

ARTÍCULOS

UN PACTO PRESUPUESTARIO PARA UNA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA MÁS FUERTE



En este artículo se analizan y se valoran los principales elementos del pacto presupuestario firmado por la mayoría de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE el 2 de marzo de 2012 como parte del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. El Reino Unido y la República Checa se abstuvieron. El pacto presupuestario prevé la introducción obligatoria de una regla de equilibrio presupuestario y de un mecanismo automático de adopción de medidas correctoras a escala nacional, así como el reforzamiento del automatismo del procedimiento de déficit excesivo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en caso de que un país de la zona del euro incumpla el criterio del déficit. En general, el pacto presupuestario constituye un paso en la buena dirección, ya que aborda algunas de las deficiencias que subsistían en el marco reforzado de gobernanza presupuestaria de la UE que entró en vigor en diciembre de 2011. No obstante, el compromiso nacional, una implementación estricta y una aplicación rigurosa del pacto presupuestario serán esenciales. De cara al futuro será necesario adoptar nuevas y ambiciosas medidas para mejorar el marco presupuestario de la UE.

I INTRODUCCIÓN

La acumulación de graves desequilibrios macroeconómicos, financieros y presupuestarios en la zona del euro y la crisis de deuda soberana que se produjo posteriormente en algunos países de la zona pusieron de manifiesto la necesidad de llevar a cabo un reforzamiento decisivo del marco de gobernanza económica de la UE, en particular en lo que respecta a la zona del euro, con el fin de asegurar la estabilidad y el correcto funcionamiento de la UEM. Los líderes de la UE y de la zona del euro reaccionaron de manera paulatina y, entre otras medidas, introdujeron el semestre europeo¹, asumieron compromisos políticos adicionales en el Pacto por el Euro Plus², e implementaron seis modificaciones legislativas para reforzar el marco de gobernanza económica de la UE (conocido como el «paquete de seis medidas legislativas», que entraron en vigor en diciembre de 2011). Estas medidas incluyen la reforma de las vertientes preventiva y correctora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), los nuevos requisitos mínimos que deben cumplir los marcos presupuestarios nacionales, el nuevo procedimiento de desequilibrio macroeconómico (MIP, en sus siglas en inglés) y un mecanismo de ejecución más sólido a través de nuevas sanciones económicas, tanto en el contexto del PEC como del MIP³. Además, la Comisión Europea presentó otras dos propuestas de Reglamento en noviembre de 2011, con el fin de reforzar aún más la vigilancia de los países de la zona del euro («el paquete de dos medidas legislativas»), que en

breve pasarán a la fase de negociación tripartita entre el Consejo de la UE, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, y que se espera que se concluya este año. El primer reglamento tiene por objeto, en particular, otorgar nuevas facultades a la Comisión para que evalúe y, en caso necesario, solicite una revisión de los proyectos de planes presupuestarios nacionales, así como para que asegure la corrección de los déficits excesivos. La segunda propuesta de Reglamento introduce nuevas disposiciones que permiten que la Comisión y el Consejo intensifiquen la vigilancia de la situación macroeconómica, financiera y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimente o corra el riesgo de experimentar graves dificultades. La necesidad de reformar el marco de gobernanza se ha hecho más apremiante en vista de la naturaleza cambiante de la crisis, que ha pasado de ser una crisis financiera a ser una crisis de deuda soberana.

- 1 El 17 de junio de 2010, el Consejo Europeo decidió instaurar el semestre europeo como instrumento para la coordinación *ex ante* de las políticas económicas a partir del 1 de enero de 2011. El semestre europeo incluye un calendario que se aplica a todos los elementos de la vigilancia, incluidas las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales. El calendario de los diversos procesos de vigilancia se ajusta con el fin de garantizar la coherencia, aunque siguen separados desde el punto de vista jurídico y de procedimiento.
- 2 El Pacto por el Euro Plus, aprobado en marzo de 2011 por los jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro y al que se sumaron Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía, reforzará el pilar económico de la UEM e imprimirá una mayor calidad a la coordinación de las políticas económicas, con el objetivo de aumentar la competitividad y lograr con ello un mayor grado de convergencia.
- 3 Véase el artículo titulado «La reforma de la gobernanza económica de la zona del euro: elementos esenciales», *Boletín Mensual*, BCE, marzo de 2011.

Cuadro 1 Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza: resumen de las principales disposiciones

Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza	Elementos principales
Título III: Pacto presupuestario	• Regla de equilibrio presupuestario que incluye un mecanismo corrector automático que se incorporará al Derecho nacional • Reforzamiento del procedimiento de déficit excesivo • Establece una referencia numérica para la reducción de la deuda en los Estados miembros cuya deuda pública exceda del 60% del PIB • Presentación de información previa sobre los planes de emisión de deuda
Título IV: Coordinación de las políticas económicas y convergencia (véase recuadro 1)	• Compromiso para adoptar medidas adicionales de política económica que fomenten el correcto funcionamiento de la UEM y el crecimiento económico, mediante una convergencia y una competitividad reforzadas • Debate previo sobre las grandes reformas de política económica y, en su caso, coordinación de las reformas, con el fin de establecer buenas prácticas como referencia
Título V: Gobernanza de la zona del euro (véase recuadro 2)	• Organización de cumbres del euro al menos dos veces al año • Conferencia de representantes de las comisiones pertinentes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, a fin de debatir cuestiones del ámbito del Tratado de Estabilidad
Fuente: BCE.	

Considerados conjuntamente, estos cambios legislativos y estas decisiones políticas representan el paquete de reformas de la gobernanza más completo acordado a escala de la UE desde la introducción de la moneda única, llevando a un reforzamiento sustancial del marco de vigilancia mutua. No obstante, la preocupación acerca de la credibilidad de las políticas presupuestarias, de la estabilidad del sector financiero y de las condiciones para el crecimiento económico a largo plazo en los países de la zona del euro ha persistido, y las tensiones en los mercados de algunos países han continuado en un contexto de elevadas necesidades de financiación a corto plazo. El temor a una propagación de la crisis de la deuda soberana, que podría debilitar la estabilidad de toda la zona del euro, generó la voluntad política para respaldar avances adicionales hacia el fortalecimiento de la unión económica y hacer que sea compatible con la unión monetaria.

Para abordar este reto, el 26 de octubre de 2011, los jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro llegaron a un acuerdo sobre un enfoque general para hacer frente a la crisis de la deuda soberana y poner fin a su interacción negativa con la estabilidad del sector financiero⁴. Por otra parte, el 9 de diciembre de 2011 sentaron las bases de un nuevo pacto presupuestario y de una mayor coordinación de las políticas económicas, invitando a los demás Estados miembros de la UE a unirse,

al tiempo que también fortalecieron los instrumentos de estabilización de la zona del euro⁵. El 2 de marzo de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno de todos los Estados miembros de la UE, salvo el Reino Unido y la República Checa, firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (el «Tratado de Estabilidad»), que incluye el pacto presupuestario, el fomento de la coordinación de las políticas económicas y la convergencia, así como medidas relacionadas con la gobernanza de la zona del euro (en el cuadro 1 figura un resumen de las principales disposiciones). Dado que dos Estados miembros no se mostraron dispuestos a adoptar el Tratado de Estabilidad, ha tomado la forma de acuerdo intergubernamental entre partes contratantes, que entrará en vigor cuando lo hayan ratificado doce países de la zona del euro⁶.

4 Para más detalles, véase la declaración de la Cumbre del Euro del 26 de octubre de 2011, que puede consultarse en el sitio web del Consejo Europeo (<http://www.consilium.europa.eu>).

5 La declaración de los jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro de 9 de diciembre de 2011 también insta a una revisión y una aplicación rápidas de las dos propuestas de la Comisión de noviembre de 2011 para reforzar adicionalmente la vigilancia de los países de la zona (el «paquete de dos medidas»); véase el sitio web del Consejo Europeo (<http://www.consilium.europa.eu>).

6 El Tratado de Estabilidad también desempeña un destacado papel para el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). A partir del 1 de marzo de 2013, la concesión de asistencia financiera en el marco de los nuevos programas establecidos en el contexto del MEDE se condicionará a la ratificación del Tratado de Estabilidad por la parte contratante de que se trate y, cuando haya vencido el plazo de transposición de un año como máximo, a la correcta incorporación de un conjunto de elementos clave del pacto presupuestario a la legislación nacional.

No obstante, la intención es incorporar la sustancia de este Tratado a los Tratados de la UE en un plazo máximo de cinco años tras su entrada en vigor⁷.

En este artículo se presenta un análisis del Tratado de Estabilidad, con el objetivo de valorar si cabe esperar que el pacto presupuestario refuerce la gobernanza de las finanzas públicas en la UE y la disciplina presupuestaria a escala nacional, y de qué manera. Por otra parte, en los recuadros 1 y 2 se presentan los demás aspectos clave del Tratado de Estabilidad. En la sección 2 se consideran los motivos por los que es necesario un marco presupuestario más sólido y estricto para asegurar un funcionamiento estable y correcto de la UEM. En la sección 3 se describen los elementos más importantes del pacto presupuestario, y en la sección 4 se evalúan en el contexto del actual marco presupuestario de la UE. Por último, en la sección 5 se recogen las conclusiones.

2 ¿POR QUÉ ES NECESARIO UN MARCO PRESUPUESTARIO MÁS SÓLIDO Y ESTRICTO?

De conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (el Tratado), la política monetaria se instrumenta a escala supranacional, en el seno de la UE, mientras que las políticas presupuestarias, financieras y estructurales han seguido siendo competencia, en gran medida, de los Gobiernos nacionales. Una política monetaria orientada hacia la estabilidad de precios no es suficiente, por sí sola, para el buen funcionamiento de la UEM, y debe ir acompañada por políticas sólidas en otros ámbitos⁸.

Por este motivo, el Tratado y el PEC establecen que los Estados miembros de la zona del euro tienen la obligación de evitar los déficits públicos excesivos (basándose en un criterio del déficit y en otro de la deuda, que se evalúan para determinar si cumplen los valores de referencia del 3% y el 60% del PIB, respectivamente) y «mantener unas finanzas públicas saneadas y sostenibles». Por otra parte, la vertiente preventiva del PEC obliga a los Estados miembros a seguir u orientar sus políticas hacia la consecución de su respectivo

objetivo presupuestario a medio plazo⁹, mientras que la vertiente correctora debe velar por la corrección de los déficits excesivos en caso de que se produzcan. Esta última vertiente dispone la imposición de sanciones económicas a los países de la zona del euro en caso de inobservancia de las recomendaciones del Consejo¹⁰.

No obstante, el PEC no logró asegurar la disciplina presupuestaria. Los tiempos de bonanza económica antes de la crisis no se utilizaron para alcanzar posiciones presupuestarias sostenibles. Los ingresos extraordinarios se gastaron en lugar de dedicarlos a fomentar la consolidación fiscal, los incumplimientos del criterio del déficit se corrigieron con lentitud y el criterio de la deuda fue ampliamente ignorado. La razón más importante de ello fue que el PEC se aplicó con laxitud porque la capacidad para exigir el cumplimiento de las reglas fiscales a través del procedimiento de vigilancia mutua fue limitada. Los procedimientos existentes para abordar situaciones de incumplimiento carecían de automatismo y, por tanto, dejaban demasiado margen de discrecionalidad. De hecho, nunca se han impuesto sanciones económicas.

La falta de cumplimiento del PEC fue acompañada de una diferenciación mínima en los mercados financieros en lo que respecta a los tipos de interés de la deuda soberana de los países de la zona del euro, lo que se tradujo en una débil disciplina por

7 El Tratado de Estabilidad debe respetar los tratados de la UE y aplicarse e interpretarse con arreglo al Derecho de la UE. Para un análisis de este tema, véase el recuadro titulado «Transposición legal del Tratado de Estabilidad» en este artículo.

8 Véase el artículo titulado «Una política monetaria y múltiples políticas fiscales para garantizar el buen funcionamiento de la UEM», *Boletín Mensual*, BCE, julio de 2008.

9 El objetivo presupuestario a medio plazo es triple: i) mantener un margen de seguridad respecto del límite máximo del 3% del PIB para el déficit de las Administraciones Públicas; ii) asegurar que se avanza con rapidez hacia la sostenibilidad de las finanzas públicas y unos niveles de deuda prudentes, y, por tanto, iii) proporcionar un margen de maniobra a la política presupuestaria, considerando particularmente las necesidades de inversión pública.

10 En 2005, la reforma del PEC introdujo mayor discreción y flexibilidad en los procedimientos de vigilancia, lo que fue duramente criticado por el BCE. Véase el artículo titulado «La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *Boletín Mensual*, BCE, agosto de 2005. Para un análisis en profundidad de la experiencia con el PEC, véase el artículo titulado «Diez años del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *Boletín Mensual*, BCE, octubre de 2008, y las referencias incluidas en el mismo.

parte de los mercados sobre las políticas fiscales de la UEM. En consecuencia, las finanzas públicas de muchos Estados miembros de la zona no estaban adecuadamente preparadas cuando estalló la crisis financiera en el verano de 2007¹¹. La profunda recesión económica que se produjo a continuación, el efecto de los estabilizadores automáticos, los programas de estímulo fiscal y el apoyo prestado al sector financiero provocaron un fuerte deterioro de las finanzas públicas de numerosos países de la zona y, en última instancia, una crisis de deuda soberana en algunos de ellos.

La crisis de la deuda soberana ha puesto de manifiesto que la aplicación de unas políticas macroeconómicas, financieras y presupuestarias insostenibles por parte de cualquier Estado miembro de la UEM hace que los efectos se amplifiquen entre sí y se propaguen a otros países de la zona del euro a través de efectos de contagio negativos, lo que, a su vez, pone en peligro la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto. En consecuencia, el BCE ha instado reiteradamente a que se dé un «salto cualitativo» en el marco de gobernanza económica de la UE, con el fin de asegurar la estabilidad y el buen funcionamiento de la UEM¹². Los países deben reconocer su responsabilidad conjunta para lograr la estabilidad y la prosperidad en la zona del euro, lo que exige la creación de instituciones eficaces.

En respuesta a la crisis de la deuda soberana, los líderes de la UE y de la zona del euro han reforzado el marco de gobernanza económica de la UE, en particular el de los Estados miembros de la zona del euro, a través, entre otras medidas, del fortalecimiento del PEC, mediante el denominado «paquete de seis medidas legislativas». La entrada en vigor del nuevo marco en diciembre de 2011 debería mejorar la vigilancia y la ejecución de las políticas económicas y presupuestarias. Con todo, en el marco presupuestario de la UE subsistieron cinco deficiencias principales que se consideran a continuación¹³.

En primer lugar, el elevado número de situaciones excepcionales que pueden tenerse en cuenta debilita la aplicación de las normas del PEC reforzado. En concreto, existe una larga lista de factores rele-

vantes, atenuantes en la mayor parte de los casos, que deben considerarse al decidir si una ratio de déficit o de deuda, en relación con el PIB, es excesiva. En consecuencia, el incumplimiento del criterio del déficit o de la deuda no necesariamente se traducirá en la apertura de un procedimiento de déficit excesivo. Además, desde la reforma del PEC en 2011, estos factores relevantes se tienen en cuenta incluso si el déficit supera sustancialmente el límite máximo del 3 % del PIB y la ratio de deuda del país es inferior al valor de referencia del 60 % del PIB.

En segundo lugar, el marco presupuestario mejorado todavía carece de un grado suficiente de automatismo en caso de incumplimiento de las normas. En particular, el Consejo sigue disponiendo de un margen de discrecionalidad considerable en el PEC reforzado, ya que, por ejemplo, debe decidir por mayoría cualificada, sobre la base de una evaluación general, la existencia de un déficit excesivo.

En tercer lugar, la eficacia del marco presupuestario reforzado sigue dependiendo, en gran medida, de una aplicación estricta y rigurosa de las normas por parte de la Comisión. Por ejemplo, la Comisión desempeña un papel decisivo en la valoración de la existencia de déficit excesivo o de si los Estados miembros han adoptado medidas efectivas para corregir un déficit excesivo. Otro ejemplo es que la Comisión puede formular una recomendación al Consejo para que este reduzca o anule las nuevas sanciones económicas, ya sea por circunstancias excepcionales o previa petición del Estado miembro de la zona del euro de que se trate.

En cuarto lugar, el marco reforzado de gobernanza presupuestaria es más complejo, lo que podría reducir su transparencia y su aplicabilidad y, a su vez, dificultar la rendición de cuentas. En concreto, la valoración de los progresos de los Estados

11 Para más detalles, véase A. van Riet (ed.), «Euro area fiscal policies and the crisis», *Occasional Paper Series*, n.º 109, BCE, Fráncfort del Meno, abril de 2010.

12 Véase, por ejemplo, el artículo titulado «La reforma de la gobernanza económica de la zona del euro: elementos esenciales», *op. cit.*

13 Véase el recuadro titulado «Entrada en vigor de un marco de gobernanza económica reforzado», *Boletín Mensual*, BCE, diciembre de 2011.

miembros hacia la consecución de los objetivos presupuestarios a medio plazo correspondientes exige un análisis más detallado del saldo presupuestario estructural y del gasto, excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos. En este contexto podría ser difícil verificar a tiempo todos los datos necesarios (por ejemplo, en lo que respecta a categorías detalladas de gasto o a los efectos de las medidas discrecionales relativas a los ingresos).

Por último, las principales referencias acordadas para los marcos presupuestarios nacionales son insuficientes. Se ha de destacar que el fortalecimiento de los marcos fiscales nacionales dependerá, en gran parte, de la determinación política de los países para aplicar reglas fiscales sólidas.

3 ELEMENTOS PRINCIPALES DEL PACTO PRESUPUESTARIO

En esta sección se presentan los principales elementos del pacto presupuestario. Las demás disposiciones del Tratado de Estabilidad, relativas a la coordinación de las políticas económicas y la convergencia, así como a la gobernanza de la zona del euro, se describen en los recuadros 1 y 2 que figuran al final de esta sección, mientras que en el recuadro 3 se analizan algunos detalles de la aplicación de las disposiciones del Tratado de Estabilidad.

El objetivo más importante del pacto presupuestario es promover la disciplina presupuestaria, fundamentalmente en la zona del euro, desarrollando y potenciando el PEC reforzado. El pacto consta de dos elementos principales: una regla de equilibrio presupuestario que incluye un mecanismo automático de corrección de las desviaciones y el reforzamiento del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. En el contexto del primer elemento del pacto, las partes contratantes se comprometen a incorporar al Derecho nacional una regla presupuestaria que exija que la situación de las Administraciones Públicas sea de equilibrio o de superávit. La regla presupuestaria se considera respetada si el saldo estructural anual¹⁴ es

coherente con el objetivo nacional específico a medio plazo, según se define en la vertiente preventiva del PEC, con un límite para el déficit estructural del 0,5 % del PIB. Se permitirá un déficit estructural máximo del 1 % solo si la ratio de deuda pública en relación con el PIB es considerablemente inferior al 60 % y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas son bajos.

En consonancia con la vertiente preventiva del PEC reforzado, los avances hacia la consecución del objetivo a medio plazo y su observancia serán objeto de una evaluación global que tome el saldo estructural como referencia, incluyendo un análisis del gasto excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos. El pacto presupuestario exige una «rápida convergencia» hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, mientras que el plazo para lograr dicha convergencia se especificará con más detalle en una propuesta de la Comisión que debería tomar en consideración los riesgos específicos para la sostenibilidad de cada país.

Las partes contratantes podrán desviarse temporalmente de su objetivo a medio plazo respectivo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo únicamente en circunstancias excepcionales, siempre que ello no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Estas circunstancias excepcionales se refieren a cualquier acontecimiento inusual que esté fuera del control del país afectado y tenga una gran incidencia en los presupuestos públicos, o a períodos de grave recesión económica en la zona del euro o en la UE en su conjunto, como se define en la vertiente preventiva del PEC reforzado.

La regla de equilibrio presupuestario debe incluir un mecanismo corrector que se activará automáticamente en caso de que se observen desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo. Este mecanismo debe tratar de corregir tales desviaciones, incluido su impacto agregado sobre la

¹⁴ Como en el PEC, el saldo estructural se define en términos del saldo anual ajustado de ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y las de carácter temporal.

dinámica de la deuda pública, y también debe aplicarse en caso de producirse desviaciones temporales justificadas por circunstancias excepcionales. Se ha encomendado a la Comisión la tarea de proponer principios comunes para este mecanismo corrector.

Los elementos anteriormente mencionados de la regla de equilibrio presupuestario deben incorporarse al Derecho nacional de las partes contratantes en el plazo de un año después de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Estabilidad (véase también el recuadro 3), mediante disposiciones vinculantes y de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales.

Se ha invitado a la Comisión a que presente un informe sobre el cumplimiento de esta obligación de transposición. Si en el informe de la Comisión se llega a la conclusión de que una parte contratante ha incurrido en incumplimiento, una o varias de las demás partes contratantes someterán el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (el Tribunal). Con independencia del informe de la Comisión, cualquier parte contratante podrá solicitar al Tribunal que verifique el cumplimiento de la obligación de incorporar la regla de equilibrio presupuestario y el mecanismo corrector al ordenamiento jurídico nacional. La sentencia del Tribunal es vinculante y el país afectado debe adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia en el plazo establecido; en caso contrario, cualquier otra parte contratante podrá volver a someter el asunto al Tribunal, que podrá imponer el pago de una suma a tanto alzado o una multa coercitiva que no excederá del 0,1 % del PIB. En el caso de los países de la zona del euro, el importe de la multa será pagadero al Mecanismo Europeo de Estabilidad, y en el de las demás partes contratantes, al presupuesto de la UE.

Otro aspecto destacado es que se invita a la Comisión a proponer principios comunes sobre la función y la independencia de las instituciones res-

ponsables de supervisar la observancia de la regla de equilibrio presupuestario en el ámbito nacional.

El segundo elemento del pacto presupuestario refuerza el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo establecido en el PEC, aumentando su automatismo en caso de que un país de la zona del euro incumpla el criterio del déficit (para más detalles, véase la sección 4). Otro nuevo elemento en este contexto es la obligación de los países que sean objeto de un procedimiento de déficit excesivo de presentar programas de colaboración presupuestaria y económica que incluyan una descripción pormenorizada de las reformas estructurales, con el objeto de garantizar una corrección efectiva y duradera del déficit excesivo.

Por otra parte, el pacto presupuestario cubre las obligaciones legales de los países con una deuda pública elevada y los riesgos asociados a la financiación de la deuda. En concreto, la referencia numérica para la reducción de la deuda pública que exceda del valor de referencia del 60 % del PIB¹⁵, como está previsto en la vertiente correctora del PEC reforzado, también queda recogida en el pacto presupuestario. Además, exige informar con antelación de los planes de emisión de deuda pública a la Comisión y al Consejo, lo que debería facilitar una mejor coordinación de la financiación de la deuda entre las partes contratantes y, en cualquier caso, contribuir a aumentar la transparencia de las estrategias de gestión de la deuda de los Gobiernos¹⁶.

Por último, el Tratado de Estabilidad también incluye disposiciones para reforzar la coordinación de las políticas económicas y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con la gobernanza de la zona del euro. Estas disposiciones se presentan y se valoran en los recuadros 1 y 2.

15 Los Estados miembros con ratios de deuda superior al valor de referencia del 60 % del PIB deben reducir el exceso con respecto a dicho valor a un ritmo medio de una veinteaava parte al año como referencia. No obstante, esta disposición de la vertiente correctora del PEC reforzado únicamente entrará en vigor transcurrido un período transitorio de tres años tras la finalización del procedimiento de déficit excesivo específico del país en cuestión.

16 El contenido y las modalidades de esta presentación de información previa deben ser especificados por la Comisión en colaboración con los Estados miembros.

Recuadro I

COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y LA CONVERGENCIA

En el marco institucional de la Unión Económica y Monetaria, las políticas económicas han seguido siendo, en gran medida, competencia de los Estados miembros. Al mismo tiempo, las políticas económicas nacionales se consideran una cuestión de interés común para la Unión Europea y para la zona del euro, en particular [artículos 120, 121 y 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (el Tratado)]. Esto refleja el potencial de estas políticas para afectar a otros países, especialmente en una unión con un grado considerable de integración económica. En su título IV, el Tratado de Estabilidad establece algunas disposiciones adicionales sobre la coordinación de las políticas económicas y la convergencia, que se analizan a continuación.

Aunque el grado de coordinación de las políticas económicas y su éxito en el fomento del crecimiento y de la competitividad ha sido bastante limitado hasta ahora¹, se han introducido cambios considerables en la estructura de la gobernanza en el contexto de la crisis económica y financiera, que deberían traducirse en un fortalecimiento sustancial de la coordinación de estas políticas. La crisis puso de manifiesto que la existencia de desequilibrios macroeconómicos significativos podría poner en peligro la estabilidad económica y financiera de la UEM, y de la UE en términos más generales. En respuesta a ello se creó un nuevo marco de vigilancia macroeconómica en la UE, el procedimiento de desequilibrio macroeconómico, que entró en vigor en diciembre de 2011 y que supuso la incorporación de un elemento totalmente nuevo al marco general de coordinación de las políticas económicas, cubriendo una importante laguna. Este procedimiento trata de asegurar que los Estados miembros apliquen sus políticas económicas con el objetivo de evitar (en la vertiente preventiva) o corregir (en la vertiente correctora) los desequilibrios macroeconómicos excesivos. El nuevo procedimiento tiene unas características que respaldan su eficacia, como la adopción de decisiones por mayoría cualificada inversa y la posibilidad de imponer sanciones económicas a los países de la zona del euro en caso de incumplimiento. En un nuevo esfuerzo por reforzar la gobernanza económica, en marzo de 2011, los jefes de Estado o de Gobierno de los países de la zona del euro y de otros países de la UE alcanzaron un acuerdo sobre el Pacto por el Euro Plus, un mecanismo de coordinación de las políticas económicas de carácter no vinculante que fija objetivos para mejorar la competitividad y fomentar el empleo, entre otras metas.

El Tratado de Estabilidad aporta algunos elementos adicionales al marco de coordinación de las políticas económicas. En primer lugar, las partes contratantes subrayan su compromiso para cooperar en aras de una política económica que fomente el correcto funcionamiento de la UEM y lograr el crecimiento económico mediante una convergencia y una competitividad reforzadas. En segundo lugar, se comprometen a reforzar la coordinación de las políticas económicas «cuando proceda y sea necesario» mediante i) una coordinación y vigilancia más estrechas de la disciplina presupuestaria entre los países de la zona del euro y la adopción de orientaciones de política económica específicas para la zona, así como ii) la utilización de la cooperación reforzada, de forma que un grupo de países

1 Los principales instrumentos para la coordinación de las políticas económicas existentes antes de la crisis eran las directrices integradas especificadas en la Estrategia de Lisboa, que incluían las orientaciones generales de política económica (artículo 121 del Tratado) y las directrices de empleo (artículo 148 del Tratado). Todos los años, los Estados miembros presentan su Programa de Estabilidad o Convergencia y su Programa Nacional de Reforma, en los que se presentan las medidas de política económica previstas. En junio de 2010, la Estrategia Europa 2020 reemplazó a la Estrategia de Lisboa definiendo cinco objetivos generales para ámbitos específicos de la política económica (como el crecimiento del empleo o la inversión en investigación y desarrollo). Para más detalles sobre los instrumentos disponibles para la coordinación de las políticas macroeconómicas, véase también el artículo titulado «La reforma de la gobernanza económica de la zona del euro: elementos esenciales», *Boletín Mensual*, BCE, marzo de 2011.

de la UE pueda colaborar más estrechamente cuando no todos los Estados miembros estén dispuestos a hacerlo. En tercer lugar, el Tratado de Estabilidad dispone que todas las reformas importantes de la política económica que proyecten las partes contratantes se debatan previamente y, cuando proceda, se coordinen con el fin de establecer buenas prácticas como referencia.

En conjunto, el Tratado de Estabilidad reafirma que las políticas económicas siguen siendo, en gran medida, competencia de los Estados miembros, al tiempo que añade compromisos formulados en líneas generales en aras de una mayor coordinación de las políticas económicas, centrada en fomentar la convergencia y la competitividad. Aunque estos compromisos son bienvenidos, carecen de especificidad, ya que no fijan objetivos concretos, medidas estructurales que deban adoptarse o plazos. Se ha de observar que, salvo una referencia en un considerando, el Tratado de Estabilidad no menciona expresamente el Pacto por el Euro Plus y no lo convierte en un instrumento vinculante. En su lugar, solo menciona, en términos generales, los cuatro objetivos del pacto², sin hacer vinculante su aplicabilidad.

Además, el Tratado de Estabilidad no especifica ningún nuevo instrumento o un mayor reforzamiento de los instrumentos existentes que permita que la UE pueda ordenar a los países que apliquen reformas específicas en caso de que pongan en peligro el correcto funcionamiento de la UEM. En consecuencia, las partes contratantes deben aprovechar plenamente y desarrollar los instrumentos existentes ya definidos en los Tratados de la UE para poner en práctica las reformas necesarias.

Para mejorar las características estructurales de las economías de los Estados miembros de la zona del euro, la coordinación de las políticas económicas debe orientarse hacia el establecimiento de buenas prácticas internacionales como referencia para las políticas nacionales. En concreto, los debates previos y, cuando proceda, la coordinación de las reformas económicas deberían permitir que los países de la zona del euro avancen en ambiciosos proyectos de reforma y al mismo tiempo proporcionen apoyo suficiente a los países que vayan a la zaga. No obstante, en los casos en los que no se consiga aplicar reformas urgentes y esto pueda afectar a otros países, debería ser posible ordenar al país en cuestión que adopte las medidas necesarias. Sería muy conveniente que se siga avanzando en esta dirección.

Entre los proyectos de reforma más urgentes para la mayoría de los Estados miembros se encuentran la supresión de las rigideces en los mercados de trabajo y de productos. Como el BCE ha señalado en varias ocasiones³, estas rigideces generan riesgos significativos para el correcto funcionamiento de la UEM. Para corregir estas deficiencias, es necesario suprimir las barreras a la competencia en los mercados de productos mediante la apertura de profesiones donde todavía existen barreras de entrada, facilitar la entrada de nuevas empresas (eliminando los trámites administrativos) y fortalecer a las autoridades de la competencia. Especialmente necesaria es la liberalización del sector servicios para aumentar la competencia y facilitar los ajustes necesarios en los precios relativos de los países que hayan perdido competitividad. A este respecto, la plena aplicación de la Directiva de Servicios seguirá favoreciendo la integración de los mercados de servicios y, a su vez, potenciará la competencia.

Además, debe aumentar la flexibilidad de los mercados de trabajo, habida cuenta del alto nivel de desempleo en muchos Estados miembros. La flexibilidad salarial permitirá, en particular, alcanzar un

2 Estos cuatro objetivos son 1) fomentar la competitividad; 2) promover el empleo; 3) contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas, y 4) reforzar la estabilidad financiera.

3 Véanse, por ejemplo, el recuadro titulado «La actualización de 2008 de las directrices integradas de la estrategia de Lisboa», *Boletín Mensual*, BCE, abril de 2008 (así como valoraciones anteriores publicadas en el *Boletín Mensual* de abril de 2007 y enero de 2006), el recuadro titulado «Prioridades de las políticas estructurales en la zona del euro», *Boletín Mensual*, BCE, abril de 2009, o el artículo titulado «Ajustes de los mercados de trabajo a la recesión en la zona del euro», *Boletín Mensual*, BCE, julio de 2010.

grado adecuado de diferenciación en los salarios de distintos tipos de trabajadores y estimulará la contratación de jóvenes, mujeres y personas de más edad. Las rigideces en los mercados laborales deben abordarse recortando el nivel de protección del empleo indefinido. Otras reformas de estos mercados que deben ponerse en práctica para reducir los desajustes y promover la flexibilidad incluyen la reducción del salario mínimo, la eliminación de los mecanismos de indiciación salarial y el fortalecimiento de los convenios colectivos a nivel de empresas, de modo que las condiciones salariales y laborales puedan adaptarse a las necesidades específicas de las empresas.

Es urgente que los Gobiernos redoblen los esfuerzos para aplicar reformas estructurales con el fin de recuperar la competitividad y, lo que es más importante, corregir los desequilibrios macroeconómicos existentes. Esto último es esencial para reducir la vulnerabilidad de estas economías y de la zona del euro en su conjunto. La mejora de la competitividad promueve el aumento de la productividad y del crecimiento potencial, lo que a su vez facilitará la sostenibilidad presupuestaria. Al mismo tiempo, las reformas que traten de potenciar la competencia también contribuirán a reducir las presiones sobre los precios⁴.

4 Evidencia empírica reciente confirma que las rigideces observadas en los mercados de trabajo y de productos tienden a incrementar la persistencia de la inflación. Además, es más probable que las perturbaciones que afectan a los precios de las materias primas se traduzcan en aumentos de los salarios cuando la fijación de salarios no se lleva a cabo a nivel de empresa (véase, por ejemplo, F. Jaumotte y H. Morsy, «Determinants of Inflation in the Euro Area: the Role of Labour and Product Market Institutions», *IMF Working Paper*, WP/12/37, FMI, enero de 2012).

Recuadro 2

GOBERNANZA DE LA ZONA DEL EURO

La mejora de la gobernanza de la zona del euro es un importante elemento del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (el Tratado de Estabilidad), recogido, en particular, en su Título V (Gobernanza de la zona del euro). El Tratado de Estabilidad dispone fundamentalmente que se reforzarán las reuniones de la Cumbre del Euro como foro de coordinación habitual, así como que se fortalecerá el papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. En este recuadro se consideran con mayor detalle estos aspectos.

El Tratado de Estabilidad contempla la celebración de al menos dos reuniones al año de la Cumbre del Euro con asistencia de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la zona del euro, para debatir cuestiones específicas relacionadas con la pertenencia a la zona. El Tratado de Estabilidad incluye disposiciones detalladas sobre la organización y la participación en las reuniones. En concreto, el presidente de la Cumbre del Euro (que será designado por los jefes de Estado o de Gobierno de la zona) se encargará de preparar las reuniones de la Cumbre, en estrecha colaboración con el presidente de la Comisión y el Eurogrupo. El presidente del BCE también será invitado a las reuniones. El presidente de la Cumbre del Euro mantendrá adecuadamente informados a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro de los preparativos y de las conclusiones de las reuniones de la Cumbre.

El reconocimiento formal de las reuniones de la Cumbre del Euro es de utilidad por tres razones. En primer lugar, contribuye a promover el compromiso y la responsabilidad para el correcto funcionamiento

de la zona del euro al más alto nivel político. El sometimiento expreso a debate de las responsabilidades concretas vinculadas a la pertenencia a la zona del euro favorece la internalización de posibles efectos de contagio al resto de la zona y a la UE al formular las políticas nacionales. En segundo lugar, teniendo en cuenta las amplias competencias de los jefes de Estado o de Gobierno, las orientaciones políticas acordadas en las reuniones de la Cumbre del Euro podrán incluir áreas que van más allá del ámbito de los ministerios de Economía y Finanzas, lo que facilita la coordinación de todas las áreas e instrumentos políticos relevantes (por ejemplo, en el campo de la competitividad) necesarios para el correcto funcionamiento de la UEM. De este modo, en las reuniones de la Cumbre del Euro se podrán formular orientaciones firmes en distintas áreas, compensando así, en cierta medida, la imposibilidad de imponer fuertes limitaciones a las políticas económicas (en el ámbito de las reformas de los mercados de trabajo, por ejemplo). Por último, las reuniones de la Cumbre del Euro garantizarán que los riesgos que amenacen el correcto funcionamiento de la UEM y las cuestiones relacionadas con la política económica y la gobernanza figurarán habitualmente en la agenda de los responsables de la toma de decisiones en la zona del euro al más alto nivel político. No obstante, este nuevo mecanismo de coordinación a través de reuniones de la Cumbre del Euro sigue siendo, esencialmente, de carácter voluntario. Además, el éxito de estas reuniones también dependerá de que los órganos técnicos y políticos subordinados las preparen adecuadamente.

Para asegurar un grado adecuado de transparencia y rendición de cuentas, el Tratado de Estabilidad dispone que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales participen en su aplicación. El presidente del Parlamento Europeo podrá ser invitado a las reuniones de la Cumbre del Euro, cuyo presidente, a su vez, presentará un informe al Parlamento Europeo con las conclusiones de las reuniones. Además, el Tratado de Estabilidad también se refiere expresamente a la posibilidad de que las comisiones pertinentes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales se reúnan con el fin de debatir políticas presupuestarias y otros aspectos del ámbito del Tratado de Estabilidad.

En las reuniones de la Cumbre del Euro celebradas en 2011 también se tomaron otras decisiones para reforzar la gobernanza de la zona del euro. Estos elementos, que no se han incorporado al TCEG, incluyen i) la ampliación de las capacidades de decisión de la zona del euro, principalmente a través de un fortalecimiento permanente de las estructuras de preparación y de la elección de un presidente del grupo de trabajo del Eurogrupo con sede en Bruselas y con dedicación a tiempo completo, y ii) la celebración de reuniones mensuales de los presidentes de la Cumbre del Euro, la Comisión y el Eurogrupo¹.

Desde la perspectiva del BCE es importante velar por una aplicación rigurosa del nuevo marco de gobernanza. La ampliación de la capacidad de decisión de la zona del euro y los nuevos instrumentos de vigilancia deben utilizarse, en la medida de lo posible, para que las políticas macroeconómicas, financieras y presupuestarias nacionales se sitúen en una senda sostenible, con el fin de evitar la aparición de desequilibrios potencialmente desestabilizadores y efectos de contagio adversos. Es importante que todas las partes involucradas, la Comisión, el Eurogrupo, el Consejo y la Cumbre del Euro, en particular, ejerzan las presiones necesarias sobre los países que amenacen la estabilidad de la zona en su conjunto.

1 Véase el anexo 1 de la declaración de la Cumbre del Euro de 26 de octubre de 2011 («Diez medidas para mejorar la gobernanza de la zona del euro»).

4 VALORACIÓN DEL PACTO PRESUPUESTARIO

¿Cabe esperar que el pacto presupuestario logre sus principales objetivos, concretamente promover la disciplina presupuestaria y mejorar el PEC reforzado? Para realizar una valoración adecuada, los elementos más importantes del pacto presupuestario se comparan con los reglamentos de la UE sobre a) la vertiente preventiva, y b) la vertiente correctora del PEC reforzado.

a) El pacto presupuestario comparado con la vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reforzado

Las disposiciones generales relativas a la regla de equilibrio presupuestario del pacto son acordes, en gran medida, con los reglamentos de la UE que se ocupan de la vertiente preventiva del PEC. De hecho, el pacto presupuestario se refiere expresamente al PEC en las tres áreas siguientes (véase cuadro 2): el objetivo presupuestario a medio plazo, la cláusula de salvaguardia y la valoración del cumplimiento de la senda de ajuste.

En primer lugar, la regla de equilibrio presupuestario se refiere expresamente al objetivo presupuestario a medio plazo del PEC, que establece que el saldo presupuestario de las Administraciones Públicas debe estar en una situación de proximidad al equilibrio o superávit en términos estructurales y fija un déficit estructural máximo del 1 % del PIB para la zona del euro y para los países que participan en el MTC II. El pacto presupuestario establece un límite más bajo de déficit estructural, el 0,5 % del PIB, que podrá incrementarse hasta el 1 % solo en los países con una ratio de deuda pública en relación con el PIB considerablemente inferior al 60 % y con riesgos reducidos para la sostenibilidad fiscal a largo plazo. No obstante, en la práctica, la nueva regla de equilibrio presupuestario no será más ambiciosa de lo que ya exige el Reglamento de la UE, ya que, actualmente, todos los países de la zona del euro tienen un objetivo presupuestario a medio plazo equivalente a un déficit estructural del 0,5 % del PIB o inferior.

En segundo lugar, la definición de la cláusula de salvaguardia en lo que respecta a circunstancias

excepcionales es la misma en el pacto presupuestario que en la vertiente preventiva del PEC. Además, las detalladas disposiciones de este último permiten, bajo estrictas condiciones, desviaciones más pronunciadas del objetivo presupuestario a medio plazo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo en caso de aplicarse reformas estructurales importantes o reformas de las pensiones que redunden en beneficio de la sostenibilidad presupuestaria a más largo plazo.

En tercer lugar, la cuestión de si las desviaciones del objetivo de saldo presupuestario equilibrado o del proceso de convergencia hacia la consecución de dicho objetivo son significativas se determinará a partir de una valoración general en la que se tomará el saldo estructural como referencia, incluyendo un análisis del gasto excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos, cumpliendo con ello las disposiciones del PEC reforzado¹⁷.

Sin embargo, en comparación con la vertiente preventiva del PEC, el pacto presupuestario ofrece cuatro importantes mejoras, siempre que se implementen estrictamente y se apliquen con rigurosidad.

Primero, desde el punto de vista jurídico, convierte elementos clave del PEC (derecho derivado de la UE) en un tratado intergubernamental que exige la incorporación de dichos elementos a las constituciones de las partes contratantes (o, al menos, que se transpongan como actos jurídicos de rango casi constitucional; véase recuadro 3). Además, la nueva conferencia de representantes de las comisiones pertinentes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, que debatirá cuestiones del ámbito del Tratado de Estabilidad, incluido el pacto presupuestario, contribuye a la rendición de cuentas democrática. Estos dos aspectos pueden acrecentar el compromiso

17 El código de conducta del PEC (a partir del 24 de enero de 2012) prevé que para que se considere que una desviación es significativa es necesario que se haya incumplido al menos un criterio y un cumplimiento limitado del otro (véase cuadro 2). Esto podría suponer que una desviación del saldo presupuestario estructural con respecto al objetivo presupuestario a medio plazo o de la senda de ajuste hacia la consecución de dicho objetivo no sea suficiente, por sí sola, para determinar que se ha producido una desviación significativa si el país sigue cumpliendo el criterio del gasto.

Cuadro 2 Comparación de la vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reforzado con la regla de equilibrio presupuestario del pacto presupuestario

	Pacto de Estabilidad y Crecimiento reforzado (vertiente preventiva)	Pacto presupuestario (regla de equilibrio presupuestario)
Base jurídica	Derecho derivado de la UE	Derecho primario (nivel intergubernamental y nacional)
Objetivo presupuestario	- Situación de proximidad al equilibrio o de superávit - Objetivo presupuestario a medio plazo específico de cada país: déficit estructural máximo del 1 % del PIB para los países de la zona del euro	- Situación de equilibrio o de superávit - Objetivo presupuestario a medio plazo específico de cada país: déficit estructural máximo del 0,5 % del PIB (o del 1 %, como máximo, si la ratio de deuda en relación con el PIB es inferior al 60 % y los riesgos a largo plazo para la sostenibilidad fiscal son reducidos)
Cláusulas de salvaguardia	- Crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la UE - Acontecimiento inusitado fuera del control del Gobierno con gran incidencia en la situación financiera - Puesta en práctica de reformas estructurales y/o de las pensiones (bajo estrictas condiciones)	Reproduce el PEC reforzado (sin referencia explícita a reformas estructurales y/o de las pensiones)
Convergencia con el objetivo presupuestario	- Valorada a partir del saldo estructural y de la regla sobre el gasto - Referencia: mejora anual del saldo estructural del 0,5 % del PIB (mayor en tiempos de bonanza económica y/o si la ratio de deuda en relación con el PIB sobrepasa el 60 % o presenta riesgos acusados para la sostenibilidad general de la deuda; podría ser menor en tiempos adversos para la economía)	- Convergencia rápida hacia el objetivo a medio plazo (los detalles serán propuestos por la Comisión) tomando en consideración los riesgos para la sostenibilidad - Evaluación de los avances en consonancia con el PEC reforzado
Evaluación del cumplimiento	- Desviación significativa percibida (en un Estado miembro que no haya alcanzado su objetivo presupuestario a medio plazo) en caso de incumplimiento simultáneo de uno de los dos criterios siguientes (o incumplimiento de uno y cumplimiento limitado del otro): - Criterio del déficit estructural: desviación de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en al menos el 0,5 % en un solo año o el 0,25 % como promedio anual en dos años consecutivos - Criterio del gasto: impacto negativo de la evolución del gasto (excluidas medidas discrecionales relativas a los ingresos) en la trayectoria de ajuste del saldo de las Administraciones Públicas del 0,5 % del PIB en un solo año o de forma acumulada en dos años consecutivos	- La evaluación de las «desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo» sigue el PEC reforzado - Principios comunes que proponga la Comisión sobre la función e independencia de las instituciones responsables de la vigilancia a escala nacional
Mecanismo corrector	- En caso de que se perciba una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo: advertencia de la Comisión Europea - Recomendación del Consejo para la adopción de medidas políticas de ajuste necesarias basada en una recomendación de la Comisión [plazo máximo de cinco meses (tres meses en casos especialmente graves) para resolver la desviación]	- Activación automática en caso de que se observen desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo (incluida la obligación de aplicar medidas para corregir las desviaciones en un plazo de tiempo determinado) - Aplicación a escala nacional sobre la base de los principios comunes que proponga la Comisión Europea, relativos, en particular, a la naturaleza, el alcance y el calendario de la medida correctora que se adopte, igualmente en caso de circunstancias excepcionales - La corrección debe incluir el impacto agregado de desviaciones anteriores sobre la dinámica de la deuda pública
Aplicación	- La Comisión puede proponer la imposición de sanciones económicas (depósito remunerado al 0,2 % del PIB) en caso de que no se hayan adoptado medidas efectivas - Aprobación automática (de la sanción), salvo que el Consejo rechace la recomendación de la Comisión, por mayoría cualificada de los Estados miembros de la zona del euro, excluido el país afectado	Además del PEC reforzado, el Tribunal de Justicia de la UE puede imponer sanciones económicas si la regla de equilibrio presupuestario y el mecanismo de corrección no se incorporan correctamente al Derecho nacional
Fuente: BCE.		

nacional, implicar un anclaje más firme de la disciplina presupuestaria a escala nacional y, con ello, lograr un compromiso más firme con unas normas fiscales sólidas.

La segunda mejora es que el pacto presupuestario debería facilitar una convergencia más rápida hacia la consecución de los objetivos presupuestarios a medio plazo de los respectivos países, especialmente si se toman debidamente en consideración los riesgos específicos para la sostenibilidad fiscal de cada país, que tras la crisis financiera han aumentado sustancialmente en muchos países de la zona del euro. Esto hace necesario que la Comisión proponga calendarios de convergencia ambiciosos y vinculantes que vayan más allá de las exigencias del PEC reforzado. Una convergencia rápida con los objetivos presupuestarios a medio plazo puede ayudar a recuperar la confianza en la sostenibilidad fiscal de los países de la UEM y restablecer la credibilidad de sus políticas presupuestarias.

Tercero, el pacto presupuestario establece un mecanismo corrector automático que se basará en principios comunes propuestos por la Comisión. En este contexto, es esencial que la Comisión elabore unos principios adecuadamente especificados, estrictos y vinculantes para el mecanismo corrector previsto y para su incorporación al Derecho nacional. Teniendo en cuenta la experiencia anterior de ratios de deuda que no disminuyeron suficientemente o que incluso aumentaron, es fundamental que, como prevé el pacto presupuestario, el mecanismo corrija totalmente el impacto agregado sobre la deuda pública causado por desviaciones anteriores del objetivo presupuestario a medio plazo (incluidas las justificadas por la cláusula de salvaguardia) en un plazo adecuado. Además, las medidas correctoras que deban adoptar las partes contratantes durante un período determinado deben activarse automáticamente. Esto debería reducir los incentivos y las posibilidades de aplazar la consolidación fiscal a períodos posteriores. Este mecanismo corrector automático realmente debería ser equivalente a un «freno a la deuda» y contribuir a evitar y corregir unas finanzas públicas insostenibles. Además, representaría una importante mejora con respecto a la vertiente

preventiva del PEC, que trata de corregir las desviaciones significativas del objetivo presupuestario a medio plazo o de la senda de ajuste hacia la consecución de dicho objetivo, pero no contempla la corrección de los aumentos de la deuda derivados de anteriores desviaciones presupuestarias¹⁸.

La cuarta mejora que ofrece el pacto presupuestario es la posibilidad de recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que dictamine sobre la transposición de la regla de equilibrio presupuestario y del mecanismo corrector automático al Derecho nacional, incluida la posibilidad de que el Tribunal imponga sanciones económicas. A este respecto, el papel de la Comisión se limita a la elaboración de un informe indicando que una parte contratante puede haber introducido de manera deficiente esta norma en su ordenamiento jurídico, o que no lo ha hecho, ya que únicamente las partes contratantes pueden solicitar al Tribunal que se pronuncie sobre la transposición. En este contexto será fundamental que los procedimientos concretos sean claros y estén adecuadamente especificados para asegurar que la introducción deficiente de la regla se lleva ante el Tribunal. El Tribunal no se ocupa de vigilar el cumplimiento efectivo de la regla de equilibrio presupuestario, ya que esta responsabilidad recae en las instituciones nacionales con cierto grado de independencia, de lo que también se ocupa el mecanismo de supervisión presupuestaria del PEC y otra legislación de la UE.

b) El pacto presupuestario comparado con la vertiente correctora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reforzado

El pacto presupuestario aumenta el automatismo de los procedimientos de la vertiente correctora del PEC cuando un país de la zona del euro incumpla el criterio del déficit. En tal caso, la partes contratantes cuya moneda es el euro se comprometen a apoyar las propuestas o recomendaciones de

18 Se podría argumentar que, en el caso de países con una deuda pública por encima del 60 % del PIB, la referencia numérica de reducción de la ratio de deuda con respecto al valor de referencia a un ritmo medio de una veintea parte al año es un intento de asegurar la corrección de anteriores desviaciones presupuestarias.

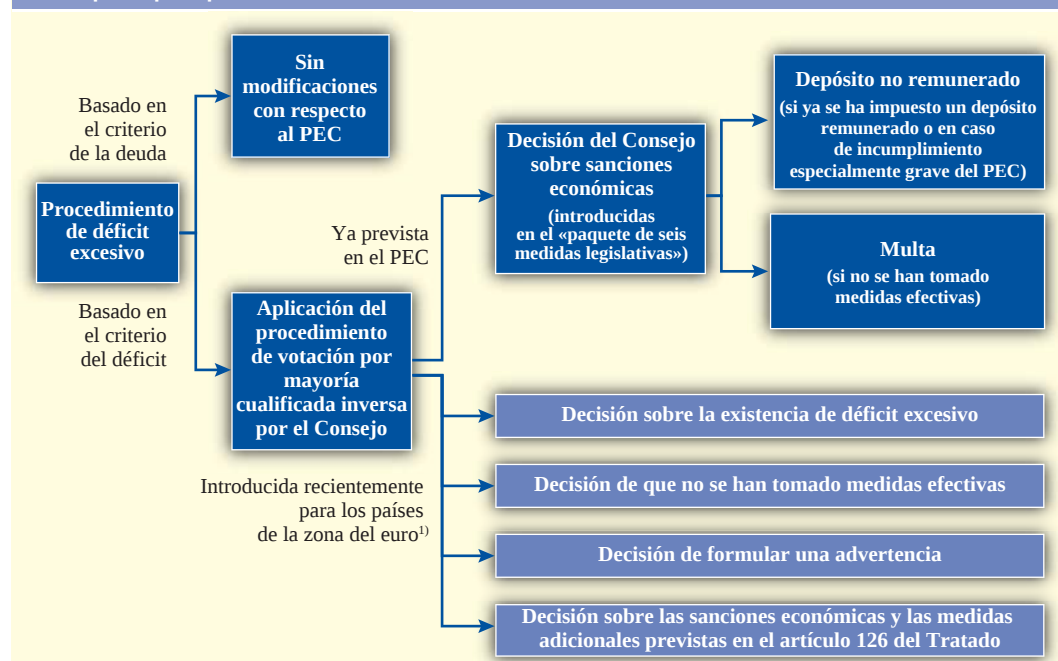
decisión que la Comisión formule al Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo, salvo que una mayoría cualificada de este (sin tener en cuenta al Estado miembro afectado) se oponga a la decisión propuesta o recomendada (véase diagrama). La introducción de este compromiso de voto por parte de los países de la zona del euro para cuestiones de procedimiento importantes, como la apertura de un procedimiento de déficit excesivo, la decisión de si un Estado miembro de la zona ha adoptado medidas efectivas, y la posible aceleración del procedimiento de déficit excesivo, aumenta el automatismo de los procedimientos en comparación con el PEC reforzado. Esto supone, por ejemplo, que, si la Comisión llega a la conclusión de que existe un déficit excesivo después de que un país de la zona haya incumplido el criterio del déficit y remite el dictamen corres-

pondiente al Estado miembro en cuestión y una propuesta al Consejo, la propuesta se aprobará salvo que una mayoría cualificada de los miembros del Consejo que forman parte de la zona del euro decida oponerse¹⁹.

Una fuente importante de debilidad del pacto presupuestario es, no obstante, que no se empleará el procedimiento de votación por mayoría cualificada inversa tras el incumplimiento del criterio de la deuda por parte de un país de la zona del euro. En tales casos, continuará aplicándose el procedimiento de decisión establecido en el artículo 126

19 Se ha de observar que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, únicamente los Estados miembros cuya moneda es el euro tienen derecho de voto en el Consejo en relación con las medidas relacionadas con los déficits excesivos de los países de la zona del euro.

Comparación de la vertiente correctora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reforzado con el pacto presupuestario



Fuente: BCE.

Notas: Con arreglo al PEC reforzado, podrá iniciarse un procedimiento de déficit excesivo sobre la base de un incumplimiento del criterio del déficit y/o del criterio de la deuda. El pacto presupuestario refuerza el procedimiento de toma de decisiones en el contexto del procedimiento de déficit excesivo a raíz del incumplimiento del criterio del déficit por parte de un país de la zona del euro, pero no en caso de incumplimiento del criterio de la deuda. En concreto, el pacto presupuestario dispone la aplicación del sistema de votación por mayoría cualificada inversa por los países de la zona del euro en relación con medidas importantes en el procedimiento de déficit excesivo (en azul claro), para el que el artículo 126 del Tratado establece una votación por mayoría cualificada. Esto aumenta el automatismo del procedimiento tras el incumplimiento del criterio del déficit. Si un Estado miembro incumple reiteradamente una decisión del Consejo, este podrá aplicar medidas adicionales con arreglo al citado artículo. El Consejo podrá, por ejemplo, exigir al Estado miembro de que se trate que publique información adicional o recomendar al Banco Europeo de Inversiones que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión.

1) De conformidad con el artículo 7 del Tratado de Estabilidad, las partes contratantes cuya moneda es el euro se comprometen a apoyar las propuestas o recomendaciones formuladas por la Comisión Europea.

del Tratado, esto es, la adopción por una mayoría cualificada de los Estados miembros de la zona del euro, excluido el país en cuestión. Por otra parte, el procedimiento de déficit excesivo no resulta afectado en el caso de los Estados miembros no pertenecientes a la zona.

En general, el mayor grado de automatismo que introduce el pacto presupuestario para los países de la zona del euro que incumplan el criterio del déficit parece un paso en la dirección adecuada, ya que reduce el margen de discrecionalidad política en el marco del procedimiento de déficit excesivo y hace más probable una aplicación estricta de las normas y la imposición de sanciones. Esto corrige (aunque solo parcialmente) una importante deficiencia de la vertiente correctora del PEC y, a su vez, refuerza los incentivos para adoptar políticas presupuestarias firmes.

No obstante, la mejora depende, en general, de una estricta observancia del compromiso de las partes contratantes de la zona del euro de votar a favor de las propuestas y recomendaciones de la Comisión en el contexto del procedimiento de déficit excesivo cuando se haya incumplido el criterio del déficit, salvo que una mayoría cualificada se oponga. Además, es fundamental que la Comisión use su mayor capacidad de influencia en este procedimiento adoptando un enfoque riguroso al evaluar los déficits presupuestarios y evite adoptar decisiones influenciadas por la política. A este respecto, la reciente elevación del rango del comisario de Asuntos Económicos y Financieros a vicepresidente de la Comisión y comisario del Euro, así como la mayor autonomía que se le ha concedido para adoptar decisiones en materia de vigilancia, podrían contribuir a que las evaluaciones sean más independientes y rigurosas.

Recuadro 3

TRANSPOSICIÓN LEGAL DEL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA

El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (el Tratado de Estabilidad) ha sido firmado por 25 de los 27 Estados miembros y, por lo tanto, constituye un tratado intergubernamental fuera del marco jurídico de la UE. En este recuadro se abordan algunas cuestiones relativas a su relación con el Derecho nacional y con el Derecho de la UE, centrandó la atención en la aplicación jurídica del pacto presupuestario.

Por lo que se refiere a la relación con el Derecho nacional, los Estados miembros que han ratificado el Tratado de Estabilidad estarán obligados a incorporar a su ordenamiento jurídico nacional una serie de elementos clave del pacto presupuestario, que tendrán un efecto directo en sus políticas fiscales. La legislación nacional en la que se prefiere que se introduzcan estos elementos es la Constitución. En determinadas circunstancias, podría introducirse en una ley distinta de la Constitución, siempre que sea de rango superior a la legislación por la que se aprueba anualmente el presupuesto nacional. La ley presupuestaria anual y el proceso para preparar el presupuesto estarán sujetos, por tanto, a la legislación que contiene los distintos elementos que las partes contratantes han de incluir en su ordenamiento jurídico nacional, como la regla de equilibrio presupuestario y el mecanismo corrector automático, de la misma manera que si estuvieran sujetos a la Constitución. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para pronunciarse sobre la correcta introducción del pacto presupuestario, que los Estados miembros han de incorporar al Derecho nacional tras un informe de la Comisión.

La mayoría de los elementos clave del pacto presupuestario que se han de introducir en la legislación nacional se encuentran recogidos íntegramente en el Tratado de Estabilidad, a saber, los detalles de la regla de equilibrio presupuestario que se ha de cumplir y las desviaciones en caso de que se den circunstancias

excepcionales. Así pues, en relación con estos dos elementos no es necesario que la UE apruebe legislación derivada ni que la Comisión adopte ninguna otra medida para que los legisladores nacionales los incorporen al ordenamiento jurídico nacional. En cuanto a la obligación de los Estados miembros de lograr una convergencia rápida hacia su respectivo objetivo a medio plazo, que el Tratado de Estabilidad introduce explícitamente, este Tratado establece que será la Comisión la que proponga el calendario.

En lo que respecta al mecanismo corrector automático que se activará en caso de desviaciones de la regla de equilibrio presupuestario, el Tratado de Estabilidad establece un paso que ha de darse antes de que el legislador nacional pueda actuar, ya que este Tratado estipula que la Comisión proponga principios comunes sobre cuya base los Estados miembros deben introducir en su legislación el mecanismo corrector.

El texto del Tratado de Estabilidad ya indica a la Comisión una lista de aspectos que los principios comunes tendrán que incluir en cualquier caso, además de otros aspectos que la Comisión pudiera incorporar. Según esta lista, los principios comunes tratarán, entre otros aspectos, de la naturaleza, el alcance y el calendario de las medidas correctoras necesarias en caso de desviación de la regla de equilibrio presupuestario, incluyendo las medidas correctoras que habrán de adoptarse en caso de que se produzcan desviaciones debidas a circunstancias excepcionales. Como se menciona en los considerandos del Tratado, el mecanismo también tendrá que contemplar la corrección del impacto agregado de las desviaciones sobre la dinámica de la deuda pública. Los principios comunes deberán, asimismo, incluir la función y la independencia de las instituciones responsables a escala nacional de supervisar la observancia de la regla de equilibrio presupuestario. Como queda establecido expresamente en el Tratado de Estabilidad, este mecanismo corrector deberá respetar plenamente las prerrogativas de los Parlamentos nacionales.

En cuanto a la relación con el Derecho de la UE, el Tratado de Estabilidad debe aplicarse e interpretarse de conformidad con los tratados en los que se fundamenta la UE y con el Derecho de la UE, incluidas las normas de procedimiento para la adopción del Derecho derivado de la UE. Ello es consecuencia obvia de la naturaleza obligatoria del Derecho de la UE. El Tratado de Estabilidad puede complementarse con Derecho derivado y, ciertamente, hace referencia a dicha legislación en los considerandos, en particular en relación con i) las modalidades de presentación previa de información sobre los planes de emisión de deuda, ii) el alcance de los programas de colaboración económica en los que se expongan de manera pormenorizada reformas estructurales de los Estados miembros que sean objeto de un procedimiento de déficit excesivo, y iii) la coordinación de los grandes planes de reforma de la política económica de los Estados miembros.

El Tratado de Estabilidad entrará en vigor tras ser ratificado por al menos doce países de la zona del euro. Se aplicará a todos los Estados miembros que lo ratifiquen, es decir, a los Estados miembros pertenecientes o no a la zona del euro. Sin embargo, al menos en una primera etapa, una parte del Derecho derivado de la UE que complementa el Tratado de Estabilidad se basará en el artículo 136 del Tratado y, por lo tanto, solo será aplicable a las partes contratantes cuya moneda es el euro. Este es el motivo por el que, en una etapa posterior, será preciso aprobar la legislación de la UE necesaria para abarcar al conjunto de la Unión. Mientras tanto, nada impide que los Estados miembros que no pertenecen a la zona del euro apliquen voluntariamente el Tratado de Estabilidad incorporándolo a su legislación nacional. Además, cabe señalar que el propio Tratado de Estabilidad contempla el objetivo explícito de incorporar su contenido al marco jurídico de la UE en un plazo máximo de cinco años tras su entrada en vigor, sobre la base de la experiencia adquirida.

5 CONCLUSIONES

Tras la entrada en vigor del marco reforzado de gobernanza económica de la UE en diciembre de 2011, el acuerdo sobre el Tratado de Estabilidad, y el pacto presupuestario, en particular, constituyen un satisfactorio paso adelante hacia un marco de gobernanza presupuestaria basado en reglas más estrictas. La introducción obligatoria de la regla de equilibrio presupuestario y del mecanismo corrector automático a escala nacional debería aumentar el compromiso a nivel nacional para conseguir unas finanzas públicas sólidas y sostenibles. Si estos instrumentos se implementan estrictamente y se aplican con rigurosidad, deberían contribuir a evitar unas políticas fiscales insostenibles, complementando las disposiciones del PEC.

En este contexto es crucial que el mecanismo corrector automático, cuyos principios comunes serán desarrollados por la Comisión, garantice una corrección efectiva de desviaciones presupuestarias acumuladas en períodos anteriores, como prevé el pacto presupuestario. Por otra parte, la Comisión debe proponer calendarios para lograr una convergencia rápida hacia la consecución de los objetivos presupuestarios a medio plazo de cada país, que van más allá de las actuales exigencias del PEC, tomando en consideración los riesgos para la sostenibilidad fiscal específicos de los respectivos países. Además, la Comisión desempeña un papel fundamental en lo que respecta a informar sobre la correcta transposición de la regla de equilibrio presupuestario al Derecho nacional de las partes contratantes y a proponer principios comunes sobre la función y la independencia de las instituciones de supervisión.

A escala nacional, es necesario un amplio compromiso, es decir, los Parlamentos, los Gobiernos y las instituciones de supervisión deben respetar el espíritu del Tratado de Estabilidad y asegurar la estricta observancia de la regla de equilibrio

presupuestario. Esto es esencial para anclar la disciplina presupuestaria y las expectativas de los mercados sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en Europa, lo que a su vez fomentará el crecimiento a medio plazo.

A escala de la UE, el mayor grado de automatismo en el procedimiento de déficit excesivo del PEC debería ayudar a garantizar un cumplimiento riguroso del límite de déficit en los países de la zona del euro.

Aunque el pacto presupuestario aborda algunas de las deficiencias que subsisten en el marco de gobernanza presupuestaria existente, su efectividad y su credibilidad siguen dependiendo de una aplicación estricta de los mecanismos de vigilancia de las políticas presupuestarias por parte de la Comisión y de un uso limitado de la discrecionalidad política por el Consejo. Por último, la complejidad del marco presupuestario general no se ha reducido, ya que el pacto presupuestario básicamente añade otro nivel a las normas existentes del PEC.

De cara al futuro, será necesario adoptar medidas ambiciosas encaminadas a mejorar el marco presupuestario de la UE, en particular de los países de la zona del euro, con el fin de abordar las deficiencias que subsisten. Un factor de vulnerabilidad general del marco existente es que carece de instrumentos para situaciones en las que la política fiscal de un país, pese a ser objeto de una estricta vigilancia y de la aplicación de mecanismos de ejecución y de corrección, continúe registrando desviaciones perjudiciales. Esta situación podría abordarse otorgando a las instituciones europeas la competencia para obligar de manera efectiva a los Estados miembros de la zona del euro, gradualmente a medida que la situación se deteriore, a tomar las decisiones en materia fiscal que sean necesarias. Esto debería contribuir a generar incentivos creíbles para aplicar políticas fiscales firmes.