

Bruselas, 27.7.2016
COM(2016) 518 final

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

**por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a la
reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de
déficit excesivo**

{SWD(2016) 263 final}

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a la reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 126, apartado 9,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) Con arreglo al artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), los Estados miembros deben evitar déficits públicos excesivos.
- (2) El Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene por objetivo lograr unas finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para la estabilidad de precios y para un crecimiento fuerte, sostenible y generador de empleo. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento incluye el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo¹, que se adoptó con objeto de fomentar la rápida corrección de los déficits públicos excesivos.
- (3) El 27 de abril de 2009, el Consejo, de conformidad con el artículo 104, apartado 6, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE), declaró la existencia de un déficit excesivo en España y emitió una recomendación para que este país lo corrigiese en 2012 a más tardar, de conformidad con el artículo 104, apartado 7, de dicho Tratado. Desde entonces, el Consejo ha emitido tres nuevas recomendaciones para España (el 2 de diciembre de 2009, el 10 de julio de 2012 y el 21 de junio de 2013) sobre la base del artículo 126, apartado 7, del TFUE, que ampliaban el plazo para la corrección del déficit excesivo hasta 2013, 2014 y 2016, respectivamente. En las tres recomendaciones, el Consejo consideraba que España había tomado medidas efectivas, pero que habían surgido factores económicos adversos e inesperados con importantes efectos desfavorables en la hacienda pública².
- (4) Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 126, apartado 8, del Tratado, el 12 de julio de 2016 el Consejo decidió que las autoridades españolas no habían tomado medidas efectivas para seguir la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013.

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 6.

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

- (5) De conformidad con el artículo 10, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, en el supuesto de que un Estado miembro participante no aplique las medidas o de que, a juicio del Consejo, se compruebe que son inadecuadas, este adoptará de inmediato una decisión conforme a lo establecido en el artículo 126, apartado 9, del Tratado.
- (6) La Comisión ha actualizado sus previsiones de la primavera de 2016 con la información disponible hasta el 19 de julio de 2016. Sobre esa base, las previsiones de crecimiento real del PIB para 2016 se han revisado al alza 0,3 puntos porcentuales en comparación con las previsiones de primavera, hasta el 2,9 %, y a la baja para 2017 (2,3 % frente al 2,5 % de la primavera). Para 2018, se prevé que el PIB real crezca un 2,1 %, frente a un crecimiento del 3,2 % en 2015. Así pues, el crecimiento económico disminuirá pero permanecerá sólido, beneficiándose todavía de las reformas emprendidas en respuesta a la crisis y de la satisfactoria finalización del programa de ayuda financiera. La recuperación sigue yendo acompañada de una fuerte creación de empleo y continúa beneficiándose, en un contexto de moderación salarial continuada, de las reformas del mercado de trabajo. Los bajos precios del petróleo también favorecen el crecimiento. Al mismo tiempo, se espera que la inflación sea del - 0,3 % en 2016. Sin embargo, existen riesgos de revisión a la baja de las previsiones de crecimiento, especialmente a partir de 2017, relacionados, entre otros puntos, con el resultado del referéndum en el Reino Unido sobre la pertenencia a la Unión Europea, que ha aumentado la incertidumbre, con posibles implicaciones negativas para el comercio y la demanda interna.
- (7) Según las previsiones de la primavera de 2016 actualizadas de la Comisión, se espera que el déficit de las administraciones públicas disminuya al 4,6 % del PIB en 2016, al 3,3 % del PIB en 2017 y al 2,7 % del PIB en 2018 (frente a los objetivos del programa de estabilidad del 3,6 %, el 2,9 % y el 2,2 % del PIB en 2016, 2017 y 2018, respectivamente, y una previsión de déficit del 3,9 % del PIB en 2016 y del 3,1 % del PIB en 2017 en las previsiones de primavera). La previsión de déficit más elevada se explica, en parte, por el hecho de que las previsiones actualizadas de la Comisión tienen en cuenta una cantidad menor de medidas de contención del gasto, tanto a nivel central como de las Comunidades Autónomas en respuesta a la recomendación de la Comisión de marzo de 2016 (0,2 % del PIB), frente a las previsiones del programa de estabilidad (0,4 % del PIB), debido a que algunas de esas medidas aún no se han especificado suficientemente para ser incluidas en las previsiones de la Comisión, sobre la base de la hipótesis habitual de mantenimiento de la política. Sin embargo, la mayor parte de las diferencias se deriva de los cambios introducidos en el marco jurídico del impuesto de sociedades, que conducirían a unos menores pagos anticipados por las empresas («pagos fraccionados») en 2016. Los menores pagos fraccionados no se cuantificaron en el programa de estabilidad y solo se observaron en abril, en el momento de abonarse el primer tramo, tras la fecha límite de las previsiones de primavera. Las previsiones de la primavera de 2016 actualizadas de la Comisión estiman ese déficit en un 0,5 % del PIB en 2016. Dado que los cambios mencionados provocan una demora permanente en el pago de los impuestos, pero no un cambio del tipo impositivo o de la base imponible, no afectarán a los ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta de las sociedades en un nuevo estado estable (a partir de 2017). Se traducen en una pérdida temporal de ingresos fiscales en 2016, que ha sido tratada como un acontecimiento excepcional en las previsiones de primavera actualizadas. Para 2017, las diferencias entre las previsiones de primavera actualizadas y el programa de estabilidad se derivan de la peor situación de partida y del hecho de que las medidas de ahorro adoptadas en respuesta a la Recomendación de la Comisión de marzo de 2016 todavía no se han especificado suficientemente para ser

tenidas en cuenta sobre la base de la hipótesis habitual de mantenimiento de la política. Se espera que el déficit estructural aumente un 0,4 % y un 0,1 % del PIB en 2016 y 2017, respectivamente, y que no varíe en 2018. Sin embargo, en 2016, el incremento previsto del déficit estructural está impulsado en parte por el hecho de que las actuales perspectivas para la inflación y el crecimiento del PIB nominal son más bajas que el escenario en que se basaba el presupuesto de 2016, lo que ha afectado negativamente a los ingresos públicos estructurales sin posibilidad de ajustar el gasto.

- (8) La ratio deuda pública bruta/PIB pasó del 36 % en 2007 a alrededor del 99 % en 2014. En 2015 la ratio de deuda se mantuvo más o menos estable, dado que las ventas netas de activos financieros contrarrestaron el impacto negativo provocado por el aumento del déficit a un ritmo más rápido que el crecimiento del PIB nominal. Según las previsiones de la primavera de 2016 actualizadas de la Comisión, se espera que el ratio de deuda alcance un máximo del 100,6 % del PIB en 2017, mientras que, según las previsiones de primavera, se esperaba que la deuda alcanzase un máximo del 100,3 % del PIB en 2016. Aunque España no parece enfrentarse a riesgos inmediatos de tensiones presupuestarias derivadas de esta elevada ratio de deuda, los riesgos de sostenibilidad de la deuda aumentarán significativamente a medio plazo si no mejora la situación presupuestaria. A más largo plazo, los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas se reducirán gracias al impacto positivo de la disminución de los gastos relacionados con el envejecimiento³.
- (9) De conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1467/97, en la decisión del Consejo por la que se recomienda la adopción de medidas encaminadas a la reducción del déficit excesivo de conformidad con el artículo 126, apartado 9, del Tratado, el Consejo instará al Estado miembro a alcanzar objetivos presupuestarios anuales que, sobre la base de las previsiones subyacentes a la recomendación, permitan una mejora anual mínima equivalente al 0,5 % del PIB, como valor de referencia, del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, tras deducir las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal. Sin embargo, el hecho de que la presente Decisión del Consejo por la que se formula una advertencia se adopte en el segundo semestre del año amplifica el esfuerzo presupuestario necesario para alcanzar una mejora anual determinada del saldo estructural. Por otra parte, es importante tener en cuenta que la hipótesis de partida para la nueva senda de ajuste se inicia con un deterioro del 0,4 % del PIB del déficit estructural, que, al menos en parte, es el resultado de una inflación que ha resultado inferior a lo previsto en el escenario en que se basa el presupuesto de 2016 – una situación que se encuentra en gran medida fuera del control del Gobierno. Por todo ello, parece conveniente no solicitar medidas estructurales adicionales en 2016.
- (10) Considerando que no procede solicitar nuevas medidas estructurales en 2016, conceder a España un año adicional para la corrección de su déficit excesivo, lo que se ajusta a la norma en virtud del Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, requeriría una mejora anual del saldo estructural en 2017, lo cual tendría un impacto demasiado negativo en el crecimiento. Por lo tanto, parece adecuado ampliar a dos años el plazo para que España ponga fin a la situación de déficit excesivo.
- (11) Por lo tanto, una senda de ajuste creíble y sostenible exigiría a España alcanzar un déficit de las administraciones públicas del 4,6 %, del 3,1 % y del 2,2 % del PIB en

³ «Fiscal Sustainability Report 2015», European Economy, Institutional Paper n.º 018, Comisión Europea (2016).

2016, 2017 y 2018, respectivamente, lo cual es coherente con un deterioro del saldo estructural del 0,4 % del PIB en 2016 y una mejora del 0,5 % del PIB tanto en 2017 como en 2018. Estos objetivos presupuestarios también tienen en cuenta la necesidad de compensar los efectos secundarios del saneamiento presupuestario sobre las finanzas públicas, a través de su impacto en la economía en general.

- (12) Con objeto de alcanzar dichos objetivos, se consideran necesarias medidas estructurales adicionales con un impacto estimado del 0,5 % del PIB tanto en 2017 como en 2018. Los ahorros para 2017 y 2018 podrían incluir, entre otros puntos, la reducción del número y el alcance de los gastos fiscales, en particular los tipos reducidos del IVA, a fin de lograr el ajuste estructural requerido.
- (13) Además, el estricto cumplimiento a todos los niveles de la Administración de los mecanismos preventivos y correctores previstos en la Ley de Estabilidad española podría contribuir a una corrección oportuna y duradera del déficit excesivo. Esto podría conseguirse mediante una mayor automaticidad en su aplicación. Por otra parte, la contribución de la norma de gasto de la Ley de Estabilidad a la sostenibilidad de las finanzas públicas podría reforzarse aclarando mejor la cobertura y la definición de las categorías de gasto necesarias para su cálculo y pidiendo explícitamente a las administraciones públicas incumplidoras que compensen los desvíos de gastos en el año siguiente a aquel en el que se produzcan.
- (14) España también debe prestar la debida atención a los aspectos cualitativos de las finanzas públicas, incluida su política de contratación pública. Ha sido significativo el número de irregularidades con un impacto en la aplicación de la legislación sobre contratación pública de la UE puesto en conocimiento de la Comisión durante los últimos años. Los datos ponen de manifiesto que existen divergencias en la ejecución de los contratos públicos en las entidades y autoridades de contratación y que la falta de mecanismos de control a priori y a posteriori suficientes obstaculiza la aplicación correcta y uniforme de la legislación en materia de contratación pública. España destaca por una baja tasa de publicación de los anuncios de contratos y un nivel relativamente elevado de recurso al procedimiento negociado sin publicación previa en comparación con otros Estados miembros. Esto se traduce en una competencia limitada de las empresas de los demás países de la UE y, con frecuencia, en adjudicaciones directas, con consecuencias en términos de aumento del gasto de las administraciones públicas. El uso limitado de los instrumentos de contratación centralizada o conjunta impide que las mejoras de eficiencia contribuyan a los ahorros presupuestarios. La falta de un organismo independiente encargado de garantizar la eficacia y el cumplimiento de la legislación en materia de contratación pública en todo el país obstaculiza la aplicación correcta de las normas de contratación pública y puede generar oportunidades para cometer irregularidades, lo cual tiene efectos negativos sobre la situación de la hacienda pública española.
- (15) Para facilitar el éxito de la estrategia de saneamiento presupuestario, también será importante respaldar dicho saneamiento con extensas reformas estructurales, en la línea de las recomendaciones formuladas por el Consejo a España en el contexto del Semestre Europeo de 2016 y, en particular, las relativas a la corrección de sus desequilibrios macroeconómicos.
- (16) De conformidad con el artículo 126, apartado 9, del Tratado, el Consejo puede, como parte de su decisión de formular una advertencia en virtud de dicho artículo, solicitar al Estado miembro en cuestión que presente informes sobre el esfuerzo de ajuste conforme a un calendario específico. Con arreglo al artículo 5, apartado 1 bis, del

Reglamento (CE) n.º 1467/97, el informe del Estado miembro incluirá los objetivos relativos al gasto y a los ingresos públicos y especificará las medidas de política fiscal por el lado tanto del gasto como de los ingresos, así como información sobre las medidas adoptadas en respuesta a las decisiones específicas del Consejo. A fin de facilitar el seguimiento de la fecha límite para el cumplimiento de las recomendaciones incluidas en la presente advertencia, así como el plazo para la corrección del déficit excesivo, se solicita a las autoridades españolas que presenten un informe de ese tipo antes del 15 de octubre de 2016, al mismo tiempo que su proyecto de plan presupuestario para 2017.

- (17) España también debe presentar informes a la Comisión y al Comité Económico y Financiero, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento (UE) n.º 473/2013, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento Delegado (UE) n.º 877/2013 de la Comisión. El informe debe presentarse por primera vez antes del 15 de enero de 2017 y a partir de entonces con una periodicidad trimestral.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. España debe poner fin a la situación actual de déficit excesivo a más tardar en 2018.
2. España debe reducir el déficit de las administraciones públicas al 4,6 % del PIB en 2016, al 3,1 % del PIB en 2017 y al 2,2 % del PIB en 2018. Esa mejora del déficit de las administraciones públicas es coherente con el deterioro del saldo estructural del 0,4 % del PIB en 2016 y una mejora del 0,5 % del PIB tanto en 2017 como en 2018, basadas en las previsiones de la primavera de 2016 actualizadas de la Comisión. Las autoridades españolas también deben utilizar todos los ingresos inesperados para acelerar la reducción del déficit y de la deuda.
3. Además de los ahorros ya incluidos en las previsiones de la primavera de 2016 actualizadas de la Comisión, España adoptará y aplicará completamente medidas de saneamiento por un importe equivalente al 0,5 % del PIB, tanto en 2017 como en 2018.
4. España debe estar preparada para adoptar otras medidas si se materializan los riesgos para los planes presupuestarios. Las medidas de saneamiento presupuestario garantizarán una mejora duradera del saldo estructural general de las administraciones públicas que favorezca el crecimiento.
5. España debe adoptar medidas para reforzar su marco presupuestario, en particular con vistas a incrementar la automaticidad de los mecanismos para prevenir y corregir las desviaciones de los objetivos de déficit, deuda y gasto y reforzar la contribución de la norma de gasto de la Ley de Estabilidad a la sostenibilidad de las finanzas públicas.
6. España debe establecer un marco coherente que garantice la transparencia y la coordinación de la política de contratación pública de todas las entidades y autoridades de contratación a fin de garantizar la eficiencia económica y un alto nivel de competencia. Dicho marco debe incluir mecanismos de control a priori y a posteriori adecuados para la contratación pública a fin de garantizar la eficiencia y el cumplimiento de la legislación.

Artículo 2

El Consejo establece el plazo del 15 de octubre de 2016 para que España adopte medidas efectivas y, de conformidad con el artículo 5, apartado 1 *bis*, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, presente un informe al Consejo y a la Comisión sobre las medidas adoptadas en respuesta a la advertencia del Consejo. El informe deberá incluir los objetivos relativos al gasto y a los ingresos públicos y especificar las medidas discrecionales por el lado tanto del gasto como de los ingresos, así como información sobre las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones específicas del Consejo para reforzar su marco presupuestario y su política de contratación pública, de conformidad con el artículo 1, apartados 5 y 6.

Artículo 3

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

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*