificada de los demás miembros del Consejo se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238.

2. LA INSUFICIENCIA DE LA ESTABILIDAD PARA ASEGURAR LA SUSTENTABILIDAD DE LAS CUENTAS PÚBLICAS

La crisis que ha afectado a Europa desde 2008 ha puesto a prueba la estabilidad de las cuentas públicas de los países de la Unión Europea y ha obligado a poner en marcha de forma generalizada el procedimiento de déficit excesivo. Esta situación, si bien con diferente intensidad, ha afectado a todos los países, con la excepción de Luxemburgo, Finlandia, Suecia y Estonia⁴.

Como se señala en la exposición común a las seis normas que integran el six pack "(...) los avances hacia los objetivos presupuestarios a medio plazo han sido en general insuficientes y han dejado a las finanzas públicas gravemente afectadas por la recesión económica. Por otra parte, el saldo estructural ha resultado ser en la práctica una medida insuficiente de la situación presupuestaria subyacente de un país, debido a la dificultad de evaluar la situación cíclica de la economía en tiempo real y a lo poco que tiene en cuenta los ingresos excedentarios o deficitarios no directamente relacionados con el ciclo económico (en particular, la evolución del mercado inmobiliario y los mercados financieros). Como consecuencia de ello, en varios países, incluso situaciones presupuestarias aparentemente sólidas antes de la crisis ocultaban una fuerte dependencia de los ingresos excepcionales para financiar el gasto; el vuelco de la situación contribuyó a que se dispararan los déficits presupuestarios".

La crisis, a su vez, ha puesto sobre la mesa la magnitud de la interdependencia de las economías de la zona euro y así en la estrategia Europa 2020⁶ se reconoce que “unas pautas de crecimiento divergentes condujeron en algunos casos a la acumulación de deudas estatales insostenibles, lo que a su vez ejerce tensiones sobre la moneda única. De este modo, la crisis ha amplificado algunos de los retos a los que se enfrenta la zona euro, por ejemplo, la viabilidad de las finanzas públicas y el potencial de crecimiento, pero también el papel desestabilizador de los desequilibrios y las diferencias de competitividad.”

Para tratar de superar estos problemas en la Estrategia Europa 2020 se propone, entre otras medidas las siguientes:

- a) Tramitar conjuntamente los informes y evaluaciones sobre Europa 2020 y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC, en inglés Stability and Growth Pact (SGP), reuniendo así los objetivos y los medios, pero manteniendo los instrumentos y procedimientos separados en cada caso⁷.
- b) Reforzar las políticas de coordinación, las cuales deberán incluir:
 - a. Un marco para la vigilancia más profunda y amplia de los países de la zona del euro: además de reforzar la disciplina fiscal, los desequilibrios macroeconómicos y la evolución de la competitividad deberían formar parte integrante de la vigilancia económica.
 - b. Un marco para ocuparse de las amenazas inminentes a la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto.
 - c. Una adecuada representación externa de la zona del euro con el fin de superar vigorosamente los retos económicos y financieros mundiales.

En este camino orientado hacia la mayor coordinación, el reforzamiento de la gobernanza y la competitividad de la zona euro, debe destacarse el conjunto de medidas acordadas en el Consejo europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 y que tienen por objeto:

- a) Reforzar la gobernanza económica: para ello se acordó la tramitación de seis propuestas legislativas (six pack) que trata de perfeccionar, tanto la definición de la estabilidad, introduciendo nuevos principios como la prudencia y la sostenibilidad de las cuentas, como los procedimientos para su aseguramiento, adelantando la adopción de medidas y endureciendo las consecuencias económicas para los incumplidores.
- b) Puesta en práctica del semestre europeo como procedimiento de supervisión de las cuentas nacionales de cara a su saneamiento y estabilidad.
- c) El Pacto por el Euro Plus como mecanismo para reforzar la competitividad y lograr una mayor convergencia de las economías de la zona euro⁸, para lo que, entre otras medidas, se contempla el compromiso de trasladar a la legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en PEC, garantizando un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo constitucional o de ley marco)⁹.

En las páginas que siguen se analizará la concreción de cada una de las medidas anunciadas, así como su impacto sobre los presupuestos de cada uno de los estados.

3. EL REFORZAMIENTO DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA EN EL MARCO EUROPEO: EL SIX PACK Y EL TWO PACK

Bajo la denominación de six pack se ha venido tramitando un paquete de medidas legislativas que finalmente han sido aprobadas y publicadas en el DO de la Unión Europea, L 306, de 23 de noviembre de 2011¹⁰.

Del análisis conjunto de este bloque normativo se pueden sintetizar tres grandes objetivos: a) el control de los desequilibrios macroeconómicos; b) el reforzamiento del procedimiento de déficit excesivo y c) una mayor supervisión y control de los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Al análisis de cada uno de tales objetivos y de las medidas implementadas se dedican los apartados siguientes.

3.1. Control de los desequilibrios macroeconómicos

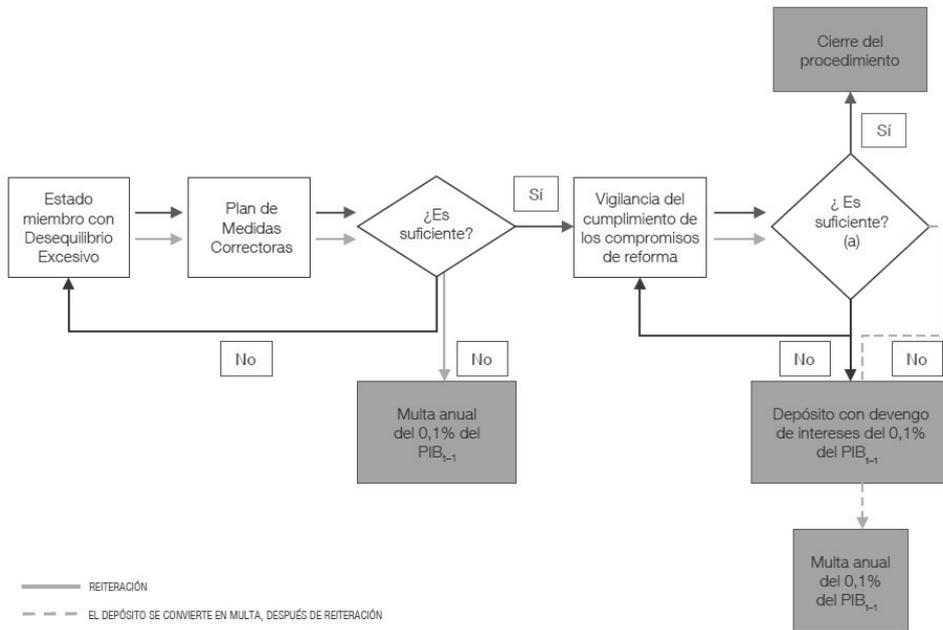
La crisis que estamos padeciendo ha puesto de manifiesto que la supervisión presupuestaria, tal como estaba formulada, no evita la generación de déficits y deudas públicas excesivas, sino que, en el mejor de los casos, permite poner en marcha los mecanismos y procedimientos que permitan recobrar la senda de la estabilidad. Sin embargo, esta reacción, que puede resultar suficiente en contextos normales, resulta escasamente eficaz en períodos de crisis generalizados y persistentes como las que se ha desencadenado a partir de 2008. La realidad nos demuestra que, más allá de medidas correctoras, siempre necesarias, debe profundizarse cada vez más en medidas preventivas que permitan anticipar las reacciones de los estados para evitar los graves desequilibrios de las cuentas públicas.

Con esta finalidad, en el marco del paquete de medidas para la mejora de la gobernanza económica de la Unión, se ha aprobado el Reglamento (UE) 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Con este Reglamento se pretende superar la supervisión presupuestaria, dando un paso hacia la supervisión de las políticas económicas con la finalidad de prevenir los desequilibrios macroeconómicos que, de no ser corregidos, darían lugar a desequilibrios e inestabilidad presupuestaria¹¹. Entre tales desequilibrios se contemplan tanto los que pueden considerarse como internos (endeudamiento público y privado, evolución de los mercados financiero y de activos, incluido el sector inmobiliario, evolución de los flujos de crédito del sector privado y la evolución del desempleo), como los que tienen carácter externo (cuenta corriente y posición inversora neta de los estados miembros, tipos de cambio efectivos reales, cuotas en el mercado de exportación, evolución de precios y costes, y competitividad no relacionada con los precios).

El reglamento en cuestión, atendiendo a la mayor o menor gravedad de los desajustes, se asienta sobre dos conceptos fundamentales:

- a) Desequilibrios: que será 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 o al conjunto de la Unión.
- b) Desequilibrios excesivos: desequilibrios graves, en particular los desequilibrios que comprometen o pueden comprometer el correcto funcionamiento de la Unión.

Apreciada la existencia de desequilibrios excesivos por la Comisión, de lo que se informará al Consejo, al Eurogrupo, al Parlamento, así como a la Junta Europea de Riesgo Sistémico y a las autoridades de supervisión pertinentes, desencadena el procedimiento establecido a través de las siguientes fases:



FUENTES: Comisión Europea y Banco de España.

- Declaración por el Consejo (art. 7) : Con base en una recomendación de la Comisión, el Consejo podrá adoptar una recomendación, de conformidad con el art. 121.4 del TFUE, declarando la existencia de un desequilibrio excesivo, y recomendando al estado en cuestión que adopte las medidas correctoras pertinentes¹². Dichas recomendaciones podrán ser modificadas cuando se produzcan cambios significativos y pertinentes en las circunstancias económicas que las han determinado.
- Plan de medidas correctoras del Estado miembro (art. 8). El Estado miembro, a la vista de la recomendación formulada, deberá presentar un plan de medidas correctoras, ya tomadas o a tomar en el futuro, que será evaluado en los dos meses siguientes por el Consejo con base en un informe de la Comisión. Si el plan se considera suficiente el Consejo lo respaldará mediante una recomendación que enumere las acciones, el plazo de su adopción y el calendario de supervisión. Si el plan fuese considerado insuficiente, se requerirá al estado la presentación de un nuevo plan en un plazo general de dos meses. Si este segundo plan también fuese considerado insuficiente el Consejo impondrá al estado una multa anual del 0,1 % del PIB del estado en cuestión¹³.
- Seguimiento y evaluación de las medidas (art. 9 y 10): mientras estén en vigor las recomendaciones formuladas por el Consejo, la Comisión deberá llevar a cabo un seguimiento de su aplicación. Para ello dispondrá de los informes que, con la periodicidad que se establezca en las mismas recomendaciones, deberá elevar el Estado en cuestión, tanto a la Comisión como al Consejo. A su vez, si fuese necesario, la Comisión podrá llevar a cabo misiones de supervisión reforzada en el Estado miembro afectado.

El Consejo, por su parte, y sobre la base de un informe de la Comisión, evaluará si el estado ha tomado las medidas correctoras pertinentes ateniéndose a las recomendaciones previamente formuladas:

- a. Si considera que efectivamente se han tomado las medidas recomendadas, se considerará que el procedimiento está bien encaminado y se dejará en suspenso, continuándose el seguimiento según los calendarios previstos.
 - b. Por contra, si entendiese el Consejo que el estado no ha adoptado las medidas correctoras procedentes, siempre sobre la base de una recomendación de la Comisión, adoptará una decisión declarando la falta de cumplimiento y una recomendación en la que se fijan nuevos plazos para la adopción de medidas, así como la constitución de un depósito con intereses del 1% del PIB. Si una vez transcurrido el nuevo plazo concedido, el Consejo llegase a la conclusión de que el estado en cuestión todavía no ha adoptado las medidas correctoras, le impondrá una multa del 0,1% del PIB registrado en el ejercicio anterior, en idénticos términos a los previstos para el caso de no formulación del adecuado plan de medidas.
- Cierre del procedimiento. Como ya se ha señalado, el procedimiento se considera en suspenso cuando se comprueba que el Estado está adoptando las medidas pertinentes de acuerdo con las recomendaciones formuladas. Sin embargo, solo se considerará cerrado cuando el Consejo, por considerar que el Estado ya no presenta desequilibrios excesivos, y a propuesta de la Comisión, derogue las recomendaciones formuladas en su momento. Esta derogación se hará pública de igual forma que fué objeto de publicación la declaración inicial.

3.2. Reforzamiento del procedimiento de déficit excesivo

En su actuación contra el déficit público excesivo, desde el año 1997 se han diseñado dos procedimientos: uno de carácter preventivo, que tiene por objeto el reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas (Reglamento CE nº 1466/97); y otro procedimiento de carácter corrector contenido en el Reglamento CE nº 1467/97, y que tiene por objeto solventar aquellas situaciones en que se ha incurrido en déficit excesivo.

A pesar de las modificaciones llevadas a cabo en los reglamentos mencionados en 2005¹⁴, la realidad nos demuestra que los avances hacia los objetivos presupuestarios no han impedido que, ante situaciones de especiales dificultades económicas, hayan resurgido problemas de desequilibrio, tanto en el déficit como en la deuda. Por esta razón, entre el paquete de medidas adoptadas para la mejor gobernanza económica se incluyen también las que afectan a los reglamentos mencionados¹⁵ en cuanto incorporan nuevas regulaciones del procedimiento de déficit excesivo, tanto en la vertiente preventiva como correctora del PEC. De entre esas medidas resultan de especial interés las que se refieren a la introducción del principio de prudencia presupuestaria, así como la previsión de incentivos y sanciones para asegurar su ejecución¹⁶.

3.2.1. El marco preventivo: la prudencia presupuestaria

Desde su redacción inicial en 1997, el Reglamento 1466/97, viene regulando el contenido, la presentación, el examen y el seguimiento de los programas de estabilidad (a que vienen obligados los estados miembro que han adoptado la moneda única), en los que aquí nos centraremos, y de convergencia (que corresponden a los estados que no hayan adoptado la moneda única).

Dentro de esos programas de estabilidad se incluye tradicionalmente como un elemento esencial el objetivo presupuestario a medio plazo¹⁷, expresado en % del PIB, así como la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo y la trayectoria de evolución prevista para la proporción de deuda pública¹⁸. Entre las modificaciones que incorpora la nueva normativa se añade que los planes de estabilidad deberán incorporar también la trayectoria prevista de crecimiento del gasto público, la trayectoria prevista del crecimiento de los ingresos públicos en el supuesto de que la política económica no varíe y una cuantificación de las medidas discrecionales previstas en relación con los ingresos. El incremento notable de la información contenida en los planes de estabilidad permitirá, como veremos a continuación, evaluar el plan en términos de prudencia presupuestaria, nuevo principio acuñado por las normas que comentamos¹⁹ si bien en la redacción final no se menciona expresamente²⁰, aunque sí se mantienen las condiciones que, referidas a la evolución del gasto y de los ingresos, dan contenido a dicho principio.

Así, a la hora de analizar los planes de estabilidad presentados se venían evaluando tradicionalmente los objetivos presupuestarios a medio plazo, si los supuestos económicos en que se basan las previsiones son realistas, si la trayectoria de ajuste es adecuada y si las medidas propuestas sirven para alcanzar el objetivo. De todas esas cuestiones merece la pena resaltar que se mantiene el criterio de estimar como una mejora anual apropiada aquella en la que el saldo presupuestario ajustado en función del ciclo se sitúa en el 0,5 % del PIB²¹. Una cuestión central será, por tanto, definir adecuadamente el déficit o superávit estructural, es decir, ajustado en función del ciclo, al que también se refiere el art. 135 de nuestra Constitución.

La nueva regulación del artículo 5 introduce un criterio adicional que se refiere a que la trayectoria de crecimiento del gasto público, tomada conjuntamente con el efecto de las medidas adoptadas o previstas en relación con los ingresos, sea coherente con una política presupuestaria prudente, considerando como tal aquella que cumpla los siguientes requerimientos:

- a) Para los estados que hayan realizado el objetivo presupuestario a medio plazo, el crecimiento anual del gasto no excede de una tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo que sirva de referencia, a menos que el exceso se compense con medidas discrecionales relativas a los ingresos.
- b) En el caso de los estados que no hayan alcanzado aún su objetivo presupuestario a medio plazo el crecimiento anual del gasto no excede de una tasa inferior a una tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo que sirva de referencia, a menos que el exceso se compense con medidas discrecionales relativas a los ingresos. La diferencia entre la tasa de crecimiento del gasto y una tasa de crecimiento potencial del PIB debe permitir el ajuste apropiado hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.

Adicionalmente se requiere que las reducciones discrecionales de ingresos deben compensarse con reducción de gasto o incremento de otros ingresos²².

Se trata por tanto de la formulación de un nuevo principio, una regla de gasto, que, más allá de formulaciones genéricas de buenas intenciones, introduce límites objetivos y perfectamente cuantificables a la política presupuestaria de los estados miembros, mediante la comparación de dos elementos: el agregado de gasto y la tasa de crecimiento potencial a medio plazo del PIB, para los cuales el Reglamento establece unas primeras determinaciones. Por lo que se refiere al agregado de gasto se excluirán los intereses, los gastos de programas de la Unión Europea que se compensen totalmente con los ingresos de fondos de la Unión, así como los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones por desempleo.

Por su parte, en lo que se refiere al crecimiento potencial a medio plazo del PIB, simplemente se limita a señalar que se determinará a partir de proyecciones hacia el futuro, que deberán actualizarse periódicamente, o de estimaciones retrospectivas. Sobre esa base la Comisión hará público el método de cálculo y la tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo que sirva de referencia para la determinación del crecimiento en cada país²³.

Esa objetividad y rigidez prevé una excepción al admitir que “en caso de 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 períodos de crisis económica grave en la zona euro o en el conjunto de la Unión, se podrá permitir a los estados miembros que se aparten temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo”²⁴

La eficacia vinculante de este nuevo principio no solo se aprecia en la objetividad de su formulación, sino que también se confirma con la previsión de las consecuencias derivadas de su incumplimiento, cuando se verifiquen desviaciones de las políticas presupuestarias estatales con relación a las reglas ya mencionadas de prudencia presupuestaria. Esas desviaciones pueden venir generadas por excesos de crecimiento de gasto, no compensado por incrementos discrecionales de ingresos o reducciones discrecionales de ingresos no acompañadas de reducciones de gastos. A efectos de las reacciones previstas en el ordenamiento comunitario es preciso diferenciar las siguientes situaciones:

- a) Desviaciones no significativas, para las que no se prevé ninguna actuación directa de las entidades comunitarias en relación con los Estados afectados. De acuerdo con el art. 6 del Reglamento, para la valoración de las desviaciones y su consideración como no significativas se tendrán en cuenta los siguientes criterios:
 - a. Desviación del resultado presupuestario: se considerarán no significativas aquellas desviaciones respecto del objetivo presupuestario a medio plazo que cumplan las siguientes condiciones:
 - i. Que se trate de estados que hayan alcanzado el objetivo presupuestario a medio plazo.
 - ii. Que, tratándose de estados que no hayan alcanzado el objetivo presupuestario a medio plazo, no excedan del 0,5 % PIB en un solo año, o del 0,25 % del PIB de promedio en dos años consecutivos.
 - b. Desviación de la evolución del gasto. Será no significativa cuando se de alguna de las siguientes condiciones:
 - i. Cuando tenga una repercusión total en el saldo presupuestario de las administraciones públicas inferior al 0,5 % del PIB.
 - ii. Cuando, aún siendo superior, el Estado haya alcanzado el objetivo presupuestario a medio plazo siempre que, existan ingresos inesperados y que los planes presupuestarios no hagan peligrar el objetivo presupuestario durante todo el período del programa.
 - c. Aún no concurriendo las circunstancias anteriores, la desviación podrá no considerarse como significativa si se deriva de un acontecimiento inusitado que esté fuera del control del Estado miembro afectado con una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones, o en caso de crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la UE, siempre que no se ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

- b) Desviaciones significativas: se considerarán como tales las desviaciones que no encajen en ninguno de los supuestos considerados como no significativos. Para estos casos se dispone que la Comisión pueda dirigir una advertencia al Estado miembro, y posteriormente, en el plazo de un mes, el Consejo analizará la situación y adoptará una recomendación sobre las medidas políticas de ajuste necesarias que deberán ser adoptadas en un plazo de cinco meses, que puede reducirse a tres si la situación se considera especialmente grave.

Si el estado en cuestión no toma medidas efectivas en el plazo especificado, la Comisión recomendará al Consejo que adopte una decisión en la que se constate tal situación. Adoptada tal decisión por el Consejo la Comisión en el plazo de veinte días recomendará al Consejo que en una decisión posterior obligue al Estado en cuestión a la constitución de un depósito con intereses del 0,2 % del PIB correspondiente al ejercicio precedente²⁵.

Como se aprecia, se está definiendo, aunque sin nombrarlo, un nuevo principio, la prudencia presupuestaria, como elemento de previsión para evitar la generación de déficits públicos excesivos. Conscientes de la insuficiencia de los mecanismos correctores tradicionales, la crisis económica en la que todavía nos movemos ha puesto de manifiesto que crecimientos del gasto que pueden resultar amparados por especiales incrementos de ingreso en determinados períodos de bonanza, abocan a los Estado a déficits excesivos en posteriores períodos de recesión. Por esa razón se ha optado por anticipar la supervisión de las cuentas públicas sometiéndolas a este nuevo filtro, exigente por otra parte, que vincula el crecimiento del gasto a la evolución prudente del PIB en un período de tiempo prolongado (10 años) para así asegurar la sostenibilidad y la estabilidad presupuestaria en años posteriores. Diríamos, por tanto, que la prudencia actual es la mejor previsión frente a las no deseadas inestabilidades futuras. En el caso español, este límite en la evolución del gasto se ha introducido para el Estado y las Corporaciones locales en el Real Decreto-Ley 8/2011 por el que se ha introducido un art 8 bis en el TR de la Ley de Estabilidad, siendo necesario que tal regla sea también trasladada a cada Comunidad Autónoma a través de sus propias normas. Posteriormente se ha trasladado al artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria.

3.2.2. El procedimiento corrector del déficit excesivo

Además de actuar sobre la prevención de los déficits públicos excesivos, entre las medidas normativas integrantes del six pack se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, del Consejo²⁶, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo y que pretende dar solución a las deficiencias manifestadas con anterioridad y que se pueden sintetizar en las siguientes:

- a) Se incorpora el criterio de la ratio deuda / PIB al control de la estabilidad presupuestaria, juntamente con el déficit A pesar de que los criterios de déficit y deuda tienen, en principio, la misma importancia en la formulación de la estabilidad presupuestaria, el PDE ha venido centrado de forma casi exclusiva en el umbral del 3 % de déficit, desempeñando la deuda un papel marginal.
- b) Para reforzar los mecanismos de ejecución se sustituyen, con carácter general, los depósitos sin intereses por multas, al tiempo que se adelanta notablemente el momento de su imposición Aunque con anterioridad estaba prevista la imposición de sanciones en los supuestos de conductas reiteradas de no adopción de las medidas

- necesarias para corregir los déficit excesivos, las mismas entraban en funcionamiento demasiado tarde perdiendo así buena parte de su efecto disuasorio.
- c) Se proponen a través de una Directiva los niveles mínimos de calidad y coherencia que deben respetar los marcos presupuestarios de los Estados, ya que la adopción de medidas en el ámbito de la UE puede no resultar suficiente, sino que es preciso que tales disposiciones se trasladen y reflejen en los marcos presupuestarios nacionales.

Al análisis de estas nuevas medidas relacionadas con el procedimiento de déficit excesivo se dedican los apartados siguientes.

3.2.3. La deuda pública como criterio de estabilidad

La primera de las novedades consiste en la incorporación de la deuda pública como criterio para la evaluación de disciplina presupuestaria al lado del tradicional déficit. En tal sentido en el art. 1 del Reglamento (CE) 1467/97, al señalar que establece las disposiciones para acelerar y clarificar el procedimiento de déficit excesivo, con el objetivo de impedir los déficits público excesivos y, en caso de que se produzcan, propiciar su pronta corrección, incorpora un párrafo final que alude a que se hará "examinando la observancia de la disciplina presupuestaria sobre la base de criterios de déficit y deuda públicos".

Esta incorporación efectiva del criterio de la deuda pública como determinante de una situación de déficit excesivo exige precisar también, en que casos, aun superando el valor de referencia (60 % PIB) por disminuir suficientemente dicha proporción y aproximarse a un ritmo satisfactorio al valor de referencia no dará lugar a la apertura del procedimiento de déficit excesivo o a la derogación del mismo²⁷. Pues bien, se señala en el nuevo apartado 1 bis del artículo 2, que se considerará que la ratio deuda/PIB está disminuyendo de manera suficiente y se aproxima a un ritmo satisfactorio a dicho valor de referencia cuando se de alguna de las siguientes circunstancias:

1. La diferencia con el valor de referencia se ha reducido en los tres años anteriores a un ritmo medio de una veintea parte por año..
2. Cuando las previsiones de la Comisión indican que la reducción exigida (al ritmo medio anual de una veintea parte por años) se producirá en el período de tres años que comprende los dos años siguientes al último del que se dispone de datos.

Se considera, pues, como ritmo satisfactorio aquel que permitiese recuperar el valor de referencia en un plazo de 20 años. Aunque en principio dicho plazo puede parecer generoso debe tenerse en cuenta que, en gran medida derivado de los efectos de la crisis sobre las cuentas públicas, la media de deuda de los países de la zona euro se ha situado por encima del 80 % del PIB, situándose en casos como Grecia o Italia muy por encima del 100 %, lo que obligaría para cumplir dicho objetivo a muy cuantiosas reducciones de la deuda en cada ejercicio. Quizás por ello, el mismo artículo 2.1.bis, contiene una norma transitoria que afecta a todos aquellos Estados miembros que a 8 de noviembre de 2011 sean objeto de un procedimiento de déficit excesivo, para los cuales se considerará que, en un período de tres años a partir de la corrección de dicho déficit excesivo, el requisito correspondiente al criterio de la deuda se cumple si se realizan suficientes progresos para su cumplimiento conforme al dictamen que adopte el Consejo sobre su plan de estabilidad o convergencia.

Finalmente, también como consecuencia de la incorporación de la deuda al control de la estabilidad presupuestaria, tanto el informe que ha de elaborar la Comisión²⁸, como en las evaluaciones globales de la propia Comisión y del Consejo, se debe tomar en consideración,

además de la evolución de la situación económica y de la situación presupuestaria, también la evolución de la deuda²⁹, considerando todo ello a medio plazo.

3.2.4. Incentivos y sanciones para el nuevo escenario

La generalización de las situaciones de déficit excesivo como consecuencia de la crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar los mecanismos de ejecución tendentes a asegurar la adopción de las medidas imprescindibles para el seguimiento de la senda de recuperación y poder alcanzar los índices de referencia, tanto de déficit como de deuda. Y, para ello, se ha reordenado todo el sistema de infracciones, adelantando su imposición y previendo su imposición de forma gradual. En la tabla que sigue se recogen de forma esquemática el régimen de sanciones ligado al desarrollo del procedimiento de déficit excesivo, tanto en su aspecto preventivo como corrector.

Tabla de sanciones previstas en el procedimiento de déficit excesivo

	Base jurídica TFUE	FASES	NUEVO RÉGIMEN (1)	RÉGIMEN PROPUESTO (3)	RÉGIMEN ANTERIOR (2)
Procedimiento Preventivo Reglamento (CE) 1466/97	121.4	Advertencia de la Comisión al Estado miembro sobre incumplimiento de orientaciones generales. Consejo sobre incumplimiento de orientaciones generales			
	121.4	Recomendación de la Comisión al Consejo sobre incumplimiento de orientaciones generales			
	121.4	Recomendación del Consejo al Estado miembro para medidas de ajuste		Depósito con intereses 0,2 % PIB	
	121.4	Decisión del Consejo constatando la no adopción de medidas.	Depósito con intereses 0,2 % PIB		
		Adopción de medidas de ajuste. Decisión del Consejo.	Devolución de depósito + intereses	Devolución de depósito + intereses	

	Base jurídica TFUE	FASES	NUEVO RÉGIMEN (1)	RÉGIMEN PROPUESTO (3)	RÉGIMEN ANTERIOR (2)
Procedimiento corrector. Reglamento (CE) 1467/97	126.3	Informe de la Comisión			
	126.4	Dictamen del CEF			
	126.5	Dictamen de la Comisión comunicado al estado y al Consejo sobre existencia de déficit excesivo.			
	126.6	Propuesta de la Comisión al Consejo sobre existencia de déficit excesivo.			
	126.7	Recomendación de la Comisión al Consejo para la sugerencia de recomendaciones al estado.			
	126.6	Decisión del Consejo sobre existencia de déficit excesivo.	Depósito sin intereses 0,2 % PIB. (4)	Depósito sin intereses 0,2 % PIB	
	126.7	Recomendación del Consejo para poner fin al déficit en un plazo determinado.			
	126.8	Decisión del Consejo de hacer públicas sus recomendaciones señalando que no se han tomado las medidas.	Multa 0,2 % PIB+ 1/10 (déficit- 3 %)	Multa 0,2 % PIB+ 1/10 (déficit- 3 %)	Depósito sin intereses 0,2 % PIB. + 1/10 (déficit- 3 %) Conversión en multa 2 años después
	126.9	Advertencia al Estado para que adopte medidas.			
	126.12	Derogación de medidas. Corrección de desequilibrios	Devolución de depósitos	Devolución de depósitos	Devolución de depósitos
<p>(1) 1) Reglamento (UE) nº 1173/2011, del Parlamento y del Consejo, de 18 de noviembre, sobre ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro</p> <p>(2) Régimen contemplado en el Reglamento (CE) 1467/1999</p> <p>(3) Propuesta de Reglamento sobre la ejecución presupuestaria en la zona euro COM (2010) 524 final.</p> <p>(4) Siempre que se haya constituido un depósito previo con intereses o un incumplimiento especialmente grave.</p>					

Como fácilmente se aprecia, el nuevo régimen se compone de un incentivo para aplicar la política presupuestaria prudente, que sería ese depósito con intereses del 2 % del PIB, así como del régimen de sanciones establecidas en el marco componente corrector del procedimiento de déficit excesivo que abarcaría el depósito sin intereses y la multa, en ambos casos en una cuantía del 2 % del PIB.

Comparando el nuevo régimen con el que resultaba de aplicación hasta la entrada en vigor de las nuevas medidas³⁰ cabe resaltar lo siguiente:

- Se produce un agravamiento importante de las sanciones previstas en el seno del procedimiento corrector del déficit excesivo. En efecto, en el art. 126.11 del TFUE se contemplan como sanciones posibles tanto el depósito sin interés como la multa. Por otra parte, mientras en la regulación anterior se consideraba como regla general los depósitos sin intereses, en la nueva redacción se pasa a considerar como tal las multas³¹. Y, aunque la cuantía pueda coincidir en su importe, su régimen es muy diferente y mucho más gravoso en el caso de las multas, ya que para estas no existe la posibilidad de recuperar la cantidades cuando desaparece la situación de déficit excesivo, situación que sí se da en el caso de los depósitos.
- Por otra parte, se adelanta mucho en el tiempo la imposición de sanciones a los estados que incurran en situaciones de déficit excesivo. Y así, mientras que en la regulación hasta ahora vigente solo se exigía la constitución del depósito sin intereses cuando el Consejo, con base en el artículo 126.8 TFUE, adopta la decisión de hacer públicas sus recomendaciones declarando que no se habían tomado por parte del estado en cuestión las medidas recomendadas, la nueva regulación adelanta la exigencia de dicho depósito a la fase inicial, concretamente al momento de la decisión del Consejo declarando la existencia de una situación de déficit excesivo, siempre que a dicho estado previamente se le haya exigido un depósito con intereses, o se trate de un incumplimiento especialmente grave³².
- Finalmente, en lo que se refiere al procedimiento preventivo, se incorpora por primera vez la previsión de un incentivo financiero para la aplicación de una política presupuestaria prudente, como es el depósito del 0,2 % del PIB con intereses. En este caso tal medida se exige desde el momento en que el Consejo adopte la decisión constatando la no adopción de medidas³³.

Otra cuestión relevante del régimen sancionador tiene que ver con el sistema de toma de decisiones para su imposición. En este caso la decisión de imponer la sanción o el incentivo financiero se considera adoptada cuando el Consejo toma la decisión a la que va ligada dicha consecuencia. En cada una de esas etapas del procedimiento la Comisión propondrá la sanción pertinente que se considerará firme a menos que el Consejo decida lo contrario por mayoría cualificada en el plazo de diez días³⁴, no participando en tales votaciones el Estado miembro afectado. Se produce pues un sistema de voto inverso con el que se pretende limitar la discrecionalidad en la adopción de las medidas de ejecución.

Finalmente, en lo que se refiere al destino de los intereses generados por los depósitos constituidos así como de las multas, estas cantidades tienen la consideración de otros ingresos, diferente por tanto de los recursos propios de la Unión, de acuerdo con el art. 311 del TFUE y se asignarán al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, o a los otros mecanismos de estabilidad que se puedan crear para la asistencia financiera a fin de proteger la estabilidad de la zona del euro³⁵.

3.3. Mayor supervisión y coordinación de los marcos presupuestarios de los Estados miembros

Como se pone de manifiesto en la exposición de motivos de la propuesta de la directiva del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros³⁶ “no cabe pensar que la observancia efectiva del marco de coordinación presupuestaria de la UEM vaya a ser posible únicamente gracias a las disposiciones establecidas a nivel de la UE. Debido al carácter descentralizado de la elaboración de las políticas presupuestarias en la UE y a la necesidad general de asumir a nivel nacional las normas de la UE, resulta esencial que los objetivos del marco de coordinación presupuestaria de la UEM se reflejen en los marcos presupuestarios nacionales...”. Constituye ésta la tercera de las líneas de reforma de la vigilancia de la estabilidad presupuestaria.

Para lograr esta sintonía entre las estrategias a nivel de la UE y los marcos presupuestarios de los Estados miembros se están llevando a cabo dos acciones de distinta naturaleza: por una parte una iniciativa legislativa, dirigida a la aprobación de una directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los estados miembros, orientada hacia una cierta armonización de los sistemas de contabilidad y estadísticos, y a una homogeneización de las previsiones y reglas numéricas que afecten a los marcos presupuestarios; y, por otra, la puesta en marcha del semestre europeo, diseñado como el procedimiento a través del cual se trasladan las orientaciones estratégicas de la UE a los marcos presupuestarios nacionales. Mediante la primera se busca esa cierta homogeneización formal de los instrumentos contables y presupuestarios, mientras que, con la segunda, se busca la sintonización material entre estrategias y directrices de la UE y marcos presupuestarios nacionales. Al análisis de una y otra se destinan las páginas siguientes.

3.3.1. Directiva sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros

La directiva del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los estados miembros³⁷, que ha recibido el acuerdo político en la sesión del ECOFIN de 4 de octubre de 2011³⁸, resultó formalmente aprobada, en la reunión del Consejo ECOFIN de 8 de noviembre de 2011, dentro del paquete de medidas legislativas, para mejorar la gobernanza económica de la UE.

Entre las medidas más relevantes y de mayor incidencia sobre los marcos presupuestarios de los estados miembros, que debieron ser traspuestas a los ordenamientos internos mediante la aprobación de las normas pertinentes antes de 31 de diciembre de 2013, cabe mencionar las siguientes:

1. Sobre la contabilidad pública (art. 3): la directiva exige que los sistemas de contabilidad pública cubran de manera íntegra y coherente la totalidad de los subsectores, y que permitan generar datos atendiendo al criterio de devengo para así poder preparar los datos con base en los criterios de la norma SEC 95. Al mismo tiempo, se exige la publicación mensual, a excepción del subsector de corporaciones locales (que será trimestral), de los datos presupuestarios según criterios de caja, así como de un cuadro de conciliación que muestre el método de transición de los datos basados en la norma SEC 95 a los datos según criterio de caja.
2. Sobre las previsiones presupuestarias y macroeconómicas (art. 4) se impone que las previsiones presupuestarias y macroeconómicas deben ser realistas según la información más actualizada. A nuestro entender, este es un elemento clave para prevenir las

liquidaciones deficitarias del presupuesto ya que todas las normas que se impongan para asegurar esa estabilidad en la fase de aprobación del presupuesto, nunca pueden evitar que el déficit surja en el momento de la liquidación si, especialmente los derechos liquidados se han desviado notablemente de las previsiones iniciales. Siendo, por tanto, el de las previsiones un elemento esencial para evitar déficits en el momento de la liquidación, su carácter realista se plasma en el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- a. Las previsiones presupuestarias deben basarse en el escenario macropresupuestario más probable o más prudente.
 - b. Las previsiones macroeconómicas y presupuestarias deben compararse con las previsiones de la Comisión más actualizadas y, en su caso, de otras instancias, debiendo motivarse especialmente aquellos supuestos en que tales previsiones se apartan de forma importante de las de la Comisión.
 - c. Los estados deberán hacer públicas las previsiones presupuestarias y macroeconómicas, pero también la metodología, los supuestos y los parámetros que las sostengan. Además anualmente los estados y la Comisión mantendrán diálogos de carácter técnico sobre los presupuestos que sostiene tales previsiones.
 - d. Las previsiones macroeconómicas y presupuestarias serán objeto de evaluación periódica que incluirá su evaluación ex post. Los resultados de la misma se harán públicos y deberán tenerse en cuenta para previsiones futuras.
3. Incorporación de reglas presupuestarias numéricas. (art. 5)³⁹ Cada Estado debe establecer reglas presupuestarias numéricas específicas, que abarquen el conjunto de las administraciones públicas, y que deben orientarse a un doble objetivo: De una parte, el respeto de los valores de referencia de déficit y deuda fijados de acuerdo con el TFUE; y, por otra, a consecución de los objetivos presupuestarios a medio plazo de dicho Estado. Con estas reglas se trata de evitar los comportamientos procíclicos de las administraciones limitando el gasto y buscando una mayor consolidación fiscal en tiempos de bonanza.

Al mismo tiempo tales reglas deben prever los mecanismos de su seguimiento objetivo y fiable por órganos independientes o que gocen de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

Por último, en caso de prever cláusulas de salvaguardia, éstas deben responder a un número limitado de circunstancias específicas y contemplar procedimientos estrictos que permitan su incumplimiento temporal.

4. Establecimiento de marcos presupuestarios a medio plazo. (art. 9). Considera la directiva que la planificación presupuestaria nacional solo puede ser coherente con los requerimientos del PEC si adopta una perspectiva plurianual, y toma en consideración objetivos a medio plazo. Por esa razón, se exige el establecimiento de marcos presupuestarios a medio plazo de los que debe extraerse la planificación plurianual de tres años como mínimo. La directiva requiere que ese marco presupuestario a medio plazo comprenda los procedimientos para establecer:
 - a. Objetivos presupuestarios plurianuales en términos de déficit, deuda pública y otros indicadores que garanticen la compatibilidad con las reglas presupuestarias numéricas de aplicación.

- b. Proyecciones de las principales partidas de gastos e ingresos de las administraciones públicas para el ejercicio en cuestión y los siguientes, basadas en políticas no sujetas a modificaciones.
- c. Descripción de las políticas previstas a medio plazo que incidan en ingresos y gastos, mostrando la forma en que se conseguirá el ajuste hacia los objetivos a medio plazo con respecto a las proyecciones basadas en políticas no sujetas a modificaciones.
- d. Una estimación de la medida en que las políticas previstas pueden afectar a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

Ese marco presupuestario a medio plazo debe resultar estable no debiendo ser objeto de modificaciones sustanciales en circunstancias ordinarias. Sin embargo, sí se permite que ante un cambio de gobierno en un Estado miembro se pueda actualizar el marco presupuestario para reflejar las nuevas prioridades políticas, debiendo en este caso poner de manifiesto las diferencias con el marco presupuestario previo.(art. 11).

Sobre la base del marco presupuestario a medio plazo, y especialmente tomando en consideración las proyecciones de ingresos y gastos se elaborarán los presupuestos anuales. Si hubiese desviaciones sobre el marco presupuestario a medio plazo, deberán incorporarse al presupuesto las explicaciones correspondientes.

Finalmente debe tenerse en cuenta que todas las exigencias derivadas de la Directiva mencionada resultan de aplicación al conjunto de los subsectores de las administraciones públicas lo cual va a requerir la adopción de los mecanismos adecuados para el logro de los siguientes objetivos:

- Que en la planificación presupuestaria, en las reglas presupuestarias numéricas de cada país, en la elaboración de las previsiones presupuestarias y la planificación plurianual se cubran de forma exhaustiva y coherente todos los subsectores de la administración.
- Que en el marco de los procedimientos presupuestarios anuales se recoja una relación y presentación de todos los organismos y fondos de las administraciones que no forman parte de los presupuestos ordinarios de los distintos subsectores.
- Que se hagan públicos los pasivos contingentes que pueden incidir de manera significativa en los presupuestos públicos.
- Que se publique información detallada sobre la incidencia de los beneficios fiscales en los ingresos.

3.3.2. Del semestre europeo al “año europeo”

El semestre europeo constituye una de las primeras iniciativas alumbradas por el grupo especial para el Gobierno Económico creado por el Consejo Europeo y presidido por el propio Presidente del Consejo y que tiene por objeto la mejor coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, así como el fortalecimiento de la disciplina presupuestaria, la estabilidad económica y el crecimiento actuando en consonancia con la Estrategia 2020.

Con la denominación de semestre europeo se hace referencia a un ciclo de seis meses que se repetirá cada año de enero a junio, aplicándose por primera vez en 2011⁴⁰. La puesta en marcha de dicho ciclo debe servir para una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros a través de la supervisión multilateral⁴¹. Su regulación se ha llevado a cabo mediante la incorporación de una Sección 1 Bis, en el Reglamento (CE) 1466/97⁴², que lleva por rötulo “Semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas”.

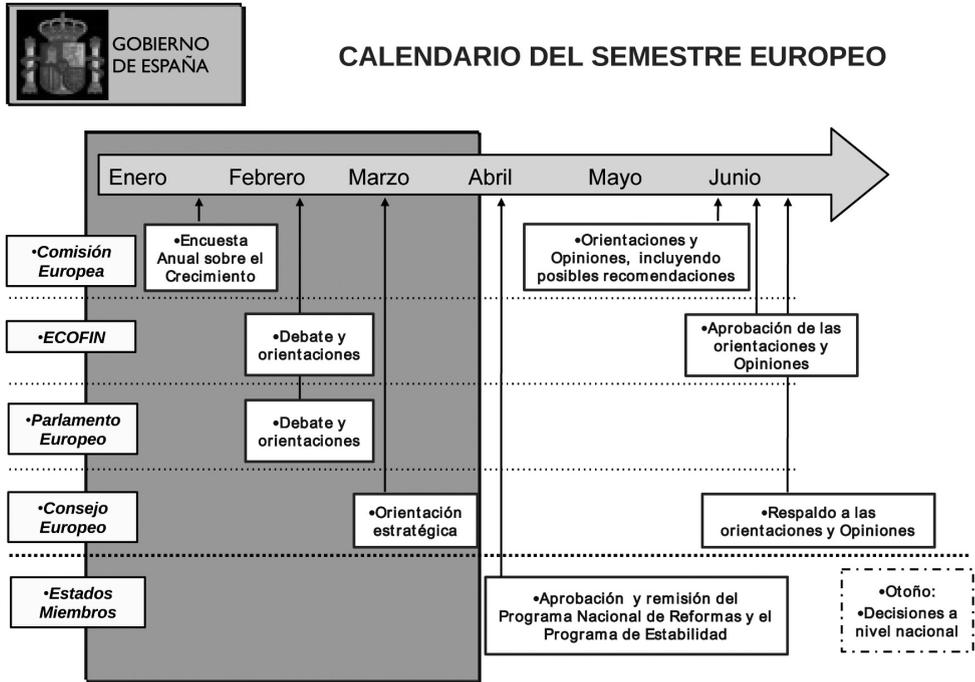
El Semestre Europeo viene a constituir así el procedimiento donde se hacen efectivas y concurren buena parte de los instrumentos de coordinación y aseguramiento de la estabilidad a que nos hemos referido. El nuevo artículo 2 bis del Reglamento (CE) 1466/97 dispone que el semestre europeo incluirá:

- a) La formulación y supervisión de la aplicación de las orientaciones generales de política económica de los estados miembros y de la Unión, de conformidad con el art. 121.2 del TFUE.
- b) La formulación y el examen de la aplicación de las orientaciones en materia de empleo que los Estados miembros deberán tener en cuenta de conformidad con el artículo 148, apartado 2, del TFUE.
- c) La presentación y la evaluación de los programas de estabilidad y convergencia de los estados miembros.
- d) La presentación y la evaluación de los programas nacionales de reforma de los estados miembros en apoyo a la estrategia de la Unión para el crecimiento y el empleo.
- e) La supervisión con miras a prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos mencionados en el Reglamento (UE) nº 1176/2011.

A lo largo del procedimiento que se describe en el gráfico siguiente, el Consejo ofrecerá orientaciones a los Estados miembros, las cuales deberán ser tenidas en cuenta por éstos antes de adoptar decisiones clave en sus respectivos presupuestos. En el caso de que tales orientaciones no fuesen puestas en práctica, cabe la adopción de nuevas recomendaciones, advertencias de la Comisión al amparo del artículo 121.4 del TFUE, y la adopción de las medidas que procedan de acuerdo con los Reglamentos (CE) 1466 y 1467 del 97.

Además de la Comisión, el Consejo y los Estados miembros, también el Parlamento Europeo debe ser asociado al semestre europeo con el fin de reforzar la transparencia, la implicación y la responsabilidad por las decisiones que se adopten. Esa participación se llevará a cabo a través del diálogo económico que se regula, con carácter general, en la sección 1 bis bis del Reglamento (CE) 1466/1997, y que luego se prevé de forma específica, tanto en los procedimientos referidos al déficit público excesivo, como los que van orientados a la prevención de los desequilibrios macroeconómicos.

El desarrollo temporal del semestre es el que puede verse en el siguiente gráfico:



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

- En enero y febrero, la Comisión Europea y el resto de instancias comunitarias elaboran documentos y propuestas para la posterior formulación por el Consejo de las orientaciones estratégicas. Merece especial relevancia el estudio prospectivo anual sobre crecimiento que realiza la Comisión, y que sirve de base a las orientaciones estratégicas a aprobar en el Consejo Europeo de primavera.
- En marzo el Consejo Europeo acuerda las orientaciones estratégicas que debe orientar a los programas de estabilidad y de reformas de cada uno de los estados miembros, y que, deben presentarse conjuntamente .
- Antes de finales de abril los estados miembros deben aprobar y remitir los programas nacionales de reformas y de estabilidad.
- Durante los meses de mayo y junio y luego del análisis de los programas de reformas y de estabilidad se elaboran las orientaciones, opiniones y posibles recomendaciones, que finalmente deben ser aprobadas por el Consejo Europeo.
- A partir del mes de julio cada uno de los estados miembros a la vista de las recomendaciones y sugerencias u opiniones manifestadas por a Comisión y el Consejo Europeo adopta las decisiones pertinentes a nivel nacional, tanto en lo referente a los programas de estabilidad y reformas, como para la incorporación de las mismas al escenario presupuestario del ejercicio siguiente.

A través de este procedimiento los órganos comunitarios adoptan recomendaciones que, con el objetivo de lograr una mayor coordinación en las políticas de los estados miembros,

condicionan sus tomas de decisiones, tanto en lo que se refiere a reformas estructurales como a aspectos concretos de disciplina presupuestaria⁴³.

En este marco de la disciplina presupuestaria, también se adoptaron nuevas medidas normativas, recogidas bajo la denominación del Two Pack:

- El Reglamento 473/2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los estados miembros de la zona euro. Este reglamento fue desarrollado en determinados aspectos por la comunicación COM (2013) 490, en la que se contiene el marco armonizado de líneas generales del presupuesto.
- El Reglamento 472/2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los estados miembros cuya estabilidad financiera dentro de la zona euro experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.

Este paquete de medidas de reforma, denominado también «el paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria» entró en vigor el 30 de mayo de 2013 en todos los estados miembros de la zona del euro. Las nuevas medidas implican una mayor transparencia en las decisiones presupuestarias adoptadas por los estados miembros, una coordinación reforzada en la zona del euro a partir del ciclo presupuestario de 2014, y el reconocimiento de las necesidades especiales de los estados miembros de la zona del euro sometidos a fuertes presiones financieras.

En lo que ahora nos interesa, resulta de especial interés el Reglamento 473/2013, que refuerza la supervisión presupuestaria de los estados miembros, continuando el camino abierto por el Semestre Europeo y ampliándolo hacia lo que podíamos llamar el “año europeo”.

Así, a partir de 2014, además de la remisión de los programas de estabilidad y de los programas nacionales de reforma, (todo ello antes del 30 de abril), los estados miembros de la zona euro deberán remitir antes del 15 de octubre sus proyectos de presupuestos para el ejercicio siguiente, abarcando las previsiones de los distintos niveles de gobierno⁴⁴.

A la vista de los planes remitidos, la Comisión procederá a su examen y emitirá un dictamen sobre cada proyecto de presupuesto antes del 30 de noviembre.

Este ejercicio de supervisión coordinada, al celebrarse en otoño, es decir, entre dos semestres europeos, completa positivamente el marco de gobernanza existente, ya que sienta las bases para la primavera siguiente y ofrece un seguimiento de las recomendaciones formuladas en el ejercicio anterior. Asimismo, con el espíritu de supervisión integrada que condujo a la creación del Semestre Europeo, el paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria garantiza la coherencia entre la política presupuestaria y otras decisiones y procesos de política económica.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que, en este afán por garantizar la solvencia de los procesos presupuestarios nacionales, los estados miembros deberán basar sus proyectos de presupuestos en previsiones macroeconómicas prudentes e independientes, al tiempo que se requiere la presencia de organismos independientes que supervisen el cumplimiento de las normas fiscales nacionales. En nuestro país, dicha función le ha sido atribuida a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, creada por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

4. EL TEEG: DÉFICIT ESTRUCTURAL Y REGLAS FISCALES NACIONALES

Como última etapa en la conformación a nivel europeo de la estabilidad presupuestaria, es preciso referirse al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG)⁴⁶, cuyo Título lleva por rúbrica Pacto presupuestario (Fiscal Compact).

Por lo que ahora nos interesa, las cuestiones de mayor relevancia introducidas por el Tratado, particularmente en lo que a la disciplina de déficit y deuda se refiere, pueden agruparse en dos bloques:

a) Establecimiento de reglas referidas a déficit y deuda. Así, se fija un objetivo de equilibrio o superavit, considerando respetada esta exigencia cuando el saldo estructural de las administraciones públicas se ajuste al objetivo nacional a medio plazo definido en el PEC, y con un límite de déficit estructural del 0,5 % del PIB a precios de mercado. Excepcionalmente podrá elevarse dicho límite al 1 % cuando la proporción entre la deuda pública y el PIB esté muy por debajo del 60 %, y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo sean bajos (art. 3). También en línea con normas precedentes, se prevé que se puedan superar los límites de déficit en circunstancias excepcionales (art. 3).

En lo que se refiere a la deuda se impone la necesidad de reducción del exceso de la misma sobre el límite del 60 % del PIB a razón de 1/20 por año (art. 4) y de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento 1467/97 (art. 2) donde entre otras circunstancias se prevé, para los países que sean objeto de un procedimiento de déficit excesivo el 8 de noviembre de 2011 que durante un período de tres años a partir de la corrección del déficit excesivo, se considerará que el requisito correspondiente al criterio de la deuda se ha cumplido si el Estado miembro en cuestión realiza suficientes progresos para su cumplimiento sin que resulte de aplicación la regla 1/20.

b) La necesidad de aprobar reglas fiscales nacionales. Además de la formulación de los límites máximos de déficit y deuda, en el artículo 3.2 se establece la obligación de trasladar al ordenamiento interno las prescripciones del Tratado a más tardar un año después de su entrada en vigor, mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales. Se busca así reforzar los mandatos del derecho comunitario y supranacional con la incorporación de reglas fiscales nacionales que pretendan prevenir la incursión en situaciones de déficit excesivo.

Aunque, como se deduce de sus fechas, se trata de una norma posterior a la reforma constitucional, no se puede olvidar que el inicial acuerdo franco-alemán, así como el posterior acuerdo político de los restantes Estados, se fraguó de forma coetánea al proceso de reforma constitucional, la cual también se vio afectada, sin ninguna duda, por tales acuerdos y la previsión de su posterior conversión en normas vinculantes.

Por esta razón no resulta extraño que tanto la reforma operada en el artículo 135⁴⁷ de la Constitución, como la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que la desarrolla, respondan a los principios consagrados en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza.

5. CONCLUSIONES

A modo de cierre y tras el análisis efectuado merece la pena resaltar las siguientes conclusiones:

- 1.- La grave crisis económica que padecemos desde 2008 hasta la actualidad ha puesto de manifiesto la insuficiencia del procedimiento de déficit excesivo en su formulación tradicional como instrumento para asegurar la estabilidad de las cuentas públicas. Al mismo tiempo, la evolución de la deuda pública se muestra como un elemento fuertemente desestabilizador al que, hasta el momento, no se le había prestado la atención necesaria desde la óptica de la sustentabilidad de las cuentas, pero que adquiere toda su relevancia a raíz de las tensiones crecientes en los mercados financieros que encarecen notablemente el acceso al crédito por parte de los Estados.
- 2.- Conscientes de la necesidad de profundizar en las medidas tendentes a una mejor gobernanza económica y al saneamiento presupuestario de las cuentas públicas, se propuso y se tramitó un paquete de seis medidas normativas (5 reglamentos y 1 directiva, six pack) que responden a los siguientes objetivos:
 - Incidir en la previsión de los desequilibrios macroeconómicos, anticipando las medidas que permitan evitar la generación de los desequilibrios presupuestarios excesivos.
 - Definir los criterios de la política presupuestaria prudente como mecanismo para garantizar la estabilidad de las cuentas públicas, estableciendo reglas numéricas sobre evolución del déficit, la deuda y el crecimiento del gasto.
 - Reforzar los aspectos preventivos del procedimiento de déficit, incluyendo el criterio de la deuda pública.
 - Endurecer las sanciones y adelantar su exigencia dentro del procedimiento de déficit excesivo para así tratar de asegurar la adopción de las medidas pertinentes para la recuperación de la estabilidad.
 - Supervisión de los marcos presupuestarios de los estados miembros, y en particular las previsiones macroeconómicas que sirven de base a su formulación para contrastar su adecuación a las previsiones generales establecidas en el ámbito comunitario.
- 3.- Las medidas normativas propuestas, en particular las que revisten la forma de Reglamento, van a resultar de inmediata aplicación a los Estados miembros, limitando la autonomía presupuestaria en aras de la estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas de cada Estado, pero también como elemento imprescindible para el logro de las estrategias comunes y la conservación de la moneda única.
- 4.- Como consecuencia inmediata para los Estados miembros, además de la supervisión a que deben someterse y de la necesidad de trasponer la Directiva para asegurar la transparencia y fiabilidad de los instrumentos contables nacionales, cada uno de ellos deberá formular en sus ordenamientos internos las normas que garanticen el cumplimiento de las reglas numéricas en las que se plasma la prudencia presupuestaria, y su traslación a todos los niveles de gobierno (estatal, autonómico y local).
- 5.- Finalmente, en los casos de Estados de organización territorial interna compleja, como ocurre en el caso de España, deberán idearse y regularse los mecanismos efectivos que permitan trasladar las limitaciones y compromisos presupuestarios asumidos por el Estado en relación con las instituciones comunitarias a los ámbitos presupuestarios autonómico y local, lo que sin duda obligará a repensar el principio de autonomía financiera en materia de gasto.

Notas

1. La redacción actual trae su causa del artículo 104 C, introducido en el Tratado de la CE por el Tratado de la Unión Europea, que creó un Título VI, Política económica y monetaria, en sustitución del Título II anterior.
2. Reglamento (CE) nº 1467/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Modificado por Reglamento (CE) nº 1056/2005, del Consejo, de 27 de junio de 2005, y Reglamento (UE) nº 1177/2011, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011,
3. Reglamento (CE) nº 1466/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Modificado por el Reglamento (CE) 1055/2005, del Consejo, de 27 de junio de 2005 y el Reglamento (UE) nº 1175/2011, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011.
La modificación operada en 2005 en los mencionados reglamentos 1466 y 1467 de 1997, tuvo su origen en el informe “Mejorar la aplicación del pacto de estabilidad y crecimiento”, adoptado por el Consejo el 20 de marzo de 2005, y que tenía por finalidad: promover la gobernanza y la adhesión de los estados al marco fiscal reforzando los fundamentos económicos y la eficacia del Pacto, tanto en su vertiente preventiva como correctora; salvaguardar la sostenibilidad de la hacienda pública a largo plazo; fomentar el crecimiento y evitar imponer cargas excesivas a las generaciones futuras.
4. La información sobre los procedimientos de déficit excesivo puede consultarse a través de la web de la Comisión: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm
5. Comunicación de la Comisión Europa 2020, Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM (2010) 2020, Bruselas 3.3.2010.
6. Los planes de estabilidad y de reformas de los distintos países, así como el seguimiento de los mismos y las recomendaciones adoptadas por la Comisión y el Consejo pueden verse en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/2011_en.htm.
7. A los miembros de la zona euro se han sumado en el Pacto por el Euro Plus Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía
8. En el acuerdo se señala que “la formulación exacta de la norma también será decidida por cada país (podría tener, por ejemplo, la forma de un freno del endeudamiento, una norma relacionada con el equilibrio primario o una norma de gasto), si bien deberá asegurar la disciplina presupuestaria tanto en el nivel nacional como en el subnacional.”
9. Tales normas, cinco Reglamentos y una Directiva, son los siguientes:
 - Reglamento (UE) nº 1173/2011, del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro.
 - Reglamento (UE) nº 1174/2011, del Parlamento 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 euro.
 - Reglamento (UE) nº 1175/2011, del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97, del Consejo, relativo al esfuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
 - Reglamento (UE) nº 1176/2011, del Parlamento 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 Parlamento y del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.
- Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los estados miembros.
10. Se señala en el considerando 7 de dicho Reglamento que “en especial, la supervisión de las políticas económicas de los estados miembros debe ampliarse más allá de la supervisión presupuestaria, de modo que englobe un marco detallado y formal destinado a prevenir desequilibrios macroeconómicos excesivos y ayudar a los estados miembros afectados a preparar planes correctores antes de que las divergencias se arraiguen. Esta ampliación del marco de supervisión económica debe ir a la par con la profundización en la supervisión presupuestaria.”
11. Cfr. Art. 7.2.La recomendación debe establecer la naturaleza y las implicaciones de los desequilibrios y especificar un conjunto de recomendaciones de actuación, así como el plazo que se concede al Estado en cuestión para presentar el plan de medidas correctoras.
12. Art. 3.2.a 9 del Reglamento (UE) nº 1174/2011, del Parlamento y del Consejo, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro. La Comisión, en caso de circunstancias económicas excepcionales o a raíz de una solicitud motivada del estado afectado dirigida en el plazo de diez días tras la adopción de las conclusiones por el Consejo, podrá proponer la reducción de la multa o su cancelación (art. 3.6). A estos efectos, se consideran circunstancias económicas excepcionales aquellas en las que el déficit público sobre el valor de referencia se considera excepcional en el sentido del artículo 126, apartado 2, letra a) segundo guión del Tratado y según lo previsto en el Reglamento 1467/97.
Para la imposición de las multas, solo tomarán parte en las votaciones del Consejo los miembros cuya moneda es el euro, y sin tomar en consideración el voto del miembro que represente al estado implicado. La mayoría cualificada necesaria para la imposición se definirá de acuerdo con el artículo 238 apartado 3, letra a) del Tratado.
13. Las modificaciones se llevaron a cabo por los Reglamentos CE nº 1055/2005 y (CE) 1056/2005, respectivamente, y a su vez, complementados por el informe del Consejo de 20 de marzo de 2005, titulado “Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”.
14. Dichas medidas se contienen en las siguientes normas: Reglamento (UE) nº 1173/2011, del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro; Reglamento (UE) nº 1175/2011, del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97, del Consejo, relativo al esfuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (UE) nº 1177/2011, del Parlamento y del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.
15. Para un análisis de la evolución de los criterios de déficit y deuda a nivel comunitario puede verse: LOPEZ DIAZ/MORAN MENDEZ, “El nuevo paradigma europeo y constitucional del déficit y la deuda”, Presupuesto y Gasto público, nº 73, 2013, págs. 43 y ss.

16. El art. 2 bis del Reglamento (CE) 1466/97 señala que “cada Estado miembro tendrá un objetivo a medio plazo diferenciado para su situación presupuestaria. Esos objetivos presupuestarios a medio plazo específicos de cada país podrán diferir del requisito de una situación de proximidad al equilibrio o superávit. Ofrecerán un margen de seguridad con respecto a la proporción del déficit público del 3 % del PIB; garantizarán un rápido avance hacia la sostenibilidad y, teniendo esto en cuenta, darán un margen de maniobra presupuestario, considerando en particular las necesidades de inversión pública. Teniendo en cuenta estos factores, para los Estados miembros que han adoptado el euro y los Estados miembros del MTC II, los objetivos presupuestarios a medio plazo específicos de cada país se enunciarán dentro de una variación definitiva de entre el -1 % del PIB y el equilibrio o el superávit, en términos de ajuste en función del ciclo y una vez aplicadas las medidas transitorias y temporales”.
17. Art. 3.2.1 a) del Reglamento (CE) 1466/97.
18. En la exposición de motivos de la Propuesta de Reglamento COM(2010) 526 final, se señalaba que “para subsanar estas deficiencias, la reforma del componente preventivo que se propone mantiene los actuales objetivos presupuestarios a medio plazo y el requisito de convergencia anual del 0,5 % del PIB, pero los hace operativos en virtud de un nuevo principio de prudencia de la política presupuestaria...” Por su parte en la nueva redacción propuesta para el art. 5 se establecía que “para asegurar que el objetivo presupuestario a medio plazo se realice y se mantenga en la práctica, el Consejo comprobará que la trayectoria de crecimiento del gasto público, tomada conjuntamente con el efecto de las medidas adoptadas o previstas en relación con los ingresos, sea coherente con una política presupuestaria prudente” Y en los párrafos que seguían enumera las condiciones a cumplir para responder a ese principio de prudencia presupuestaria.
19. Únicamente en el art. 3. 2 bis se dispone que “el programa de estabilidad se basará en el escenario macropresupuestario más probable o en un escenario más prudente...”
20. Ese mismo artículo 5.1 señala que “respecto de los estados miembros que se enfrenten a un nivel de deuda que supere el 60 % del PIB o a un riesgo acusado respecto de la sostenibilidad global de su deuda, el Consejo y la Comisión examinarán si la mejora anual del saldo presupuestario ajustado al ciclo, una vez descontadas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, es superior al 0,5 % del PIB. El Consejo y la Comisión tendrán en cuenta si se hace un esfuerzo mayor de ajuste en tiempos de bonanza económica, mientras que el esfuerzo puede ser más limitado en tiempos adversos para la economía. En particular se tomarán en consideración los ingresos inesperados o las caídas inesperadas de los ingresos”
21. Esta correlación necesaria entre medidas discrecionales sobre ingresos y gastos, que en la propuesta inicial resultaba exigible a todos los Estados, en la redacción definitiva se requiere solo para los Estados que no hayan alcanzado su objetivo presupuestario a medio plazo. (art. 5.1. c).
22. Cfr. Art. 5.1. del Reglamento (CE) 1466/97.
23. Cfr. Art. 5.1. párrafo final del Reglamento (CE) 1466/97.
24. Cfr. Art. 4.1 del Reglamento (UE) 1173/2011, del Parlamento y del Consejo, de 18 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.
25. Dicha modificación se lleva a cabo a través del Reglamento (UE) n° 1177/2011, del Consejo, de 8 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97, relativo a la aceleración y calificación del procedimiento de déficit excesivo.
26. El art. 126.2 del TFUE señala que la Comisión “(...) examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes: 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”.
27. Cfr. Art. 126.3 del TFUE desarrollado en el art. 2.3 del Reglamento 1467/97.
28. Entre los extremos que deben tomarse en consideración para la evaluación de la evolución de la deuda a medio plazo se contemplan los siguientes: los factores de riesgo, entre ellos la estructura del vencimiento de la deuda y las monedas en que esté denominada, las operaciones de stock- flujo, las reservas acumuladas y otros activos públicos; las garantías, especialmente las ligadas al sector financiero; los pasivos, tanto explícitos como implícitos relacionados con el envejecimiento de la población; y la deuda privada, en la medida en que pueda representar un pasivo implícito contingente para el sector público.
29. El Reglamento (UE) n° 1173/2010, del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro entrará en vigor el 14 de diciembre de 2011, a los 20 días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión, que tuvo lugar el 23 de noviembre de 2011
30. El nuevo artículo 11 del Reglamento (CE) 1467/97 señala ahora que “cuando el Consejo decida, en virtud del artículo 126, apartado 11, del TFUE, imponer sanciones a un Estado miembro participante se exigirá como norma general una multa...”
31. La concurrencia de estos requisitos adicionales para la exigencia del depósito con intereses, no figuraban en la propuesta inicial habiéndose incorporado durante su tramitación.
32. En la propuesta inicial la exigencia del depósito sin intereses se ligaba sin más a la adopción por el Consejo de la recomendación dirigida al estado en cuestión para solventar los desequilibrios.
33. Cfr. Arts. 4, 5 y 6 y 12 del Reglamento (UE) n° 1173/2010, del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. La mayoría cualificada es la prevista en el art. 238, 3.b del TFUE, donde se requiere una mayoría del 72 % de los miembros que representen el 65 % de la población. Por su parte la minoría de bloqueo se cifra en el número de estados que representen el 35 % de la población más un estado. En la propuesta inicial la mayoría era la prevista en el artículo 238.3.a).
34. Entre tales mecanismos se contemplan la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, ya constituida, y el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Debe tenerse en cuenta también que en la propuesta inicial de la Comisión se preveía el reparto de los intereses y multas de forma proporcional a la participación de cada país en la renta nacional bruta total de los estados miembros admisibles, entre los estados miembros del euro que no tengan declarada una situación de déficit excesivo ni sean objeto de un procedimiento de desequilibrio excesivo.
35. COM (2010) 523 final, Bruselas 29.9.2010.
36. Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los estados miembros.
37. El texto aprobado es un acuerdo transaccional con el Parlamento Europeo que se plasmó en un acuerdo provisional el 20 de septiembre, siendo votado el texto por el Parlamento el 28 de septiembre. Tras el acuerdo del ECOFIN de 4 de octubre las propuestas fueron

adoptadas sin más debate una vez que los textos fueron formalizados en todas las lenguas oficiales en la sesión del Consejo ECOFIN de 8 de noviembre.

38. Dado que en virtud del Protocolo nº 15 sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, anejo al TUE y al TFUE, los valores de referencia, referidos al déficit y deuda, mencionados en el Protocolo nº 12 no son directamente vinculantes para el Reino Unido, tampoco le será de aplicación la necesidad de instaurar reglas presupuestarias numéricas. (art. 7 de la Directiva).
39. En el Consejo ECOFIN de 7 de septiembre de 2010 se tomó nota del código de conducta relativo a la aplicación del PEC, de cara a la implantación a partir de 2011 del semestre europeo. En la reunión del propio ECOFIN de 15 de febrero de 2011, se acordó la implantación y puesta en marcha efectiva en 2011. Posteriormente en el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 adoptó los primeros acuerdos refrendando la prioridades en materia de saneamiento presupuestario y reforma estructural concediendo prioridad al establecimiento de unos presupuestos sólidos, a la sostenibilidad de las finanzas públicas, a la reducción del desempleo mediante reformas del mercado de trabajo, así como al fomento del crecimiento.
40. Art. 2 bis del Reglamento (CE) 1466/97.
41. Dicha incorporación se llevó a cabo mediante el Reglamento (UE) 1175/2011, del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011.
42. Basta comprobar, por ejemplo, como entre las recomendaciones aprobadas por el Consejo Europeo para España, se incluía "la expansión del gasto público por debajo de la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo, introduciendo una norma de gasto para todos los niveles de la Administración en la Ley de Estabilidad Presupuestaria". Dicha recomendación fue directamente aplicada en España mediante la aprobación urgente del Real Decreto-Ley 8/2011, que introdujo dicha regla de gasto en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, estando pendiente su traslación también por las CC.AA. mediante la aprobación de normas de gasto similares a través de su propia normativa.
43. El primer plan presupuestario remitido fue el correspondiente al ejercicio de 2014. Los planes pueden verse en el siguiente enlace: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/PlanesPresupuestarios.aspx>.
44. La base política de este Tratado arranca de un acuerdo bilateral franco-alemán de 13 de agosto de 2011. El Pacto fue firmado el 2 de marzo de 2012 por 25 países (los miembros de la UE con la excepción del Reino Unido y la República Checa) tras el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo Informal celebrado el 30 de enero de 2012, y entró en vigor el 1 de enero de 2013. Sobre la naturaleza de este Tratado y su incardinación con el derecho de la Unión Europea puede verse: DE GREGORIO MERINO, A.: "El Derecho de la Unión y el tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria", Revista Española de Derecho Europeo, nº 45, 2013, págs. 27 y ss. Señala este autor que "no puede olvidarse que contiene un valor añadido jurídico fundamental, pues su cogollo –el pacto presupuestario- ni existe en el derecho de la Unión, ni podría haberse adoptado conforme a un acto de derecho derivado. Las partes del TCEG decidieron recurrir al método intergubernamental, pero no de forma arbitraria o desleal, sino sólo tras constatar que una modificación del derecho primario de la Unión no era posible." (pág. 59)
45. Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución puede verse LOPEZ DÍAZ, A: "La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria" en España. Civitas, Revista Española de Derecho Financiero, nº 157, 2013.