

La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*

*Manuel López Escudero***

Catedrático de Derecho Internacional Público.
Titular de la Cátedra *Jean Monnet*.
Universidad de Almería.

SUMARIO

- I. EL PEC ORIGINAL
 - II. LA APLICACIÓN DEL PEC ORIGINAL: UN BALANCE CONTRADICTORIO—A) *Procedimientos incoados*—1. Los procedimientos contra Grecia y Portugal—2. El caso holandés—3. Los déficit de Alemania y Francia: la sentencia de 13 de julio de 2004—B) *Principales críticas al PEC*
 - III. EL ALCANCE DE LA REFORMA DEL PEC—A) *El PEC en el Tratado Constitucional*—B) *Las propuestas de la Comisión*—C) *La reforma del PEC de marzo de 2005*—1. Modificaciones de la vertiente preventiva—2. Reformas de la vertiente represiva—3. Cambios en la gobernanza del PEC—4. La aplicación del PEC reformado a Portugal y a Italia—D) *Valoración del nuevo PEC*
-

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia SEJ2004-07939-C03-02.

** mescuder@ual.es.

En marzo de 2005, el Consejo Europeo adoptó una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento («PEC», en adelante) que pretendía poner fin a una larga crisis producida en la aplicación del PEC original como consecuencia de la acumulación de déficit excesivos en varios Estados miembros de la Unión Europea. El punto álgido de esta crisis se produjo el 23 de noviembre de 2003 cuando el Consejo adoptó unas conclusiones respecto a los déficit de Alemania y de Francia, que se apartaban de la propuesta de la Comisión y dilataban temporalmente la posibilidad de la aplicación de sanciones a las dos economías más poderosas de la UE. Para muchos analistas, esta decisión del Consejo suponía la muerte del PEC original.

La Comisión interpuso un recurso de incumplimiento contra las conclusiones del Consejo respecto a Francia y Alemania, que fue resuelto mediante la salomónica sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004, que afirmaba el poder de iniciativa de la Comisión en el procedimiento de control de déficit excesivos, subrayando a la vez el poder discrecional del Consejo para la adopción de las decisiones en las diferentes etapas de dicho procedimiento. En este contexto, la necesidad de reformar el PEC era ampliamente compartida y la Comisión elaboró en septiembre de 2004 una propuesta de modificación del PEC original, que supuso el inicio de complejas negociaciones en el seno del Consejo, culminadas en marzo de 2005 bajo presidencia luxemburguesa en una reforma del PEC, que ha generado una ingente polémica, pero que fue la única posible en un contexto de escaso crecimiento económico y con importantes divergencias entre las posiciones de los diferentes Estados miembros respecto a la estabilidad presupuestaria. La reforma ha dado lugar a un nuevo PEC que, desde la óptica jurídica, es mucho más flexible, menos estricto y más difícil de aplicar que el original.

El presente trabajo se centra en el análisis del nuevo PEC y de su aplicación por parte de las instituciones comunitarias, para lo que es necesario exponer primero el funcionamiento del PEC original y las dificultades surgidas en su aplicación.

I. EL PEC ORIGINAL

La UEM se diseñó como un conjunto asimétrico formado por dos elementos bien diferenciados, aunque estrechamente interconectados, la «unión económica» y la unión monetaria. La unión monetaria ha supuesto la transferencia casi completa de las competencias monetarias nacionales a las instituciones comunitarias para adoptar una moneda única y una política monetaria común, mientras que la vertiente económica se ha limitado a una coordinación de las políticas económicas nacionales, que continúan siendo

una competencia de los Estados miembros¹. Por ello, la expresión «unión económica» es imprecisa e inadecuada, ya que da a entender la existencia de una política económica común, elaborada por las instituciones comunitarias, que no existe en modo alguno².

Los artículos 98 a 104 TCE y sus correspondientes protocolos regulan los mecanismos para coordinar las políticas macroeconómicas de los Estados miembros y establecen, además, unas normas mínimas de disciplina financiera y presupuestaria³ a las que se someten los Estados miembros para hacer viable la unión monetaria. Sin duda, la norma básica limitadora de la competencia económica de los Estados es la prohibición de déficit públicos excesivos.

En el TCE se previeron inicialmente un procedimiento de coordinación económica⁴ y un procedimiento de control de déficit públicos excesivos, de control presupuestario. El procedimiento de coordinación de las políticas económicas nacionales está regulado en el artículo 99 TCE y se basa en la elaboración de unas orientaciones generales comunes de política económica para los Estados miembros y para la UE, cuyo cumplimiento se analiza mediante un mecanismo de supervisión multilateral. El procedimiento de

¹ La doctrina ha puesto de relieve de manera generalizada esta asimetría de la vertiente interna de la UEM. Véase R. SMITS: «Law of the Economic and Monetary Union», *RCADI*, 2002, tomo 300, La Haya, 2004, pgs. 351 y ss.

² El apartado 1 del artículo 4 TCE establece con nitidez que la acción de los Estados miembros y de la Comunidad incluirá «la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes (...)».

³ Estas normas de disciplina financiera y presupuestaria son las siguientes:

–La prohibición de la financiación monetaria de los poderes públicos por los bancos centrales nacionales, establecida por el artículo 101.

–La regla de la no corresponsabilidad financiera (*no bailing out*) de la CE ni de los Estados miembros, prevista por el artículo 103, según la cual cada Estado responde y asume por completo su endeudamiento.

–La prohibición del acceso privilegiado de los poderes públicos a las entidades financieras, salvo en caso de medidas basadas en consideraciones prudenciales, impuesta por el artículo 102.

–La limitación de los déficit públicos excesivos, mediante la implantación de un procedimiento de control y sanción del endeudamiento de los Estados miembros, regulado en el artículo 104 y en el Protocolo núm. 5.

⁴ Una descripción muy completa de estos procedimientos de coordinación macroeconómica se contiene en el documento de la COMISIÓN EUROPEA: «Co-ordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures», *Euro Papers* núm. 45, julio de 2002, disponible en <http://www.europa.eu.int/comm/economy-finance>. Entre los abundantes trabajos doctrinales sobre esta materia, véanse: M. LÓPEZ ESCUDERO: «Reformas jurídico-institucionales en el gobierno económico de la Unión Europea», en J. M. BENEYTO PÉREZ (dir.): *El Gobierno de Europa/The Government of Europe*, Dykinson, Madrid, 2003, pgs. 445-479; S. COLLIGNON: «Les conditions politiques et institutionnelles d'une coordination des politiques économiques dans l'Euroland», *Revue d'économie financière*, 2002, núm. 1, pgs. 81 y ss.; I. LINSSENMANN: «The Coordination of Policy-Coordination: Towards a coherent framework for socio-economic governance in the EU?», disponible en <http://www.govercor.org>.

control de déficit públicos excesivos está previsto en el artículo 104 TCE, completado por varios Protocolos y pretende mantener saneadas las finanzas públicas de los Estados miembros. Existe una notable diferencia entre estos dos procedimientos, ya que la supervisión multilateral del cumplimiento de las OGPE es un procedimiento de *soft coordination*, en el que las instituciones comunitarias carecen de poder sancionador para imponer comportamientos a los Estados, mientras que el control de los déficit excesivos es un procedimiento de *close coordination* en el que los Estados se exponen a la aplicación de sanciones por parte de las instituciones comunitarias⁵.

La precariedad inicial de estos mecanismos de coordinación impulsó la adopción de normas destinadas a reforzar el polo económico de la UEM, con objeto de garantizar una disciplina presupuestaria férrea en la fase definitiva de la UEM y asegurar, así, la estabilidad de precios necesaria para convertir al euro en una moneda fuerte. A propuesta de Alemania, el Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997 adoptó el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁶, que se articuló en un texto político, la Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997⁷, cuyo contenido se desarrolló en dos actos normativos de derecho comunitario derivado, el Reglamento núm. 1466/97⁸, basado en el apartado 5 del artículo 99, y el Reglamento núm. 1467/97⁹, fundado en el segundo párrafo del apartado 14 del artículo 104.

El objetivo básico del PEC era conseguir que los Estados miembros en la fase definitiva de la UEM estuvieran obligados a mantener situaciones presupuestarias saneadas, próximas al equilibrio o con superávit, para alcanzar la estabilidad de precios y un crecimiento fuerte y sostenible que favoreciese la creación de empleo. El PEC pretendía conciliar el respeto de la soberanía nacional en la definición y dirección de las políticas económicas con el mantenimiento de una convergencia económica duradera, que resultaba necesaria en el seno de una UEM. Esta convergencia y la coherencia entre

⁵ Respecto a la diferente articulación jurídica de estos procedimientos, véanse M. ROBLES CARRILLO: «La coordinación de las políticas nacionales en el marco de la Unión Europea», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 10, 2005, pgs. 9 y ss.; F. AMTENBRINK, J. DE HAAN: «Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility», *CMLRev.* 2003, núm. 5, pgs. 1075 y ss.

⁶ Se descartó la discusión en la CIG de 1996 de una posible reforma del artículo 104 TCE, así como la conclusión de un acuerdo intergubernamental paralelo al TCE que lo completase, es decir, una especie de «Schengen económico». Para más detalles, véase J.-V. LOUIS: «Monnaie (union économique et monétaire)», *Répertoire Dalloz droit communautaire*, febrero de 2004, pg. 22.

⁷ Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997, sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (*DO C 236*, de 02.08.97, pg. 1).

⁸ Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas (*DO L 209*, de 02.08.97, pg. 1).

⁹ Reglamento (CE) núm. 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 02.08.97, pg. 6).

la política presupuestaria y la monetaria que el PEC pretendía asegurar constituían elementos básicos para infundir credibilidad y fuerza al euro. Desde el punto de vista de la filosofía económica, el PEC conecta con las normas del TCE sobre la UEM y parte de la consideración de que las finanzas públicas saneadas son indispensables para garantizar la estabilidad de precios (principio rector básico de la política monetaria única) y para generar las condiciones económicas capaces de impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo.

El elemento más importante del PEC es, sin duda, el fortalecimiento del procedimiento de control de los déficit públicos excesivos. Esta prohibición es la principal norma de disciplina financiera a la que se somete la competencia de los Estados miembros para establecer sus políticas presupuestarias nacionales. Según los valores de referencia regulados en el apartado 2 del artículo 104 y en el Protocolo núm. 5, un Estado miembro incurre en déficit excesivo cuando:

–El déficit público previsto o real es superior al 3% del PIB a precios de mercado, a menos que haya descendido sustancial y continuadamente hasta un nivel próximo a dicho porcentaje o salvo que la superación del valor de referencia sea sólo excepcional y temporal.

–La deuda pública en circulación supera el 60% del PIB a precios de mercado, a menos que se haya reducido suficientemente en los años anteriores acercándose con un ritmo satisfactorio a este porcentaje.

Durante la segunda fase de la UEM, se trataba de una obligación de comportamiento y, además, el cumplimiento de esta obligación constituyó uno de los criterios de convergencia para determinar los Estados que podían acceder a la fase final de la UEM. Los Estados no participantes en esta fase final siguen teniendo la misma obligación de comportamiento y se les continúan aplicando los apartados 1 a 8 del artículo 104, pero los Estados participantes en la tercera etapa tienen una obligación de resultado respecto a los déficit excesivos y se les aplica en toda su extensión el procedimiento de control, quedando expuestos a las severas sanciones que contempla.

Al inicio de esta fase final, entraron en vigor el Reglamento 1466/97, basado en el apartado 5 del artículo 99, y el Reglamento núm. 1467/97, fundado en el segundo párrafo del apartado 14 del artículo 104, componentes del PEC. Estas dos normas aumentaron la conexión entre el procedimiento de supervisión multilateral del cumplimiento de las OGPE y el procedimiento de control presupuestario¹⁰ y, más importante aún, reforzaron considerablemente este último. De acuerdo con lo previsto en el artículo 104 y en los Reglamentos 1466/97 y 1467/97, el procedimiento de control presupuestario quedó articulado en dos fases claramente diferenciadas, a saber, la fase preventiva de vigilancia de la situación presupuestaria de los Estados miem-

¹⁰ J.-V. LOUIS: «The Economic and Monetary Union: Law and Institutions», *CMLRev*, 2004, núm. 3, pgs. 580 y 581.

bros para detectar los riesgos de déficit excesivos (apartados 3 del art. 104 y Reglamento 1466/97) y la fase represiva de los déficit excesivos ya existentes con imposición de sanciones a los países que no les pongan fin (apartados 3-11 del artículo 104 y Reglamento 1467/97)¹¹.

La fase preventiva del procedimiento de control presupuestario se basa en el control que la Comisión ejerce sobre la situación presupuestaria de los Estados miembros a través de los programas de estabilidad que éstos presentan con el objetivo a medio plazo de alcanzar presupuestos en equilibrio o con superávit. Estos programas, regulados por el Reglamento 1466/97, contienen previsiones presupuestarias quinquenales, que son actualizadas anualmente por los Estados. El Reglamento 1466/97 no estableció la trayectoria del ajuste a seguir para conseguir a medio plazo el objetivo del equilibrio presupuestario, pero el Eurogrupo acordó en octubre de 2002 que todos los Estados miembros de la zona euro que no hubiesen alcanzado tal objetivo debían mejorar anualmente sus saldos presupuestarios subyacentes al menos un 0,5% del PIB¹². El Consejo ECOFIN aclaró en marzo de 2003 que este ajuste debía medirse por los cambios en el saldo ajustado de ciclo, mientras que las medidas excepcionales debían considerarse caso por caso¹³.

La Comisión, así como el Comité Económico y Financiero, llevan a cabo la labor de supervisión de la aplicación de estos programas de estabilidad de forma continuada sobre la base de las informaciones de los Estados miembros, teniendo en cuenta que dichos programas deben respetar las OGPE. Cuando la Comisión aprecia la existencia de una desviación entre los objetivos presupuestarios contenidos en el programa y la ejecución del presupuesto por un Estado, susceptible de provocar un déficit excesivo, dirige una recomendación al Consejo para que éste alerte al Estado y se conjure el riesgo de déficit excesivo con la adopción de las medidas de ajuste necesarias por parte del Estado, pudiendo hacer pública su recomendación el Consejo si persiste la desviación presupuestaria. Se trata del procedimiento de alerta precoz (*early warning*), establecido por el artículo 6 del Reglamento 1466/97 en desarrollo del artículo 104.3 TCE.

La fase represiva del procedimiento de control presupuestario¹⁴ comienza cuando el Estado miembro incurre en una situación de déficit excesivo. En este caso, la Comisión elabora un informe en el que también tiene en

¹¹ Como afirma el BCE, «las dos vertientes principales del Pacto tienen por objeto combinar normas relativamente flexibles y procedimientos suaves de supervisión fiscal, en el ámbito de las medidas preventivas, con normas estrictas y procedimientos más rigurosos cuando sea necesario para definir, evitar y corregir los déficit excesivos al aplicar las medidas correctoras» (BCE: «La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *Boletín Mensual*, agosto de 2005, pg. 71).

¹² Véase el Informe del Eurogrupo sobre la evolución presupuestaria de la zona euro, de 7 de octubre de 2002.

¹³ Informe del Consejo ECOFIN, de marzo de 2003, sobre refuerzo de la coordinación de las políticas presupuestarias.

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA: *Public Finance in EMU 2005*, junio de 2005, pgs. 29 y ss. (<http://www.europa.eu.int/comm/economy—finance/publications/european—economy/2005/ee305en.pdf>).

cuenta si el déficit 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 (art. 104.3). Tras el dictamen del Comité Económico y Financiero (art. 104.4), dicho informe de la Comisión es remitido al Consejo (art. 104.5). Sobre la base de una recomendación de la Comisión y considerando las posibles observaciones del Estado infractor, el Consejo decide, por mayoría cualificada¹⁵ y tras una valoración global, si existe déficit excesivo en un plazo de tres meses, contado desde las fechas de notificación de los datos económicos de los Estados (art. 104.6 y art. 3 del Reglamento 1467/97). En caso afirmativo y sin que participe en las demás decisiones del Consejo el Estado que ha incurrido en déficit excesivo, el Consejo dirige recomendaciones al Estado infractor para que tome medidas efectivas en un plazo de cuatro meses¹⁶ y corrija su déficit excesivo en el ejercicio presupuestario siguiente (art. 104.7). Si el Consejo comprueba que el Estado no ha seguido sus recomendaciones, éstas se harán públicas inmediatamente después de concluir el plazo fijado para la adopción de las medidas de ajuste (art. 104.8 y art. 4 del Reglamento 1467/97). Además, el Consejo puede durante el mes siguiente a la comprobación precedente¹⁷ formular advertencias al Estado incumplidor para que adopte en un plazo determinado las medidas de reducción del déficit que el Consejo considere necesarias. En este caso, el Consejo puede exigir al Estado la presentación de informes con arreglo a un calendario específico para examinar sus esfuerzos de ajuste presupuestario (art. 104.9).

Según establece el artículo 9 del Reglamento 1467/97, el procedimiento de déficit excesivo se suspenderá únicamente si el Estado miembro afectado toma medidas en respuesta a recomendaciones dirigidas con arreglo al apartado 7 del artículo 104, o si dicho Estado toma medidas en respuesta a advertencias formuladas de acuerdo con el apartado 9 del artículo 104.

Estas decisiones de la fase represiva del procedimiento de control presupuestario no están sometidas al control jurisdiccional del TJCE a través de los recursos de incumplimiento, según estipula el apartado 10 del artículo 104.

Cuando el Estado en situación de déficit excesivo ha recibido la advertencia

¹⁵ Con la participación de todos los Estados, incluido el que ha incurrido en posible déficit.

¹⁶ El apartado 4 del artículo 3 del Reglamento 1467/97 establece que «La recomendación dirigida por el Consejo con arreglo a lo establecido en el apartado 7 del artículo 104 [...] fijará un plazo de cuatro meses como máximo para que el Estado miembro afectado tome medidas efectivas. La recomendación del Consejo también fijará un plazo para la corrección del déficit excesivo, que, salvo en el caso de que concurren circunstancias especiales, deberá llevarse a cabo en el año siguiente a la identificación de dicho déficit».

¹⁷ El artículo 5 del Reglamento 1467/97 establece lo siguiente: «Las decisiones del Consejo de formular advertencias a los Estados miembros a fin de que tomen medidas para la reducción del déficit, según lo establecido en el apartado 9 del artículo 104 [...], se adoptarán en el plazo de un mes a partir de la fecha en que el Consejo compruebe que no se han tomado medidas efectivas a tenor de lo establecido en el apartado 8 del artículo 104 [...]».

del Consejo *ex* artículo 109 y no ha adoptado las medidas adecuadas, se expone a la aplicación de las importantes sanciones, reguladas en el apartado 11 del artículo 104, desarrollado por el Reglamento núm. 1467/97, que estableció plazos para acelerar el desarrollo del procedimiento de control y ha concretado las sanciones aplicables a los Estados miembros incumplidores. En efecto, el artículo 7 del Reglamento núm. 1467/97 obliga al Consejo a imponerle sanciones de conformidad con el apartado 11 del artículo 104 en un plazo de dos meses, teniendo en cuenta que no pueden transcurrir más de diez meses desde la fecha de notificación de los datos que ponen de relieve el déficit hasta la imposición de sanciones (art. 8 del Reglamento 1467/97). Las sanciones previstas en el apartado 11 del artículo 104 son las siguientes: recomendación al BEI para que reconsidere su política de préstamos hacia el Estado infractor, obligación de dicho Estado de incluir una información adicional en sus emisiones de obligaciones y valores, constitución de un depósito sin devengo de intereses e imposición de multas de magnitud adecuada. El artículo 11 del Reglamento núm. 1467/97 privilegió, como norma general, la sanción consistente en la constitución de un depósito sin intereses, procediendo el artículo 12 de dicho Reglamento a fijar su cuantía. Así, el importe del primer depósito tiene un doble componente, a saber: un elemento fijo igual al 0,2% del PIB, que penaliza el propio principio de la superación del límite del 3%; y un componente variable igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit, expresado en porcentaje del PIB del año anterior, y el valor de referencia del 3% del PIB, que penaliza las desviaciones presupuestarias de forma proporcional a su gravedad.

Cada año de subsistencia del déficit excesivo permite al Consejo imponer depósitos adicionales, teniendo en cuenta que ni éstos ni el inicial pueden superar individualmente el límite máximo del 0,5% del PIB. A los dos años, el Consejo decidirá la conversión de los depósitos en multas, que no serán devueltas al Estado incumplidor. Los depósitos, los intereses que éstos devenguen y las multas se abonan a la Comisión y constituyen, según el artículo 13 del Reglamento, recaudaciones del presupuesto general de las CE, que se reparten entre los Estados miembros participantes en la fase final de la UEM sin déficit excesivo de forma proporcional a su parte alícuota en los PNB de los Estados miembros. Se trata de una sanción tan dura que muchos autores consideran que ha sido establecida para disuadir a los Estados y no para ser aplicada¹⁸, ya que éstos difícilmente van a adoptar medidas tan

¹⁸ Según BEGG, «it is generally agreed that the ultimate sanctions in the SPG (fines for the delinquent Member States) are designed not to be used» (I. BEGG: «Hard and soft economic policy coordination under EMU: problems, paradoxes and prospects», London School of Economics/ Harvard Center for European Studies, *Working Paper Series* núm. 103, 2003, pg. 8, disponible en <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/BeggHardEMU.pdf>). CARREAU opina que «(...) on ne peut pas s'empêcher de noter la nature profondément novatrice –si ce n'est irréaliste– des sanctions retenues. En effet, imposer des amendes à une collectivité publique gérant mal ses finances ne relève d'aucun précédent connu ni au sein d'un État fédéral ni même d'un État unitaire, sans parler bien entendu de l'ordre international. Comment raisonnablement penser qu'elles seront un jour mises en oeuvre à l'encontre d'un État membre?» (D. CARREAU: «Union économique et monétaire», *Juris-Classeur Europe*, Fascículo 1811, 1999, pg. 10). ANGEL afirma que «À l'image d'une bombe atomique, le pacte était une arme de dissuasion budgé-

drásticas contra uno de ellos cuando cualquiera puede ser destinatario en el futuro de este tipo de sanciones si su situación presupuestaria empeora¹⁹.

Las decisiones u omisiones de las instituciones relativas a la imposición de estas sanciones sí están sometidas al control del TJCE y pueden ser objeto de recursos de anulación o de recursos por omisión. De la misma forma, es factible un recurso por incumplimiento contra un Estado miembro que infrinja el apartado 11 del artículo 104 y el Reglamento núm. 1467/97.

II. LA APLICACIÓN DEL PEC ORIGINAL: UN BALANCE CONTRADICTORIO

Los años iniciales de aplicación del PEC no fueron problemáticos porque la buena coyuntura económica hizo que los Estados miembros no acumularan déficit excesivos después del significativo esfuerzo de saneamiento presupuestario llevado a cabo para cumplir con el criterio de convergencia establecido para el paso a la fase final de la UEM. Sin embargo, el cambio de coyuntura económica acaecido en 2001 provocó una inversión de la situación y la situación presupuestaria de varios Estados comenzó a deteriorarse seriamente. Así, comenzaron a incoarse los primeros procedimientos de control de déficit excesivos en 2002, que se han ido multiplicando en los años posteriores por la degradación continuada de las finanzas públicas de la mayoría de los Estados.

La eficacia del PEC original se ha resentido notablemente con la multiplicación de los procedimientos de control de déficit excesivos y con las dificultades encontradas por algunos Estados como Alemania, Francia, Portugal o Grecia para llevar a cabo los ajustes presupuestarios exigidos por la aplicación del PEC.

En este contexto difícil, se han multiplicado las críticas de los economistas respecto a la adecuación del PEC original a la lógica económica.

A) Procedimientos incoados

Durante la segunda fase de la UEM, los Estados miembros de la UE llevaron a cabo un notable esfuerzo de saneamiento de sus finanzas públicas para poder acceder a la fase final de la UEM. En efecto, desde 1993 hasta 1998 los criterios de convergencia del déficit público inferior al 3% del PIB y de la deuda pública inferior al 60% del PIB o disminuyendo hacia dicho porcentaje constituyeron un acicate para la mejora de las finanzas públicas, pese a que la única sanción que suponía su incumplimiento era la de no

taire dont les mécanismes de sanction devaient être suffisamment désagréables pour conduire les États membres à amender leur comportement financier. Jamais un État en temps de paix ne s'était vu infligé une amende de plusieurs dixièmes de points de PIB. Que l'imposition d'amendes ait été sérieusement envisagée n'est assurément pas un signe de bonne santé du pacte» (B. ANGEL: «Le pacte de stabilité est-il mort», *RMCUE*, núm. 476, marzo de 2004, pg. 149).

¹⁹ J.-V. LOUIS: «The Economic...», *op. cit.*, pg. 578.

pasar a la fase definitiva de la UEM. En este período se pasó de una media de déficit público en los Estados miembros del 5% del PIB en 1992 hasta un 2,5% en 1997, aunque la deuda pública se incrementó pasando de una media del 57% del PIB al 71% del PIB²⁰.

En 1997 se adoptó el PEC para reforzar el control del endeudamiento de las administraciones públicas y los déficit públicos de los Estados miembros continuaron descendiendo debido, en gran parte, a la buena coyuntura económica del período 1997-2000 y a ingresos extraordinarios como la venta de licencias de telefonía. En el año 2000, se registró en los 15 Estados de la UE un superávit de un 1% del PIB, procedente básicamente del aumento de los ingresos más que de reducciones del gasto público. Durante este período no se plantearon problemas en la aplicación del PEC²¹.

El cambio de coyuntura económica que se produjo en 2001 conllevó, como era lógico, una modificación en la situación de las finanzas públicas de los Estados miembros, comenzando a aumentar los déficit públicos y empeorando progresivamente la situación hasta 2004, año en que la media de déficit de los Estados de la UE ha sido del 2'9%, superior a la de 1997, por lo que todos los esfuerzos de saneamiento han quedado eliminados. En este contexto de degradación progresiva de las finanzas públicas, la aplicación del PEC ha resultado, como era de esperar, mucho más problemática y compleja²².

En lo que respecta al mecanismo de alerta rápida (*early warning*)²³, que constituye el componente preventivo del PEC, la Comisión activó dos procedimientos en 2002 contra Portugal²⁴ y Alemania²⁵, que el Consejo cerró sin

²⁰ G. LANGENUS: «Le pacte de stabilité et de croissance: une histoire mouvementée», *Revue Economique*, 2005, núm. III, Banque Nationale de Belgique, pgs. 71 y ss.

²¹ E. FLORES, G. GIUDICE, A. TURÍN: «The framework for fiscal policy in EMU: What future after five years of experience?», *European Economy, Economic Papers* núm. 223, marzo de 2005 (<http://www.europa.eu.int/comm/economy—finance/publications/economic—papers/2005/ecp223en.pdf>).

²² LANGENUS afirma que «L'entrée en vigueur du pacte de stabilité et croissance [...] n'a nullement eu l'effet escompté sur la politique budgétaire de tous les Etats membres. Il est évidemment difficile d'estimer si le dérapage budgétaire aurait été encore plus important sans l'entrée en vigueur du pacte. Quoi qu'il en soit, l'introduction de règles budgétaires plus strictes s'est accompagnée d'un assouplissement clair et marqué des politiques budgétaires» (G. LANGENUS: *op. cit.*, pg. 74).

²³ La información actualizada de todos estos procedimientos puede consultarse en la página de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, en la siguiente dirección <http://www.europa.eu.int/comm/economy—finance/about/activities/sgp/proceduresew—en.htm>.

²⁴ Durante el año 2001 el déficit presupuestario portugués alcanzó el 2,2% del PIB, lo que constituía el doble del objetivo consignado en el programa de estabilidad actualizado de enero de 2001 (1,1% del PIB). La Comisión propuso iniciar el procedimiento de alerta rápida, pero el Consejo, en su reunión del 12 de febrero de 2002, no aceptó la propuesta, habida cuenta del firme compromiso del Gobierno portugués de llegar a más tardar en 2004 a un presupuesto equilibrado. Véase el Dictamen del Consejo, de 12 de febrero de 2002, en relación con el programa de estabilidad actualizado de Portugal para el período 2001-2005 (*DO C* 51 de 26.02.2002, pg. 8).

²⁵ La Comisión propuso iniciar el procedimiento de alerta rápida porque el déficit alemán alcanzó el 2,7% del PIB en 2001, rebasando ampliamente el objetivo previsto en

LA REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

hacer recomendaciones. En 2003, la Comisión inició un procedimiento de alerta rápida contra Francia²⁶, en el que sí adoptó recomendaciones el Consejo, y en 2004 el procedimiento incoado contra Italia²⁷ se cerró sin recomendaciones.

En lo que respecta a los procedimientos por déficit excesivo, su número ha aumentado de forma preocupante desde 2002, existiendo en 2005 trece Estados contra los que se han activado procedimientos por déficit excesivo²⁸. En lo que respecta a países que no forman parte de la zona euro, en 2004 se iniciaron procedimientos contra el Reino Unido²⁹ y seis Estados de reciente adhesión (Chipre, Hungría, Eslovaquia, Malta, Polonia y República Checa³⁰,

la actualización de su programa de estabilidad de octubre de 2000 (1,5% del PIB). No obstante, el Consejo en su reunión de 12 de febrero de 2002 rechazó la propuesta de la Comisión, como consecuencia del compromiso político del Gobierno alemán de velar por que no se rebase el valor de referencia y del compromiso firme de llegar a una posición presupuestaria próxima al equilibrio a más tardar en 2004. Véase el Dictamen del Consejo, de 12 de febrero de 2002, en relación con el programa de estabilidad actualizado de Alemania para el período 2001-2005 (*DO C* 51 de 26.02.2002, pg. 1).

²⁶ Como consecuencia del aumento del déficit presupuestario francés en 2002 (2,7% del PIB en lugar del 1,4% anunciado en el programa de estabilidad de 2001) y del riesgo de superación del valor de referencia del 3% en 2003, la Comisión inició el procedimiento de alerta rápida en noviembre de 2002 y el Consejo envió recomendaciones al Gobierno francés el 21 de enero de 2003 para que adoptase las medidas adecuadas para evitar que el déficit superase el valor de referencia en 2003, así como las medidas para reducir el déficit presupuestario estructural un 0,5% al año, a fin de llegar a una posición presupuestaria de proximidad al equilibrio o superávit en 2006. Véase la Recomendación del Consejo, de 21 de enero de 2003, relativa a la activación del mecanismo de alerta rápida con relación a Francia a fin de prevenir un déficit excesivo (*DO L* 34 de 11.02.2003, pg. 18).

²⁷ En abril de 2004, la Comisión propuso el envío de un aviso de alerta rápida a Italia, porque existía el riesgo de que el déficit previsto de un 2'2% se elevara en 2004 a un 3'2%. El Consejo en su reunión de 5 de junio de 2004 decidió cerrar el procedimiento y no dirigir ninguna recomendación a Italia, tras los compromisos de recortes presupuestarios contraídos por el gobierno italiano.

²⁸ La información actualizada de estos procedimientos puede consultarse en la página de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, en la siguiente dirección <http://www.europa.eu.int/comm/economy—finance/about/activities/sgp/procedures—en.htm>.

²⁹ En el año fiscal 2003/2004 el Reino Unido tuvo un déficit del 3'2% del PIB, pero la Comisión entendió que era temporal y, tras la consulta al Comité Económico y Financiero, no presentó dictamen al Consejo. En el año fiscal 2004/2005, el déficit ha continuado en el 3'2%, pero la situación económica del Reino Unido se ha deteriorado al reducirse su crecimiento y, aunque el porcentaje de deuda se sitúa en el 40'8 del PIB, la Comisión ha iniciado el procedimiento de déficit mediante el informe *ex* artículo 104.3 de 21 de septiembre de 2005 (*Notade Prensa de la Comisión IP/05/1168*, de 21 de septiembre de 2005).

³⁰ De los diez Estados que se incorporaron a la UE el 1 de mayo de 2004, seis de ellos hacen frente a procedimientos de control presupuestario, en concreto, se trata de Malta, Chipre y de los cuatro países más grandes de la Europa Central y Oriental (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia). Respecto a estos seis Estados, la situación de déficit excesivo fue declarada mediante:

–Decisión 2005/182/CE del Consejo, de 5 de julio de 2004, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Eslovaquia (*DO L* 62, de 9.03.2005, pg. 16).

para los que la prohibición de déficit excesivo es una obligación de comportamiento que no genera la imposición de sanciones y constituye un criterio de convergencia, sin duda el más difícil de cumplir, para su paso a la fase final de la UEM³¹.

Respecto a los Estados de la zona euro, la Comisión activó el procedimiento de control en 2002 contra Portugal y Alemania, en 2003 contra Francia, en 2004 lo ha iniciado contra Países Bajos y Grecia, y en 2005 lo ha hecho contra Italia³². Seguidamente analizaré estos procedimientos, que pueden dar lugar a la imposición de sanciones, porque la prohibición de déficit excesivo es una obligación de resultado para los Estados de la zona euro, como ya se ha dicho, y su examen resulta muy interesante para verificar la aplicación del PEC realizada por las instituciones comunitarias.

1. *Los procedimientos contra Grecia y Portugal*

En lo que respecta a Grecia, la aplicación del procedimiento ha sido notablemente polémica. Mediante la Decisión 2004/917/CE³³, el Consejo consi-

–Decisión 2005/183/CE del Consejo, de 5 de julio de 2004, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Polonia (*DO L 62*, de 9.03.2005, pg. 18).

–Decisión 2005/184/CE del Consejo, de 5 de julio de 2004, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Chipre (*DO L 62*, de 9.03.2005, pg. 19).

–Decisión 2005/185/CE del Consejo, de 5 de julio de 2004, relativa a la existencia de un déficit excesivo en República Checa (*DO L 62*, de 9.03.2005, pg. 20).

–Decisión 2005/186/CE del Consejo, de 5 de julio de 2004, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Malta (*DO L 62*, de 9.03.2005, pg. 21).

–Decisión 2004/918/CE del Consejo, de 5 de julio de 2004, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Hungría (*DO L 389*, de 30.12.2004, pg. 27).

Junto con estas decisiones, el Consejo les dirigió recomendaciones a estos países para que eliminarán progresivamente sus déficit excesivos en un período de tiempo variable según la situación presupuestaria de cada Estado (Chipre en 2005, Malta en 2006, Polonia y Eslovaquia en 2007, y la República Checa y Hungría en 2008). En una comunicación de diciembre de 2004 [*SEC (2004) 1630 final de 22 de diciembre de 2004*], la Comisión ha concluido que todos estos países, excepto Hungría, estaban cumpliendo adecuadamente sus respectivas sendas de ajuste presupuestario. En el caso de Hungría, la trayectoria de ajuste se ha incumplido y el Consejo le ha dirigido dos nuevas Recomendaciones *ex* artículo 104.7, que tampoco han sido aplicadas adecuadamente por las autoridades húngaras, con lo que el déficit en 2005 se situará en el 6'1% del PIB en lugar del 3'6% previsto y en 2006 alcanzará el 5'2% y no el 2'9%. Por ello, el Consejo le ha dirigido dos Recomendaciones *ex* artículo 104.8, la última de 20 de octubre de 2005 (<http://www.europa.eu.int/comm/economy—finance/about/activities/sgp/edp/edphu—en.htm>).

³¹ M. LÓPEZ ESCUDERO: «La ampliación de la zona euro desde una perspectiva jurídica», *RDCE*, núm. 21, mayo-agosto 2005, pgs. 405 y ss.

³² Para un análisis jurídico de estos procedimientos, véanse los trabajos de F. AMTENBRINK, J. DE HAAN: «Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility», *CMLRev.* 2003, núm. 5, pgs. 1089 y ss.; C. MOREIRO GONZÁLEZ: «Eclecticism jurídico y dogmatismo económico: el dilema de la disciplina presupuestaria en la UEM», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 234, noviembre-diciembre 2004, pgs. 15 y ss.

³³ Decisión del Consejo 2004/917/CE, de 5 de julio de 2004, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Grecia (*DO L 389*, de 31.12.2004, pg. 12).

deró que Grecia se encontraba en situación de déficit excesivo, de conformidad con el artículo 104.6, y le dirigió una Recomendación el 5 de julio de 2004, *ex* artículo 107.4, para que pusiera fin a su déficit excesivo en 2005. No obstante, en septiembre de 2004, los datos comunicados por el Gobierno griego fueron revisados y se descubrió que el déficit era muy superior al declarado, alcanzando probablemente el 5,5% del PIB en 2005. Por ello, el Consejo adoptó, con base en el artículo 104.8, la Decisión 2005/334/CE³⁴, constatando que Grecia no había adoptado las medidas efectivas contempladas en la Recomendación del Consejo. Con posterioridad, la Decisión 2005/441/CE³⁵ contiene la advertencia dirigida a Grecia para que ponga fin a su situación de déficit excesivo, llevando a cabo una ejecución rigurosa del presupuesto de 2005 y aplicando en 2006 medidas de ajuste con una reducción mínima del 0'6% del PIB, todo ello acompañado con el deber de presentar informes semestrales a la Comisión sobre los avances realizados. En abril de 2005, la Comisión ha evaluado la situación de Grecia y ha concluido que se van adoptando las medidas aconsejadas en la Decisión y que, según su programa de estabilidad 2004-2007, el déficit público griego bajará desde el 6'1% de 2004, al 3'7% en 2005 y al 2'9% en 2006³⁶. Esta valoración positiva, aunque con prevenciones, ha sido aceptada por el Consejo en su dictamen sobre el programa de estabilidad heleno³⁷.

Portugal es, también, otro Estado que ha tenido y tiene una deficiente situación presupuestaria y al que se le ha aplicado el procedimiento de control de los déficit excesivos. A raíz de la auditoría encargada por el nuevo Gobierno portugués en 2002, el déficit presupuestario de 2001 se revisó al alza para alcanzar el 4,1% del PIB, haciendo de Portugal el primer Estado miembro que rebasaba el valor de referencia del 3% del PIB. En octubre de 2002, la Comisión analizó la situación presupuestaria de Portugal³⁸ y activó el pro-

³⁴ Decisión 2005/334/CE del Consejo, de 18 de enero de 2005, por la que se establece, en virtud del artículo 104, apartado 8, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, si la República Helénica ha tomado medidas eficaces para seguir las recomendaciones formuladas por el Consejo de conformidad con el artículo 104, apartado 7, de dicho Tratado (*DO L 107* de 28.04.2005 pg. 24).

³⁵ Decisión 2005/441/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, por la que se formula una advertencia a Grecia para que, de conformidad con el artículo 104, apartado 9, del Tratado CE, adopte las medidas dirigidas a la reducción del déficit que se consideren necesarias para poner remedio a la situación de déficit excesivo (*DO L 153*, de 16 de abril de 2005, pg. 29).

³⁶ Véase la nota de prensa de la Comisión *IP/05/390*, de 6 de abril de 2005.

³⁷ Dictamen del Consejo, de 12 de abril de 2005, en relación con el programa de estabilidad actualizado de Grecia 2004-2007 (*DO C 120*, de 20 de abril de 2005, pg. 7).

³⁸ En su informe *ex* artículo 104.3, la Comisión considera que:

—una parte de la revisión del déficit (alrededor del 1%) se debía a la modificación de la contabilidad para ajustarse a las definiciones comunitarias (cambios estadísticos), pero el resto de la revisión se debía a una subestimación de los ingresos fiscales, a una ejecución laxa del presupuesto, a un aumento de los gastos y a una situación económica menos favorable de lo previsto.

—la proporción de la deuda pública global seguía una tendencia creciente, previéndose que se situase ligeramente por debajo del valor de referencia del 60% del PIB en 2002.

cedimiento, de forma que el Consejo constató la existencia de un déficit excesivo en Portugal mediante la Decisión 2002/923/CE³⁹ y le dirigió al Gobierno portugués una Recomendación *ex* artículo 104.7 con varias medidas para que pusiera fin a la situación de déficit excesivo a más tardar el 31 de diciembre de 2002 y redujese el déficit público por debajo del valor del 3% en 2003. El déficit público de Portugal se mantuvo en 2002 y 2003 por debajo del límite máximo del 3% del PIB. La Comisión recomendó y el Consejo decidió, de conformidad con el artículo 104.12, finalizar el procedimiento de control presupuestario contra Portugal mediante la Decisión 2005/135/CE⁴⁰.

2. *El caso holandés*

Un supuesto de aplicación exitosa del procedimiento de control presupuestario antes de su reforma es el de los Países Bajos. En efecto, el Consejo declaró la existencia de déficit excesivo en los Países Bajos mediante la Decisión 2005/136/CE⁴¹, porque el déficit de las administraciones públicas alcanzó el 3,2% del PIB en 2003 a pesar de las importantes medidas adicionales de ahorro adoptadas por las autoridades, debido principalmente a los efectos del descenso de la actividad económica. El exceso del déficit no obedecía a un acontecimiento inhabitual sobre el que no tenían ningún control las autoridades neerlandesas, ni a una grave recesión económica (caída anual del PIB real del 2% como mínimo) y tampoco era de carácter temporal. Aunque la ratio de deuda era del 56,3% del PIB para 2004, la Comisión activó el procedimiento y el Consejo declaró a Países Bajos en situación de déficit excesivo. En aplicación del artículo 104.7, el Consejo hizo una Recomendación⁴² para que los Países Bajos eliminaran su déficit excesivo a más tardar para finales de 2005, sugiriendo al Gobierno neerlandés la adopción para 2005 de medidas correctoras, de carácter principalmente estructural, por un importe al menos equivalente a medio punto porcentual del PIB. Por otra parte, el Consejo instaba a las autoridades neerlandesas a garantizar que el saneamiento presupuestario hacia una situación de proximidad al equilibrio o superávit se prosiguiera, en particular, mediante una reducción del déficit ajustado en función del ciclo de como

—el déficit de 2001 no era el resultado de una recesión severa (la tasa de crecimiento ascendía al 1,7%) o de otros factores fuera del control de las autoridades portuguesas.

³⁹ Decisión del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, sobre la existencia de un déficit excesivo en Portugal – Aplicación del párrafo 6 del artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO L 322, de 27.11.2002, pg. 30).

⁴⁰ Decisión 2005/135/CE del Consejo, de 11 de mayo de 2004, por la que se deroga la Decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo en Portugal (DO L 047, de 18.02.2005 pg. 24).

⁴¹ Decisión 2005/136/CE del Consejo, de 2 de junio de 2004, relativa a la existencia de un déficit excesivo en los Países Bajos (DO L 047, de 18.02.2005 pg. 26).

⁴² Recomendación del Consejo de 2 de junio de 2004 encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo en los Países Bajos (<http://register.consilium.eu.int/pdf/es/04/st13/st13769.es04.pdf>).

mínimo 0,5 puntos porcentuales del PIB al año, incluso una vez que se hubiese corregido el déficit excesivo.

Los Países Bajos adoptaron medidas eficaces de reducción del déficit y el Consejo, en aplicación del artículo 104.12, adoptó la Decisión 2005/729/CE⁴³ para terminar el procedimiento. Países Bajos redujeron en 2004 el déficit de las administraciones públicas al 2,3% del PIB, además de proseguir el saneamiento fiscal en forma de substanciales medidas de ahorro, en parte contenidas en el presupuesto para 2004 y en parte decididas en las medidas adicionales de saneamiento presentadas el 14 de abril de 2004. Por otro lado, unos ingresos tributarios superiores a los previstos y el aumento de ingresos procedente de la venta de gas natural como consecuencia de los mayores precios del petróleo contribuyeron a reducir el déficit. Para 2005, las previsiones contemplaban una nueva reducción del déficit de las administraciones públicas hasta el 2,0% del PIB, que respondería en gran parte a medidas de ahorro, principalmente de carácter estructural, por un importe total equivalente al 0,5% del PIB. Para 2006, las previsiones apuntaban a una continuación de la disminución del déficit, hasta el 1,6% del PIB, lo que reflejaría el carácter duradero de la corrección del déficit presupuestario. Además, la ratio de deuda pública se mantuvo por debajo del valor de referencia del 60% del PIB en 2004 y continuará así en 2005 y 2006.

3. Los déficits de Alemania y Francia: la sentencia de 13 de julio de 2004

Sin duda, el supuesto más conflictivo de aplicación del PEC original fue el de los procedimientos contra Francia y Alemania, por tratarse de los dos países con mayor poder económico y, también, político de la UE.

El procedimiento contra Alemania se inició en noviembre de 2002 y se tradujo en la adopción de la Decisión 2003/89/CE⁴⁴, mediante la cual el Consejo en aplicación del artículo 104.6, sobre la base de una recomendación de la Comisión, decidió que en este Estado miembro existía un déficit excesivo. De conformidad con el artículo 104.7, el Consejo recomendó⁴⁵ al Gobierno alemán que pusiera fin a este déficit lo antes posible mediante la aplicación de diversas medidas, que debían adoptarse antes del 21 de mayo de 2003. En ese momento las medidas adoptadas por la Alemania se consideraron eficaces y se suspendió tácitamente el procedimiento. No obstante, la situación económica y presupuestaria de Alemania empeoró y la Comisión consideró que las medidas adoptadas para seguir la recomendación

⁴³ Decisión 2005/729/CE del Consejo, de 7 de junio de 2005, por la que se deroga la Decisión 2005/136/CE relativa a la existencia de un déficit excesivo en los Países Bajos (*DO L 274 de 20.10.2005* pg. 89).

⁴⁴ Decisión 2003/89/CE, de 21 de enero de 2003, sobre la existencia de un déficit excesivo en Alemania – Aplicación del apartado 6 del artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (*DO L 34 de 11.12.2003*, pg. 16).

⁴⁵ Recomendación del Consejo, de 21 de enero de 2003, con objeto de poner término a la situación de déficit público excesivo en Alemania – Aplicación del apartado 7 del artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (<http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/st05/st05540es03.pdf>).

dirigida por el Consejo con arreglo al artículo 104.7 eran inadecuadas, por lo que el 18 de noviembre de 2003 remitió al Consejo una recomendación de Decisión con arreglo al artículo 104.8, para que declarase que las medidas adoptadas por Alemania para poner remedio a la situación de déficit excesivo eran insuficientes. Ese mismo día, la Comisión recomendó al Consejo que, de conformidad con el artículo 104.9, decidiera formular una advertencia a Alemania para que adoptase las medidas dirigidas a la reducción del déficit. Le recomendaba, en especial, que requiriera a dicho Estado miembro para que pusiera fin a su situación de déficit excesivo a más tardar en 2005 y lograra en 2004 una reducción anual de su déficit ajustado en función del ciclo equivalente al 0,8% de su PIB.

En lo que respecta a la República Francesa, el procedimiento de déficit excesivo se inició en abril de 2003, dando lugar a la Decisión 2003/487/CE⁴⁶, mediante la cual el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, decidió que en Francia existía un déficit excesivo. De conformidad con el artículo 104.7 y con el artículo 3.4 del Reglamento núm.1467/97, recomendó⁴⁷ al Gobierno francés que pusiera fin a este déficit lo antes posible y, a más tardar, en el ejercicio 2004, mediante la aplicación de diversas medidas, que debían adoptarse antes del 3 de octubre de 2003. El 8 de octubre de 2003 la Comisión dirigió al Consejo una recomendación de Decisión con arreglo al artículo 104.8, para que declarase que Francia no había adoptado ninguna medida efectiva en respuesta a las recomendaciones formuladas por el Consejo con arreglo al artículo 104.7. El 21 de octubre de 2003, la Comisión recomendó al Consejo que, de conformidad con el artículo 104.9, formulase una advertencia a la República Francesa para que adoptase las medidas dirigidas a la reducción del déficit. Le recomendaba, en especial, que requiriera a dicho Estado miembro para que pusiera fin a su situación de déficit excesivo a más tardar en 2005 y lograra en 2004 una reducción anual del déficit ajustado en función del ciclo equivalente al 1% de su PIB.

Estas propuestas de la Comisión abrían la puerta, en caso de adopción por el Consejo, a la aplicación de las duras sanciones contempladas en el artículo 104.11. Con esta perspectiva, en su reunión de 25 de noviembre de 2003 el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros no alcanzó la mayoría necesaria de votos para adoptar las decisiones recomendadas por la Comisión respecto a Alemania y a Francia en aplicación de los apartados 8 y 9 del artículo 104. Sin embargo, el Consejo utilizó las normas de votación relativas a las decisiones *ex* artículo 104.9 para adoptar dos actos atípicos de contenido similar respecto a ambos Estados miembros, a los que denominó

⁴⁶ Decisión 2003/487/CE, de 3 de junio de 2003, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Francia – Aplicación del apartado 6 del artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (*DO L* 165, pg. 29).

⁴⁷ Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2003, a Francia encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo – Aplicación del apartado 7 del artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (<http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/st10/st10125es03.pdf>).

«Conclusiones del Consejo sobre la evaluación de las acciones emprendidas por [Francia y Alemania, respectivamente] para responder a las recomendaciones del Consejo con arreglo al 104.7 TCE y estudio de nuevas medidas dirigidas a la reducción del déficit para poner remedio a la situación» («Conclusiones del Consejo», en lo sucesivo).

En el apartado 1 de dichas Conclusiones, enumera los elementos que se tuvieron en cuenta para evaluar la situación presupuestaria del Estado miembro afectado. En el apartado 2, el Consejo toma nota de que el Estado miembro afectado ha adoptado varias medidas tras la recomendación que se le había dirigido con arreglo al artículo 104.7. En el apartado 3, «*acoge positivamente el compromiso público [del Estado miembro afectado] de aplicar todas las medidas necesarias para garantizar que el déficit sea inferior al 3% del PIB a más tardar en 2005*». En el apartado 4, el Consejo formula recomendaciones al Estado miembro afectado «*a la luz de la Recomendación de la Comisión y de los compromisos asumidos por [dicho Estado miembro]*». Las recomendaciones se refieren, en particular, a la reducción anual del déficit en 2004 y 2005 y al mantenimiento de la consolidación presupuestaria en los años posteriores a 2005. El Consejo también recomienda al Estado miembro afectado que «*ponga fin a la actual situación de déficit excesivo lo más rápidamente posible y, a más tardar, en 2005*». En los apartados 5 y 6 se confirma la voluntad de no adoptar la decisión *ex* artículo 104.9 y de suspender los procedimientos iniciados contra Francia y Alemania, aunque éstos se reiniciarían en caso de incumplimiento de los compromisos de ambos Estados.

Contra estas Conclusiones del Consejo, la Comisión interpuso un recurso de anulación resuelto por la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de julio de 2004⁴⁸. El TJCE anula las Conclusiones del Consejo adoptadas en relación con Francia y con Alemania, porque contienen una decisión de suspensión del procedimiento de déficit excesivo y una decisión de modificación de las recomendaciones adoptadas anteriormente por el Consejo con arreglo al artículo 104.7.⁴⁹ En lo que respecta a la suspensión de los procedimientos contra Alemania y Francia decidida en las Conclusiones del Consejo, el TJCE considera que infringe los artículos 104TCE y 9 del Reglamento núm. 1467/97, que sólo prevén la suspensión de un procedimiento por déficit excesivo si el Estado miembro afectado adopta medidas adecuadas en respuesta a una recomendación dirigida con arreglo al artículo 104.7 o a una advertencia formulada con arreglo al artículo 104.9. El Tribunal admite que puede existir una suspensión de hecho si el Consejo, tras recibir una recomendación de la Comisión, no llega a adoptar una decisión por no haberse reunido la mayoría necesaria. Pero las Conclusiones del Consejo controvertidas no se limitan a constatar esta

⁴⁸ Sentencia de 13 de julio de 2004, Comisión Consejo (C-27/04, aún no publicada en la *Recopilación*).

⁴⁹ Para un análisis más exhaustivo de esta sentencia, me remito a mi trabajo M. LÓPEZ ESCUDERO: «El Pacto de Estabilidad ante el Tribunal de Justicia (Comentario de la Sentencia de 13 de julio de 2004, Comisión/Consejo)», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 13 enero-marzo de 2005, pgs. 61 y ss.

suspensión *de facto*⁵⁰, sino que la supeditan al respeto de los compromisos en materia de reducción de déficit por parte del Estado miembro afectado.

Por otra parte, las Conclusiones del Consejo también modifican las recomendaciones adoptadas por el Consejo con arreglo al artículo 104.7 en contravención de los apartados 7 y 13 del artículo 104, según los cuales estas recomendaciones del artículo 104.7 sólo pueden ser adoptadas sobre la base de una recomendación de la Comisión, cuyo contenido no vincula al Consejo. No obstante, cuando ha adoptado recomendaciones con arreglo al artículo 104.7, el Consejo no puede, según el TJCE, modificarlas posteriormente sin una nueva recomendación de la Comisión, ya que ésta tiene el derecho de iniciativa en el marco del procedimiento de déficit excesivo.

La sentencia del TJCE resuelve este complejo asunto de forma equilibrada⁵¹, reafirmando, por una parte, el poder de iniciativa de la Comisión en el marco del procedimiento de control de los déficit excesivos y reconociendo, por otra parte, un margen muy amplio de apreciación al Consejo a la hora de adoptar las decisiones en este procedimiento. Este poder del Consejo queda señalado en el apartado 76 de la sentencia («*la responsabilidad de hacer cumplir la disciplina presupuestaria a los Estados miembros reside esencialmente en el Consejo*») y en el apartado 90 («*Dado que la Comisión le somete recomendaciones y no propuestas en el sentido del artículo 250CE, el Consejo, basándose en una apreciación diferente de los datos económicos pertinentes, de las medidas que se deben adoptar y del calendario que ha de respetar el Estado miembro afectado, puede modificar el acto recomendado por la Comisión si se reúne la mayoría necesaria para la adopción de dicho acto*»).

La reacción de la Comisión a esta sentencia se materializó en la Comunicación de 14 de diciembre de 2004⁵², en la que, teniendo en cuenta la situación excepcional creada por la sentencia del TJCE y las consecuencias de las Conclusiones del Consejo antes de su anulación, considera que una reso-

⁵⁰ En el apartado 90 de la sentencia, el TJCE elude analizar el alcance de esta suspensión de hecho por ausencia de decisión del Consejo, afirmando que «*no se pronuncia sobre la cuestión de si, con arreglo al artículo 104CE, apartado 9, el Consejo podría estar obligado a adoptar una decisión cuando el Estado miembro persista en no seguir sus recomendaciones con arreglo al artículo 104CE, apartado 7, cuestión sobre la que no ha de pronunciarse en el marco del presente procedimiento*».

⁵¹ Véanse los comentarios de B. DUTZLER, A. HABLE: «The European Court of Justice and the Stability and Growth Pact – Just the Beginning?», *European Integration Online Papers*, vol. 9 (2005), núm. 5 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-005a.htm>); F. CHALTIEL: «Le Pacte de stabilité, entre exigences juridiques et pragmatisme politique», *RMCUE*, núm. 481, septiembre de 2004, pgs. 509 y ss.; A. OLESTI RAYO: «El incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Comentario a la Sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004, Comisión contra Consejo, asunto C-27/04», *Revista General de Derecho Europeo*, 2005, núm. 6, portal jurídico Iustel <http://www.iustel.com>.

⁵² Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la situación de Alemania y Francia en relación con sus obligaciones en el marco del procedimiento de déficit excesivo tras la sentencia del Tribunal de Justicia, *Documento COM (2004) 813 final*, de 14.12.2004, disponible en (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com2004/com2004—0813es01.pdf>).

lución satisfactoria de los problemas presupuestarios de Alemania y de Francia en el marco del PEC requiere que la evaluación de las medidas tomadas para corregir el déficit excesivo se realice tomando el plazo de 2005 como referencia y no el año 2004, como había propuesto la propia Comisión en sus recomendaciones. Además, la Comunicación analiza la situación presupuestaria de Francia y de Alemania y sus posibilidades de reducir por debajo del 3% del PIB sus déficit públicos, llegando la Comisión a la conclusión de que «*las medidas adoptadas por las autoridades (francesas/alemanas) son ampliamente compatibles con una corrección del déficit excesivo en 2005 a más tardar*», según la información disponible y las medidas detalladas en los planes presupuestarios para 2005 de ambos países. Por ello, la Comisión concluye que «*por ahora no se requieren nuevas medidas en el marco de los procedimientos de déficit excesivo contra Alemania y contra Francia*», no siendo necesario reanudar la aplicación de dichos procedimientos. La decisión de la Comisión de no reiniciar el procedimiento contra Francia y Alemania fue, como era lógico, aceptada por el Consejo en su reunión de 18 de enero de 2005⁵³.

Las conclusiones del Consejo de noviembre de 2003, la posterior sentencia del TJCE y la comunicación de la Comisión de diciembre de 2004 suponen para muchos la muerte del PEC original, ante la imposibilidad de aplicarlo a los dos países con las mayores economías de la zona euro, Francia y Alemania, pese a que sus finanzas públicas los colocan en situación de déficit excesivo durante tres años consecutivos, ya que en Francia el déficit ha sido del 3,2% en 2002, del 4,2% en 2003 y del 3,6% en 2004, y en Alemania ha sido del 3,8 en 2002, 4,1% en 2004 y del 3,7% en 2004. El déficit de ambos países no parece que vaya a ser inferior al 3% en 2005 y habrá que ver las actuaciones que incoa la Comisión con el nuevo PEC respecto a estos dos países. En cualquier caso, el desarrollo de los procedimientos contra Alemania y Francia pone de relieve la dificultad para aplicar el PEC original en toda su extensión, debido a que la rigidez de su articulación jurídica choca con la lógica de la realidad económica.

B) Principales críticas al PEC

La necesidad de que existan normas de disciplina financiera y presupuestaria que limiten la competencia de los Estados sobre su política económica para que funcione la unión monetaria es indiscutida entre los economistas. La principal de estas normas es la que limita los déficit excesivos, cuya necesidad en el marco de la UEM ofrece pocas dudas desde la lógica económica⁵⁴.

⁵³ Comunicado de prensa del Consejo de la UE de 5283/05 (*Presse 6*), de 18 de enero de 2005.

⁵⁴ BCE: «La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *Boletín Mensual*, agosto de 2005, pgs. 70 y ss.; J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO: «La reforma de las reglas fiscales de la Unión Monetaria en perspectiva», septiembre de 2005 (<http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp050930—1.es.html>), pgs. 4 y ss.; L. PAPADEMOS: «The Political Economy of the Reformed Stability and Growth Pact. Implications for Fiscal and Monetary Policy», *BIS Review* 42/2005, pgs. 1 y ss.

En efecto, la finalidad del procedimiento de control presupuestario y del PEC es la corrección del denominado «sesgo deficitario» de la política presupuestaria, consistente en la inclinación de los gobiernos a gastar por encima de los ingresos actuales y a trasladar la carga resultante a los contribuyentes futuros. En los países de la UE fueron frecuentes hasta mediados de los años noventa déficit públicos del 4% y el 5% del PIB, cuya persistencia generó un incremento sustancial de la ratio de deuda pública sobre el PIB, que pasó del 35% en 1980 hasta alcanzar el 75% a mediados de los noventa. Los elevados niveles de déficit y de deuda públicos tienen una incidencia negativa sobre el crecimiento económico y el bienestar, ya que la necesidad de financiar un volumen significativo de deuda aumenta los tipos de interés y desincentiva la inversión privada, produciendo, a largo plazo, un menor crecimiento económico. Además, la deuda y los déficit elevados afectan a la política monetaria, ya que las expansiones fiscales impulsan la demanda interna y pueden generar presiones inflacionistas y, lo que es aún más preocupante, las políticas fiscales inapropiadas pueden socavar la confianza en una política monetaria orientada a la estabilidad.

En el seno de la UEM, el sesgo deficitario de la política presupuestaria puede verse exacerbado y son aún más necesarias las normas de disciplina presupuestaria. En efecto, la adopción del euro ha eliminado el riesgo de tipo de cambio y la prima de riesgo de tipo de interés, atemperando la disciplina que habitualmente ejercen los mercados financieros sobre las actuaciones presupuestarias de los gobiernos⁵⁵. Con el incremento de la integración de los mercados financieros nacionales debido a la UEM, los gobiernos pueden recurrir a un mercado de capitales más amplio y más líquido, que abarca toda la unión monetaria, en el que un gobierno que aumenta su déficit podrá financiar el gasto complementario con más facilidad porque el coste del endeudamiento adicional, plasmado en unos tipos de interés más elevados, se distribuye, al menos en parte, entre todos los países de la zona euro⁵⁶. Otra razón que justifica la existencia de normas presupuestarias

⁵⁵ Con mucha claridad explica FELDSTEIN «The reason for this bias is that the existence of a single currency for the entire Eurozone means that excessive fiscal deficits in any individual country do not cause the rise in that nation's interest rates or the change in its exchange rate that would occur in a country with its own currency. In short, there is no market feedback to discipline large budget deficits.

But cumulative deficits are harmful, not only to the countries that incur them but also to the other countries in the EMU. The value of the Euro and of the long-term real interest rate in the EMU countries will respond eventually to the size of the fiscal deficit and of the national debt in the Eurozone as a whole. Large cumulative deficits may also lead to increased pressure on the European Central Bank to permit higher inflation as a way of eroding the real value of those obligations.

A country that increases its own budget deficit contributes to this Eurozone problem but does not bear any disproportionate share of the adverse effect. This free rider problem becomes increasingly important as the number of countries in the European Economic and Monetary Union (the EMU) increases. It is this fiscal externality that justifies an agreement among the countries to limit their deficits» (M. FELDSTEIN: «The Euro and the Stability Pact», NBER Working Paper núm. 11249, abril de 2005, pg. 2).

⁵⁶ BCE: «La influencia de la política fiscal en la estabilidad macroeconómica y en los precios», *Boletín Mensual del BCE*, abril de 2004.

en la UEM, relacionada con la función estabilizadora de la política fiscal, es crear un margen para que la política presupuestaria estabilice el producto y evite las políticas procíclicas. Los estabilizadores automáticos, resultantes de las fluctuaciones cíclicas de los ingresos y del gasto público a lo largo del ciclo económico, son efectivos para suavizar las fluctuaciones del producto y de la demanda. En una unión monetaria, la importancia de estos estabilizadores automáticos es aún mayor ya que no es factible afrontar *per se* las fluctuaciones cíclicas que afectan a un país de la zona del euro, o bien a diversos países con distinta intensidad, mediante una política monetaria aplicable al conjunto de la zona. Para que los estabilizadores automáticos produzcan resultados satisfactorios es necesario contar con un margen de actuación suficiente en el terreno presupuestario.

Por tanto, la lógica económica exige en el seno de la UEM un procedimiento de control presupuestario y lo que ha generado controversia ha sido el contenido específico y la aplicación de estas normas, recogidas básicamente en el artículo 104 TCE, reforzado por el PEC.

Desde la óptica de los economistas⁵⁷, las críticas al PEC original han tenido su origen en tres constataciones de gran trascendencia. En primer lugar, el PEC no ha asegurado la disciplina presupuestaria que pretendía a través de una estricta sanción de los déficit excesivos, ya que muchos Estados miembros han incumplido el Pacto y se han visto sometidos a procedimientos de control presupuestario, es decir, el efecto disuasorio de éste ha sido escaso. El PEC no es garantía de estabilidad presupuestaria y su reforma no le hace perder credibilidad, porque la realidad lo había desacreditado previamente.

En segundo lugar, el PEC no ha favorecido una gestión económica contracíclica, ya que durante su aplicación no se han alcanzado déficit similares a los de la década de los ochenta en los Estados miembros, pero tampoco se ha aprovechado el período de buena coyuntura económica 1997/2000 para

⁵⁷ Entre la abundante bibliografía, véanse M. BRUNILA, M. BUTI, D. FRANCO (eds.): *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave, Saingstoke, 2002; M. BUTI, S. EIJJFINGER, D. FRANCO: «Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment», *Economic Papers núm. 180*, enero de 2003, disponible en <http://www.europa.eu.int/comm/economy—finance>; M. J. ARTIS: «The Stability and Growth Pact: Fiscal Policy in the EMU», en F. Breuss, G. Fink, S. Griller (eds.): *Institutional, Legal and Economic Aspects of the EMU*, Springer, Viena, 2002; R. BEETSMA, X. DEBRUN: «Implementing the Stability and Growth Pact». Enforcement and Procedural Flexibility», *CEPR Discussion Paper*, 2005; S. EIJJFINGER, J. DE HAAN: *European Monetary and Fiscal Policy*, OUP, Oxford, 2000; C. WYPLOSZ: «Fiscal Policy: Rules or Institutions?», paper preparado para el Grupo de Análisis Económico de la Comisión Europea, marzo de 2002, disponible en <http://www.europa.eu.int/comm/>; diversas contribuciones sobre la política económica en la UE contenidas en al obra de M. OREJA AGUIRRE (dir.): *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Dykinson, Madrid, 2002; H. DE SOUSA: What Stability Pact for Europe?, *Notre Europe*, diciembre de 2002, <http://www.notre-europe.asso.fr/pages/NoteIDS.htm>; A. VERDUN: «The Dog that Would Never Bite? The Past and Future of the SGP», en *Governing EMU: Political, Legal and Historical Perspectives*, EUI, Florencia, octubre de 2003.

generar excedentes con los que mitigar los efectos negativos sobre las finanzas públicas de la etapa de escaso crecimiento iniciada en 2001.

En tercer lugar, el PEC no ha favorecido la aplicación de reformas económicas estructurales con impacto sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, como es el caso de la reforma de los sistemas públicos de pensiones o de las inversiones.

Partiendo de estas deficiencias, los economistas han formulado diversas propuestas de modificación del PEC, que podemos sintetizar con Pisan-Ferry⁵⁸ en torno a las cuatro orientaciones siguientes:

–Mejora de las propiedades cíclicas del PEC incitando más a la disciplina en la fase ascendente del ciclo económico y flexibilizando su aplicación en la fase descendente de éste⁵⁹.

–Potenciación de la sostenibilidad a medio plazo y disminución de las restricciones a corto plazo, haciendo más hincapié en el criterio de la deuda que en el del déficit público a la hora de aplicar los procedimientos de control presupuestario⁶⁰.

–Adopción de una especie de regla de oro que excluya los gastos de inversión del cómputo del déficit⁶¹.

–Confiar el control de la política presupuestaria a instituciones nacionales independientes⁶².

III. EL ALCANCE DE LA REFORMA DEL PEC

El deterioro de la situación presupuestaria en muchos Estados miembros desde 2001 ha provocado, como hemos visto, innumerables dificultades en la aplicación del PEC original, que llegaron posiblemente a su punto álgido con la suspensión del procedimiento respecto a Francia y Alemania, que originó la sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004 y con la posterior aceptación por parte de la Comisión en su Comunicación de diciembre de 2004 de la situación fáctica resultante de las Conclusiones del Consejo anuladas por el TJCE. Por ello, las instituciones comunitarias y los Estados

⁵⁸ J. PISANI-FERRY: «La réforme du Pacte de stabilité: ni règles, ni discrétion?», *XVI Congrès des économistes belges de langue française*, Mons, 17.2.2005, disponible en <http://www.pisani-ferry.net>, pgs. 6 y 7.

⁵⁹ Véanse A. SAPIR y otros: *An agenda for a Growing Europe*, Oxford University Press, Londres, 2004.

⁶⁰ J. PISANI-FERRY: «Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals», paper preparado para el Grupo de Análisis Económico de la Comisión Europea, abril de 2002, disponible en <http://www.europa.eu.int/comm/>.

⁶¹ O. BLANCHARD, F. GIAVAZZI: «Comment améliorer le Pacte de stabilité et de croissance par une comptabilisation appropriée de l'investissement public», en AA VV: *Réformer le Pacte de stabilité et de croissance, rapport du Conseil d'analyse économique*, París, 2004.

⁶² C. WYSPLOSZ: «Fiscal Policy: Institutions vs. Rules», *National Institute Economic Review*, núm. 191, enero de 2005, pgs. 15 y ss.

miembros iniciaron un procedimiento de reforma del PEC que ha ido superando varias etapas hasta culminar en marzo de 2005. En este proceso de reforma, han sido relevantes las referencias al PEC incorporadas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa («Tratado Constitucional», en adelante), así como las propuestas de la Comisión.

A) El PEC en el Tratado Constitucional

El Tratado Constitucional, cuya entrada en vigor es incierta tras los referendos negativos de Francia y de Países Bajos, introduce algunas modificaciones en materia de UEM, pero sin alterar significativamente su actual articulación jurídica, por lo que su incidencia en el procedimiento de control presupuestario y en el PEC no es determinante. En efecto, el Tratado Constitucional considera competencia exclusiva de la UE «la política monetaria de los Estados miembros que hayan adoptado el euro» (art. I-13) y dedica una disposición específica de las relativas a las categorías de competencias de la UE, el artículo I-15, a la coordinación de las políticas económicas y de empleo, que permite a la UE adoptar medidas para garantizar la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en particular mediante la adopción de orientaciones generales. Las competencias de la UE en materia de UEM son objeto de desarrollo en el capítulo II del Título III de la Parte III del Tratado Constitucional (artículos III-177 a III-202), cuyas disposiciones retoman los actuales artículos 98 a 124 TUE con modificaciones de carácter técnico y con la introducción de algunos cambios sustantivos, manteniéndose la asimetría entre la política monetaria (competencia exclusiva de la UE) y la política económica (competencia nacional de los Estados miembros con obligación de coordinación a nivel de la UE)⁶³. La principal modificación institucional es, sin duda, la mayor autonomía de los Estados de la zona euro para tomar las decisiones que les afectan sin que los demás Estados miembros participen en la votación.

En el procedimiento de control de los déficit excesivos, regulado en el artículo III-184, se incluyen algunas modificaciones⁶⁴. En concreto, el apartado 5 de este precepto permite a la Comisión dirigir directamente un dictamen al Estado miembro que presente o pueda presentar déficit excesivo, informando de ello al Consejo. No obstante, el Consejo de Ministros conserva el poder para decidir la existencia de un déficit excesivo, aunque basándose en una propuesta de la Comisión (art. III-184,6); de manera que el Consejo no podrá apartarse de esta propuesta salvo decisión por unanimidad, lo que refuerza el poder de iniciativa de la Comisión en este procedimiento. Ade-

⁶³ Para un análisis detallado de las disposiciones sobre la UEM en el Tratado Constitucional, me remito a los trabajos de J.-V. LOUIS: «Monetary Policy and Central Banking in the Constitution», y D. SERVAIS, R. RUGGERI: «The EU Constitution: its impact on Economic and Monetary Union and Economic Governance», en *Legal Aspects of the European System of Central Banks. Liber Amicorum Paolo Zamboni Garavelli*, European Central Bank, Francfort del Meno, 2005, pgs. 27-72.

⁶⁴ Véase J.-V. LOUIS: «Vers un renforcement de la gouvernance économique», *CDE*, 2004, núms. 5-6, pg. 522.

más, el Estado miembro en cuestión no participará en la votación en la que se decida la existencia de un déficit excesivo. No obstante, las demás actuaciones del Consejo de Ministros en el marco del artículo III-184, se adoptarán sobre la base de una recomendación de la Comisión y no previa propuesta de ésta.

En la última reunión de la CIG, se incluyó una Declaración en el Acta Final de la Conferencia relativa al artículo III-184, mediante la cual los Estados miembros reiteran su compromiso con el PEC como instrumento para garantizar la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales y su equilibrio⁶⁵, considerando que «un sistema basado en normas es la mejor garantía de que los compromisos se cumplan y de que todos los Estados miembros sean tratados en condiciones de igualdad». Los Estados ponen de relieve la importancia de una política saneada a lo largo de todo el ciclo económico y la Conferencia conmina a los Estados a que aprovechen activamente los períodos de recuperación económica para consolidar sus finanzas públicas y mejorar su situación presupuestaria, de forma que gradualmente se acumulen superávits presupuestarios en períodos favorables para hacer frente a las fases de recesión, contribuyendo así a la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

Sin prejuzgar el futuro debate, la Declaración anima a la Comisión y a los Estados miembros a que presenten propuestas para reforzar y aclarar el PEC, a la vez que afirma que los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para elevar el potencial de crecimiento de sus economías, lo que se podría ver favorecido con la mejora de la coordinación de la política económica en el seno de la UE.

B) Las propuestas de la Comisión

Después de la negociación del Tratado Constitucional y de la sentencia del TJCE, la Comisión, incitada por el Consejo Europeo de junio de 2004, presentó una propuesta para reformar el PEC y, de forma más general, la gobernanza económica en su comunicación de 3 de septiembre de 2004⁶⁶. La Comisión proponía una reorientación del contenido y de la aplicación del PEC⁶⁷, acogiendo muchas de las propuestas realizadas por numerosos eco-

⁶⁵ Véase R. SMITS: «The European Constitution and EMU: An Appraisal», *CMLRev.* 2005, núm. 3, pgs. 444 y 445.

⁶⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, *Documento COM (2004) 581 final*, de 3.9.2004. Con anterioridad, propuestas de mejora del PEC fueron presentadas en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa al reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias, *Documento COM (2002) 668 final*, de 27.11.2002; así como en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa a las finanzas públicas en la Unión Europea en 2004, *Documento COM (2004) 425 final*, de 24.06.2004.

⁶⁷ Sobre los trabajos realizados por la Comisión hasta proponer la reforma, véase el excelente análisis de C. MOREIRO: *op. cit.*, pgs. 23-27.

nomistas⁶⁸. La Comisión tuvo en cuenta la sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004 y consideró que confirmaba que un sistema basado en normas es la mejor garantía para el cumplimiento de los compromisos y para que todos los Estados miembros reciban un trato idéntico. A partir de ello, entendió que no era necesaria la reforma del derecho originario, debiendo mantenerse los porcentajes del 3% del PIB y del 60% de la deuda pública para la determinación del carácter excesivo de un déficit. Con objeto de garantizar un equilibrio adecuado entre el grado de discrecionalidad potencialmente mayor en la supervisión y coordinación de las políticas presupuestarias y la necesidad de mantener un marco normativo simple y transparente, la Comisión propuso varias reformas del PEC, tendentes a flexibilizar su aplicación y adaptarlo mejor a la lógica de los ciclos económicos⁶⁹. Entre estas reformas destacan las siguientes:

–Aumentar la relevancia del criterio de la deuda pública y prestar más atención a la sostenibilidad en la supervisión de las situaciones presupuestarias. La mayor atención a la deuda pública y a la sostenibilidad de las finanzas públicas se traduce en tres propuestas de revisión del PEC: determinar los objetivos presupuestarios a medio plazo de cada país, hacer operativo el criterio de deuda recogido en el Tratado y definir la senda de ajuste en el marco del procedimiento de déficit excesivo, en particular, en función de la magnitud de los riesgos en materia de sostenibilidad.

–Tener más en cuenta las circunstancias específicas de cada país al definir el objetivo de déficit a medio plazo de «proximidad al equilibrio o superávit», ya que la heterogeneidad de una UE de 25 países hace inapropiado un objetivo uniforme de déficit.

–Aplicar el procedimiento de déficit excesivo teniendo más en cuenta las circunstancias y la evolución de la economía. Ello se conseguiría contemplando los períodos prolongados de débil crecimiento en la «cláusula de circunstancias especiales» y sopesando los elementos propios de cada Estado

⁶⁸ Entre la abundantísima literatura económica referente al PEC, destacaría: AA VV: *Réformer le Pacte de stabilité et de croissance*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, París, 2004; L. BINI SMAGHI: «What went Wrong with the Stability and Growth Pact», *Copenhagen Conference in the Honour of Niels Thygesen*, Diciembre 2004; BEGG, BUTI, ENDERLEIN, PENCH, SCHELKE, VEALE: «Reforming Fiscal Policy Coordination under EMU: What Should Become of the Stability and Growth Pact», *JCMS*, 2004, núm. 4, pgs. 1024-1058; A. BRUNILA, M. BUTI, D. FRANCO: *The Stability and Growth Pact*, Palgrave, Basingstoke, 2001; A. SAPIR y otros: *An Agenda for a Growing Europe*, Oxford University Press, 2004; G. GALLI, R. PEROTTI: *Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe*, MIT Press, Cambridge, 2004; L. SCHUKNECHT: «EU Fiscal Rules. Issues and Lessons from Political Economy», *Working Papers Series* núm. 421, European Central Bank, diciembre de 2004.

⁶⁹ Para más detalles sobre las razones de la reforma del PEC propuesta por la Comisión, véase S. DEROOSE, S. LANGEDIJK: «Improving the Stability and Growth Pact: the Commission's three pillar approach», *European Economy, Occasional Papers*, núm. 15 febrero de 2005. Un enfoque opuesto que propone la aplicación efectiva del PEC original puede verse en A. ANNETT, J. DECRESIN, M. DEPLER: «Reforming the Stability and Growth Pact», *IMF Policy Discussion Paper 05/02*, febrero de 2005.

en la aplicación del procedimiento de corrección de los déficit excesivos, es decir, establecer una senda de ajuste específica para cada país.

–Aplicar las medidas más rápidamente a fin de corregir las evoluciones presupuestarias inadecuadas, lo que supone aplicar políticas prudentes y simétricas a lo largo del ciclo económico y obtener superávit en coyunturas favorables, con los que afrontar los períodos de escaso crecimiento y hacer frente al envejecimiento de la población.

La Comisión propone, además, varias medidas para mejorar la aplicación del PEC que tienen carácter institucional. Se trata de la mejora de la calidad y de la fiabilidad de las estadísticas fiscales de los Estados, de la eficacia del control mutuo entre los Estados, de la conveniencia de establecer procedimientos nacionales capaces de facilitar el saneamiento de las finanzas públicas e, incluso, una mayor implicación de los parlamentos nacionales en el control de los déficit excesivos.

C) La reforma del PEC de marzo de 2005

A la luz de la experiencia en la aplicación del PEC y teniendo en cuenta la sentencia del TJCE y las propuestas de la Comisión, el Consejo inició la difícil preparación de la reforma del PEC⁷⁰, que hizo necesarias complejas negociaciones dados los diferentes puntos de vista y situaciones en materia de déficit de los Estados miembros⁷¹. Finalmente, la reforma fue adoptada por el Consejo y el Consejo Europeo en marzo de 2005. Desde un punto de vista jurídico, el camino seguido ha sido idéntico al utilizado en el PEC original. En efecto, no se modifica el artículo 104 TCE ni el Protocolo que lo completa, manteniendo inalterados los dos valores de referencia básicos del Pacto, a saber, el 3% del PIB para el déficit público y el 60% del PIB para la deuda pública. La reforma del PEC se realiza completando la Resolución del Consejo Europeo de 1997 y modificando las dos normas de derecho derivado que la desarrollaron.

En concreto, el Consejo Ecofin adoptó el 20 de marzo de 2005 un Informe titulado «Mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento»,

⁷⁰ Véase el análisis de P. MARCHAT: «L'assouplissement du Pacte de stabilité et de croissance», *RMCUE*, núm. 489, junio de 2005, pgs. 367 y ss.

⁷¹ En función de su posición respecto a la estabilidad presupuestaria y a la aplicación del PEC, MARCHAT establece los siguientes cinco grupos de Estados:

–Cuatro países reformistas (Alemania, Francia, Italia, Portugal), defensores del debilitamiento del PEC por encontrarse en situación de déficit excesivo y con elevada deuda.

–Tres países ortodoxos (Austria, Finlandia y Países Bajos), opuestos a cualquier aplicación laxista del PEC original, como el BCE y el Bundesbank.

–Tres países contemporizadores (Bélgica, España y Luxemburgo), que aceptaban una relajación del PEC pero estableciendo su aplicación estricta.

–Tres o cinco Estados aguafiestas (Dinamarca, Reino Unido y Suecia, más Grecia e Irlanda) con posiciones fluctuantes a lo largo de las negociaciones.

–Los diez nuevos Estados miembros incorporados a la UE en 2004, con importantes reformas pendientes y en fase de perfilar sus opiniones sobre el PEC (P. MARCHAT: *op. cit.*, pg. 369).

que tenía como finalidad promover la gobernanza y la adhesión de los Estados miembros al marco fiscal mediante el refuerzo de los fundamentos económicos y la eficacia del Pacto, tanto en su vertiente preventiva como en su vertiente correctora, salvaguardar la sostenibilidad de la hacienda pública a largo plazo, fomentar el crecimiento y evitar imponer cargas excesivas a las generaciones futuras. El Consejo Europeo de 22 y 23 de marzo de 2005 refrendó dicho Informe y lo incluyó como Anexo 2 de sus conclusiones, indicando que venía a reforzar el PEC y solicitando a la Comisión que presentara las propuestas de modificación de los Reglamentos 1466/97 y 1467/97. Estas propuestas fueron elaboradas con rapidez por la Comisión y, tras los dictámenes del BCE y la intervención del Parlamento Europeo de acuerdo con el procedimiento del artículo 252 TCE en el primer caso y con simple consulta en el segundo caso, fueron aprobadas por el Consejo, dando lugar a los Reglamentos 1055/2005 y 1056/2005⁷². De esta forma, la articulación jurídica del nuevo PEC se complica, ya que consta de los siguientes elementos:

–Dos actos normativos carentes de fuerza vinculante, de *soft law*, la Resolución del Consejo Europeo de 1997 y el Informe del Consejo de 20 de marzo de 2005, titulado «Mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», que la completa y modifica.

–Dos actos de derecho derivado con fuerza vinculante, los Reglamentos 1466/97 y 1467/97, modificados por los Reglamentos 1055/2005 y 1056/2005 respectivamente.

En el Informe de 20 de marzo de 2005, el Consejo detectó cinco ámbitos del PEC original en los que debían introducirse mejoras⁷³ y, de acuerdo con ello, propuso las modificaciones del PEC que se han incluido en los Reglamentos 1055/2005 y 1056/2005. Estas modificaciones afectan a la vertiente preventiva del PEC, a su vertiente represiva y a su gobernanza o aplicación institucional⁷⁴. Además, el PEC reformado ha sido ya aplicado en los procedimientos contra Portugal e Italia.

⁷² Reglamento (CE) núm.1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm.1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 174 de 07.07.2005 pg. 1); Reglamento (CE) núm.1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm.1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 174 de 07.07.2005 pg. 5).

⁷³ Estas mejoras son: «i) Reforzar la justificación económica de las normas presupuestarias para que merezcan más crédito y los países las asuman como propias; ii) potenciar el que los responsables políticos nacionales asuman como propias las disposiciones del Pacto; iii) utilizar con mayor eficacia los períodos en que las economías crecen por encima del nivel tendencial para la consolidación presupuestaria, con vistas a evitar las políticas procíclicas; iv) tener más en cuenta en las recomendaciones del Consejo los períodos en que las economías crecen por debajo del nivel tendencial; y v) prestar suficiente atención, al vigilar las posiciones presupuestarias, a la deuda y a la sostenibilidad».

⁷⁴ Un análisis pormenorizado de las modificaciones es realizado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la COMISIÓN EUROPEA: Public Finances in EMU 2005, *European Economy* núm. 3/2005.

1. *Modificaciones de la vertiente preventiva*

El nuevo PEC contiene varias reformas en la vertiente preventiva del PEC, que se han introducido en el Reglamento 1466/97 con las modificaciones que en él lleva a cabo el Reglamento 1055/2005. Estas novedades se refieren básicamente a la determinación para cada Estado miembro de objetivos presupuestarios a medio plazo, al establecimiento de una trayectoria o senda de ajuste para conseguirlos y a la consideración de las reformas estructurales en la actuación de los Estados.

En primer lugar, cada Estado miembro, según establece el nuevo artículo 2 bis introducido por el Reglamento 1055/2005 en el Reglamento 1466/97, presentará su propio objetivo presupuestario a medio plazo en su programa de estabilidad o de convergencia, que valorará el Consejo. Estos objetivos a medio plazo específicos serán diferentes para cada país y se podrá exigir una situación próxima al equilibrio o con superávit en función de la deuda y del crecimiento potencial en ese momento. También se han de tomar en consideración los pasivos implícitos en cuanto se hayan establecido los criterios y las posibilidades para alcanzar el citado objetivo. Los objetivos presupuestarios a medio plazo deben perseguir tres metas, a saber, mantener un margen de seguridad en lo que respecta al valor de referencia del PIB del 3% para la ratio del déficit público, asegurar un rápido avance hacia unas finanzas públicas sostenibles y, teniendo esto en cuenta, dejar un margen para poder tomar en consideración las necesidades de inversión pública. Para los Estados miembros de la zona euro y para los que participan en el MTC II⁷⁵, la gama de objetivos a medio plazo específicos para cada país se situará, en términos ajustados de ciclo y una vez aplicadas las medidas excepcionales y temporales, entre el -1% del PIB y una situación «de equilibrio o con superávit». Estos objetivos se revisarán cuando se realice una reforma estructural importante y cada cuatro años.

En segundo lugar, la reforma (artículo 5.1 del Reglamento 1466/97 modificado) delimita la trayectoria de ajuste que deben llevar a cabo los Estados

⁷⁵ El Mecanismo de Tipos de Cambio II (MTC II) es un mecanismo de tipos de cambio fijos, aunque ajustables, que vincula con el euro las monedas de los Estados miembros de la UE no participantes en la tercera fase de la UEM, con objeto de impedir su fluctuación. En la actualidad, los Estados que han vinculado sus monedas al euro en el marco del MTC II son los siguientes:

-Dinamarca desde el 1 de enero de 1999, cuya moneda, la corona danesa, tiene un margen de fluctuación respecto al euro del 2'25%.

-El 28 de junio de 2004 se incorporaron Estonia, Lituania y Eslovenia. La corona estonia, la lita lituana y el tolar esloveno tienen el margen normal de fluctuación del 15% respecto al euro.

-Chipre, Letonia y Malta han incluido sus monedas en el MTC II desde el 2 de mayo de 2005. La libra chipriota, el lats letón y la libra maltesa tienen establecido el margen normal de fluctuación del 15%.

Respecto a la articulación jurídica del MTC II, véase mi trabajo M. LÓPEZ ESCUDERO: «La ampliación de la zona euro desde una perspectiva jurídica», *RDCE* núm. 21, mayo/agosto 2005, pgs. 429 y ss.

miembros de la zona euro y del MTC II cuando no han alcanzado su objetivo presupuestario a medio plazo. Esta trayectoria son las medidas de saneamiento que los Estados deben adoptar para lograr su objetivo presupuestario a medio plazo. Las medidas de saneamiento deben tener mayor alcance en épocas de bonanza económica mientras que podrían ser más limitadas en momentos de escaso crecimiento. A modo de referencia, los Estados miembros de la zona del euro y del MTC II deberían tratar de lograr un ajuste mínimo anual en términos ajustados de ciclo, una vez aplicadas las medidas excepcionales y temporales, del 0,5% del PIB. Los Estados miembros que no sigan la trayectoria de ajuste establecida deben explicar los motivos por los que se han apartado de la misma en las actualizaciones anuales de sus programas de estabilidad y de convergencia. La Comisión debe elaborar «informes de asesoramiento» con el fin de animar a los Estados miembros a no desviarse de la senda de ajuste.

En tercer lugar, el Consejo (artículo 5.1 del Reglamento 1466/97 reformado) tendrá en cuenta la realización de importantes reformas estructurales al definir la trayectoria de ajuste hacia la consecución del objetivo presupuestario a medio plazo o al permitir que los Estados miembros se desvíen temporalmente de este objetivo si ya lo han alcanzado, aunque en este caso debe preservarse un margen de seguridad con respecto al valor de referencia del 3%, y se espera que la situación presupuestaria retorne al objetivo a medio plazo dentro del período de vigencia del programa. Sin embargo, únicamente se tomarán en consideración las reformas que tengan efectos directos de ahorro a largo plazo y con repercusión comprobable en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Se prestará especial atención a las reformas de las pensiones mediante la introducción de un sistema multipilares que incluya un pilar obligatorio totalmente financiado. Los Estados miembros que realicen tales reformas podrán desviarse de la trayectoria de ajuste hacia su objetivo presupuestario a medio plazo o del objetivo mismo, y la desviación reflejará el coste neto de la reforma para el pilar sometido a gestión pública, a condición de que la desviación sea temporal y se mantenga un margen de seguridad adecuado con respecto a la proporción de déficit público del valor de referencia, el 3% del PIB.

2. Reformas de la vertiente represiva

En lo que respecta a la vertiente represiva, el nuevo PEC contiene modificaciones significativas. En concreto, se da una nueva definición de la expresión «recesión económica grave», se especifican y amplían los elementos que tienen cabida en el concepto de «otros factores pertinentes», se presta mayor atención al criterio de la deuda pública a la hora de determinar la existencia de déficit excesivo y, por último, se amplían los plazos para la corrección de los déficit.

a) Nueva definición de la expresión «recesión económica grave»

Según el PEC original, un déficit público superior al valor de referencia del 3% del PIB podía considerarse «excepcional» si era consecuencia de una

recesión económica grave, que se definía como una reducción del PIB real anual de al menos el 2%. Una caída entre el 0,75% y el 2% también podía considerarse excepcional si se disponía de otra evidencia que lo corroborara, sobre todo como consecuencia de la brusquedad de la recesión o de la pérdida acumulada de producto en relación con tendencias anteriores. Con el nuevo PEC, la recesión económica grave se define como una tasa de crecimiento interanual del PIB real negativa o una pérdida acumulada de producción durante un período prolongado de muy bajo crecimiento interanual del PIB en relación con el crecimiento potencial (nuevo art. 2.2 del Reglamento 1467/97, reformado por el Reglamento 1056/2005).

b) Ampliación y reforzamiento de los «otros factores pertinentes» ex artículo 104.3

Según el artículo 104.3, la Comisión, al elaborar el informe que constituye la primera fase de un procedimiento de déficit excesivo, debe tener en cuenta «todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro». No obstante, ni en el Tratado ni en el PEC se explicaba con más detalle cuáles podrían ser los demás factores pertinentes. En el nuevo PEC, se ha acordado que la Comisión debe tener en cuenta los factores pertinentes que influyen en la situación económica a medio plazo, entre los que menciona el nuevo artículo 2.3 del Reglamento 1467/97, el potencial de crecimiento, las condiciones cíclicas imperantes, el cumplimiento de la agenda de Lisboa y la implantación de políticas que fomenten la investigación, el desarrollo y la innovación. En su valoración, la Comisión deberá tener en cuenta también la evolución de la situación presupuestaria a medio plazo en la que se incluyen, en particular, las medidas de saneamiento presupuestario en épocas de bonanza económica, la sostenibilidad de la deuda, las inversiones públicas y la calidad general de las finanzas públicas.

Además, la Comisión prestará la debida consideración a aquellos otros factores indicados por el Estado miembro que sean pertinentes para evaluar globalmente en términos cualitativos la superación del valor de referencia. A estos efectos, se tendrán especialmente en cuenta las medidas presupuestarias encaminadas a incrementar o mantener un nivel elevado de aportaciones económicas para promover la solidaridad internacional y lograr los objetivos políticos europeos, entre los que destaca la unificación de Europa, en caso de que causen un efecto perjudicial en el crecimiento y en la carga fiscal del Estado miembro. Al valorar si un déficit superior al 3% del PIB es un déficit excesivo, los demás factores pertinentes sólo se considerarán si el déficit público se mantiene próximo al valor de referencia y el exceso con respecto a dicho valor es temporal. Si el Consejo ha decidido que existe un déficit excesivo, los demás factores pertinentes se tendrán en cuenta al elaborar recomendaciones o al formular advertencias al Estado miembro de que se trate (art. 2.4 del Reglamento 1467/97).

Para los Estados miembros cuyo déficit supere escasamente el valor de referencia del 3% del PIB, la Comisión y el Consejo también tomarán en consi-

deración, según el artículo 2.7 del Reglamento 1467/95, modificado por el Reglamento 1056/2005, el coste de la reforma del componente de financiación pública de los regímenes de pensiones reformados con inclusión de un régimen mixto que incluyan un sistema de plena capitalización obligatoria. Las instituciones comunitarias tendrán especialmente en cuenta el coste neto de la reforma sobre una base lineal regresiva durante un período de cinco años. Estas reformas también se considerarán al valorar si un déficit excesivo se ha corregido y si se ha reducido de manera sustancial y continua, alcanzando un nivel próximo al valor de referencia.

c) mayor atención a la deuda y a la sostenibilidad

Sin haber introducido cambio alguno en los Reglamentos 1466/97 y 1467/97, el Informe del Consejo de marzo de 2005 ha decidido el reforzamiento del control del cumplimiento del criterio de la deuda en el marco del procedimiento de control del déficit excesivo, para valorar mejor la sostenibilidad de las finanzas públicas. Los países con una deuda pública superior al 60% deben reducir a un ritmo satisfactorio su ratio de deuda, aunque el Consejo indica que la reducción se hará *«teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas y la dinámica de la deuda, incluida la prosecución de unos niveles adecuados de excedentes primarios, así como otras medidas para reducir la deuda bruta y las estrategias de gestión de la deuda»*. Para los Estados miembros cuya deuda exceda del valor de referencia del 60% del PIB, el Consejo formulará recomendaciones sobre la evolución de la deuda en sus dictámenes sobre los programas de estabilidad y convergencia.

d) Ampliación de los plazos del procedimiento

El PEC original establecía que la corrección de un déficit excesivo debía «llevarse a cabo en el año siguiente a su identificación, salvo en caso de que concurren circunstancias especiales», pero no especificaba cuáles podrían ser estas «circunstancias especiales». Tras la reforma, el plazo inicial para corregir un déficit excesivo debería continuar siendo, por norma general, el «año siguiente a su identificación». No obstante, al establecer este plazo y determinar si concurren circunstancias especiales que justifiquen su ampliación en un año, habría que tener en cuenta una valoración general imparcial de los «demás factores pertinentes» mencionados anteriormente. Por otra parte, el plazo inicial de corrección debería fijarse de forma que el Estado miembro con déficit excesivo tenga que conseguir una mejora anual mínima de su saldo presupuestario ajustado de ciclo del 0,5% del PIB, como valor de referencia, una vez aplicadas las medidas excepcionales y otras medidas temporales. El plazo inicial puede ser objeto de revisión si el Consejo vuelve a formular una recomendación o una advertencia, lo que puede suceder si se producen acontecimientos económicos adversos inesperados con un importante impacto presupuestario negativo, y si se han adoptado medidas efectivas en cumplimiento de una recomendación o una advertencia anteriores.

También se han ampliado algunos de los plazos del procedimiento, entre

los que se incluye el plazo para que el Consejo formule una recomendación dirigida al Estado miembro cuyo déficit excesivo se ha declarado (art. 104.7), que se amplía de tres a cuatro meses a partir de la fecha de notificación del déficit excesivo. El plazo para que se adopten medidas efectivas en respuesta a una recomendación del Consejo *ex* artículo 104.7 se amplía de cuatro a seis meses para permitir al Estado miembro encuadrar mejor su actuación dentro del procedimiento presupuestario nacional y elaborar un plan de medidas más articulado, que contenga medidas estructurales y no sólo temporales de corrección del déficit. La extensión de estos plazos permitirá que la Comisión tenga una previsión actualizada del impacto de las medidas correctoras del Estado y de su crecimiento económico. Esta misma lógica ha llevado a la extensión a dos meses del plazo de un mes que tiene el Consejo para pasar del apartado 8 al 9 del artículo 104 mediante la formulación de una advertencia, y a la ampliación a cuatro meses del plazo de dos meses del artículo 104.9 para adoptar medidas efectivas en respuesta a una advertencia.

3. *Cambios en la gobernanza del PEC*

El Informe del Consejo de 20 de marzo de 2005 recuerda las responsabilidades de los Estados miembros, la Comisión y el Consejo en la aplicación del PEC y recoge los compromisos específicos de todos ellos en relación con mejora de la gobernanza del PEC. Su objetivo es aplicar el Pacto de manera efectiva y oportuna, mediante el apoyo mutuo y la presión mutua, así como actuar en estrecha y constructiva cooperación en el proceso de supervisión económica y fiscal para garantizar la seguridad y la eficacia de las normas del Pacto.

Los Estados miembros son responsables de la gestión de sus propias políticas presupuestarias, pero se han comprometido a seguir estas políticas de forma acorde con los objetivos del PEC y con las recomendaciones del Consejo. La Comisión tiene derecho exclusivo a tomar la iniciativa y presentar recomendaciones para la adopción de medidas formuladas por el Consejo y se ha comprometido a ejercer este derecho de forma que facilite el funcionamiento oportuno y efectivo del Pacto. Por último, el Consejo es el responsable de exigir la aplicación del Pacto y tiene cierto margen de discreción al respecto, pero se ha comprometido a velar por el cumplimiento riguroso y oportuno de todos los aspectos del Pacto.

Sin modificar esta división básica de responsabilidades, el Informe del Consejo incluye algunas sugerencias para mejorar su gobernanza. En primer lugar, la intensificación del apoyo y la presión mutuos en el marco de la coordinación operada en el seno del Eurogrupo, que debe basarse en una evaluación horizontal de la evolución presupuestaria en los distintos países y de sus implicaciones para el conjunto de la zona euro; evaluación que debería realizarse al menos una vez al año antes del verano.

En segundo lugar, el Consejo insta a la elaboración de normas fiscales nacio-

nales que complementen los objetivos del PEC⁷⁶ y respecto a las cuales se prevean incentivos y desincentivos por parte de la UE. A la vez, el Informe del Consejo propone una mayor implicación y más protagonismo de las instituciones nacionales en la supervisión presupuestaria, especialmente de los parlamentos nacionales en los que se recomienda discutir los programas de estabilidad o de convergencia presentados a la UE, así como las actuaciones seguidas por los gobiernos en caso de apertura de un procedimiento de control presupuestario por parte de las instituciones comunitarias. Además, el Informe del Consejo propone la continuidad de los objetivos presupuestarios cuando un nuevo gobierno asume el poder y la elaboración de un programa de estabilidad para la legislatura.

Por último, el Informe del Consejo subraya la importancia de utilizar previsiones macroeconómicas realistas y prudentes en el marco del procedimiento de coordinación económica, siendo conveniente que las proyecciones de los Estados sean coincidentes con las de la Comisión. El Consejo subraya, también, que el adecuado funcionamiento del procedimiento de coordinación económica y del procedimiento de control presupuestario depende de la calidad, fiabilidad y puntualidad de las estadísticas fiscales. Por ello, resulta imprescindible mejorar las estadísticas elaboradas por los institutos nacionales y las estadísticas europeas de EUROSTAT. Según el Consejo, resulta imprescindible el desarrollo de la capacidad operativa, del poder de supervisión, de la independencia y de la responsabilidad de EUROSTAT, lo que requiera una mejora de la gobernanza del sistema europeo de estadísticas en el que ya están trabajando la Comisión y el Consejo. En este contexto debe considerarse la posibilidad de sancionar a los Estados miembros cuando infrinjan la obligación de comunicar datos fiscales fiables.

4. *La aplicación del PEC reformado a Portugal y a Italia*

Las instituciones comunitarias han comenzado ya a aplicar el PEC reformado en los procedimientos de déficit excesivo incoados contra Italia y en el segundo procedimiento iniciado contra Portugal.

En el caso de Portugal, la situación económica empeoró y los datos estadísticos han sido corregidos, de manera que en el programa de estabilidad actua-

⁷⁶ Se trata de establecer «pactos de estabilidad» nacionales, como el existente en España desde la adopción de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE de 13.7.2001, pg. 1) y de la Ley Orgánica 5/2001 de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE de 13.7.2001, pg. 8). Véase nuestro análisis de estas normas M. LÓPEZ ESCUDERO, J. L. MONEDERO: «Spain», en J.-V. LOUIS, A. KOMNINOS (eds.): *The Euro. Law, Politics, Economics*, BHCL, Londres, 2003, pgs. 347 y ss.

Los resultados de España en materia de estabilidad presupuestaria son excelentes: déficit del 0'1% del PIB en 2004 y superávit previsto del 0'3% para 2005, deuda pública del 49% en 2004 con tendencia descendente. Se trata de uno de los países de la UE más aventajados en el cumplimiento del PEC. Véase al respecto el excelente estudio de J. ALMUNIA: «España en la Unión Económica y Monetaria: la estabilidad presupuestaria», *REDE* núm. 14, 2005 (en prensa).

lizado para el período 2005-2009 se prevé un déficit del 6,2% en 2005 y una deuda pública en ascenso que llegará al 61,9% en 2005 y al 68% en 2007. Por ello, la Comisión ha activado⁷⁷ un nuevo procedimiento de control presupuestario contra Portugal, aplicando ya el PEC reformado. Siguiendo la recomendación de la Comisión, el Consejo, de acuerdo con el artículo 104.6, ha declarado que Portugal está en situación de déficit excesivo mediante al Decisión 2005/730/CE⁷⁸.

En ella, el Consejo considera que el exceso del déficit sobre el valor de referencia no es la consecuencia de un acontecimiento inhabitual que escape al control de las autoridades portuguesas ni de una grave recesión económica. Tras la fuerte reducción de la tasa de crecimiento del PIB registrada desde 2000, la economía portuguesa volvió a un crecimiento positivo en 2004 y, según las previsiones de la primavera de 2005 de los servicios de la Comisión y el programa de estabilidad actualizado de junio de 2005, esta tendencia se consolidará en los próximos años, aunque la tasa de crecimiento sería moderada. Por otra parte, aunque la brecha de producción negativa es considerable y no se espera que disminuya significativamente en los próximos años, el deterioro del saldo presupuestario no es proporcionado al reciente ensanchamiento de la brecha de producción. Por ello, el exceso sobre el valor de referencia no puede considerarse resultante de una grave recesión económica. Según las previsiones de la primavera de 2005 de los servicios de la Comisión, el déficit también rebasaría ampliamente el valor de referencia en 2006, cuando se espera una recuperación gradual de la economía. De hecho, aunque en la actualización de junio de 2005 del programa de estabilidad portugués se espera una reducción del déficit público durante los próximos años, se prevé que éste rebase el valor de referencia hasta 2007. Por lo tanto, el exceso sobre el valor de referencia no puede considerarse temporal en el sentido del Tratado y del PEC. El Consejo no tiene en cuenta otros factores pertinentes, ya que el exceso sobre el valor de referencia no es temporal y el déficit no está próximo al valor de referencia. Por otra parte, la deuda rebasó en 2003 el valor de referencia del 60% establecido en el TCE, en 2004 alcanzó el 61,9%, habiendo registrado un incremento de alrededor de 8,5 puntos porcentuales del PIB desde 2000. Los factores del aumento del ratio de deuda han sido un bajo superávit primario, la existencia de un considerable ajuste de flujos-fondos y el bajo crecimiento del PIB nominal. Por otra parte, las cifras de deuda para 2005, 2006 y 2007 presentadas en la actualización del programa de estabilidad de junio de 2005, que se ajustan en gran medida a las presentadas en las previsiones de la primavera de 2005 de los servicios de la Comisión, apuntan a un nuevo aumento pronunciado de la ratio de deuda hasta un máximo ligeramente inferior al 68% en 2007. Ello es contrario a la exigencia del

⁷⁷ Recomendación de la Comisión con vistas a una recomendación del Consejo a Portugal encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo, *SEC/2005/0994 final*, de 20.07.2005.

⁷⁸ Decisión 2005/730/CE del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Portugal (*DO n° L 274* de 20.10.2005, pg. 91).

Tratado de que, en el caso de un exceso sobre el valor de referencia del 60% del PIB, la ratio de deuda «disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia».

Con esta deteriorada situación presupuestaria y aplicando el nuevo PEC, el Consejo ha dirigido a Portugal una Recomendación para poner fin a su situación de déficit⁷⁹, en la que establece el plazo de 2008 para la consecución de este objetivo, dado que la economía portuguesa no resistiría un ajuste brutal de aproximadamente el 3% del PIB para eliminar el déficit excesivo en 2006. Se trata de un período amplio de 3 años, con una senda de ajuste bien clarificada, que se une a la obligación de no aumentar la deuda pública⁸⁰.

En lo que respecta a Italia, se ha producido también la aplicación del PEC renovado. En efecto, a recomendación de la Comisión, el Consejo llevó a cabo una valoración global de la situación de las finanzas públicas italianas y concluyó que Italia se encuentra en situación de déficit excesivo en la Decisión 2005/694/CE⁸¹. Según las cifras comunicadas por Italia, en 2003 y 2004 la ratio de déficit (3,2% del PIB) rebasó ligeramente el valor de referencia del 3% del PIB. Esta superación no obedecía a un acontecimiento inhabitual sobre el que no tuvieran ningún control las autoridades italianas, ni a una grave recesión económica. La tasa de crecimiento económico registrada en los tres últimos años ha sido positiva, pero baja (0,4%, 0,3% y 1,2% en 2002, 2003 y 2004, respectivamente). Se estima que la brecha de producción ha pasado del 2,1% del PIB potencial en 2001 al -1,3% del PIB potencial en 2004. Así pues, la situación de lento crecimiento observada en 2003 y 2004 no puede calificarse de excepcional en el sentido del Tratado y del PEC. El exceso sobre el valor de referencia tampoco puede considerarse temporal ya que, con la hipótesis habitual de mantenimiento de la política económica actual, la Comisión prevé que el déficit, tras rebasar (pero manteniéndose cerca de él) el valor de referencia en 2003 y 2004, se mantenga ampliamente por encima de este valor en 2005 y 2006. Además, la ratio

⁷⁹ Recomendación del Consejo de 20 de septiembre encaminada a poner fin a la situación de déficit excesivo de Portugal (<http://register.consilium.eu.int/pdf/es/05/st12/st12401.es05.pdf>).

⁸⁰ En concreto, las autoridades portuguesas deben:

- Limitar el deterioro de su situación presupuestaria en 2005 aplicando rigurosamente las medidas correctoras anunciadas.
- Aplicar minuciosamente las medidas necesarias para garantizar una corrección del déficit ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal, logrando en 2006 respecto a 2005 una reducción sustancial del déficit (de aproximadamente el 1,5% del PIB) y a continuación reducciones significativas de como mínimo el 0,75% del PIB cada uno de los dos años siguientes.
- Aplicar rápidamente reformas encaminadas a contener y reducir el gasto en los próximos años; aprovechar las oportunidades que se presenten para acelerar la reducción del déficit presupuestario y estar dispuestas a adoptar las medidas adicionales que puedan ser necesarias para lograr la corrección del déficit excesivo de aquí a 2008.

⁸¹ Decisión 2005/694/CE del Consejo, de 28 de julio de 2005, relativa a la existencia de un déficit excesivo en Italia (*DO L 266* de 11.10.2005, pg. 57).

deuda/PIB, en torno al 106-107% en 2004, rebasa claramente el valor de referencia del Tratado y no ha disminuido a un ritmo satisfactorio durante los últimos años. Por otra parte, el nivel actual del superávit primario (inferior al 2% del PIB en 2004) no garantiza una senda de reducción satisfactoria para la ratio de deuda. Esto indica que tampoco se cumple el criterio de deuda establecido en el Tratado. Como el déficit no es temporal, el Consejo no ha podido tener en cuenta los «otros factores pertinentes» incluidos en el informe de la Comisión elaborado con arreglo al artículo 104, apartado 3, del Tratado, ni otros factores adicionales presentados por las autoridades italianas en su carta de 6 de junio de 2005.

Con posterioridad, el Consejo ha dirigido a Italia, en aplicación del artículo 104.7, una Recomendación⁸², en la que le indica las medidas para poner fin al déficit excesivo y la senda de ajuste a seguir, aplicando los parámetros del nuevo PEC. Como Italia va a alcanzar previsiblemente en 2005 un déficit superior al 4% del PIB y su crecimiento es escaso, para situar el déficit por debajo del 3% en 2006 habría que realizar un ajuste estructural, en relación con 2005, equivalente a más de 1,5% del PIB. Dada la debilidad de la fase actual del ciclo de la economía italiana y la magnitud del ajuste necesario para situar el déficit por debajo del valor de referencia del 3% del PIB de aquí a 2006, el Consejo considera que existen circunstancias especiales que justifican una ampliación hasta 2007 del plazo fijado para la corrección del déficit excesivo. Para que esta senda de ajuste sea digna de crédito, el Gobierno italiano deberá ejecutar rigurosamente el presupuesto para 2005⁸³ y adoptar las medidas necesarias para garantizar una reducción acumulada del déficit estructural de como mínimo el 1,6% del PIB en 2006-2007 respecto de su nivel en 2005, debiendo realizarse al menos la mitad de esta corrección en 2006⁸⁴.

El alto nivel de deuda pública y su lento ritmo de reducción son motivos de preocupación. En un contexto de bajo crecimiento del potencial de producción, para lograr que la ratio de deuda pública bruta disminuya suficientemente y se acerque al valor de referencia a un ritmo satisfactorio habrá que restablecer un nivel adecuado de superávit primario y abordar de forma permanente factores distintos del endeudamiento neto que en el pasado han contribuido a la variación de los niveles de deuda, tales como las operaciones «bajo la línea», que aumentan la deuda.

⁸² Recomendación del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo en Italia (<http://register.consilium.eu.int/pdf/es/05/st11/st11912.es05.pdf>).

⁸³ Suponiendo un crecimiento del PIB nulo y una reducción de la magnitud de las medidas temporales del 1,4% del PIB en 2004 al 0,4% en 2005, ello implicaría un déficit nominal en 2005 de al menos el 4,3% del PIB y una ligera reducción del déficit estructural con respecto a 2004.

⁸⁴ Suponiendo que el crecimiento del PIB se recupera hasta aproximadamente el 1,5% en 2006 y 2007 y que la mitad de la corrección total tuviera lugar en 2006, la ratio déficit/PIB disminuiría claramente por debajo del 4% y el 3% en 2006 y 2007, respectivamente.

D) Valoración del nuevo PEC

Aparte de los juicios positivos sobre la reforma de los Estados con mayores déficit y de la Comisión⁸⁵, el BCE⁸⁶ y el Bundesbank⁸⁷ han puesto de relieve su desacuerdo y su preocupación por la reforma del PEC, al igual que ha hecho la mayoría de la doctrina, teniendo en cuenta los criterios definidos para determinar la idoneidad de las normas fiscales o, más estrictamente, de control presupuestario⁸⁸.

Las reformas de la vertiente preventiva del PEC conllevan una aproximación más sofisticada a la supervisión fiscal. En efecto, la diferenciación de los objetivos presupuestarios a medio plazo, la trayectoria de ajuste para la consecución de estos últimos y la consideración de las reformas estructurales son modificaciones orientadas a «acercar el Pacto a la realidad económica»,

⁸⁵ El comisario Joaquín Almunia ha manifestado que «el compromiso alcanzado está globalmente equilibrado y corresponde en gran medida a las orientaciones inicialmente establecidas por la Comisión. Una mayor flexibilidad en la aplicación de las disposiciones permitirá que en el futuro queden mejor reflejadas las realidades económicas de los 25 Estados miembros. Al mismo tiempo, se dispone de una base reforzada la adopción de decisiones y la prevención. Además, existe un compromiso renovado de los Estados miembros de aplicar políticas presupuestarias saneadas a lo largo del ciclo económico. Por último, la reforma imprime un mayor impulso a la reforma económica» (J. ALMUNIA: «La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», Universidad Europea de Madrid, 9 de mayo de 2005 (<http://www.europa.eu.int/comm/economy—finance>)).

⁸⁶ En la nota de prensa de 21 de marzo de 2005 (<http://www.ecb.int>), el Consejo de Gobierno del BCE expresaba su preocupación por la reforma del PEC, dada la importancia de la sostenibilidad de las finanzas públicas para la estabilidad de precios y el funcionamiento de la unión monetaria. La posición crítica del BCE se recoge pormenorizadamente en BCE: «La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *Boletín Mensual*, agosto de 2005, pgs. 71 y ss.

⁸⁷ Las críticas del Bundesbank alemán a la reforma del PEC han sido duras y se recogen en DEUTSCHE BUNDESBANK: «The Changes to the Stability and Growth Pact», *Monthly Report*, abril 2005, pgs. 15-21.

⁸⁸ G. KOPITS, S. SYMANSKY: «Fiscal Policy Rules», *IMF Occasional Papers*, 162, 1998; M. BUTI, S. EIJFFINGER, D. FRANCO: «Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment», *Economic Papers núm. 180*, 2003, <http://www.europa.eu.int/comm/economy—finance>; BCE: «La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *Boletín Mensual*, agosto de 2005, pgs. 71 y ss. Según estos trabajos, la existencia de normas fiscales adecuadas en la UEM requiere:

- Definición precisa, sin ambigüedades y basada en razonamientos económicos sólidos.
- Adecuación de las normas para la consecución de los objetivos a alcanzar.
- Consistencia con los objetivos más amplios de la política económica de la UE y de los Estados miembros.
- Simplicidad y claridad, necesarias para cumplimiento obligatorio.
- Transparencia de los datos suministrados y de los análisis realizados.
- Flexibilidad suficiente para permitir respuestas políticas apropiadas a acontecimientos excepcionales fuera del control de los gobiernos.
- Credibilidad en su aplicación y posibilidad de supervisión de su cumplimiento.
- Previsibilidad y gravedad de las sanciones por incumplimiento.
- Aplicación equitativa para todos los Estados miembros.
- Capacidad de impulsar reformas económicas estructurales.

reforzando la atención prestada a la sostenibilidad de las finanzas públicas⁸⁹. Estas modificaciones de la vertiente preventiva del PEC son coherentes con la mayor heterogeneidad de la UE de 25 Estados, que dificulta la aplicación de un modelo uniforme de ajuste presupuestario, debido a las significativas diferencias entre los Estados en materia de crecimiento potencial, deuda y pasivos implícitos. La individualización de los objetivos presupuestarios a medio plazo pretende, también, reforzar el incentivo para que los Estados introduzcan medidas estructurales y no temporales de reducción de su endeudamiento. La individualización de la trayectoria de ajuste para conseguir a medio plazo el equilibrio presupuestario debe desalentar la aplicación de medidas fiscales procíclicas.

Sin embargo, esta sofisticación de la vertiente preventiva del PEC presenta varios inconvenientes⁹⁰. En primer lugar, la dependencia de una serie de conceptos con problemas de definición y medición, como PIB potencial, diferencia entre el PIB observado y potencial, saldos presupuestarios ajustados de ciclo, etc. En segundo lugar, la diversificación de los objetivos presupuestarios a medio plazo dificulta su control por las instituciones comunitarias y tolera la persistencia por más tiempo de déficit inferiores al 3%, retrasando la consecución del equilibrio presupuestario. En tercer lugar, se abre la posibilidad de que la política presupuestaria de un Estado pueda ser contestada por las instituciones comunitarias aunque no supere el 3% del PIB, si no adopta medidas anticíclicas en los períodos de crecimiento económico para obtener superávit con el que hacer frente a las dificultades presupuestarias en los momentos de bajo crecimiento. Esta posibilidad parece difícil de poner en práctica porque requiere proyecciones económicas complejas basadas en los conceptos económicos de difícil medición antes referidos y porque el nuevo PEC no introduce ninguna norma que limite el poder presupuestario de los Estados en los buenos tiempos⁹¹. Por último, las dificultades para que las instituciones comunitarias traten equitativamente a todos los Estados miembros son mayores, ya que los objetivos presupuestarios van a ser diferentes. En definitiva, la claridad y la simplicidad del PEC original pueden resentirse con esta mayor sofisticación de la vertiente preventiva del nuevo PEC, que pretende atender mejor a la situación real de las finanzas públicas de cada Estado miembro.

En lo que respecta a la vertiente represiva, las modificaciones del nuevo PEC están, también, orientadas a incrementar la adaptabilidad del PEC a la

⁸⁹ J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO: «La reforma de las reglas fiscales de la Unión Monetaria en perspectiva», septiembre de 2005 (<http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp050930-1.es.html>).

⁹⁰ BCE: «La reforma del Pacto...», *op. cit.*, pgs. 73 y 74.

⁹¹ G. A. HORN: «Opinions on the Reform of the SGP», *Briefing Paper*, Committee on Economic and Monetary Affairs, European Parliament, 23 de mayo de 2005, pg. 6. «By failing to improve the preventive arm of the SPG, it has sown the seeds of its own future failure» afirman D. GROS, T. MAYER, A. UBIDE: «The Party is Over: Macroeconomic Policy in the euro Area after the Demise of the Stability Pact», CEPS, marzo de 2005, <http://www.ceps.be/wp.php?article=id=418>.

realidad económica, al aumentar el peso de diversos factores y circunstancias económicas en las decisiones relativas al procedimiento de déficit excesivo. Con ello, el nuevo PEC tiene una mayor flexibilidad y discrecionalidad explícitas que difieren del énfasis del PEC original en la sencillez de las normas y en el rigor de su cumplimiento⁹².

Las normas del nuevo PEC mantienen inalterados los principios esenciales que enmarcan la corrección de los déficit excesivos (la referencia del 3% y el 60%, respectivamente, para el déficit y la deuda), así como el plazo estándar para la corrección de dichos déficit. Sin embargo, la reforma introduce varios elementos flexibilizadores de la aplicación de estos elementos básicos:

- modificación de la cláusula sobre circunstancias excepcionales;
- elaboración de una larga lista de «otros factores pertinentes»;
- consideración del coste de la reforma del componente de financiación pública de los regímenes de pensiones modificados con inclusión de un régimen mixto que incluya un sistema de plena capitalización obligatoria.

Estos elementos flexibilizadores aumentan claramente la posibilidad de que déficit superiores al 3% no se consideren excesivos y abren múltiples posibilidades para que el Consejo sea receptivo a las dificultades de los Estados en situación de déficit⁹³. En los supuestos de aplicación del nuevo PEC a Portugal e Italia, antes analizados, esta circunstancia no se ha producido y el Consejo ha declarado la existencia de déficit excesivo sin acoger la cláusula sobre circunstancias excepcionales y sin tener en cuenta otros factores pertinentes.

Por otra parte, el nuevo PEC mantiene como regla general el plazo estándar del «año siguiente a su identificación» para la corrección de un déficit excesivo (dos años para corregir un déficit), pero permite una ampliación y flexibilización notoria de casi todos los plazos del procedimiento de control presupuestario. Agotando todos los plazos y posibilidades que ofrece el nuevo PEC, el plazo para la corrección del déficit puede extenderse hasta los cinco años con el consiguiente peligro de aumento de la deuda⁹⁴. Este

⁹² Según LANGENUS, la reforma ha hecho al PEC mucho más complejo y menos estricto, al establecer numerosas excepciones a las reglas limitadoras de los déficit. La reforma supone un claro deslizamiento de un marco institucional basado en la aplicación de normas estrictas hacia un marco en el que el margen de apreciación del Consejo es mucho mayor. Se trata de una vuelta a la situación del procedimiento de control presupuestario que justificó la adopción del PEC original (G. LANGENUS: *op. cit.*, pg. 80).

⁹³ «*This catalogue of exceptions turns the adoption of a common position by the council on the public finances of a Member State into a daunting challenge. There are so many potential loopholes and so many terms subject to divergent interpretations that the 3% threshold is de facto weakened significantly*», según G. DURAND, J. BOUZON: «The Reform of the Stability and Growth Pact: Upholding a more flexible rule», *European Policy Center*, 16.06.2005, pg. 4, <http://www.theepc.be>.

⁹⁴ Podemos pensar, por ejemplo, en una situación de déficit superior al 3% del PIB, considerado en un primer momento como «excepcional y temporal», y que sólo se considera excesivo cuando se mantiene por encima del 3% durante el segundo año. Supo-

escenario laxo es verosímil que se produzca a tenor de la experiencia del PEC original, aunque depende de la actitud más o menos estricta de la Comisión y del Consejo en la aplicación del procedimiento reformado. La aplicación que se ha hecho en los casos de Portugal y de Italia confirma que las instituciones comunitarias van a extender los plazos para la corrección de los déficit, ya que a Portugal se le ha permitido escalonar su ajuste desde 2005 a 2008 y a Italia se le ha permitido llevarlo a cabo desde 2005 a 2007, lo que supone concederles dos y un año adicionales, respectivamente, sobre el plazo ordinario de corrección que debería haber sido 2006. El Consejo y la Comisión han considerado que el ajuste presupuestario que estos dos países tendrían que haber realizado para corregir sus déficit excesivos en 2006 no era razonable en un contexto de débil crecimiento económico.

Un elemento positivo del nuevo PEC es el compromiso de tener más en cuenta el criterio de la deuda pública en los procedimientos de control presupuestario, en los que el criterio del déficit ha sido hasta ahora el protagonista, debido a la interpretación tan flexible realizada por las instituciones comunitarias de la expresión disminución suficiente y aproximación a un ritmo satisfactorio de la deuda al valor de referencia del 60%, del artículo 104.2. Esta interpretación permitió que Estados como Bélgica e Italia, con deudas superiores al 100% del PIB accedieran a la fase final de la UEM por la escasa disminución de su deuda en los años 1995-1997. Desde el punto de vista de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, el criterio de la deuda es más importante que el del déficit y no se justifica que hasta ahora se hayan activado procedimientos por déficit excesivo como consecuencia de superaciones escasas del 3% y que la deuda haya sido relegada a un segundo lugar. No obstante, el PEC reformado sólo se limita a señalar que los Estados reducirán su deuda para situarla por debajo del 60% del PIB en función de sus condiciones macroeconómicas, lo que supone no fijar ninguna senda de ajuste estricta de la deuda y mantenerla como criterio secundario del déficit, con el consiguiente debilitamiento de la credibilidad del PEC⁹⁵. En los procedimientos contra Portugal e Italia, se presta más atención al criterio de la deuda, alertando sobre la superación del porcentaje del 60% en el caso portugués en los años 2005-2008 y considerando que Italia incumple el criterio de la deuda por situarse ésta en torno al 106-

niendo, además, que en ese momento un ajuste anual del 0,5% del déficit ajustado de ciclo, una vez excluidas las medidas temporales, resulta ya insuficiente para corregir el déficit excesivo en «el año siguiente a su identificación» y, en consecuencia, el Consejo, en su recomendación al país en cuestión, decide concederle un año adicional para la corrección del déficit. Imaginemos, además, que el país no respeta el plazo y, en el siguiente paso del procedimiento, el Consejo formula una «advertencia» al país en cuestión y, con posterioridad, concede otro año para corregir el déficit. Si el país cumple los términos de la advertencia, evitará la imposición de sanciones pecuniarias pero, mientras tanto, habrá obtenido cinco años para corregir su déficit excesivo en lugar de dos (J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO: *op. cit.*, pg. 5).

⁹⁵ J. PISANI-FERRY: «La réforme du Pacte de stabilité: ni règles, ni discrétion?», *XVI Congrès des économistes belges de langue française*, Mons, 17.2.2005, disponible en <http://www.pisani-ferry.net> pg. 8.

107% en 2004, sin haber disminuido a un ritmo satisfactorio durante los últimos años.

En cuanto a los cambios referentes a la gobernanza, el nuevo PEC es deficiente, porque no refuerza la capacidad técnica de la Comisión para realizar previsiones económicas más ajustadas ni para obtener datos estadísticos absolutamente fiables. Ambos elementos son más necesarios en el nuevo PEC que en el original, porque ha aumentado la flexibilidad y el margen de discrecionalidad del Consejo en la adopción de decisiones en el marco del procedimiento de déficit excesivos. El suministro de datos estadísticos no fiables por parte de Grecia, de Portugal y de Italia ha puesto de relieve la urgente necesidad de llevar a cabo un reforzamiento del sistema europeo de estadísticas económicas, reforzando la posición de EUROSTAT e, incluso, previendo la posibilidad de sancionar a los Estados que no suministren estadísticas fiables⁹⁶.

En resumen, la reforma del PEC es una modificación compleja, que intenta flexibilizar el PEC original sin cambiarlo radicalmente⁹⁷. Se mantienen inalterados los elementos fundamentales del procedimiento de déficit excesivo, como la referencia del 3% y el 60%, respectivamente, para el déficit y la deuda, así como el plazo estándar para la corrección de déficit excesivos, pero se introducen múltiples excepciones y ampliaciones de plazos para flexibilizar el PEC original en un ejercicio complicado, que algunos autores califican como hipocresía⁹⁸. En cualquier caso, su efectividad dependerá de la aplicación en el futuro próximo que lleven a cabo las instituciones comu-

⁹⁶ Actualmente hay varias propuestas para mejorar el sistema estadístico europeo, basadas en las ideas expuestas por la Comisión en el Documento COM (2004) 832, entre las que destacan la modificación del Reglamento núm. 3605/93, propuesta por la Comisión el Documento COM (2005) 71 final, así como la aplicación por parte de todos los institutos nacionales de estadística del Código de Práctica Estadística Europea. Véase el análisis realizado por la COMISIÓN EUROPEA: Public Finances in EMU 2005, *European Economy* núm. 3/2005, pgs. 82 y ss.

⁹⁷ No le falta razón a PISANI-FERRY al afirmar que «*Le Pacte ne peut être à la fois fondé sur la dette et le déficit, les règles strictes et le jugement, des normes uniformes et un traitement au cas par cas. A vouloir réformer sans rien changer aux textes, tirer les leçons de l'expérience sans s'écarter de la ligne initiale, préserver l'uniformité du Pacte tout en faisant place à la différenciation, conserver un système fondé sur la règle mais aussi laisser place à l'interprétation, les Européens risquent que seul le premier cercle des insiders comprenne la logique du système. Ce n'est pas le meilleur moyen d'assurer sa légitimité et son acceptabilité*» (J. PISANI-FERRY: «La réforme du Pacte de stabilité: ni règles, ni discrétion», *Futuribles*, Paris, núm. 310, juillet-août 2005).

⁹⁸ «However, a more critical approach would point to the hypocrisy of the reform, which consists of a radical loosening of the rules on public spending, while pretending to improve their enforceability. The rules of the Pact have been uprooted. There was no attempt to redefine, or even discuss, the theoretical and ideological macroeconomic framework that served as the underpinning of these rules» (G. DURAND, J. BOUZON: «The Reform of the Stability and Growth Pact: Upholding a more flexible rule», *European Policy Center*, 16.06.2005, pg. 4, <http://www.theepc.be>).

nitarias y, como siempre ocurre con este tipo de normas, de las oscilaciones del ciclo económico. En períodos de elevado crecimiento económico, el nuevo PEC se aplicará sin excesivas dificultades y en las fases de escaso crecimiento su puesta en práctica se complicará notablemente. Además, la mayor flexibilidad del nuevo PEC sintoniza con el impulso que el Consejo Europeo de marzo de 2005 dio a la Estrategia de Lisboa, con la que se pretende modernizar y hacer más competitiva la economía europea, recurriendo a una técnica jurídica bastante flexible como es el método abierto de coordinación, que no aparece en el derecho comunitario originario, no se ajusta a los parámetros generales del modelo institucional de la UE, no genera normas de derecho comunitario y tampoco está sometido a los principios y mecanismos de garantía propios del derecho comunitario⁹⁹.

Desde el punto de vista jurídico, la articulación del nuevo PEC no varía sustancialmente, pero la inclusión de numerosas excepciones y la extensión de los plazos para llevar a cabo el ajuste en caso de déficit excesivo conllevan una mayor flexibilidad y discrecionalidad en la aplicación del procedimiento de control, que pierde buena parte de su actual rigidez. Por supuesto, la posibilidad de aplicar de forma efectiva las sanciones previstas en el artículo 104.11 casi se desvanece por completo. El nuevo PEC deja un margen de apreciación mucho mayor a las instituciones comunitarias en el control de los déficit excesivos, por lo que las reglas jurídicas del PEC ceden terreno ante la lógica económica y, en cierta medida, ante la realidad política. La experiencia con el PEC original pone de relieve que las instituciones comunitarias no han podido aplicar adecuadamente un procedimiento de control presupuestario rígido y uniforme, lo que nos hace dudar de que tengan capacidad suficiente para poner en práctica el nuevo PEC disponiendo de mayores márgenes de apreciación.

En cualquier caso, la credibilidad del PEC original estaba seriamente dañada y era imprescindible su reforma para renovar el compromiso de los Estados con la estabilidad presupuestaria, aunque el nuevo compromiso sea jurídicamente menos estricto.

⁹⁹ M. ROBLES CARRILLO: «La reactivación de la Estrategia de Lisboa», *REDE* núm. 16, 2005 (en prensa); BCE: «La Estrategia de Lisboa cinco años después», *Boletín Mensual*, julio 2005, pgs. 75 y ss.