



Estrasburgo, 13.1.2015  
COM(2015) 12 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y  
SOCIAL EUROPEO, AL COMITÉ DE LAS REGIONES Y AL BANCO EUROPEO  
DE INVERSIONES**

**APROVECHAR AL MÁXIMO LA FLEXIBILIDAD QUE OFRECEN LAS  
ACTUALES DISPOSICIONES DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO**

## Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. ACLARACIONES EN MATERIA DE INVERSIÓN.....	5
3. ACLARACIONES SOBRE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES .....	11
4. ACLARACIONES SOBRE LAS CONDICIONES COYUNTURALES.....	17
5. CONCLUSIÓN .....	20
ANEXO 1 - REGISTRO ESTADÍSTICO DE LAS APORTACIONES EN RELACIÓN CON EL FONDO EUROPEO PARA INVERSIONES ESTRATÉGICAS .....	21
ANEXO 2 - MATRIZ UTILIZADA PARA LA DEFINICIÓN DEL AJUSTE PRESUPUESTARIO ANUAL HACIA EL OBJETIVO A MEDIO PLAZO (OMP) EN EL MARCO DEL COMPONENTE PREVENTIVO DEL PACTO .....	23

# 1. Introducción

En su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC) de 2015<sup>1</sup>, la Comisión señaló la inversión, las reformas estructurales y la responsabilidad presupuestaria como los elementos esenciales de la política económica de la Unión Europea para la creación de empleo y crecimiento. También presentó un nuevo Plan de Inversión para Europa en apoyo de esta política<sup>2</sup>. El Consejo Europeo de 18 y 19 de diciembre de 2014 aprobó este enfoque económico global y los elementos concretos del Plan de Inversión.

La Comisión también anunció que, con el fin de reforzar el vínculo entre inversión, reformas estructurales y responsabilidad presupuestaria, proporcionaría nuevas orientaciones sobre la mejor utilización posible de la flexibilidad incluida en las disposiciones existentes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en lo sucesivo, «el Pacto»)<sup>3</sup>, sin cambiar estas disposiciones. Esta declaración se deriva del compromiso contraído en las orientaciones políticas de la nueva Comisión<sup>4</sup> y de los debates mantenidos anteriormente en el Consejo Europeo<sup>5</sup> y en el Parlamento Europeo<sup>6</sup>.

La presente Comunicación interpretativa<sup>7</sup> proporciona esta orientación adicional sin modificar o sustituir las normas vigentes. El Pacto es uno de los pilares de la gobernanza económica de la UE y es de importancia capital para el funcionamiento adecuado de la Unión Económica y Monetaria. Su objetivo es fomentar unas políticas presupuestarias sólidas y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en los Estados miembros. Desde su

---

<sup>1</sup> COM(2014) 902 de 28 de noviembre de 2014.

<sup>2</sup> COM(2014) 903 de 26 de noviembre de 2014.

<sup>3</sup> El Pacto se sustenta en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y consta del Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo (el «componente preventivo», basado en el artículo 121 del TFUE) y el Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo (el «componente corrector», basado en el artículo 126 del TFUE), así como de sus modificaciones posteriores y la legislación conexas. Estos documentos pueden consultarse en:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm)

<sup>4</sup> «Por lo que se refiere a la utilización de los presupuestos nacionales para el crecimiento y la inversión, debemos — según lo confirmó el Consejo Europeo de 27 de junio de 2014 — respetar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, al mismo tiempo, hacer el mejor uso posible de la flexibilidad que se incorpora en las disposiciones vigentes del Pacto, tal y como fue reformado en 2005 y 2011. Tengo intención de publicar orientaciones concretas sobre este asunto en el marco de mi ambicioso Paquete de empleo, crecimiento e inversión», Jean-Claude Juncker, «Un nuevo comienzo para Europa: mi agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático: Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea», 15 de junio de 2014. Véase: [http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_es.pdf)

<sup>5</sup> «Respetamos el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Todas nuestras economías deben seguir aplicando reformas estructurales. Evidentemente, nuestra fuerza común depende del éxito de todos y cada uno de los países. Esta es la razón por la que la Unión necesita medidas resueltas para fomentar el crecimiento, aumentar la inversión, crear más empleo y empleo de mejor calidad y fomentar reformas en favor de la competitividad. Esto también requiere una utilización óptima de la flexibilidad incluida en las disposiciones actuales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento». Conclusiones del Consejo Europeo de 27 de junio de 2014. Véase:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf)

<sup>6</sup> Véase en particular la Resolución del Parlamento Europeo sobre «El Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas: aplicación de las prioridades de 2014» (A8-0019/2014), de 22 de octubre de 2014.

<sup>7</sup> Otro ejemplo de Comunicación interpretativa lo constituye la Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a algunos aspectos de las disposiciones de la Directiva «Televisión sin fronteras» sobre la publicidad televisiva, DO C 102 de 28.4.2004, p. 2.

entrada en vigor en 1997, el Pacto ha sido modificado por el legislador de la UE en 2005 y en 2011-2013, habiéndose beneficiado de la experiencia adquirida. En los últimos años, el Pacto se ha integrado en el Semestre Europeo (ciclo anual de coordinación de las políticas económicas ampliado y reforzado).

La credibilidad de las normas acordadas es fundamental para la sostenibilidad de las finanzas públicas y para la estabilidad financiera en la zona del euro y en toda la UE. La crisis financiera y de la deuda soberana de los últimos años ha mostrado la gran interdependencia de las economías europeas y la necesidad de una coordinación rigurosa de las políticas económicas y presupuestarias en la UE. La existencia de normas y su cumplimiento han sido esenciales para restablecer la confianza. Confrontada con unos déficits y una deuda que se estaban disparando en varios países hace tan solo algunos años, la UE ha logrado progresos considerables en el saneamiento global de sus finanzas públicas.

El principio de igualdad de trato de todos los Estados miembros debe ser un elemento central de la aplicación del Pacto. El Pacto es un sistema normativo que establece un marco que comparten y aplican todos los Estados miembros, en el que la Comisión propone y el Consejo decide. Sin embargo, igualdad de trato no implica una fórmula única para todos, y debe combinarse con la evaluación económica que se precise para cada situación. Que el Pacto prevea flexibilidad en la aplicación de sus normas, tanto a lo largo del tiempo como entre los diferentes países forma parte de su objetivo, como también el dejar a la Comisión y al Consejo cierto margen de discrecionalidad, en el marco de las disposiciones acordadas, para la evaluación de la solidez de las finanzas públicas a la luz de las circunstancias específicas de cada país; y ello con el fin de recomendar las medidas más apropiadas basándose en la información disponible más reciente y en los últimos acontecimientos.

El grado de flexibilidad varía en función de si el Estado miembro en cuestión está sometido al componente preventivo o al componente corrector del Pacto. El componente preventivo pretende garantizar una situación presupuestaria sólida en todos los Estados miembros: se centra en el logro por cada Estado miembro de una situación presupuestaria sólida a medio plazo (el denominado objetivo a medio plazo, OMP), que se establece en función de principios fijados de común acuerdo<sup>8</sup>. Este objetivo se formula en términos estructurales, lo que significa que se ajusta para tener en cuenta el ciclo económico y se corrige excluyendo el impacto de medidas puntuales, y es específico para cada país. La lógica subyacente es que los Estados miembros deben alcanzar y mantener una situación presupuestaria que permita el pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos para atenuar las posibles perturbaciones económicas. Esto también deberá servir para reducir la deuda hasta niveles prudentes, teniendo en cuenta la estructura demográfica de cada país y los costes presupuestarios derivados del envejecimiento de la población. El componente corrector del Pacto está concebido para situaciones en que el déficit público y/o la deuda pública se sitúan por encima de los valores de referencia establecidos en el Tratado. En estos casos, el Estado miembro en cuestión se ve sometido a un procedimiento de déficit excesivo (en lo sucesivo, «PDE»), que implica unas condiciones y un seguimiento más estrictos<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> El objetivo a medio plazo se calcula en función del crecimiento potencial, la deuda de las administraciones públicas y el coste del envejecimiento de la población.

<sup>9</sup> Actualmente, 11 Estados miembros están sometidos al componente corrector del Pacto («PDE»), frente a 24 Estados miembros en 2011.

Las orientaciones que aquí se presentan se centran en el margen de interpretación que se deja a la Comisión, de conformidad con las disposiciones del Pacto, sin modificar la legislación vigente, y aclaran cómo, a la hora de aplicar dicha legislación, han de tenerse en cuenta tres dimensiones políticas específicas, a saber: i) las inversiones, y en particular, las relativas al establecimiento de un nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas como parte del Plan de Inversiones para Europa, ii) las reformas estructurales, y iii) las condiciones coyunturales.

La presente Comunicación interpretativa contribuye al desarrollo de una política presupuestaria más favorable al crecimiento en la zona del euro<sup>10</sup>. También forma parte de los esfuerzos de la Comisión encaminados a reforzar la eficacia y la comprensión de las normas, en ocasiones necesariamente complejas, de cuya aplicación es responsable. La transparencia y previsibilidad son esenciales para que todos los actores se impliquen en la ejecución de las normas.

## **2. Aclaraciones en materia de inversión**

### **2.1. Nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas**

Un aspecto central del Plan de Inversiones para Europa propuesto por la Comisión es la creación de un nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) fruto de la cooperación entre la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Tras la aprobación por parte del Consejo Europeo reunido los días 18 y 19 de diciembre de 2014, la Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento relativo al FEIE<sup>11</sup>.

El Fondo proporcionará una nueva capacidad de absorción de riesgos que permitirá al BEI invertir en fondos propios, en deuda subordinada y en los tramos de mayor riesgo de la deuda principal (*senior*), y proporcionar mejoras crediticias para proyectos elegibles. Se realizará una contribución inicial a esta capacidad de absorción de riesgos con cargo al presupuesto de la UE, en forma de un nuevo fondo de garantía, y a los recursos propios del BEI. La utilización de esta garantía de la UE y de los fondos del BEI no repercutirá en los niveles de déficit o de deuda de los Estados miembros.

---

<sup>10</sup> Véase, al respecto, el discurso pronunciado por el presidente del BCE, Mario Draghi, en Jackson Hole el 22 de agosto de 2014: «*Podría ser útil mantener un debate sobre la política presupuestaria general de la zona del euro. A diferencia de lo que ocurre en otras importantes economías avanzadas, nuestra política presupuestaria no se basa en un presupuesto único votado por un único Parlamento, sino en la agregación de 18 presupuestos nacionales [19 a partir del 1 de enero de 2015] y el presupuesto de la UE. Una mayor coordinación de las distintas políticas presupuestarias nacionales debería en principio permitirnos lograr una política presupuestaria global más favorable al crecimiento para toda la zona del euro.*».

<sup>11</sup> COM(2015) 10 de 13 de enero de 2015.

La capacidad del FEIE puede incrementarse aún más mediante contribuciones financieras adicionales procedentes de los Estados miembros. En su Plan de Inversiones para Europa, la Comisión anunció su intención de adoptar una «posición favorable respecto de (tales) aportaciones de capital al Fondo en el contexto de su evaluación de las finanzas públicas con arreglo al Pacto». El Consejo Europeo de 18 y 19 de diciembre de 2014 tomó nota de esta intención<sup>12</sup>.

Además de contribuir al FEIE, los Estados miembros también podrán cofinanciar proyectos individuales cofinanciados por el Fondo. En el presente apartado se ofrece orientación sobre la forma en que se evaluarán estas diversas contribuciones con arreglo al Pacto.

### 2.1.1. Aportaciones financieras de los Estados miembros al FEIE

Aquí deben distinguirse dos aspectos: i) si dichas aportaciones se registran como déficit y/o deuda a efectos estadísticos, de acuerdo con las definiciones del Sistema Europeo de Cuentas (SEC); y ii) la forma en que la Comisión tendrá en cuenta tales aportaciones en su evaluación sobre el cumplimiento del Pacto.

#### *Registro estadístico*

El registro estadístico dependerá de la naturaleza específica de las aportaciones y de su clasificación por parte de la Oficina Estadística Europea (Eurostat), respetando plenamente su independencia. En el anexo 1 se facilita más información partiendo de ejemplos concretos.

---

<sup>12</sup> «El Consejo Europeo toma nota de la favorable posición que ha indicado la Comisión respecto de dichas aportaciones de capital en el contexto de la evaluación de las finanzas públicas con arreglo al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, necesariamente en línea con la flexibilidad inherente a sus normas vigentes». Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de diciembre de 2014; véase: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/146411.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/146411.pdf)

## Aplicación del Pacto

### Marco jurídico

El Pacto establece que, al evaluar el ajuste presupuestario necesario en el marco de sus componentes preventivo y corrector, el Consejo fija objetivos en términos «estructurales».

#### Componente preventivo

El artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1466/97 establece que «*Basándose en los análisis efectuados por la Comisión y el Comité Económico y Financiero, el Consejo [...] examinará [...] si las medidas adoptadas o propuestas [por el Estado miembro] [...] bastan para alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo a lo largo del ciclo. El Consejo y la Comisión, al evaluar la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, examinarán si el Estado miembro de que se trate persigue la mejora anual apropiada de su saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, necesaria para cumplir su objetivo presupuestario a medio plazo, tomando como valor de referencia un 0,5 % del PIB [...].*

#### Componente corrector

El artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1467/97 establece que «*[...] la Comisión, si considera que existe un déficit excesivo, dirigirá un dictamen y una propuesta al Consejo [...] e informará al respecto al Parlamento Europeo.*

*El Consejo decidirá si existe déficit excesivo [...]. Cuando decida declarar la existencia de un déficit excesivo, el Consejo dirigirá al mismo tiempo al Estado miembro afectado recomendaciones [...].*

*La recomendación del Consejo [...] deberá establecer un plazo máximo de seis meses para que el Estado miembro de que se trate tome medidas efectivas [...]. La recomendación del Consejo también establecerá un plazo para la corrección del déficit excesivo, que se completará en el año siguiente a su detección, salvo que concurren circunstancias especiales. En su recomendación, 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, con el fin de garantizar la corrección del déficit excesivo dentro del plazo establecido en la recomendación. [...]*»

Sin perjuicio del registro estadístico de las aportaciones al FEIE por parte de Eurostat, la Comisión puede proporcionar desde este momento orientaciones sobre la aplicación de las disposiciones vigentes del Pacto en estos casos.

En su evaluación del ajuste presupuestario necesario en el marco del componente preventivo o del componente corrector, el Consejo fija objetivos en términos estructurales. Dichos objetivos excluyen las medidas puntuales, que no influyen en la situación presupuestaria subyacente. Tal sería el caso de las aportaciones iniciales de capital al Fondo<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> El mismo trato se aplicará a las garantías en la medida en que repercuten en el déficit y/o la deuda.

En concreto, la Comisión tendrá en consideración lo siguiente:

- en el marco del componente preventivo del Pacto, la consecución del OMP y el ajuste presupuestario exigido para alcanzar dicho objetivo no se verían afectados, dado que ambos elementos se establecen en términos estructurales; el saldo presupuestario estructural, por definición, no se vería afectado por gastos puntuales, tales como las aportaciones al Fondo;
- en el marco del componente corrector del Pacto (PDE), el cumplimiento del esfuerzo de ajuste presupuestario recomendado por el Consejo tampoco se vería afectado, dado que este también se mide en términos estructurales; por consiguiente, no debería considerarse que un Estado miembro incumple la recomendación que se le ha dirigido en el marco del PDE al realizar una aportación al FEIE;
- en caso de incumplimiento del valor de referencia para el déficit, la Comisión, cuando elabore el informe previsto en el artículo 126, apartado 3, del TFUE, considerará que la aportación al FEIE constituye un «factor pertinente» con arreglo al artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1467/97; esto significa que no se iniciará un PDE si dicho incumplimiento se debe a la aportación realizada y si el exceso sobre el valor de referencia es pequeño y se espera que sea de carácter temporal.
- en caso de incumplimiento del valor de referencia para la deuda, la Comisión, cuando elabore el informe previsto en el artículo 126, apartado 3, del TFUE, considerará que esta aportación al FEIE constituye un «factor pertinente» con arreglo al artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1467/97. Por consiguiente, no se iniciará un PDE si este incumplimiento se debe a la aportación realizada.

#### 2.1.2. Cofinanciación por los Estados miembros de proyectos de inversión también cofinanciados por el FEIE

El FEIE contribuirá a una serie de proyectos de inversión y servirá para garantizar inversiones privadas y/o públicas adicionales para dichos proyectos. La cofinanciación de proyectos individuales por los Estados miembros, incluidas las posibles plataformas de inversión, se realizará generalmente mediante instrumentos financieros innovadores, tales como préstamos, instrumentos de deuda o participaciones en fondos propios. El registro estadístico varía en función del instrumento (véase el anexo 1).

Desde el punto de vista de la aplicación del Pacto, la Comisión tendrá en cuenta la cofinanciación por el Estado miembro de proyectos de inversión también cofinanciados por el FEIE en la aplicación de la denominada «cláusula de inversión», definida en el apartado 2.2.

### **Síntesis relativa al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas**

***La Comisión no tendrá en cuenta las aportaciones de los Estados miembros al FEIE a la hora de definir el ajuste presupuestario tanto en el marco del componente preventivo como en el componente corrector del Pacto.***

***En caso de que se sobrepase el valor de referencia, la Comisión no iniciará un PDE si el exceso solo se debe a dicha aportación, si éste es pequeño y si se prevé que sea de carácter temporal. La Comisión no tendrá en cuenta las aportaciones al FEIE a la hora de determinar si se ha sobrepasado el valor de referencia para la deuda.***

## **2.2. Otras inversiones en el marco del componente preventivo del Pacto**

### *Marco jurídico*

El artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1466/97 establece que: «[...] el Consejo y la Comisión tendrán en cuenta la aplicación de las principales reformas estructurales que tengan efectos presupuestarios positivos directos a largo plazo, y en particular el aumento del crecimiento sostenible potencial». Este artículo se reproduce con mayor detalle en el recuadro relativo al *marco jurídico* que figura en el apartado 3.1

En el marco del componente preventivo del Pacto, algunas inversiones consideradas equivalentes a reformas estructurales de gran envergadura pueden justificar, en determinadas condiciones, una desviación temporal respecto del OMP del Estado miembro en cuestión o respecto de la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo.

En el pasado, la Comisión dio una primera serie de orientaciones sobre la aplicación de estas disposiciones a las inversiones públicas que tuvieran a largo plazo efectos presupuestarios directos positivos y verificables, sobre el crecimiento y sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas<sup>14</sup>. Estas orientaciones (comúnmente denominadas «cláusula de inversión») se especifican y se formalizan en la presente Comunicación a fin de tener en cuenta de manera más adecuada las circunstancias específicas de cada país, de conformidad con la letra y el espíritu del Pacto. En lo sucesivo, un Estado miembro podrá acogerse a la «cláusula de inversión» si se cumplen las siguientes condiciones:

- i) el crecimiento de su PIB es negativo o se mantiene muy por debajo de su nivel potencial (con un diferencial de producción negativo superior al 1,5 % del PIB);
- ii) la desviación respecto del OMP o respecto de la trayectoria de ajuste presupuestario hacia dicho objetivo acordada no conduce a un exceso del valor de referencia para el déficit del 3 % del PIB, y se mantiene un margen de seguridad adecuado;

<sup>14</sup> Carta de 3 de julio de 2013 del antiguo vicepresidente de la Comisión Olli Rehn a los ministros de Hacienda sobre la aplicación del artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1466/97. Este enfoque se aplicó en 2013 a Bulgaria, y en 2014 a Bulgaria, Rumanía y Eslovaquia.

- iii) la desviación está vinculada a gastos del Estado miembro en proyectos cofinanciados por la UE en el marco de la Política Estructural y de Cohesión<sup>15</sup>, de las redes transeuropeas y del Mecanismo «Conectar Europa», así como a la cofinanciación por el Estado miembro de proyectos de inversión también cofinanciados por el FEIE que tienen a largo plazo efectos presupuestarios directos positivos y verificables;
- iv) los gastos cofinanciados no sustituyen a las inversiones financieras por el Estado miembro, de modo que de inversión pública total no disminuye;
- v) el Estado miembro debe corregir cualquier desviación temporal y alcanzar su OMP en el período de cuatro años que abarca su programa de estabilidad o de convergencia en curso.

A diferencia de anteriores orientaciones, la Comisión aplicará la «cláusula de inversión» independientemente de la situación económica de la zona del euro o de la UE en su conjunto, para vincularla únicamente a las condiciones coyunturales que afronte el Estado miembro considerado. Al permitir a los Estados miembros acogerse a esta cláusula cuando su crecimiento sea negativo o cuando su producción se sitúe muy por debajo de su nivel potencial, se llevará a cabo una aplicación de dicha cláusula más amplia que en el pasado y que refleje mejor las circunstancias específicas de cada país<sup>16</sup>.

**Síntesis de la «cláusula de inversión» en el marco del componente preventivo del Pacto**

***Los Estados miembros sometidos al componente preventivo del Pacto pueden desviarse temporalmente respecto de su OMP o de la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo, para realizar sus planes de inversión, a condición de que: el crecimiento de su PIB sea negativo o se sitúe muy por debajo de su nivel potencial; la desviación no conduzca a un exceso del valor de referencia para el déficit del 3 % del PIB, y se mantenga un margen de seguridad adecuado; los niveles de inversión aumenten efectivamente en consecuencia; y la desviación se compense dentro del período que abarca el programa de estabilidad o de convergencia del Estado miembro. Las inversiones subvencionables son las que implican gastos nacionales en proyectos cofinanciados por la UE en el marco de la Política Estructural y de Cohesión, de las redes transeuropeas y del Mecanismo «Conectar Europa», y la cofinanciación por el Estado miembro de proyectos de inversión también cofinanciados por el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.***

<sup>15</sup> Se incluyen proyectos financiados a través de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil.

<sup>16</sup> Véase también el apartado 4.

### 3. Aclaraciones sobre las reformas estructurales

#### 3.1. Reformas estructurales en el marco del componente preventivo del Pacto

##### *Marco jurídico*

El artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1466/97 especifica la forma en que los Estados miembros deben avanzar hacia una situación presupuestaria sólida. En particular, establece que «[...] Al definir la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo para los Estados miembros que todavía no lo han alcanzado, y al permitir una desviación temporal respecto de dicho objetivo para los Estados miembros que ya lo han alcanzado, siempre que se mantenga un margen de seguridad adecuado con respecto al valor de referencia del déficit y se prevea el retorno de la situación presupuestaria al objetivo presupuestario a medio plazo dentro del período cubierto por el programa, el Consejo y la Comisión tendrán en cuenta la puesta en práctica de importantes reformas estructurales que tengan efectos directos presupuestarios positivos a largo plazo, entre otras cosas incrementando el crecimiento sostenible potencial, y que tengan por tanto una repercusión comprobable en la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

*Se prestará especial atención a la reforma de las pensiones mediante la introducción de un sistema multipilar que incluya un pilar obligatorio totalmente financiado. Los Estados miembros que realicen dichas reformas podrán desviarse de la trayectoria de ajuste hacia su objetivo presupuestario a medio plazo o del objetivo mismo, con una desviación que refleje la incidencia del importe del incremento directo de la reforma en el saldo presupuestario de las administraciones públicas, siempre que se mantenga un margen de seguridad adecuado con respecto al valor de referencia del déficit.»*

El artículo 9 de dicho Reglamento prevé la aplicación de esa misma regla a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro.

El presente apartado proporciona orientaciones sobre la forma en que pueden tenerse en cuenta las reformas estructurales en el marco del componente preventivo del Pacto, esto es, la denominada «cláusula de reformas estructurales»<sup>17</sup>.

Conforme a las disposiciones actuales del Pacto, a los Estados miembros que realizan reformas estructurales de gran envergadura se les permite desviarse temporalmente de su objetivo a medio plazo o de la trayectoria de ajuste hacia el logro del mismo. Esto les permite financiar a corto plazo los costes de la realización de las reformas estructurales que tendrán efectos presupuestarios positivos a largo plazo, tales como el aumento del crecimiento sostenible potencial.

---

<sup>17</sup> Véase, al respecto, el discurso pronunciado por el presidente del BCE, Mario Draghi, en Jackson Hole el 22 de agosto de 2014: «La flexibilidad que ofrecen las disposiciones actuales podría utilizarse para abordar mejor la débil recuperación y crear margen para financiar el coste de las reformas estructurales necesarias».

«Reformas estructurales» que pueden tenerse en cuenta en el marco del Pacto

Para ser plenamente operativa, la «cláusula de reformas estructurales» ha de basarse en principios bien definidos relativos a la elegibilidad de tales reformas. La Comisión basará su evaluación en los siguientes criterios:

- i) Las reformas deben ser **de gran envergadura**. Aunque existen algunas reformas individuales con importantes efectos positivos sobre el crecimiento y la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, tales como la reforma de las pensiones, los paquetes de reforma globales y bien diseñados también pueden tener importantes efectos positivos. Esto ocurre particularmente cuando las reformas refuerzan los efectos de las demás reformas gracias a una selección adecuada de las políticas a aplicar y de su calendario de aplicación.
- ii) Las reformas deben tener **efectos presupuestarios directos y positivos a largo plazo**, tales como el aumento del crecimiento sostenible potencial, y, por lo tanto, un efecto verificable sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Los efectos sobre la sostenibilidad pueden proceder bien de ahorros presupuestarios directos derivados de las reformas (por ejemplo, reforma de las pensiones o de la asistencia sanitaria), bien de aumentos de los ingresos a medio o largo plazo resultantes de una economía más eficiente, con un aumento de la producción potencial (por ejemplo, debidos a un menor nivel de desempleo estructural o a un incremento de la mano de obra), o bien de una combinación de ambos tipos de factores<sup>18</sup>.
- iii) Las reformas deben **aplicarse íntegramente**. Aunque se entiende que todas las reformas deben haberse adoptado antes de poderse acoger a la cláusula, también es cierto que la aplicación efectiva de las reformas adoptadas puede llevar tiempo y puede estar sometida a retrasos y contratiempos. Esto suscita la cuestión de si cabe introducir fuertes salvaguardias frente al riesgo de errores de aplicación. Aunque el Pacto no proporciona las herramientas para llevar a cabo el seguimiento de la aplicación de las reformas estructurales, el marco jurídico en el que opera el Pacto —especialmente, el Semestre Europeo y el nuevo procedimiento de desequilibrio excesivo<sup>19</sup>— permite a la Comisión y al Consejo evaluar aquellos retos y desequilibrios que requieren reformas estructurales y supervisar la acción emprendida por los Estados miembros.

Activación de la «cláusula de reformas estructurales»

La Comisión considerará que el criterio relativo a la aplicación de las reformas se cumple *ex ante* siempre que:

- el Estado miembro presente un plan de reformas estructurales a medio plazo (por ejemplo, como parte del programa nacional de reforma publicado junto con el programa de estabilidad o de convergencia) que sea global y detallado e incluya

---

<sup>18</sup> Puede encontrarse un debate sobre los efectos de las reformas en *European Economy, Economic Papers* 541, diciembre de 2014: «The potential growth impact of structural reforms in the EU – a benchmarking exercise», documento publicado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea.

<sup>19</sup> Véase el Reglamento (UE) n° 1176/2011.

medidas bien especificadas y plazos creíbles para su adopción y realización; la aplicación de las reformas será objeto de un estrecho seguimiento en el contexto del Semestre Europeo;

- en el caso específico de un Estado miembro sometido a un procedimiento de desequilibrio excesivo, dicho Estado miembro haya presentado un plan de medidas correctoras que contenga la información necesaria; la aplicación de estas reformas será objeto de seguimiento a través del procedimiento mencionado.

En ambos casos, se espera que los Estados miembros proporcionen información exhaustiva y transparente y que cuantifiquen las reformas tanto en lo que se refiere a sus efectos sobre el presupuesto como a su incidencia sobre el crecimiento potencial a medio plazo. Dicha información también deberá incluir detalles sobre el calendario de aplicación de las reformas.

#### *Aplicación de la «cláusula de reformas estructurales»*

En el caso particular de las reformas de las pensiones que consistan en la introducción de un sistema multipilar que incluya un pilar obligatorio totalmente financiado, el artículo 5 del Reglamento (CE) n° 1466/97 presenta en líneas generales la metodología que permite que se tengan en cuenta dichas reformas en el componente preventivo del Pacto (véase el recuadro que figura al principio del presente apartado)<sup>20</sup>.

Para las otras reformas estructurales, la Comisión se basará en la información contenida en el plan de reformas estructurales en cuestión (plan de medidas correctoras). En este caso, la Comisión recomendará conceder a los Estados miembros elegibles un plazo adicional para alcanzar su objetivo a medio plazo (permitiendo así desviaciones temporales respecto de la trayectoria de ajuste estructural hacia dicho objetivo) o permitir desviaciones temporales respecto de ese objetivo a los Estados miembros que ya lo hayan alcanzado, a condición de que:

- i) las reformas cumplan los criterios mencionados anteriormente;
- ii) la desviación temporal no supere el 0,5 % del PIB, y el OMP se alcance en el período de cuatro años que abarca el programa de estabilidad o de convergencia correspondiente al año en que se active la cláusula;
- iii) se siga preservando un margen de seguridad adecuado, de modo que la desviación respecto del OMP o respecto de la trayectoria de ajuste presupuestario acordada no conduzca a un exceso del valor de referencia para el déficit del 3 % del PIB.

En caso de que un Estado miembro no realice las reformas acordadas, la desviación temporal respecto del OMP o respecto de la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo ya no se considerará justificada. Si como consecuencia de ese incumplimiento se produce una desviación significativa respecto del OMP o de la trayectoria hacia dicho objetivo, la Comisión aplicará el procedimiento previsto en el artículo 6, apartado 2, y el artículo 10, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1466/97. Ello significa que la Comisión dirigirá una advertencia al Estado miembro, seguida de una propuesta de recomendación del Consejo, con

---

<sup>20</sup> Esta metodología se ha aplicado, por ejemplo, para tener en cuenta la reforma de las pensiones aplicada en Letonia en 2013.

el fin de garantizar que el Estado miembro adopte en el plazo de cinco meses las medidas adecuadas para corregir la desviación. En el caso de los Estados miembros de la zona del euro, la persistencia del incumplimiento puede llevar en última instancia a que se les exija realizar un depósito remunerado<sup>21</sup>.

**Síntesis de la «cláusula de reformas estructurales» en el marco del componente preventivo del Pacto**

*En el marco del componente preventivo del Pacto, la Comisión tendrá en cuenta las repercusiones presupuestarias positivas de las reformas estructurales siempre que estas reformas: i) sean de gran envergadura, ii) tengan a largo plazo efectos presupuestarios directos positivos y verificables, en particular un aumento del crecimiento sostenible potencial, y iii) se apliquen plenamente.*

*Para que las medidas de reforma sean tenidas en cuenta «ex ante», los Estados miembros habrán de presentar un plan de reformas estructurales específico que proporcione información detallada y verificable, así como unos plazos creíbles de adopción y realización. La Comisión evaluará el plan de reformas antes de recomendar que se permita una desviación temporal respecto del OMP o de la trayectoria hacia el logro de dicho objetivo. La Comisión seguirá de cerca la aplicación de las reformas. En caso de deficiencias en la aplicación, adoptará las medidas necesarias.*

---

<sup>21</sup> Artículo 4 del Reglamento (UE) n° 1173/2011.

### 3.2. Reformas estructurales en el marco del componente corrector del Pacto

#### *Marco jurídico*

El artículo 2 del Reglamento (CE) nº 1467/97 establece que «[...] Para la elaboración del informe previsto en el artículo 126, apartado 3, del TFUE, la Comisión tendrá en cuenta todos los factores pertinentes, tal como indica dicho artículo, en la medida en que afecten de manera significativa a la evaluación del cumplimiento de los criterios de déficit y deuda por el Estado miembro en cuestión. El informe deberá reflejar, si procede: a) la evolución de la situación económica a medio plazo [...]; b) la evolución de la situación presupuestaria a medio plazo, incluidos, en particular, el ajuste alcanzado respecto del objetivo presupuestario a medio plazo, el nivel del saldo primario y la evolución del gasto primario, tanto los gastos corrientes como de capital, la aplicación de políticas en el contexto de la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos excesivos, la aplicación de políticas en el contexto de la estrategia común de la Unión en favor del crecimiento, y la calidad global de las finanzas públicas, concretamente la eficacia de los marcos presupuestarios nacionales; c) la evolución de la situación de la deuda pública a medio plazo [...].

*La Comisión prestará la debida consideración de manera explícita a cualquier otro factor que, en opinión del Estado miembro de que se trate, sea pertinente para evaluar globalmente la observancia de los criterios en materia de déficit y deuda y que el Estado miembro haya puesto en conocimiento del Consejo y de la Comisión. [...].*

*El Consejo y la Comisión realizarán una evaluación global equilibrada de todos los factores pertinentes [...]. Al evaluar el cumplimiento sobre la base del criterio de déficit, si la proporción entre la deuda pública y el PIB rebasa el valor de referencia, estos factores solo se tendrán en cuenta en las etapas conducentes a la adopción de una decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo prevista en el artículo 126, apartados 4, 5 y 6, del TFUE, si se cumple plenamente la doble condición del principio general, a saber, que, antes de tomar en consideración los factores pertinentes, el déficit público general se mantenga cercano al valor de referencia y que la superación de dicho valor tenga carácter temporal [...].*

*Si [...] el Consejo decide que existe un déficit excesivo en un Estado miembro, en las siguientes etapas del procedimiento contemplado en dicho artículo el Consejo y la Comisión tendrán en cuenta los factores pertinentes a que se refiere el apartado 3 del presente artículo [...], especialmente a la hora de fijar un plazo para la corrección del déficit excesivo y, en su caso, ampliarlo. [...].»*

El principal objetivo del componente corrector del Pacto es garantizar la rápida corrección de los déficits excesivos. Las normas pertinentes no incluyen disposiciones detalladas que permitan tener en cuenta las reformas (o inversiones) estructurales a la hora de evaluar si un Estado miembro ha tomado medidas eficaces en respuesta a las recomendaciones del Consejo para la corrección del déficit excesivo. Sin embargo, las reformas estructurales ocupan una posición reconocida en el componente corrector del Pacto a la hora de decidir sobre las distintas etapas del procedimiento de déficit excesivo<sup>22</sup>.

En primer lugar, en el momento de examinar si debe iniciarse la aplicación de un procedimiento de déficit excesivo a un Estado miembro determinado, la Comisión analizará detenidamente todos los factores pertinentes para la situación económica y presupuestaria y en materia de deuda que se produzcan a medio plazo. Entre estos «factores pertinentes» cabe

<sup>22</sup> Por otra parte, cuando sean sometidos a un procedimiento de déficit excesivo, todos los Estados miembros de la zona del euro deberán presentar un programa de asociación económica en el que se describan las medidas y las reformas estructurales necesarias para garantizar una corrección del déficit excesivo eficaz y duradera. Véase el artículo 9 del Reglamento (UE) nº 473/2013.

destacar la aplicación de las reformas estructurales en el contexto del Semestre Europeo, por ejemplo en el marco del procedimiento de desequilibrio excesivo. La Comisión considerará que la falta de aplicación de las reformas estructurales constituye un factor pertinente agravante.

En segundo lugar, los factores pertinentes también se tendrán en cuenta al fijar el plazo para la corrección del déficit excesivo. Aunque se espera que dicha corrección tenga lugar en el año siguiente a su detección, la aplicación de reformas estructurales de gran envergadura constituirá un factor fundamental a tener en cuenta cuando lo que se contempla es la corrección del déficit excesivo en un período de varios años.

Para hacer operativa esta disposición relativa a las reformas que aún no han sido plenamente aplicadas, la Comisión considerará que las mismas pueden tenerse en cuenta *ex ante* a condición de que el Estado miembro presente un plan de reformas estructurales específico, adoptado por el Gobierno y/o el Parlamento nacional, que contenga información detallada y verificable, así como unos plazos creíbles para su aplicación y realización, bajo las mismas condiciones que para la activación de la «cláusula de reformas estructurales», descrita en el apartado 3.1. Esto se entiende sin perjuicio de la mejora anual mínima del 0,5 % del PIB prevista, como referencia, en el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1467/97.

En caso de que un Estado miembro no aplique las reformas acordadas, la Comisión considerará este hecho como un factor agravante a la hora de evaluar si se han adoptado medidas eficaces para seguir la recomendación formulada en el marco del procedimiento de déficit excesivo así como a la hora de fijar un plazo para la corrección del déficit excesivo. Si no se adoptan medidas eficaces se acelerará el procedimiento y se podrá suspender la concesión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos<sup>23</sup>. Para los Estados miembros de la zona del euro, esto significa que la Comisión recomendará al Consejo la imposición de una multa<sup>24</sup>.

En tercer lugar, a la hora de poner fin al procedimiento de déficit excesivo, la Comisión prestará la debida atención, en su caso, al coste directo de las reformas de pensiones que introducen un sistema multipilar que incluya un pilar obligatorio totalmente financiado. En concreto, el procedimiento de déficit excesivo puede terminarse incluso si el déficit sobrepasa el 3 % del PIB, a condición de que el exceso sea íntegramente imputable a los costes de aplicación de la reforma de pensiones que y el déficit haya disminuido de forma sustancial y continuada y que se haya alcanzado un nivel próximo al valor de referencia.

#### **Síntesis de las reformas estructurales en el marco del componente corrector del Pacto**

***La Comisión tendrá en cuenta la existencia de un plan de reformas estructurales específico, que proporcione información detallada y verificable, así como unos plazos creíbles de adopción y realización de dichas reformas, a la hora de recomendar un plazo para la corrección del déficit excesivo o una ampliación de este plazo. La Comisión supervisará de cerca la aplicación de las reformas. En caso de fallos en la aplicación, adoptará las medidas necesarias.***

<sup>23</sup> Artículo 23 del Reglamento (UE) nº 1303/2013.

<sup>24</sup> Artículo 6 del Reglamento (UE) nº 1173/2011.

## 4. Aclaraciones sobre las condiciones coyunturales

### 4.1. Modulación del esfuerzo presupuestario a lo largo del ciclo económico en el marco del componente preventivo del Pacto

#### *Marco jurídico*

El artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1466/97 especifica la forma en que los Estados miembros deben avanzar hacia una situación presupuestaria sólida. En particular, el artículo 5 establece que « [...] *El Consejo y la Comisión, al evaluar la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, examinarán si el Estado miembro de que se trate persigue la mejora anual apropiada de su saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, necesaria para cumplir su objetivo presupuestario a medio plazo, tomando como valor de referencia un 0,5 % del PIB. Respecto de los Estados miembros que se enfrenten a un nivel de deuda que supere el 60 % del PIB o a un riesgo acusado respecto a la sostenibilidad global de su deuda, el Consejo y la Comisión examinarán si la mejora anual del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, una vez descontadas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, es superior al 0,5 % del PIB. El Consejo y la Comisión tendrán en cuenta si se hace un esfuerzo mayor de ajuste en tiempos de bonanza económica, mientras que el esfuerzo podría ser más limitado en tiempos adversos para la economía. En particular, se tomarán en consideración los ingresos inesperados o las caídas inesperadas de los ingresos. [...]»*

Con objeto de evaluar para cada Estado miembro la trayectoria de ajuste adecuada hacia su OMP respectivo, el Pacto requiere que se tengan debidamente en cuenta tanto la situación económica como las condiciones relativas a la sostenibilidad de la deuda. En principio, los Estados miembros que no hayan alcanzado su OMP deberán tratar de alcanzar una mejora anual de su saldo presupuestario estructural equivalente al 0,5 % del PIB, como referencia. La normativa también dispone que la Comisión deberá tener en cuenta si se ha hecho un esfuerzo mayor de ajuste en tiempos de bonanza económica, pudiendo ser dicho esfuerzo más limitado en tiempos adversos para la economía.

Así, la Comisión ha elaborado una matriz (véase el anexo 2) que aclara y especifica las exigencias de ajuste presupuestario en el marco del componente preventivo del Pacto. Esta matriz es simétrica y establece una distinción entre el mayor esfuerzo presupuestario que debe realizarse en periodos de bonanza económica y el menor esfuerzo presupuestario en condiciones económicas adversas. De esta forma, se podrán reflejar mejor las condiciones coyunturales. Ello también suavizaría el esfuerzo presupuestario requerido a lo largo del tiempo y evitaría discontinuidades injustificadas derivadas de la modificación de las circunstancias económicas.

#### **Síntesis de la modulación del esfuerzo a lo largo del ciclo económico en el marco del componente preventivo**

*A partir de ahora, la Comisión aplicará una matriz (presentada en el anexo 2) para especificar el ajuste presupuestario adecuado y tener más en cuenta la situación coyuntural de cada uno de los Estados miembros en el marco del componente preventivo del Pacto.*

### 4.2. Consideración de una disminución imprevista de la actividad económica

## en el marco del componente corrector del Pacto

### *Marco jurídico*

El Pacto, en su componente corrector, contempla la posibilidad de que los Estados miembros puedan afrontar condiciones económicas negativas inesperadas. El artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1467/97 establece que el Consejo, si considera que existe un déficit excesivo, deberá emitir una recomendación para la adopción de medidas eficaces en la que se incluirá un plazo para la corrección del déficit excesivo y de los objetivos presupuestarios anuales para el Estado miembro afectado. El Estado miembro en cuestión tendrá la obligación de adoptar medidas eficaces a tal efecto, dentro del plazo establecido por el Consejo.

En particular, el artículo 3 del Reglamento 1467/97 establece que «*Si se han tomado medidas efectivas para ajustarse a la recomendación formulada con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE y, tras la adopción de la recomendación, aparecen factores económicos adversos e inesperados que tienen importantes consecuencias desfavorables sobre la hacienda pública, el Consejo, partiendo de una recomendación de la Comisión, podrá adoptar una recomendación revisada con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE. Esta recomendación revisada, que tendrá en cuenta los factores pertinentes a que se refiere el artículo 2, apartado 3, del presente Reglamento, podrá en particular prorrogar, en principio un año, el plazo para la corrección del déficit excesivo. [...]*»

Reconociendo la necesidad de distinguir entre las medidas de saneamiento presupuestario y los resultados de las mismas y que estos a menudo se ven influidos por factores que escapan al control de las autoridades afectadas, las normas contemplan la posibilidad de tener en cuenta un deterioro inesperado de la situación económica.

Un país que haya tomado medidas eficaces y que haya realizado el esfuerzo presupuestario estructural recomendado por el Consejo podrá ver ampliado el plazo para la corrección de su déficit nominal excesivo sin incurrir en sanciones financieras (en el caso de Estados miembros de la zona del euro) o en una suspensión de los compromisos y/o pagos en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (en el caso de todos los Estados miembros)<sup>25</sup>.

La Comisión ha desarrollado un enfoque sistemático, aprobado recientemente por el Consejo, para evaluar la realización del esfuerzo presupuestario estructural exigido<sup>26</sup> que contribuye a distinguir, en la medida de lo posible, aquellos factores presupuestarios que pueden considerarse que se encuentran bajo el control del Gobierno de aquellos otros imputables a una disminución inesperada de la actividad económica.

### **Síntesis de la consideración del ciclo económico en el marco del componente corrector**

***La Comisión seguirá evaluando la eficacia de las medidas en el marco del componente corrector del Pacto sobre la base de una medición del esfuerzo presupuestario estructural, dejando al margen los factores presupuestarios que escapan al control de los gobiernos.***

<sup>25</sup> Artículo 23 del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

<sup>26</sup> Véanse las conclusiones del Consejo ECOFIN de 20 de junio de 2014 en: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf)

### 4.3. Grave recesión económica en la zona del euro o en la Unión en su conjunto

#### *Marco jurídico*

El Pacto, tanto en su componente preventivo como en su componente corrector, contempla la posibilidad de que los Estados miembros afronten condiciones económicas negativas inhabituales.

#### Componente preventivo

Como se explica en los recuadros sobre el *marco jurídico* que figuran en los apartados 2.1.1, 3.1 y 4.1, el Consejo examina si los Estados miembros a los que se aplica el componente preventivo del Pacto toman medidas suficientes para alcanzar su objetivo presupuestario a medio o largo plazo del ciclo. En este contexto, se toman debidamente en cuenta los factores pertinentes y las reformas estructurales aplicadas. Por otra parte, el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1466/97 contempla el supuesto de condiciones económicas negativas inhabituales.

En particular, el artículo 5 establece que: *«En caso de acontecimiento inusitado que esté fuera del control del Estado miembro afectado y que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas, o en períodos de crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión, se podrá permitir a los Estados miembros que se aparten temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo a la que se hace referencia en el párrafo tercero, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. [...]»*

#### Componente corrector

Como se explica en los recuadros relativos al *marco jurídico* que figuran en los apartados 2.1 y 4.2, el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1467/97 establece que si el Consejo considera que existe un déficit excesivo, debe dirigir una recomendación al Estado miembro afectado para la adopción de medidas eficaces, con inclusión de un plazo para la corrección del déficit excesivo y de objetivos presupuestarios anuales. El Estado miembro tiene la obligación de adoptar medidas eficaces a tal efecto dentro del plazo establecido por el Consejo. El artículo 3 también contempla la posibilidad de se tengan en cuenta la concurrencia de condiciones económicas negativas inhabituales.

En particular, el artículo 3 establece que *«[...] En caso de grave recesión económica en la zona del euro o en el conjunto de la Unión, el Consejo también podrá adoptar, partiendo de una recomendación de la Comisión, una recomendación revisada con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE, siempre que no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo».*

Desde 2011, el Pacto permite, en casos de grave recesión económica en la zona del euro o en la Unión en su conjunto, una adaptación del ritmo de saneamiento presupuestario para todos los Estados miembros, a condición de que ello no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

Esta disposición no se ha aplicado hasta la fecha, aunque *de facto* refleja la lógica seguida al estallar la crisis financiera de 2008, cuando se diseñaron las trayectorias de ajuste de varios Estados miembros. La activación de esta disposición no significaría una suspensión del ajuste presupuestario, sino más bien un nuevo diseño de la trayectoria de ajuste según las especificidades de cada país, tanto en lo que se refiere al esfuerzo de ajuste como a los plazos para alcanzar los objetivos establecidos, y ello con el fin de tener en cuenta la grave recesión económica en la zona del euro o en la Unión en su conjunto. La utilización de esta disposición debe limitarse a situaciones excepcionales cuidadosamente definidas con el fin de minimizar el riesgo moral.

### *Síntesis en el supuesto de grave recesión económica*

*La Comisión considera que en caso necesario habrán de utilizarse las disposiciones del Pacto que prevén una situación de grave recesión económica en la zona del euro o en la UE en su conjunto.*

## **5. Conclusión**

Esta Comunicación interpretativa proporciona orientaciones adicionales sobre la forma en que la Comisión aplicará su margen de interpretación en la aplicación de las normas existentes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La Comisión aplicará estas orientaciones inmediatamente. Entablará un diálogo con los Estados miembros y con el Consejo para proporcionarles las explicaciones necesarias antes de los siguientes hitos, especialmente la presentación de los programas de estabilidad o de convergencia y de los programas nacionales de reforma, previstos para la primavera de 2015. La Comisión también presentará la presente Comunicación al Parlamento Europeo.

La presente Comunicación aclara a los Estados miembros cómo asegurar que el marco presupuestario común respalde el programa de la UE en materia de empleo y crecimiento, particularmente en lo que se refiere a la inversión y a las reformas estructurales, al tiempo que refleja mejor el efecto de la situación coyuntural en los distintos Estados miembros.

La misma no sustituye a las normas actuales del Pacto, ni a la necesidad de que el Consejo y la Comisión realicen una evaluación global de la situación económica y presupuestaria de cada Estado miembro, de la zona del euro y de la UE en su conjunto, conforme al espíritu del Tratado y a su objetivo general de garantizar unas finanzas públicas saneadas. Por otra parte, se ponen las condiciones y salvaguardias adecuadas para garantizar que, al mismo tiempo que se hace el mejor uso posible de la flexibilidad en el marco de las normas actuales, se preserva la credibilidad y la eficacia de las mismas en materia de responsabilidad presupuestaria.

Además de presentar esta Comunicación, la Comisión iniciará un diálogo con las partes interesadas a todos los niveles para definir nuevas medidas a fin de garantizar una mayor coordinación de la política económica y el progreso hacia la profundización de la Unión Económica y Monetaria.

Tal y como acordó el Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión, en estrecha cooperación con el Presidente de la Cumbre del Euro, el Presidente del Eurogrupo y el Presidente del Banco Central Europeo, informará sobre estos asuntos al Consejo Europeo de junio de 2015. Como parte de su programa de trabajo para 2015<sup>27</sup>, la Comisión también se ha comprometido a elaborar propuestas sobre nuevas medidas encaminadas a lograr una soberanía compartida en materia de gobernanza económica.

---

<sup>27</sup> COM(2014) 910 de 16 de diciembre de 2014.

## **ANEXO 1 - REGISTRO ESTADÍSTICO DE LAS APORTACIONES EN RELACIÓN CON EL FONDO EUROPEO PARA INVERSIONES ESTRATÉGICAS**

A continuación figuran algunos ejemplos que ilustran la forma en que Eurostat puede efectuar el registro estadístico de diversos tipos de aportaciones. Este registro estadístico constituye una etapa distinta y se entiende sin perjuicio de la evaluación de tales aportaciones por la Comisión al amparo de las disposiciones pertinentes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

### **Ejemplo 1: Aportaciones en efectivo de los Estados miembros al FEIE**

Hasta la adopción de las disposiciones jurídicas y en materia de gobernanza del Fondo, no será posible determinar con absoluta certeza si las aportaciones en efectivo de los Estados miembros tendrán un efecto estadístico sobre su déficit. Si un Estado miembro no dispone de fondos para tales aportaciones y toma fondos prestados para ello, esta operación aumentará su nivel de deuda pública.

### **Ejemplo 2: Garantías de los Estados miembros en favor del FEIE**

La concesión de una garantía al FEIE no deberá tener una incidencia inmediata sobre el déficit o la deuda del Estado miembro afectado. En caso de que intervenga la garantía, el efecto quedaría limitado al importe para el que se solicite la intervención.

### **Ejemplo 3: Cofinanciación de proyectos individuales por los Estados miembros**

Las aportaciones directas de los Estados miembros en favor de proyectos, con inclusión de las plataformas de inversión, pueden adoptar diversas formas, tales como participaciones en el capital, préstamos o garantías. El registro estadístico variará en función de la forma del instrumento elegido:

- En cuanto a las garantías, el registro estadístico seguirá los principios indicados en el ejemplo 2.
- En lo que se refiere a las participaciones en fondos propios, dicho registro dependerá de si cabe esperar una tasa de rentabilidad de mercado (similar a la asociada a un inversor privado). En tal caso no habrá un efecto sobre el déficit. En cambio, podrá afectar a los niveles de deuda si la operación se financia con empréstitos públicos.
- En lo que se refiere a los préstamos, no habrá efectos sobre el déficit a menos que resulte evidente que el préstamo no será reembolsado. En cambio, la operación podrá afectar a los niveles de deuda si se financia con empréstitos públicos.
- En cuanto a las subvenciones, la operación tendrá efectos directos sobre el déficit y efectos indirectos sobre la deuda si se financia mediante empréstitos públicos.

- Si los Estados miembros emplean los recursos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, la parte cofinanciada por el Estado miembro tendrá un efecto sobre el déficit, y podrá afectar a los niveles de deuda si se financia con empréstitos públicos. La parte cofinanciada por la UE se registra como una transacción financiera y, de esta forma, no afecta a la contabilidad de los Estados miembros.

#### **Ejemplo 4: Aportaciones a través de bancos nacionales de fomento**

Los Estados miembros pueden considerar la realización de aportaciones, tanto en favor del FEIE como de proyectos individuales, con inclusión de las plataformas de inversión, por medio de un banco nacional de fomento. Los efectos dependerán ante todo de si dicho banco de fomento se clasifica dentro o fuera del sector público. Si el banco se clasifica dentro del sector público, el efecto será idéntico al de una inversión pública. Si el banco se clasifica fuera del sector público, habrá que determinar si realizará la inversión o contribuirá al proyecto por cuenta del Estado. En tal caso, la operación se incluirá en la contabilidad del sector público, lo que significa que el dinero gastado por cuenta del Estado se considerará gasto público, y las obligaciones contraídas para la obtención de estos fondos se consideran deuda pública.

**ANEXO 2 - MATRIZ UTILIZADA PARA LA DEFINICIÓN DEL AJUSTE PRESUPUESTARIO ANUAL HACIA EL OBJETIVO A MEDIO PLAZO (OMP) EN EL MARCO DEL COMPONENTE PREVENTIVO DEL PACTO**

		<b>Ajuste presupuestario anual exigido*</b>	
		<b>Condición</b>	
		Deuda inferior al 60 e inexistencia de riesgos para la sostenibilidad	Deuda superior al 60 o riesgos para la sostenibilidad
<b>Coyuntura excepcionalmente desfavorable</b>	Crecimiento real < 0 o diferencial de producción < -4	Ajuste no necesario	
<b>Coyuntura muy desfavorable</b>	-4 ≤ diferencial de producción < -3	0	0,25
<b>Coyuntura desfavorable</b>	-3 ≤ diferencial de producción < -1,5	0 si crecimiento inferior al potencial; 0,25 si crecimiento superior al potencial	0,25 si crecimiento inferior al potencial; 0,5 si crecimiento superior al potencial
<b>Coyuntura normal</b>	-1,5 ≤ diferencial de producción < -1,5	0,5	> 0,5
<b>Coyuntura favorable</b>	diferencial de producción ≥ 1,5	> 0,5 si crecimiento inferior al potencial; ≥ 0,75 si crecimiento superior al potencial	≥ 0,75 si crecimiento inferior al potencial; ≥ 1 si crecimiento superior al potencial

\* Todas las cifras se expresan en puntos porcentuales del PIB.

Definiciones:

- Ajuste presupuestario: mejora del saldo presupuestario de las administraciones públicas medido en términos estructurales (esto es, saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales).
- Potencial de crecimiento: tasa de crecimiento estimada en el supuesto de que la economía alcance su producción potencial.
- Diferencial de producción: diferencia entre la producción real y la producción potencial (expresada en puntos porcentuales con respecto a la producción potencial).

- Producción potencial: indicador sintético de la capacidad de la economía para generar una producción sostenible y no generadora de inflación.

#### Explicaciones:

La matriz permite a los Estados miembros adaptar sus ajustes presupuestarios a lo largo del ciclo económico teniendo en cuenta al mismo tiempo sus necesidades de saneamiento presupuestario.

Cuanto mayor sea el diferencial de producción positiva (negativa), mayor (menor) será el esfuerzo de ajuste requerido. La matriz tiene en cuenta la dirección en que se está moviendo la economía, es decir, si la situación económica está mejorando o empeorando, distinguiendo si el PIB real es superior o inferior a la tasa de crecimiento potencial del país de que se trate.

El esfuerzo requerido también es mayor para los Estados miembros con una situación presupuestaria desfavorable, esto es, cuando la sostenibilidad de las finanzas corre peligro o la ratio deuda/PIB rebasa el valor de referencia del 60 % establecido en el Tratado.

Se espera que todos los Estados miembros acumulen ahorros en coyunturas favorables a fin de permitir un margen suficiente para el funcionamiento de los denominados estabilizadores automáticos (a saber, mayores gastos sociales y menores ingresos tributarios) durante los periodos de recesión. En las coyunturas favorables, aumentan los ingresos públicos, debido a un mayor dinamismo de la actividad económica, y disminuyen los gastos derivados del desempleo. Por lo tanto, la matriz contempla un mayor ajuste presupuestario para los Estados miembros que se encuentran en una coyuntura favorable, es decir, cuando, según estimación, su diferencial de producción es  $\geq 1,5$  %. Esto es particularmente importante para los Estados miembros con riesgos de sostenibilidad presupuestaria o ratios deuda/PIB superiores al 60 %, por lo que a dichos Estados miembros se les exigirá un ajuste presupuestario estructural  $\geq 0,75$  % del PIB o  $\geq 1$  % del PIB, dependiendo de si su buena situación económica sigue mejorando o no.

En coyunturas normales, esto es, cuando el diferencial de producción esté comprendida entre  $-1,5$  % y  $+1,5$  %, todos los Estados miembros con una ratio deuda/PIB inferior al 60 % deberán realizar un esfuerzo equivalente al 0,5 % del PIB, mientras que los Estados miembros con niveles de deuda por encima del 60 % del PIB deberán realizar un ajuste superior al 0,5 % del PIB.

En coyunturas desfavorables, esto es, cuando el diferencial de producción esté comprendida entre  $-3$  % y  $-1,5$  %, el ajuste requerido será inferior. Todos los Estados miembros de la UE con una ratio deuda/PIB inferior al 60 % deberán garantizar un esfuerzo presupuestario del 0,25 % del PIB si su crecimiento económico es superior al potencial, y se les permitirá temporalmente un ajuste presupuestario nulo si es inferior.

En las coyunturas muy desfavorables, esto es, cuando el diferencial de producción esté comprendida entre  $-4$  % y  $-3$  %, los Estados miembros con un ratio deuda/PIB por debajo del 60 % estarán autorizados temporalmente a un ajuste presupuestario nulo, mientras que los Estados miembros con una ratio de deuda por encima del 60 % deberán realizar un ajuste anual equivalente al 0,25 % del PIB.

En coyunturas excepcionalmente desfavorables, esto es, cuando el diferencial de producción

sea inferior a  $-4\%$  o cuando disminuya el PIB real, todos los Estados miembros, con independencia de su nivel de deuda, quedarán exentos temporalmente de la obligación de realizar un esfuerzo presupuestario.

Los umbrales del diferencial de producción del  $3\%$  y el  $4\%$  se basan en datos históricos: desde la década de los años ochenta, los diferenciales de producción en los países de la UE se han situado por debajo del  $-4\%$  únicamente una vez en 20 años, mientras que alcanzaron el  $-3\%$  solo una vez en 10 años, lo que indica que realmente estos dos valores corresponden, respectivamente, a una coyuntura muy desfavorable y a una coyuntura excepcionalmente desfavorable.