

DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2016/1222 DEL CONSEJO

de 12 de julio de 2016

por la que se establece que España no ha tomado medidas eficaces para seguir la Recomendación de 21 de junio de 2013 del Consejo

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 126, apartado 8,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) Con arreglo al artículo 126 del Tratado, los Estados miembros deben evitar déficits públicos excesivos.
- (2) El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se basa en el objetivo de lograr unas finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para la estabilidad de precios y un crecimiento fuerte, sostenible y generador de empleo. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento incluye el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo ⁽¹⁾, que se adoptó con objeto de fomentar la rápida corrección de los déficits públicos generales excesivos.
- (3) El 27 de abril de 2009, el Consejo, basándose en una Recomendación de la Comisión, decidió declarar, de conformidad con el artículo 104, apartado 6, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la existencia de un déficit excesivo en España y emitió una Recomendación para que se corrigiese el déficit excesivo para 2012, de conformidad con el artículo 104, apartado 7, de dicho Tratado. Desde entonces, el Consejo ha emitido tres recomendaciones para España (el 2 de diciembre de 2009, el 10 de julio de 2012 y el 21 de junio de 2013), sobre la base del artículo 126, apartado 7, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que ampliaban el plazo para corregir el déficit excesivo hasta 2013, 2014 y 2016 respectivamente. En las tres recomendaciones, el Consejo consideraba que España había tomado medidas eficaces, pero que habían surgido factores económicos adversos e inesperados, con importantes efectos desfavorables en las finanzas públicas ⁽²⁾.
- (4) En su Recomendación de 21 de junio de 2013, el Consejo recomendaba que España alcanzara un objetivo de déficit global del 6,5 % del PIB en 2013, del 5,8 % del PIB en 2014, del 4,2 % del PIB en 2015 y del 2,8 % del PIB en 2016, en consonancia con una mejora del saldo estructural del 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % y 1,2 % del PIB en los años comprendidos entre 2013 y 2016, respectivamente, sobre la base de las previsiones de primavera de 2013 de la Comisión, ampliadas hasta 2016. Para lograr esas mejoras, se pidió a España que aplicara medidas adicionales que representaran el 2 %, el 1 % y el 1,5 % del PIB en 2014, 2015 y 2016 respectivamente. Además, se instaba a España a: i) reforzar la eficacia del marco institucional aumentando aún más la transparencia en la aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y creando una autoridad fiscal independiente que proporcionara análisis y asesoramiento y supervisara la conformidad de la política presupuestaria con las normas presupuestarias nacionales y de la Unión; ii) tomar medidas concretas para frenar el aumento del déficit estructural de la Seguridad Social, y iii) hacer más hincapié en el saneamiento favorable al crecimiento, particularmente realizando análisis sistemáticos del gasto y del sistema tributario. Por último, y para asegurar el éxito de la estrategia de saneamiento presupuestario, la Recomendación subrayaba la importancia de apoyar ese saneamiento mediante amplias reformas estructurales acordes con las recomendaciones del Consejo a España en el contexto del Semestre Europeo y el procedimiento de desequilibrio macroeconómico.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

⁽²⁾ Todos los documentos relacionados con el procedimiento de déficit excesivo de España pueden consultarse en: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm.

- (5) Las previsiones de primavera de 2013 de la Comisión, ampliadas a 2016, en las que se basaba la Recomendación de 21 de junio de 2013 del Consejo, preveían que la economía española se contrajera un 1,5 % en 2013 para crecer un 0,9 %, un 1,4 % y un 1,9 %, respectivamente, en los tres años siguientes. Se preveía un crecimiento nominal del PIB del 0,1 % y el 2,0 % en 2013 y 2014, respectivamente, y del 2,6 % y el 3,2 % en los dos años siguientes.
- (6) En su Recomendación de 21 de junio de 2013, el Consejo fijaba como plazo el 1 de octubre de 2013 para tomar medidas efectivas conforme a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97. El 15 de noviembre de 2013, partiendo de las previsiones de otoño de 2013, la Comisión concluyó que España había actuado eficazmente para atenerse a dicha Recomendación, si bien se vislumbraban riesgos de incumplimiento en 2014. Por tal motivo, la Comisión consideró que en ese momento no era preciso adoptar ninguna medida adicional dentro del procedimiento de déficit excesivo. Desde ese momento quedó suspendido el procedimiento de déficit excesivo.
- (7) En posteriores evaluaciones se señalaron los riesgos de incumplimiento de la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013. En julio de 2014, el Consejo concluyó que las medidas en las que se sustentaba la estrategia presupuestaria planteada en el programa de estabilidad de 2014 debían especificarse con mayor detalle y que eran necesarios esfuerzos adicionales para cumplir plenamente dicha Recomendación. Basándose en su evaluación del programa de estabilidad de 2015, el Consejo concluyó en julio de 2015 que existía el riesgo de que España no cumpliera lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Del mismo modo, todos los dictámenes de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios de España para 2014, 2015 y 2016 concluyeron que España corría el riesgo de no cumplir lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En particular, la Comisión apuntaba a riesgos relacionados con el hecho de que el esfuerzo estructural previsto en los planes era inferior al recomendado por el Consejo. Además, la Comisión señalaba riesgos para la consecución de los objetivos de déficit global.
- (8) El 9 de marzo de 2016, basándose en sus previsiones de invierno de 2016, la Comisión concluyó que también había riesgo de incumplir el plazo para la corrección del déficit excesivo, dado el aún significativo exceso sobre el 4,2 % del PIB que se preveía para el objetivo intermedio del saldo presupuestario en 2015 y el hecho de que el ajuste presupuestario conseguido hasta entonces era muy inferior al recomendado. Por todo ello, la Comisión dirigió a España una Recomendación para que redoblara los esfuerzos a fin de garantizar el cumplimiento de la Recomendación de 21 de junio de 2013 del Consejo. A tal efecto, se recomendó a España: i) adoptar medidas para garantizar una corrección oportuna y duradera del déficit excesivo, en particular utilizando plenamente, según el caso, los instrumentos preventivos y correctivos previstos en la Ley de Estabilidad española para controlar las desviaciones, a nivel de las administraciones locales y autonómicas, de los objetivos respectivos de déficit, deuda y regla de gasto, y ii) informar a la Comisión sobre sus medidas incluidas en respuesta a la Recomendación de la Comisión en la actualización de su proyecto de plan presupuestario para 2016 o, a más tardar, en una sección específica de su futuro programa de estabilidad de 2016.
- (9) Una nueva evaluación de las medidas tomadas por España para corregir en 2016 a más tardar la situación de déficit excesivo en respuesta a la Recomendación de 21 de junio de 2013 del Consejo lleva a las conclusiones siguientes:
- Según los datos notificados por España en la primavera de 2016 y validados por la Comisión (Eurostat) el 21 de abril de 2016, el déficit público general fue del 5,9 % del PIB en 2014 y del 5,1 % del PIB en 2015, por encima de los objetivos intermedios fijados por el Consejo, del 5,8 % y el 4,2 % del PIB, respectivamente. El déficit de 2014 se debió a una revisión a la baja del PIB nominal en el momento de la segunda notificación del procedimiento de déficit excesivo, en octubre de 2015, y a operaciones en el sector financiero equivalentes a un 0,1 % del PIB y que aumentaron el déficit. La política presupuestaria expansiva en 2015 tuvo gran impacto en los resultados presupuestarios.
 - Según las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, la variación del saldo estructural en 2015 se estima en el -1,0 % del PIB, muy por debajo del 0,8 % del PIB recomendado por el Consejo. La variación acumulada del saldo estructural durante el período 2013-2015 ascendió al 0,6 % del PIB, es decir, muy por debajo del 2,7 % del PIB recomendado por el Consejo. Además, al ajustarse para atender a los efectos de la revisión del crecimiento potencial de la producción y los excesos o déficits de ingresos con respecto al escenario de referencia en el que se basa la Recomendación, el esfuerzo estructural queda bastante por debajo del nivel recomendado, al ser del -0,7 % del PIB en 2015 y del -0,2 % del PIB en el período 2013-2015. Si se mide aplicando el método ascendente, el esfuerzo presupuestario fue del -0,5 % del PIB en 2015, y en el período 2013-2015 no parece haber ningún esfuerzo, pese a haberse recomendado esfuerzos del 1 % y del 3 % del PIB respectivamente. Las medidas de saneamiento, por ejemplo, en el contexto de la reforma de la Administración Pública y el sistema de pensiones, no han sido suficientes para compensar el impacto de algunas medidas expansivas aplicadas en 2015, tales como la reducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre sociedades y la restitución parcial de las pagas extraordinarias de Navidad anteriormente retiradas.

- En el período 2013-2015, la inflación española (medida por el deflactor del PIB) fue muy inferior al escenario macroeconómico de referencia en el que se basa la Recomendación (fue incluso negativa en 2014, con un - 0,4 %), lo que hará más difícil alcanzar los objetivos presupuestarios. Sin embargo, el impacto negativo de una inflación baja o incluso negativa en los resultados presupuestarios de España se vio compensado en gran medida por un crecimiento del PIB real mayor de lo previsto, en parte gracias a las reformas emprendidas en respuesta a la crisis y al cumplimiento con éxito del programa de ayuda financiera. Pese al menor dinamismo de la evolución del deflactor del PIB, el nivel del PIB nominal en 2015 resultó ser solo un 1 % inferior al previsto en el escenario de base, pues el PIB real aumentó mucho más rápidamente durante el mismo período. También favorecieron la reducción del déficit la rápida creación de empleo y una composición del crecimiento generadora de ingresos tributarios.
- En general, a lo largo de 2014 y 2015, un entorno de bajos tipos de interés y una recuperación económica más sólida que esperada, en parte debida a las reformas emprendidas en respuesta a la crisis, al cumplimiento con éxito del programa de ayuda financiera y a la evolución favorable del mercado de trabajo, ayudaron a España a reducir el déficit público general. Al mismo tiempo, el proceso de saneamiento presupuestario se vio perjudicado por una inflación sorprendentemente negativa con respecto al escenario macroeconómico en que se basaba la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013. Pero los ingresos imprevistos, sobre todo en 2015, no se utilizaron para acelerar la reducción del déficit. De hecho, se relajó la política presupuestaria, en particular mediante una reforma fiscal y un crecimiento dinámico del gasto.
- (10) Según las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, el déficit público general será del 3,9 % del PIB en 2016 y del 3,1 % del PIB en 2017. El programa de estabilidad de 2016 prevé un déficit del 3,6 % y el 2,9 % del PIB en 2016 y 2017 respectivamente. Por tanto, no es probable que España logre una corrección oportuna y duradera de su déficit excesivo en 2016. La ratio deuda/PIB disminuyó ligeramente, pasando del 99,3 % en 2014 al 99,2 % en 2015, gracias a que las ventas netas de activos financieros compensaron sobradamente el impacto de un aumento del déficit más rápido que el crecimiento del PIB nominal. Según las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, en 2016 la ratio de deuda volverá a aumentar al 100,3 % para disminuir posteriormente.
- (11) Desde 2012, el marco presupuestario español se ha ido reforzando, en particular para evitar las desviaciones y garantizar el cumplimiento, por parte de todos los niveles de la Administración, de los respectivos objetivos de déficit, deuda y regla de gasto. Desde la Recomendación de 21 de junio de 2013 del Consejo, España ha reforzado aún más el marco presupuestario nacional al modificar la Ley de Estabilidad de 2012, a fin de ofrecer incentivos para que las Administraciones Públicas reduzcan los atrasos en los pagos del sector público a los proveedores comerciales y al crear, en noviembre de 2013, una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Sin embargo, aunque la Ley de Estabilidad incluye instrumentos para evitar y corregir desviaciones respecto de los objetivos presupuestarios nacionales, la experiencia de 2014 y 2015 demuestra que podrían haberse utilizado en mayor medida. A raíz de la Recomendación de la Comisión de 9 de marzo de 2016, el Gobierno español ha empezado a aplicar en la Ley de Estabilidad disposiciones correctoras en relación con las administraciones regionales, que anteriormente no se habían aplicado. Además, el Gobierno central aprobó recortes de gastos en la cantidad de 2 000 millones EUR.
- (12) En diciembre de 2013, España aprobó una reforma que revisa la indexación de las pensiones e introduce a partir de 2019 un ajuste automático de las nuevas pensiones de los futuros jubilados ante la evolución de la esperanza de vida. Desde junio de 2013, España viene realizando una reforma de la Administración Pública destinada a mejorar su eficiencia. Al mismo tiempo, en 2014, España introdujo una reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre sociedades que, pese a tener aspectos positivos (por ejemplo, reduciendo la cuña fiscal), no estaba financiada en su totalidad.
- (13) De todo ello se concluye que la respuesta de España a la Recomendación de 21 de junio de 2013 del Consejo ha sido insuficiente. España no alcanzó el objetivo intermedio de déficit global en 2015, y no se prevé que ponga fin a su déficit excesivo en 2016. El esfuerzo fiscal queda muy por debajo de las recomendaciones del Consejo y la política presupuestaria en 2015 fue expansiva.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

España no ha tomado medidas eficaces para seguir la Recomendación de 21 de junio de 2013 del Consejo.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es el Reino de España.

Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2016.

Por el Consejo
El Presidente
P. KAŽIMÍR
