

# Análisis 05

ES

## Reforma de la gobernanza económica de la UE: Oportunidades, riesgos y retos



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

2023

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-XI
<b>Introducción</b>	01-06
<b>Alcance y enfoque</b>	07-08
<b>El marco de gobernanza económica de la UE desde 1992</b>	09-18
<b>Acontecimientos socioeconómicos y geopolíticos</b>	19-24
<b>Necesidad de reformar el marco de gobernanza económica de la UE y propuestas de la Comisión</b>	25-101
<b>Marco presupuestario de la UE</b>	30-46
Gasto neto comparado con el saldo presupuestario estructural como indicador clave	30-34
Centrarse en la reducción de la deuda	35-44
Nuestro análisis de los principales riesgos y retos	45-46
<b>Marcos presupuestarios nacionales</b>	47-60
Marcos presupuestarios a medio plazo	48-51
Instituciones presupuestarias independientes	52-59
Nuestro análisis de los principales riesgos y retos	60
<b>Planes nacionales de apropiación nacional</b>	61-72
Nuestro análisis de los principales riesgos y retos	70-72
<b>Transparencia y discreción</b>	73-80
Nuestro análisis de los principales riesgos y retos	78-80
<b>Ejecución</b>	81-90
Nuestro análisis de los principales riesgos y retos	88-90
<b>Complejidad y solapamientos</b>	91-101
Nuestro análisis de los principales riesgos y retos	100-101

**Observaciones finales: Las propuestas de la Comisión abordan la mayoría de las principales preocupaciones, pero siguen existiendo riesgos y dificultades**

102-110

## **Anexos**

**Anexo I – Auditorías, análisis y dictámenes del Tribunal de Cuentas Europeo relacionados con la gobernanza económica de la UE**

**Anexo II – Evolución del marco de gobernanza económica de la UE**

**Anexo III – Evolución de las ratios de déficit con respecto al PIB y de endeudamiento público con respecto al PIB de 2000 a 2022**

**Anexo IV – Deuda pública mundial**

**Anexo V – Cronología del Semestre Europeo**

**Anexo VI – Principales preocupaciones de las partes interesadas en relación con el marco vigente**

## **Siglas y acrónimos**

## **Glosario**

## **Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo**

## Resumen

I El marco de gobernanza económica de la UE es el sistema de instituciones y procedimientos que la UE ha establecido para alcanzar sus objetivos económicos, es decir, coordinar las políticas económicas. El objetivo de este marco es supervisar, prevenir y corregir tendencias económicas que podrían fragilizar las economías nacionales o afectar negativamente a los países de la UE y evitar el efecto contagio a otras economías, así como apoyar la estabilidad de la moneda única o permitir el proceso de la unión bancaria europea.

II El marco vigente se compone del marco presupuestario de la UE (el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los marcos presupuestarios nacionales), el procedimiento de desequilibrio macroeconómico, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas y de empleo, y el marco para los Estados miembros que estén sufriendo o corran el riesgo de sufrir graves dificultades en cuanto a su estabilidad financiera o a la sostenibilidad de sus finanzas públicas o que, por cualquier otra vía, soliciten ayuda financiera.

III Este marco se basa en los paquetes legislativos de la UE aprobados a raíz de la crisis financiera y de la deuda soberana. Desde entonces, hemos auditado en profundidad el marco de gobernanza económica de la UE, hemos señalado sus principales deficiencias y hemos formulado una serie de recomendaciones para abordar:

- o el uso de un indicador no observable (por ejemplo, el saldo estructural), revisado con frecuencia y a veces de forma significativa, que también puede afectar a otras estimaciones anteriores y centrarse más en el déficit que en la deuda;
- o las insuficiencias en los marcos presupuestarios nacionales subyacentes a las políticas presupuestarias de los Estados miembros;
- o la falta de apropiación nacional;
- o el escaso equilibrio entre transparencia y discreción;
- o la ejecución insuficiente o inexistente en la práctica;
- o la complejidad y los solapamientos en la vigilancia y el seguimiento.

**IV** La mayoría de estas deficiencias también incumben a los principales interlocutores, y la Comisión reconoce la necesidad de un marco reformado. Publicó evaluaciones retrospectivas del marco en febrero de 2020 y octubre de 2021 e inició un proceso de consulta pública que dio lugar, en noviembre de 2022, a una Comunicación en la que se formulaban «orientaciones» y se exponía una síntesis de los principios para una reforma del marco de gobernanza económica. En abril de 2023, la Comisión presentó un paquete de propuestas legislativas para revisar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Para otros aspectos, como el procedimiento de desequilibrio macroeconómico o la supervisión posterior al programa, la Comisión propuso una serie de cambios que no exigen modificaciones legislativas.

**V** En el contexto de la desactivación prevista de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (véase el apartado 19) al final de 2023, los Estados miembros y la Comisión deben alcanzar un consenso sobre la reforma del marco de gobernanza económica en los siguientes procesos presupuestarios de los Estados miembros. A falta de consenso sobre la reforma, estos procesos presupuestarios estarán sujetos a la legislación vigente.

**VI** Este documento no es un informe de auditoría, sino un análisis basado principalmente en trabajos previos de auditoría e información pública o material recopilado específicamente con este fin. Ofrece una visión general de las deficiencias detectadas en nuestras auditorías precedentes y tiene en cuenta los cambios en el entorno socioeconómico y la evolución geopolítica. Identificamos los principales riesgos, oportunidades y retos en las orientaciones y propuestas legislativas presentadas por la Comisión.

**VII** Las propuestas de la Comisión van bien encaminadas, ya que aprovechan la oportunidad para abordar la mayoría de las preocupaciones clave sobre el marco vigente, como las manifestadas en las auditorías e informes previos del Tribunal de Cuentas Europeo. Sin embargo, siguen existiendo riesgos y retos en algunos aspectos importantes. El principal reto del nuevo marco será garantizar ajustes presupuestarios que fomenten la sostenibilidad de la deuda, apoyando a la vez la inversión y las reformas que contribuyen al crecimiento.

**VIII** La Comisión propone que los Estados miembros presenten planes estructurales nacionales de política fiscal a medio plazo que reúnan sus compromisos presupuestarios, de reforma e inversión. Cada plan establecería una trayectoria de ajuste de referencia del gasto neto por país para situar la ratio de deuda en una senda descendente o mantenerse en niveles prudentes. Este enfoque específico por país tiene por objeto reforzar la apropiación nacional y fomentar la sostenibilidad de la deuda. La opción del indicador de gasto neto observable y la divulgación por la Comisión de su metodología y sus datos para establecer la trayectoria de ajuste de referencia también aumentarían la transparencia. La Comisión también tiene previsto reforzar la capacidad y ampliar la función de las instituciones presupuestarias independientes en el ámbito nacional.

**IX** Asimismo, la Comisión también tiene como meta aumentar el control del cumplimiento reduciendo y aplicando gradualmente las sanciones económicas y sumando a estas un impacto en la reputación. Los planes nacionales de recuperación y resiliencia del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) establecen una serie de reformas e inversiones específicas que deben aplicarse antes de 2026, así como abordar la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país del período 2019-2020 en el marco del Semestre Europeo. El vínculo con la financiación del MRR podría tener un impacto positivo en la aplicación de las recomendaciones específicas por país.

**X** Desde nuestro punto de vista, las recientes propuestas no contienen suficientes medidas para mitigar los riesgos inherentes al poder discrecional que ejerce la UE cuando los planes estructurales nacionales de política fiscal a medio plazo, combinados con el diálogo entre la UE y los Estados miembros, permiten un mayor grado de diferenciación entre países. Por lo tanto, existe el riesgo de que la Comisión disponga de un mayor margen de interpretación y de discreción, lo cual puede afectar a la transparencia y a la igualdad de trato. En concreto, la próxima trayectoria de ajuste de referencia del gasto neto establecida por los Estados miembros y recogida en sus planes puede tomar como punto de partida la trayectoria técnica establecida por la Comisión. A pesar de que los Estados miembros deben justificar la diferencia entre su trayectoria de gastos y la trayectoria técnica, persiste el riesgo de que se aplacen los ajustes presupuestarios necesarios.

**XI** Aunque la Comisión también propuso simplificar la supervisión posterior al programa, el marco de gobernanza económica de la UE implica todavía a muchos actores y niveles, por lo que prácticamente no ha cambiado el grado de complejidad y de solapamiento de la supervisión y el seguimiento macroeconómicos de la UE.

# Introducción

**01** En virtud del Tratado de la Unión Europea en 1992 (Tratado de Maastricht), la UE estableció la arquitectura de la unión económica y monetaria (UEM) como preludio para la creación del euro. Por marco de gobernanza económica de la UE se entiende el sistema de instituciones y procedimientos establecidos para coordinar las políticas económicas y alcanzar sus objetivos en el ámbito económico. El marco tiene por objeto supervisar, prevenir y corregir las tendencias económicas que podrían debilitar las economías nacionales o perjudicar a los países de la UE.

**02** La coordinación y supervisión eficaces de las políticas económicas en toda la UE sirven para garantizar la solidez y la sostenibilidad de las finanzas públicas y deben promover el crecimiento económico sostenible y la convergencia. También deben corregir el desequilibrio macroeconómico y promover reformas e inversiones para mejorar el crecimiento y la resiliencia.

**03** El marco de gobernanza económica de la UE ha evolucionado gradualmente con el tiempo, en respuesta a la crisis financiera y de la deuda soberana, y ha crecido en complejidad. Actualmente, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas y de empleo tiene por objeto establecer un planteamiento integrado que combine el marco presupuestario de la UE (el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los marcos presupuestarios nacionales), el procedimiento de desequilibrio macroeconómico, y el marco para los Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en cuanto a su estabilidad financiera o a la sostenibilidad de sus finanzas públicas o que, por cualquier otra vía, soliciten ayuda financiera.

**04** Hemos elaborado numerosos informes que abarcan todos los elementos del marco de gobernanza económica de la UE (véase [en el anexo I](#) una lista exhaustiva de nuestros trabajos en este ámbito). En estos informes identificamos una serie de deficiencias importantes y formulamos recomendaciones para resolverlas.

**05** En febrero de 2020, la Comisión recién elegida presentó su revisión de la eficacia de la gobernanza económica de la UE, basándose también en la evaluación de las normas presupuestarias de la UE en las auditorías del Tribunal, con el fin de identificar ámbitos susceptibles de mejora, y puso en marcha una consulta sobre su futuro<sup>1</sup>. Tomando como referencia los resultados de este proceso, la Comisión publicó en noviembre de 2022<sup>2</sup> unas «orientaciones» en las que sintetizaba los principios de una reforma, seguidas de un paquete de propuestas legislativas en abril de 2023<sup>3</sup>.

**06** En el contexto de la desactivación prevista de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (véase el apartado [19](#)) al final de 2023, los Estados miembros y la Comisión deben alcanzar un consenso sobre la reforma del marco de gobernanza económica en los siguientes procesos presupuestarios de los Estados miembros. A falta de consenso sobre la reforma, estos procesos presupuestarios estarán sujetos a la legislación vigente.

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión, COM (2020) 55 final, Revisión de la gobernanza económica.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión COM (2022) 583 final.

<sup>3</sup> COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD); COM(2023) 241 final 2023/0137 (CNS); COM(2023) 242, final 2023/0136 (NLE).



## Alcance y enfoque

**07** Este documento no es un informe de auditoría, sino un análisis basado en nuestro trabajo de auditoría anterior sobre la gobernanza económica de la UE y en información de dominio público, o material recopilado específicamente a efectos del presente análisis. El objetivo de este análisis es contribuir al debate para reforzar el marco de gobernanza económica de la UE. Más concretamente:

- resumimos las observaciones, conclusiones y recomendaciones resultantes de nuestro anterior trabajo de auditoría;
- identificamos los principales riesgos, oportunidades y retos en las orientaciones y propuestas legislativas presentadas por la Comisión;
- ofrecemos una visión global de la evolución del marco de gobernanza económica de la UE desde 1992;
- tenemos en cuenta los recientes acontecimientos socioeconómicos y geopolíticos.

**08** Examinamos la legislación de la UE y documentos relativos al tema analizado publicados por el Parlamento Europeo, la Comisión, los Estados miembros, las Entidades Fiscalizadoras Superiores, las organizaciones internacionales, las instituciones académicas y los grupos de reflexión. Entrevistamos a funcionarios de la Comisión y consultamos al personal de las principales partes interesadas<sup>4</sup> y a los grupos de reflexión<sup>5</sup> que hayan publicado estudios pertinentes en el ámbito de la gobernanza económica de la UE.

---

<sup>4</sup> Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Consejo Fiscal Europeo, Mecanismo Europeo de Estabilidad y Red de instituciones presupuestarias independientes de la UE.

<sup>5</sup> Centro de Estudios Políticos Europeos y centro de estudios Bruegel (Centro Europeo de Economía Internacional).

## El marco de gobernanza económica de la UE desde 1992

**09** La Unión Económica y Monetaria de la UE se constituyó en 1992 e implica la coordinación de políticas económicas y presupuestarias, una política monetaria común y una moneda común, el euro. Para entrar en la Unión Económica y Monetaria, los Estados miembros deben cumplir criterios de convergencia (los «criterios de Maastricht»)<sup>6</sup>, como una situación presupuestaria sostenible, de manera que no exista un déficit excesivo, el cual se define como un déficit presupuestario superior al 3 % del PIB o una proporción entre la deuda pública y el PIB superior al 60 %<sup>7</sup>.

**10** Con el fin de velar por el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, era necesario introducir un mecanismo que salvaguardara la solidez de las finanzas públicas y redujera el riesgo de contagio de los Estados miembros que aplicaran políticas presupuestarias insostenibles. Este mecanismo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se aprobó en 1997 y consta de dos componentes: el componente preventivo, cuyo objeto es garantizar unas políticas presupuestarias saneadas a medio plazo y evitar el déficit excesivo, y el componente corrector, que es el procedimiento de déficit excesivo e interviene cuando el déficit de un Estado miembro es excesivo.

**11** En 2005, una primera reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento amplió el anterior planteamiento, tomando en consideración, por ejemplo, la situación económica en la que se espera que los Estados miembros realicen más ajustes en coyunturas favorables y menos en coyunturas adversas.

**12** La crisis financiera de 2008 y las consiguientes turbulencias en el mercado de deuda soberana demostraron que, desde la introducción del euro en 1999, algunos Estados miembros no habían aprovechado esta década económicamente favorable para acometer una reducción significativa de la deuda pública. En otras palabras, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha sido, en parte, ineficaz.

---

<sup>6</sup> Artículo 140 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>7</sup> Artículo 126, apartado 2, letra b) y Protocolo n.º 12 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

**13** Asimismo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento por sí solo era insuficiente para garantizar la estabilidad económica, pues no estaba concebido para detectar, prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos, por lo que algunos Estados miembros tuvieron que solicitar ayuda financiera (véase [recuadro 1](#)). En consecuencia, la UE adoptó una serie de medidas para reforzar su gobernanza económica y crear un marco de gestión de crisis.

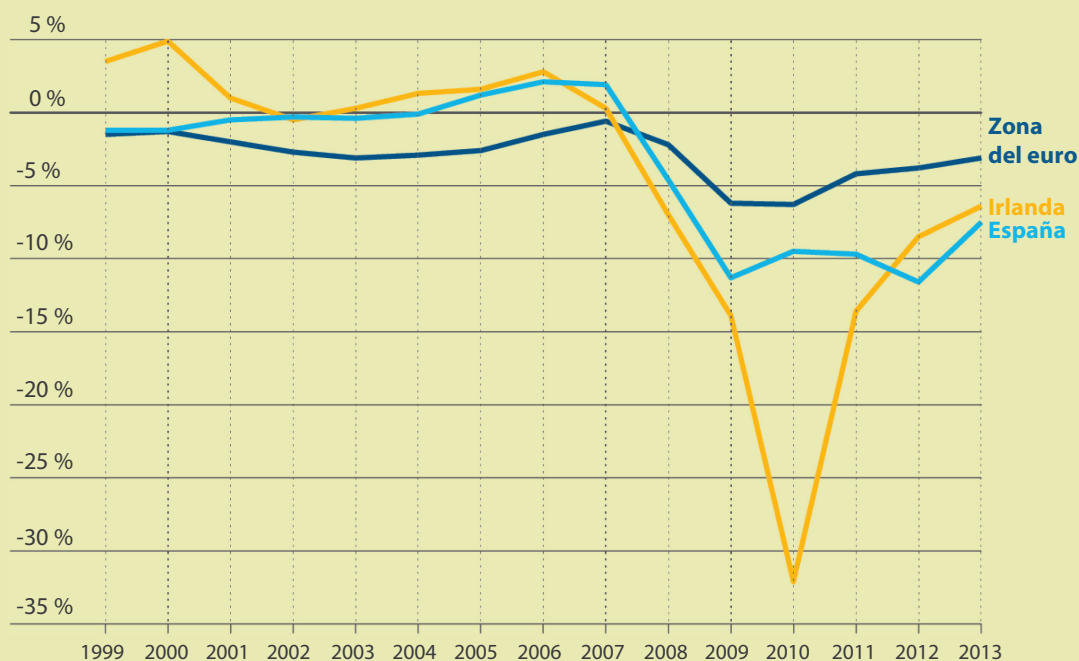
## Recuadro 1

### Insuficiencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para garantizar la estabilidad económica

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue insuficiente para detectar y prevenir la acumulación de desequilibrios macroeconómicos, como pone de manifiesto la situación en España e Irlanda.

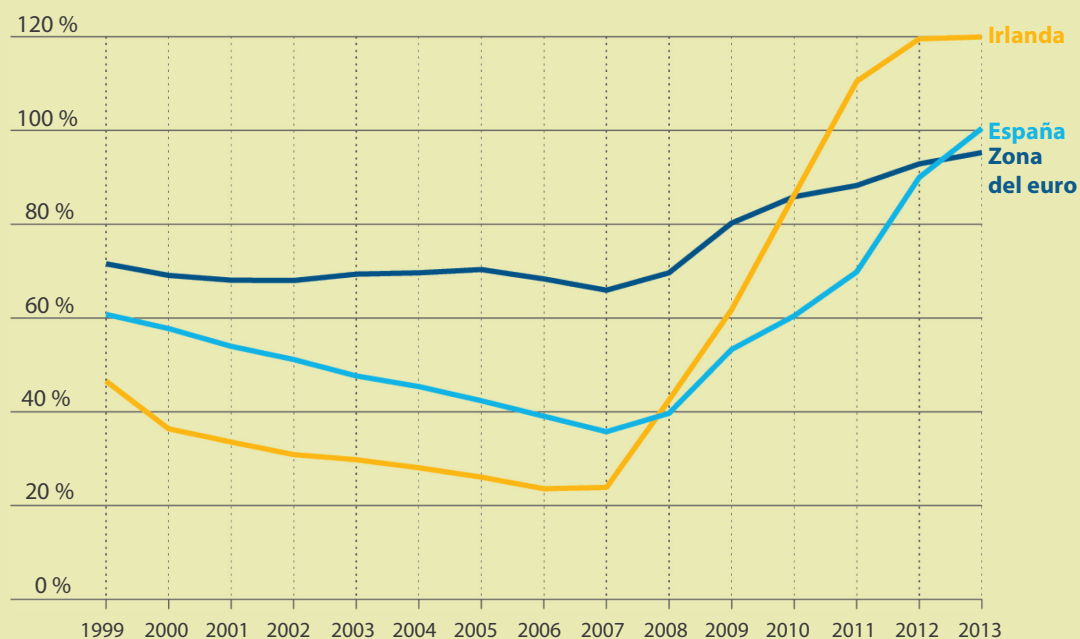
En el decenio anterior a la crisis de 2008, España e Irlanda experimentaron un fuerte crecimiento económico que les permitió alcanzar una posición presupuestaria halagüeña. Como se aprecia en las ilustraciones A y B, ambos países disfrutaban de superávits presupuestarios y de una ratio deuda pública/PIB inferior al 40 % antes de la crisis.

#### Ilustración A: Déficit público (porcentaje del PIB)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la [base de datos AMECO](#).

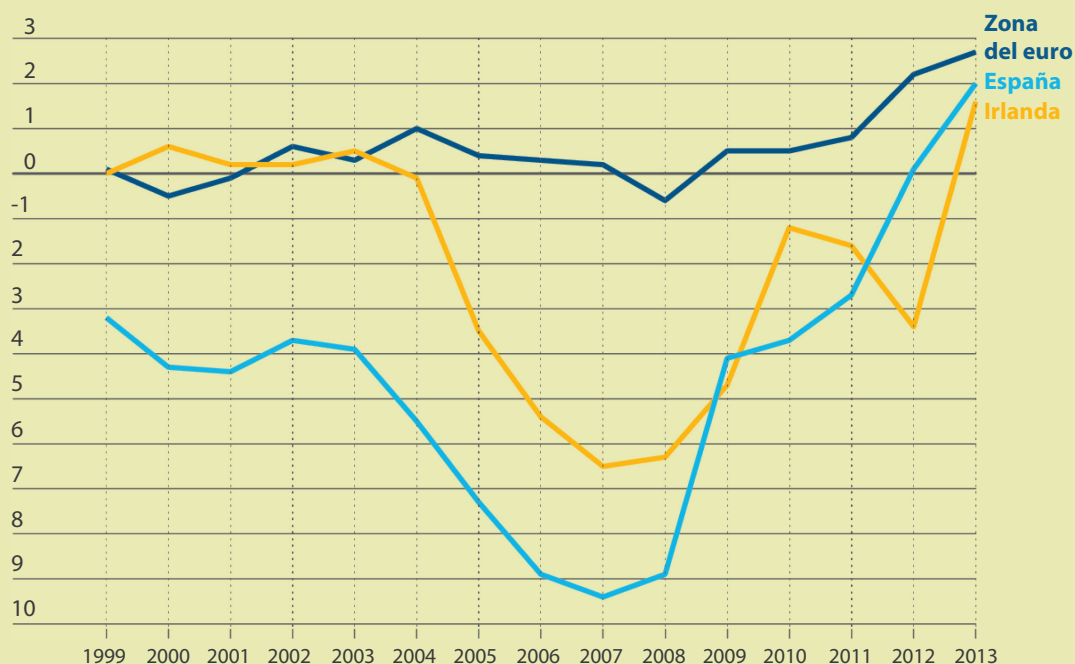
### Ilustración B: Deuda pública (porcentaje del PIB)



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la base de datos AMECO.

Sin embargo, en ambos casos, este comportamiento se basó en un rápido crecimiento, impulsado por el acceso fácil a la financiación, que generó un auge del crédito y un aumento de la demanda interna, especialmente en el sector de la construcción. Esto estuvo acompañado, en el período previo a la crisis, de varios desequilibrios. La balanza por cuenta corriente, que registra las operaciones de un país con el resto del mundo, se deterioró (véase la ilustración C) por el fuerte aumento de la demanda interna y la menor competitividad exterior. La deuda privada también aumentó de forma notable, en particular debido al fuerte aumento de la inversión inmobiliaria, poniendo en peligro la estabilidad financiera.

### Ilustración C: Balanza de pagos por cuenta corriente (porcentaje del PIB)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la base de datos AMECO.

Cuando estalló la burbuja inmobiliaria, la crisis bancaria resultante obligó a los Gobiernos a adoptar medidas para apoyar al sector bancario, lo que provocó un acusado descenso de las finanzas públicas después de 2009 (véanse las ilustraciones A y B). Esto, a su vez, afectó al mercado de deuda soberana y, finalmente, tanto Irlanda como España se vieron obligadas a solicitar ayuda financiera.

**14** En 2011, la UE adoptó cinco Reglamentos y una Directiva en un «paquete de seis medidas» de legislación que reformaba tanto el componente preventivo como el componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptaba medidas para aumentar la apropiación nacional de las normas presupuestarias de la UE e introdujo el procedimiento de desequilibrio macroeconómico destinado a detectar, prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos<sup>8</sup>. El denominado paquete de seis medidas también introdujo el Semestre Europeo (un ejercicio anual para coordinar las políticas presupuestaria, económica, social y de empleo en la UE) y reforzó las sanciones contra los Estados miembros de la zona del euro con escasa disciplina presupuestaria.

<sup>8</sup> Comunicado de prensa de la Comisión MEMO 11/898.

**15** En marzo de 2012, veinticinco de los (entonces) veintisiete Estados miembros (todos excepto el Reino Unido y Chequia<sup>9</sup>) firmaron el Tratado intergubernamental de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG). Contenía cláusulas destinadas a fomentar la apropiación y la disciplina presupuestaria. Refuerza el papel de las instituciones presupuestarias nacionales independientes (IFI), a las que se encomienda la tarea de supervisar el cumplimiento de las normas presupuestarias nacionales.

**16** Dado que los efectos de las políticas presupuestarias tienen un potencial de contagio en una zona monetaria común, hacía falta reforzar los mecanismos específicos para la zona del euro. En 2013 entraron en vigor otros dos Reglamentos (el denominado «paquete de dos medidas») para reforzar la supervisión presupuestaria de la zona del euro<sup>10</sup>. El primero abordó el seguimiento de las políticas presupuestarias en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El segundo Reglamento contenía disposiciones para reforzar la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro que sufren, o corren el riesgo de sufrir, graves dificultades en relación con su estabilidad financiera o la sostenibilidad de sus finanzas públicas, o por cualquier otra vía, solicitan ayuda financiera.

**17** En el *anexo II*<sup>11</sup> se resumen todos estos procesos legislativos. Como se reconoce en el «Informe de los cinco presidentes»<sup>12</sup>, el marco de gobernanza económica de la UE es más complejo, tanto por la tendencia a establecer unas normas más técnicas como por una mayor confianza en la discreción y el criterio experto de la Comisión, como por la coexistencia o el solapamiento de normas e instituciones de la UE, nacionales e intergubernamentales.

---

<sup>9</sup> Chequia ratificó el Tratado en abril de 2019. Asimismo, Croacia se incorporó a la UE en julio de 2013 y también ratificó el Tratado en marzo de 2018.

<sup>10</sup> [Comunicado de prensa de la Comisión MEMO 13/457](#).

<sup>11</sup> [Análisis 05/2020](#): «Cómo tuvo en cuenta la UE las lecciones aprendidas de las crisis financiera y de deuda soberana de 2008-2012»

<sup>12</sup> Jean-Claude Juncker, en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz: «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea», 22 de junio de 2015.

**18** Por último, en 2015, la UE creó el Consejo Fiscal Europeo (CFE) como consejo consultivo independiente de la Comisión para evaluar la aplicación de las normas presupuestarias de la UE, asesorar a la Comisión sobre la orientación presupuestaria adecuada para el conjunto de la zona del euro y cooperar con los consejos presupuestarios nacionales de los Estados miembros.

## Acontecimientos socioeconómicos y geopolíticos

**19** La pandemia de COVID-19 generó nuevos riesgos y retos para la gobernanza económica de la UE porque exigió contramedidas económicas significativas por parte de los Estados miembros y de la UE<sup>13</sup>. En marzo de 2020, el Consejo acordó por primera vez activar la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que permite a todos los Estados miembros apartarse temporalmente de las normas presupuestarias. Esto produjo un aumento general del nivel de déficit y deuda públicos, a menudo por encima de los valores de referencia del 3 % y del 60 %, respectivamente. El [anexo III](#) muestra la evolución de las ratios déficit/PIB y deuda/PIB de 2000 a 2022.

**20** En diciembre de 2020, la UE adoptó el Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU), un instrumento temporal por el que se presta financiación por valor aproximado de 800 000 millones de euros mediante el endeudamiento de la UE, y tiene por objeto ayudar a reparar los daños económicos y sociales inmediatos provocados por la pandemia y construir un futuro más ecológico, más digital y más resiliente. El elemento principal del Instrumento es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que proporciona subvenciones y préstamos para apoyar las reformas e inversiones de los Estados miembros. Los Estados miembros elaboraron planes de recuperación y resiliencia abordando una parte significativa de las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020. La Comisión evaluó los planes<sup>14</sup> y el Consejo los aprobó. Estos cumplen los requisitos para recibir financiación del mecanismo cuando alcanzan hitos y objetivos específicos. Antes de efectuar cualquier pago, la Comisión evalúa que cada hito y objetivo se haya alcanzado satisfactoriamente. El seguimiento y la notificación de la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia se ajustan plenamente al Semestre Europeo, en particular en lo que respecta a la información sobre la ejecución de las medidas que contribuyen a las recomendaciones específicas por país.

**21** En el segundo semestre de 2021, las tensiones geopolíticas entre Rusia y Ucrania provocaron perturbaciones en el mercado de gas. La situación siguió deteriorándose

---

<sup>13</sup> Véase nuestro [análisis 06/2020](#): «Riesgos, retos y oportunidades de la respuesta de la política económica de la UE a la crisis del COVID-19».

<sup>14</sup> [Informe Especial 21/2022](#): «La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución»



gravemente en febrero de 2022, debido a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. En los meses subsiguientes, Rusia redujo progresivamente una parte significativa del suministro a la UE de gas, cuyo precio registró sus cotas máximas a causa de esta decisión. Debido a las características de la fijación de precios de la electricidad en la UE<sup>15</sup>, los elevados precios del gas también desataron un fuerte aumento de los precios mayoristas de la electricidad y un resurgimiento de la inflación. En particular, la inflación de la zona del euro estuvo dominada por el importante efecto de los precios de la energía.

**22** En mayo de 2022, la Comisión Europea presentó el plan REPowerEU<sup>16</sup>, que consiste en una hoja de ruta para lograr un sistema energético más resiliente y una verdadera Unión de la Energía mediante la eliminación de la dependencia de la UE de los combustibles fósiles, la diversificación del suministro de energía en el ámbito de la Unión, y la aceleración de la transición ecológica. Entre otras cosas, REPowerEU alienta a los Estados miembros a introducir nuevas medidas energéticas en sus planes de recuperación y resiliencia. Al final de junio de 2023, nueve Estados miembros habían presentado una modificación de su plan de recuperación y resiliencia con un capítulo dedicado a REPowerEU.

**23** Los Estados miembros están dispuestos, si pueden permitírselo, a proteger a sus empresas y hogares del aumento en el coste de la energía. Dependiendo de su duración y grado de aplicación, las divergencias entre las reacciones nacionales a la crisis (ayudas estatales masivas, medidas de confinamiento) pueden distorsionar persistentemente la igualdad de condiciones en el mercado único y plantear problemas para la convergencia económica y la competitividad en la UE<sup>17</sup>. En 2022, la Comisión estimaba que el coste presupuestario neto de las medidas para mitigar el impacto de los elevados precios de la energía ascendía al 1,2 % del PIB en la UE<sup>18</sup>.

**24** Con el fin de hacer frente a la pandemia y prestar apoyo económico, casi todos los países han tenido que aumentar su deuda pública. El *anexo IV* ofrece una visión de la evolución reciente de las ratios deuda pública/PIB en todo el mundo. En la UE, la Comisión acordó mantener la cláusula general de salvaguardia hasta el final de 2023

---

<sup>15</sup> Informe Especial 03/2023: «Integración del mercado interior de la electricidad», recuadro 1.

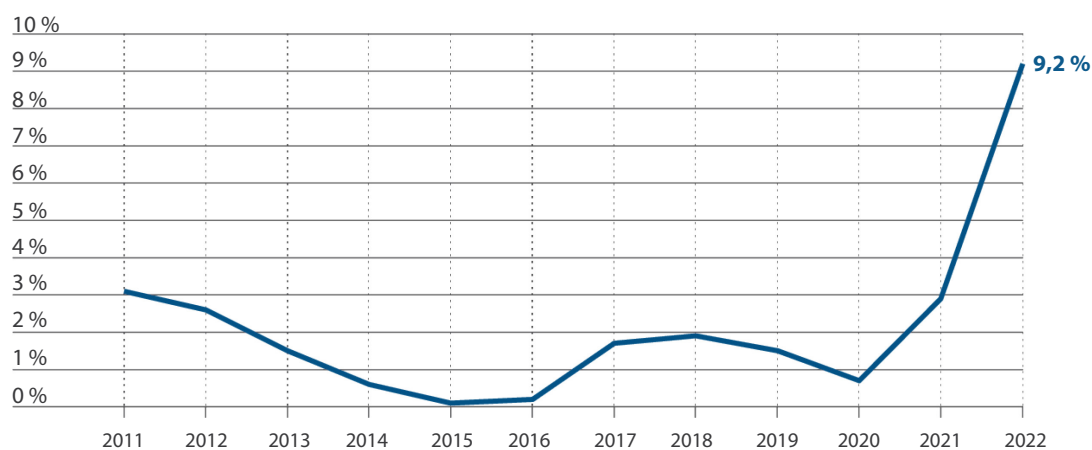
<sup>16</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_es). Para leer nuestra evaluación de REPowerEU, véase nuestro Dictamen 04/2022: «REPowerEU».

<sup>17</sup> Análisis 06/2020, p. 49.

<sup>18</sup> European Economic Forecast, Autumn 2022, recuadro I.2.4, p. 51.

para que los Estados miembros pudieran mantener su economía y seguir apoyando la recuperación<sup>19</sup>. En la zona del euro, el aumento global de la ratio de endeudamiento público con respecto al PIB de 2019 a 2021 fue moderado (11,7 %) en comparación con otras economías avanzadas (19,0 % en el Reino Unido, 19,3 % en Estados Unidos y 26,2 % en Japón). Sin embargo, las ratios de deuda pública de los Estados miembros de la UE son todavía dispares. Esta heterogeneidad puede restar eficacia a la política monetaria única, máxime en un contexto de elevada inflación (véanse el apartado **21** y la *ilustración 1*), que llevó al Banco Central Europeo a elevar sus tipos de interés básicos (véase la *ilustración 2*).

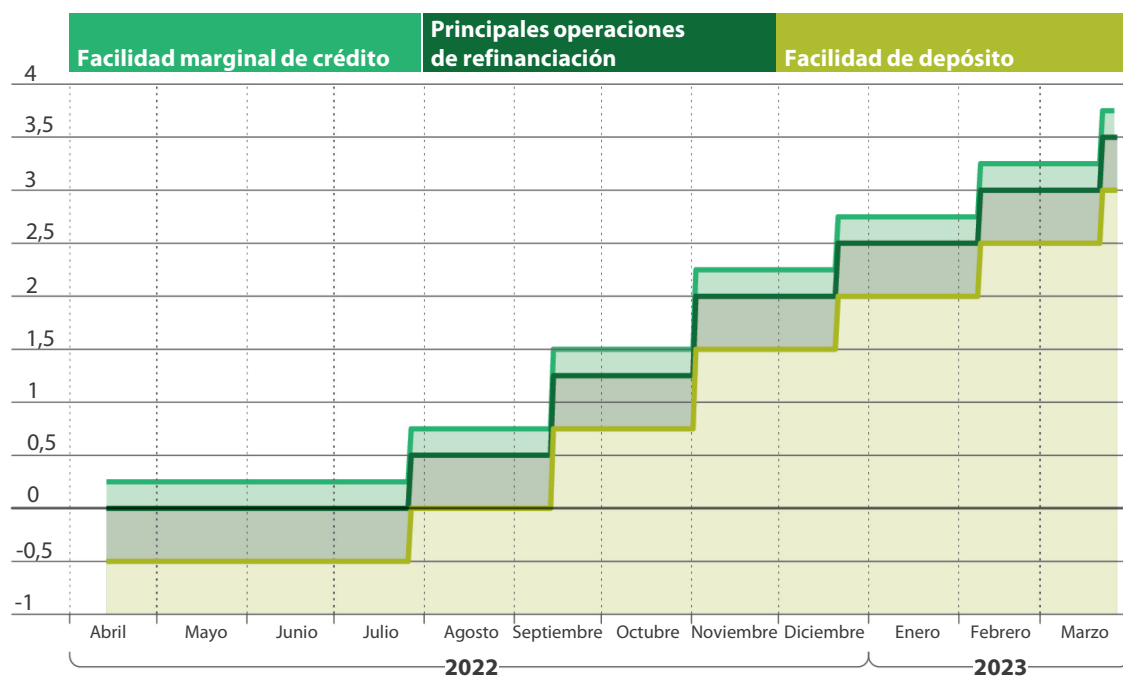
### Ilustración 1 — Inflación en la UE (porcentaje), medida por el índice de precios de consumo armonizado (2011-2022)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la [base de datos de Eurostat](#).

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión sobre el estudio prospectivo anual sobre el crecimiento sostenible para 2023.

## Ilustración 2 — Aumento de los tipos de interés básicos del Banco Central Europeo (abril de 2022 — marzo de 2023)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la [base de datos de Eurostat](#).

## Necesidad de reformar el marco de gobernanza económica de la UE y propuestas de la Comisión

**25** La Comisión debe revisar la eficacia del marco cada cinco años, como exigen los Reglamentos de los paquetes de seis y dos medidas. Si bien, tras esta revisión<sup>20</sup>, la Comisión inició una consulta pública sobre el futuro de la gobernanza económica de la UE en febrero de 2020 (véase el apartado **05**), esta quedó en suspenso por la necesidad de atender los retos inmediatos que planteaban la incipiente pandemia y la consiguiente recesión. En octubre de 2021<sup>21</sup> se reanudó la consulta y la Comisión recibió un total de 225 aportaciones, procedentes en su mayoría de instituciones académicas y de investigación, pero también de ciudadanos y sindicatos<sup>22</sup>. La Comisión colaboró con las partes interesadas pertinentes a través de una serie de reuniones y habló con los Estados miembros mediante contactos bilaterales y en comités del Consejo.

**26** En noviembre de 2022, la Comisión se basó en los resultados de este proceso para publicar una comunicación en la que ofrecía «orientaciones» y esbozaba los principios para una reforma del marco de gobernanza económica. En abril de 2023, la Comisión presentó un paquete de propuestas legislativas que consistían en dos propuestas de Reglamento por las que se revisan las normas relativas a los componentes preventivo y correctivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, respectivamente, y una propuesta de Directiva por la que se revisan los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

**27** Para otros aspectos del marco de gobernanza económica, como el procedimiento de desequilibrio macroeconómico o la supervisión posterior al programa, la Comisión propuso cambios en sus orientaciones de noviembre de 2022 que no requieren modificaciones legislativas, como un diálogo reforzado con los Estados miembros y la racionalización de los procedimientos.

---

<sup>20</sup> Documentos de Trabajo de los Servicios de la Comisión, [SWD\(2020\) 210](#) y [SWD\(2020\) 211](#)

<sup>21</sup> Comunicación de la Comisión, [COM \(2021\) 662 final](#), «La economía de la UE después de la COVID-19: Implicaciones para la gobernanza económica».

<sup>22</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SWD \(2022\) 104 final](#) «Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses». Informe final.

**28** En los siguientes apartados abordamos las principales cuestiones que hemos planteado en el pasado. Estas se agrupan en seis ámbitos temáticos basados en la estructura de la propuesta de la Comisión:

- o marco presupuestario de la UE: el uso de un indicador no observable (por ejemplo, el saldo estructural), revisado con frecuencia y a veces de forma significativa, que también puede afectar a otras estimaciones anteriores, y una mayor atención prestada al déficit que a la deuda;
- o insuficiencias en los marcos presupuestarios nacionales subyacentes a las políticas presupuestarias de los Estados miembros;
- o la falta de apropiación nacional;
- o escaso equilibrio entre transparencia y discreción;
- o ejecución deficiente o inexistente en la práctica;
- o complejidad y solapamientos en la vigilancia y el seguimiento.

**29** En cada ámbito, resumimos las observaciones, conclusiones y recomendaciones de nuestros trabajos de auditoría anteriores y, sobre esta base, determinamos cómo las ha abordado la Comisión en sus propuestas, y analizamos los principales riesgos y retos.

## Marco presupuestario de la UE

### Gasto neto comparado con el saldo presupuestario estructural como indicador clave

**30** Una insuficiencia del marco presupuestario vigente es el uso de indicadores no observables para evaluar el cumplimiento de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A este respecto, el indicador clave es el saldo presupuestario estructural, que corresponde al saldo presupuestario ajustado de efectos transitorios, como el impacto del ciclo económico y las medidas presupuestarias puntuales.

**31** El saldo estructural, que no puede observarse y por tanto debe estimarse, es el parámetro utilizado para definir el objetivo presupuestario a medio plazo, que no puede ser inferior a un nivel mínimo que la Comisión calcula para fijar el objetivo específico de cada país, de acuerdo con una metodología pactada por los Estados miembros. Respecto de cada Estado miembro, se estudia el saldo estructural conforme al paquete

de estabilidad y crecimiento si es, al menos, igual al objetivo presupuestario a medio plazo. Los Estados miembros que aún no hayan alcanzado su objetivo presupuestario a medio plazo deberían mejorar su saldo estructural en un 0,5 % del PIB anual como valor de referencia (más en coyunturas favorables y menos en las adversas). Sin embargo, ya informamos en 2018<sup>23</sup> de que la consecución del objetivo presupuestario a medio plazo era muy deficiente y de que se admitían varias desviaciones.

**32** Las estimaciones del saldo estructural se basan en numerosos supuestos y son revisadas con frecuencia. La magnitud de las revisiones puede ser significativa. Como observamos en nuestro informe especial sobre el procedimiento de déficit excesivo, y como señalan las partes interesadas, esto da lugar a que la evaluación del cumplimiento de las normas sea más compleja<sup>24</sup> y propensa a errores de política presupuestaria<sup>25</sup>, lo que puede restar credibilidad y aplicabilidad al Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>26</sup> e inapropiada para la gestión presupuestaria.

**33** En la Comunicación de noviembre de 2022 sobre las orientaciones, la Comisión reconoce los problemas en la formulación de recomendaciones sobre política presupuestaria basadas en indicadores no observables que son objeto de revisiones frecuentes. Propone emplear el gasto neto como único indicador operativo para establecer la trayectoria de ajuste presupuestario y llevar a cabo la supervisión presupuestaria anual. La Comisión afirma que, con esta medida, el marco presupuestario será más sencillo y transparente.

**34** El gasto neto comprende el gasto público primario financiado a nivel nacional (es decir, excluido el pago de intereses), sin las medidas discrecionales relativas a los ingresos. También excluye el gasto en prestaciones por desempleo cíclico y cualquier gasto público que vaya acompañado de proyectos financiados por la UE. Los cambios en las políticas presupuestarias con un impacto permanente en los ingresos, es decir, las denominadas medidas discrecionales relativas a los ingresos, se deducen para que los Estados miembros puedan elegir la ratio de gasto con respecto al PIB en función de sus preferencias políticas. Esto permite a los Gobiernos aumentar (o recortar) el gasto de forma indefinida, en porcentajes del PIB, si el cambio se compensa con aumentos (o

---

<sup>23</sup> Informe Especial 18/2018, apartados 62 a 70.

<sup>24</sup> Informe Especial 10/2016, apartados 91 a 94 y recuadro 10.

<sup>25</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), contribución del personal a la revisión de la Comisión Europea del marco de gobernanza económica de la UE, 2021, p. 1.

<sup>26</sup> Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), «EU fiscal rules: reform considerations», octubre de 2021, p. 7.

recortes) permanentes de los impuestos. El gasto en intereses y en desempleo cíclico se deduce de las fluctuaciones de los gastos de descuento fuera del control directo de las administraciones públicas. Por consiguiente, el uso del gasto neto como indicador operativo aumenta la estabilización macroeconómica, ya que permite el funcionamiento de los estabilizadores automáticos.

### Centrarse en la reducción de la deuda

**35** El umbral de la Unión Monetaria Europea para el déficit público es del 3 % del PIB y del 60 % del PIB para la deuda o una proporción que «disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia», tal como se establece en los protocolos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En su propuesta, la Comisión mantiene esos umbrales. En 2022, 14 Estados miembros tenían una ratio de endeudamiento público con respecto al PIB superior al umbral del 60 %, mientras que en 6 Estados miembros, esta ratio superaba el 100 %.

**36** Durante muchos años, se consideró suficiente centrarse en el déficit para garantizar la reducción constante del endeudamiento. Por lo tanto, se consideró innecesario definir con mayor precisión el «ritmo satisfactorio» de convergencia con el valor de referencia del 60 %. La razón es que, con una tasa de crecimiento nominal anual del PIB del 5 %, el déficit del 3 % del PIB estabilizará en última instancia la ratio de endeudamiento público con respecto al PIB en el 60 %. En efecto, si la ratio de endeudamiento supera el 60 %, un déficit del 3 % provocará una reducción anual en la ratio de una veintea parte de la diferencia con respecto al valor de referencia del 60 %<sup>27</sup>.

**37** Desde la crisis de 2008 y antes del reciente aumento de la inflación, el crecimiento supuesto del 5 % al año del PIB nominal era, a todas luces, poco realista<sup>28</sup>. Por lo tanto, un déficit del 3 % ya no implica automáticamente una convergencia hacia una ratio de endeudamiento público con respecto al PIB del 60 % (por ejemplo, a una tasa de crecimiento nominal al año del 3 % y un déficit del 3 %, la ratio de endeudamiento público con respecto al PIB se estabilizará en el 100 %). Por este motivo, en el paquete de seis medidas apareció una definición específica del criterio de deuda: «se considerará que la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto (PIB) disminuye de manera suficiente y se aproxima a un ritmo satisfactorio al valor de referencia [...] en

---

<sup>27</sup> Informe Especial 10/2016, apartado 68 y recuadro 10.

<sup>28</sup> Informe Especial 10/2016, anexo V.

caso de que la diferencia con respecto al valor de referencia haya disminuido en los tres años anteriores a un ritmo medio de una veinteva parte al año como referencia»<sup>29</sup>.

**38** El criterio de la deuda solo se puso en práctica en 2012 y se fue introduciendo de manera paulatina. Habría sido aplicable a todos los Estados miembros a partir de 2022. Sin embargo, debido a la elevada incertidumbre económica y la posterior activación de la cláusula general de salvaguardia, no se ha iniciado hasta la fecha un procedimiento de déficit excesivo basado en la norma de la deuda.

**39** En 2016, observamos que el procedimiento de déficit excesivo hacía demasiado hincapié en el criterio del déficit en lugar de la deuda, y recomendamos que la Comisión se centrara estrechamente en la reducción de la deuda pública, especialmente en los Estados miembros con elevado endeudamiento<sup>30</sup>. También informamos de que la norma de la veinteva parte no era creíble para los Estados miembros muy endeudados, ya que el cumplimiento de la senda de convergencia les obligaría a seguir una política presupuestaria extremadamente restrictiva, al menos al principio, que podría dañar el crecimiento y amenazar el propio ajuste de la deuda en relación con el PIB<sup>31</sup>.

**40** Las recientes propuestas de la Comisión hacen hincapié en la sostenibilidad de la deuda, suprimiendo al mismo tiempo la norma de la veinteva parte. En el núcleo del nuevo marco, los planes presupuestarios y estructurales nacionales a medio plazo, presentados por los Estados miembros, evaluados por la Comisión y aprobados por el Consejo, reunirían los compromisos presupuestarios, de reforma e inversión de cada Estado miembro y garantizarían que su ratio de deuda se sitúe en una senda descendente o se mantenga en niveles prudentes. Estos planes establecerían una trayectoria de ajuste de referencia del gasto neto para un período de cuatro años, prorrogable hasta tres años para facilitar importantes inversiones y reformas. Cuando el déficit supere el valor de referencia del 3 % del PIB, la trayectoria del gasto neto será compatible con un ajuste anual mínimo de referencia del 0,5 % del PIB.

---

<sup>29</sup> Artículo 1, apartado 2, letra b), del [Reglamento \(UE\) n.º 1177/2011 del Consejo](#), de 8 de noviembre de 2011.

<sup>30</sup> [Informe Especial 10/2016](#), apartados 68 y 69, y recomendación 8.

<sup>31</sup> [Informe Especial 10/2016](#), apartados 70 y 71.



**41** Para orientar a los Estados miembros en el diseño de sus objetivos plurianuales de gasto neto, la Comisión propone facilitar «información técnica» a cada Estado miembro con un déficit inferior al 3 % del PIB y una deuda pública por debajo del 60 % del PIB. Esta información debe servir para que el déficit se mantenga por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB a medio plazo.

**42** En cada Estado miembro cuyo déficit supera el 3 % del PIB o con una deuda pública superior al 60 % del PIB, la Comisión propone emitir una «trayectoria técnica» específica de cada país. Esta trayectoria debe garantizar que:

- el déficit público se fije y mantenga por debajo del 3 % del valor de referencia del PIB durante diez años a partir del final del plan estructural nacional de política fiscal a medio plazo;
- la ratio de deuda pública/PIB adopta o sigue una senda descendente o se mantiene en niveles prudentes durante el mismo período de diez años (es decir, un horizonte de catorce a diecisiete años cuando la Comisión emite la trayectoria técnica). Con el fin de evaluar este punto fundamental, la Comisión emplearía su análisis de la sostenibilidad de la deuda;
- la ratio de endeudamiento público con respecto al PIB al término del plan se sitúa por debajo de su nivel inicial;
- el crecimiento del gasto neto se mantiene, por término medio, por debajo del crecimiento de la producción a medio plazo, por regla general durante el horizonte temporal del plan;
- los esfuerzos de ajuste presupuestario no se aplazan hasta el final de los planes estructurales nacionales de política fiscal a medio plazo.

**43** En esencia, el análisis de sostenibilidad de la deuda consiste en producir una serie de proyecciones de la ratio de endeudamiento público con respecto al PIB. Estas proyecciones se basan en supuestos sobre la evolución futura de las variables que explican la evolución de la deuda pública en el tiempo, en particular el saldo presupuestario primario, los tipos de interés, la tasa de crecimiento y la inflación.

**44** En general, los escenarios alternativos se calculan para un período de 10 años. La referencia es un escenario en el que no se producen variaciones de la política presupuestaria. Depende de las previsiones de la Comisión en los próximos dos años, transcurridos los cuales, se supone que la política presupuestaria se mantendrá invariable desde el año de la última previsión hasta el fin del período de proyección. De

este modo, los escenarios alternativos de la política presupuestaria se llevan a cabo para evaluar los efectos de la variabilidad en los supuestos clave de la proyección de la deuda<sup>32</sup>. Deben tenerse en cuenta igualmente los supuestos de los efectos de las reformas previstas sobre los ingresos. Asimismo, la Comisión emplea proyecciones estocásticas para discernir si el riesgo de que la ratio de endeudamiento público con respecto al PIB no evolucione negativamente en los cinco años subsiguientes al período de ajuste es suficientemente bajo.

## Nuestro análisis de los principales riesgos y retos

**45** La lógica de la Comisión para introducir un indicador del gasto neto es que se trata de un indicador más apreciable que el saldo presupuestario estructural para determinar la conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esto concuerda con nuestra observación previa de que el uso de variables no apreciables no es adecuado para este fin (véase el apartado 32). Centrarse únicamente en este indicador también reduce a uno solo el número de indicadores de supervisión, en un esfuerzo por ofrecer simplificación y previsibilidad.

**46** La trayectoria técnica del gasto neto se basa en la metodología sobre el análisis de la sostenibilidad de la deuda. Dado el horizonte temporal de 14 a 17 años, la serie de supuestos subyacentes deberán revisarse tras 4 años para que la Comisión pueda calcular una nueva trayectoria técnica en los planes estructurales a medio plazo de la política fiscal. Asimismo, puede tomarse la trayectoria técnica como punto de partida en la próxima trayectoria de ajuste de referencia del gasto neto establecida por los Estados miembros. No en vano, los supuestos de los que parten los Estados miembros en los planes estructurales a medio plazo de la política fiscal pueden ser distintos de los planteados por la Comisión. Cada Estado miembro debe justificar, con argumentos económicos contrastables, la diferencia entre su trayectoria de gasto y la trayectoria técnica emitida por la Comisión. Sin embargo, existe el riesgo de que se aplacen los ajustes presupuestarios, ya que los responsables políticos tendrán motivos, posiblemente, para establecer los supuestos del análisis de manera que se llegue a un resultado determinado. Por ejemplo, si los supuestos de crecimiento son optimistas, se reduciría la ratio de deuda proyectada y estos darían lugar a un menor ajuste presupuestario obligatorio.

---

<sup>32</sup> Comisión Europea, «Debt sustainability Monitor 2022», Institutional Paper 199, abril de 2023. Véase el recuadro 1: Escenarios deterministas de la proyección de la deuda: principales supuestos, páginas 23 a 25.

## Marcos presupuestarios nacionales

**47** Los marcos presupuestarios nacionales son acuerdos, procedimientos, normas e instituciones que influyen en cómo se planifica, aprueba, gestiona y supervisa la política presupuestaria. Entre otras cuestiones, incluyen los marcos presupuestarios a medio plazo y el empleo de las instituciones presupuestarias independientes. No existen organismos públicos imparciales que se ocupen de realizar análisis positivos o normativos, evaluaciones y recomendaciones en el ámbito de política presupuestaria, aumentando así la rendición de cuentas y la mejora de la transparencia presupuestaria.

### Marcos presupuestarios a medio plazo

**48** Los marcos presupuestarios a medio plazo son el conjunto de normas y procedimientos presupuestarios nacionales para supervisar las políticas presupuestarias plurianuales, incluido el establecimiento de prioridades estratégicas y los objetivos presupuestarios a medio plazo. La legislación presupuestaria anual debería ser coherente con los marcos<sup>33</sup>.

**49** En 2019 señalamos que varios requisitos del marco jurídico de la UE sobre los marcos presupuestarios a medio plazo<sup>34</sup> eran menos rigurosos que las normas internacionales y las buenas prácticas promovidas por el Fondo Monetario Internacional y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, a menudo a pesar de las opiniones que la propia Comisión había manifestado en la documentación económica<sup>35</sup>.

**50** A raíz de nuestra auditoría sobre los requisitos de la UE para los marcos presupuestarios nacionales, la Comisión llevó a cabo una evaluación de la eficacia de los marcos presupuestarios a medio plazo, a partir de una serie de informes y estudios<sup>36</sup>. Reconoció insuficiencias y carencias en las disposiciones de dichos marcos como, por ejemplo, la escasa coherencia entre los presupuestos anuales y los planes presupuestarios a medio plazo o la ausencia de los procedimientos correctivos en el supuesto de incumplimiento o desvío de los objetivos anuales de los planes a medio plazo.

---

<sup>33</sup> Directiva 2011/85/UE del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, artículo 2, letra e) y artículo 10.

<sup>34</sup> Directiva 2011/85/UE del Consejo, artículos 9 a 11.

<sup>35</sup> Informe Especial 22/2019, apartados 30 a 33.

<sup>36</sup> ARES (2022) 711416 de 31 de enero de 2022.

**51** La Comisión concluyó que, si los planes presupuestarios a medio plazo tuvieran que desempeñar un papel más importante en el marco presupuestado revisado de la UE, las medidas para mejorar su eficacia serían fundamentales. Sin embargo, las propuestas de la Comisión de abril de 2023 no mejoran significativamente los marcos nacionales presupuestarios a medio plazo (véase el apartado 60).

### **Instituciones presupuestarias independientes**

**52** En cuanto a la función que desempeñan las instituciones presupuestarias independientes, hallamos que el Derecho de la UE no se ajustaba a las normas internacionales ni a las buenas prácticas. Los principales problemas de estas instituciones eran i) las características del mandato de los miembros de su consejo (como la duración del cargo y la renovación del nombramiento), ii) su incapacidad para llevar a cabo políticas independientes de recursos humanos, iii) la dificultad de procurar un presupuesto suficiente y garantizado, y iv) la necesidad de contar con una revisión externa realizada, por ejemplo, por instituciones homólogas. También como consecuencia de estas diferencias, detectamos heterogeneidad en las actividades de las instituciones presupuestarias independientes en los Estados miembros <sup>37</sup>.

**53** Asimismo, como señala el Consejo Fiscal Europeo, el acceso de las instituciones presupuestarias independientes a la información gubernamental está sujeto a una gran variedad de limitaciones jurídicas en la mayoría de los Estados miembros<sup>38</sup>. Cabe añadir que la legislación de la UE<sup>39</sup> exige que las instituciones presupuestarias independientes elaboren o respalden las previsiones macroeconómicas, pero no las previsiones presupuestarias (previsión de ingresos y gastos)<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Informe Especial 22/2019: «Requisitos de la UE para los marcos presupuestarios nacionales: es necesario seguir reforzándolos y supervisar mejor su aplicación», apartado 36.

<sup>38</sup> Consejo Fiscal Europeo, Informe anual de 2018, p. 47.

<sup>39</sup> Reglamento (UE) 473/2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

<sup>40</sup> Informe Especial 22/2019, apartado 37.

**54** En 2023, la red de instituciones presupuestarias independientes de la UE informó sobre la capacidad existente de dichas instituciones para llevar a cabo una serie de tareas. Puso de manifiesto que la mayoría de sus miembros estaban adecuadamente equipados para evaluar o aprobar las previsiones macroeconómicas y presupuestarias. Sin embargo, no ocurrió así con la evaluación de la trayectoria de las finanzas públicas y la deuda pública a medio plazo<sup>41</sup>.

**55** En su documento de orientaciones de noviembre de 2022, la Comisión prevé que las instituciones presupuestarias independientes desempeñen un papel más amplio para proporcionar una evaluación del diseño y los supuestos que sientan la base de los planes presupuestarios nacionales a medio plazo. La Comisión también estudia la posibilidad de introducir la tarea de supervisar su aplicación y cumplimiento de la trayectoria del gasto primario neto establecida en el plan presupuestario estructural a medio plazo. Como consecuencia, se generarían debates más amplios a escala nacional y, consiguientemente, un mayor grado de aceptación y apropiación desde el punto de vista político de los planes a medio plazo.

**56** Según la Comisión, esto exigiría mejoras a la estructura organizativa y las prestaciones de las instituciones fiscales independientes. Para reforzar su capacidad, la red independiente de instituciones presupuestarias de la UE pidió recientemente unas normas mínimas aplicables a sus recursos, salvaguardias adecuadas para su independencia, un acceso adecuado y oportuno a la información y la posibilidad de publicar informes por iniciativa propia sobre cualquier asunto pertinente para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estas normas se establecerían en el Derecho de la UE y se aplicarían en el Derecho nacional<sup>42</sup>.

**57** En sus propuestas de abril de 2023, la Comisión añade dos requisitos importantes a la lista de normas mínimas para las instituciones fiscales independientes incluida en el paquete de dos medidas<sup>43</sup>. La Comisión propone que las instituciones tengan un acceso adecuado y oportuno a la información necesaria para cumplir su mandato y se sometan a evaluaciones externas periódicas realizadas por evaluadores independientes. La propuesta de Directiva también prevé introducir el principio de «cumplir o explicar», lo

---

<sup>41</sup> Red de instituciones presupuestarias independientes, «EU economic governance proposal reform: issues and insights from EU IFIs», marzo de 2023, p. 9, ilustración 1.

<sup>42</sup> Red de instituciones presupuestarias independientes, «EU economic governance proposal reform: issues and insights from EU IFIs», marzo de 2023, pp. 10 y 11.

<sup>43</sup> Reglamento (UE) n.º 473/2013, artículo 2, apartado 1 bis.

que significa que un Estado miembro tendría que justificar cuando no cumpla las evaluaciones de la institución fiscal independiente.

**58** En cuanto al Consejo Fiscal Europeo, en nuestra auditoría de 2019 de los marcos presupuestarios nacionales constatamos que su independencia estaba limitada por su débil régimen jurídico y por la escasez de recursos. También constatamos que las propias instituciones presupuestarias independientes se manifestaron en contra de la coordinación por parte del Consejo Fiscal Europeo porque la consideraban contraria al objetivo de incrementar la apropiación nacional y menoscababa su propia independencia. Por consiguiente, recomendamos revisar su mandato para seguir reforzando la independencia del Consejo y la aplicación de las normas presupuestarias de la UE<sup>44</sup>.

**59** La Comisión solo ha dado algunas indicaciones sobre las nuevas tareas que el Consejo Fiscal Europeo podría desempeñar en la exposición de motivos de la propuesta relativa al componente preventivo. Sin embargo, las propuestas legislativas de abril de 2023 no incluyen cambios. La Comisión también subrayó que cualquier cambio en el mandato y el papel del Comité no debe afectar al equilibrio institucional establecido por los Tratados<sup>45</sup>.

## Nuestro análisis de los principales riesgos y retos

**60** El carácter vinculante de los marcos presupuestarios a medio plazo para los planes presupuestarios anuales sigue siendo débil, ya que la Comisión no introdujo mejoras significativas en las propuestas legislativas. Desde nuestro punto de vista, no existe un procedimiento corrector en caso de incumplimiento o desviación de los objetivos anuales con respecto a los planes a medio plazo, ni una disposición específica que exija que los Gobiernos o los participantes en la ejecución presupuestaria rindan cuentas de cualquier desviación injustificada. En cuanto a las instituciones presupuestarias independientes, si los requisitos adicionales son positivos, queda por ver cómo se aplicarán en la práctica. A diferencia de la Comisión, consideramos que las propuestas solo abordan parcialmente la recomendación segunda de nuestro Informe Especial 22/2019, principalmente con respecto al refuerzo de las instituciones fiscales independientes, y en mucha menor medida con respecto a los marcos presupuestarios a

---

<sup>44</sup> Informe Especial 22/2019, recomendación 3.

<sup>45</sup> Comisión, DG Asuntos Económicos y Financieros, Revisión de la gobernanza económica — preguntas y respuestas, enero de 2023, p. 21.

medio plazo<sup>46</sup>. Por último, no ha cambiado la limitada independencia por la debilidad del régimen estatutario del Consejo Fiscal Europeo.

## Planes nacionales de apropiación nacional

**61** La apropiación nacional es importante para la eficacia de la gobernanza económica de la UE, ya que fomenta el cumplimiento por parte de los Estados miembros de las normas presupuestarias y económicas de la UE. Ya en 2011, los Estados miembros reconocieron la necesidad de mejorar el marco de gobernanza económica que se basaría en «una mayor apropiación nacional con respecto a las normas y las políticas establecidas de común acuerdo, y en un marco más sólido a escala de la Unión para la supervisión de las políticas económicas nacionales»<sup>47</sup>.

**62** Asimismo, la apropiación nacional es necesaria para conseguir la ejecución correcta de los programas de ajuste, y conseguir la aceptación por parte de las autoridades nacionales es un proceso difícil que exige una base jurídica sólida y un período suficientemente largo de negociación<sup>48</sup>. En 2017 observamos que el alto nivel de detalle del segundo programa de ajuste económico para Grecia puso en peligro la apropiación de las autoridades nacionales, ya que las condiciones no siempre se discutieron y acordaron suficientemente en la fase de concepción<sup>49</sup>.

**63** En 2016, también informamos de que el procedimiento de déficit excesivo había tenido un impacto limitado para garantizar la aplicación de reformas estructurales. Dado que las reformas estructurales no son vinculantes ni ejecutables, la Comisión no puede influir ni impulsar su ejecución<sup>50</sup>. Por consiguiente, si los Estados miembros carecían de

---

<sup>46</sup> Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2022, capítulo 3, anexo 3.2.

<sup>47</sup> [Reglamento \(UE\) 1173/2011](#) sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, considerando 3.

<sup>48</sup> [Informe Especial 18/2021](#): «Supervisión efectuada por la Comisión de los Estados miembros que salen de un programa de ajuste macroeconómico: un mecanismo adecuado pero debe racionalizarse», apartado 81. Véase también el [Informe Especial 16/2020](#): «Semestre Europeo – Las recomendaciones específicas por país abordan cuestiones importantes, pero es necesario aplicarlas mejor», apartado 13.

<sup>49</sup> [Informe Especial 17/2017](#): «La intervención de la Comisión en la crisis financiera griega», apartado 28.

<sup>50</sup> [Informe Especial 10/2016](#): «Son necesarias mejoras adicionales para garantizar una aplicación eficaz del procedimiento de déficit excesivo», apartado 124.

sentido de la apropiación, es probable que los Gobiernos pospongan importantes reformas estructurales.

**64** En 2018 destacamos la importancia de una comunicación eficaz para la comprensión pública y la apropiación nacional del procedimiento de desequilibrio macroeconómico. También observamos que, para promover la apropiación nacional y animar a los Estados miembros a aplicar las recomendaciones específicas por país, era esencial aclarar cómo el análisis económico y la evaluación de los desequilibrios macroeconómicos dieron lugar a recomendaciones políticas específicas<sup>51</sup>.

**65** En 2020 observamos que unos intercambios periódicos en profundidad como parte del proceso del Semestre Europeo podrían ofrecer a la Comisión, a las autoridades nacionales y a las partes interesadas la oportunidad de entablar un diálogo permanente, lo que podría fomentar un mayor nivel de apropiación nacional<sup>52</sup>. Observamos que, en el contexto del Semestre Europeo, las orientaciones de la UE a los Estados miembros deberían dejar a las autoridades nacionales la elección de medidas específicas, ya que esto podría aumentar la apropiación política en el ámbito nacional.

**66** En sus propuestas y orientaciones, la Comisión hace hincapié en que una mayor apropiación nacional de las políticas presupuestarias y económicas es un objetivo esencial de la reforma de la gobernanza económica<sup>53</sup>. Para lograrlo, la Comisión considera que los planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo constituyen la piedra angular del marco revisado.

**67** Estos planes serían propuestos por los Estados miembros sobre la base de un marco<sup>54</sup> común y tendrían que debatirse y acordarse entre la UE y los Estados miembros en el seno del Consejo. Sustituirían a los actuales programas de estabilidad y convergencia y a los programas nacionales de reforma<sup>55</sup>. La Comisión espera que se trate de documentos exhaustivos que combinen elementos de las políticas presupuestarias, las reformas y las inversiones de los Estados miembros. Los Estados miembros tendrían que definir trayectorias presupuestarias específicas por país,

---

<sup>51</sup> Informe Especial 03/2018, apartados 35, 75 y 111.

<sup>52</sup> Informe Especial 16/2020: «Semestre Europeo – Las recomendaciones específicas por país abordan cuestiones importantes, pero es necesario aplicarlas mejor», apartados 3 y 9.

<sup>53</sup> COM (2023) 240 final 2023/0138 (COD), sección V de la exposición de motivos y considerando 32; COM(2022) 583, sección 1.

<sup>54</sup> COM(2022) 583, sección 3.3.

<sup>55</sup> COM (2023) 240 final 2023/0138 (COD), artículo 9; COM(2022) 583, sección 3.2.



inversiones públicas prioritarias y compromisos de reforma, y abordar las recomendaciones específicas por país<sup>56</sup>.

**68** Otro precepto de los planes sería declarar el compromiso a emprender las citadas reformas; como indicamos en otros informes anteriores<sup>57</sup>, una mayor apropiación nacional de este tipo ayudaría probablemente a garantizar que los Estados miembros aplican las reformas de forma más oportuna y coherente.

**69** La Comisión sugiere mejorar el compromiso y la apropiación nacionales en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico a través de un mayor diálogo con el Estado miembro. También propone que las instituciones presupuestarias nacionales independientes desempeñen un papel más importante en el desarrollo y la definición de las políticas presupuestarias. Esto podría enriquecer el debate y constituirse como otro factor que contribuya a fomentar la apropiación de los planes<sup>58</sup> (véanse los apartados **52** a **57**). Como señalamos en 2019, las instituciones presupuestarias nacionales independientes consideraban que su evaluación de la conformidad de los presupuestos estatales con el marco presupuestario de la UE podría fomentar la apropiación nacional de las normas presupuestarias de la UE<sup>59</sup>.

## Nuestro análisis de los principales riesgos y retos

**70** En cuanto a la apropiación nacional, las propuestas de la Comisión aplican nuestras observaciones, ya que prevén que los Estados miembros propongan planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo. El establecimiento de una trayectoria técnica<sup>60</sup>, calculada a partir de una metodología común, podría contribuir a la igualdad de trato de los Estados miembros y facilitar una evaluación transparente de su trayectoria de gasto neto. Esta trayectoria, y no la técnica, será la única base de la supervisión presupuestaria tras su adopción por el Consejo.

**71** Sin embargo, las propuestas no abordan la cuestión de la participación de las autoridades locales y regionales en el Semestre Europeo para aumentar la apropiación

---

<sup>56</sup> COM (2023) 240 final 2023/0138 (COD), artículos 11 y 12, y anexo II; COM(2022) 583, sección 3.2.

<sup>57</sup> Informe Especial 10/2016, apartado 124, Informe Especial 18/2021, apartado 80.

<sup>58</sup> COM (2023) 240 final 2023/0138 (COD), considerandos 27 y 32; COM(2022) 583, sección 3.4.

<sup>59</sup> Informe Especial 22/2019, apartado 48.

<sup>60</sup> COM (2023) 240 final 2023/0138 (COD), artículo 5; COM(2022) 583, sección 4.1.

nacional. En 2020 constatamos que una parte significativa de las recomendaciones específicas por país no puede aplicarse plenamente sin que las autoridades locales y regionales desempeñen un papel activo<sup>61</sup>.

**72** Por último, la apropiación nacional es un factor necesario para el éxito de la aplicación de los planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo. Ahora bien, no puede considerarse el único. En particular, debe existir una supervisión y ejecución adecuadas.

## Transparencia y discreción

**73** Una característica necesaria del marco de gobernanza económica de la UE es la transparencia: la divulgación pública de información, datos, análisis, políticas y metodologías con vistas a proporcionar al público un análisis crítico de la actuación y las decisiones de las instituciones y organismos de la UE. Las propias instituciones de la UE han insistido reiteradamente en la importancia de aumentar la transparencia del proceso de adopción de decisiones, y los análisis subyacentes y la rendición de cuentas democrática, en particular implicando adecuadamente a todas las partes interesadas pertinentes<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Informe Especial 16/2020, apartado 54.

<sup>62</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2021, sobre la revisión del marco legislativo macroeconómico para lograr una mayor repercusión en la economía real de Europa y una mayor transparencia en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas democrática (2020/2075(INI)); Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Revisión de la gobernanza económica Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) n.ºs 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y sobre la idoneidad de la Directiva 2011/85/UE del Consejo (COM(2020) 55 final).

**74** El concepto de transparencia está estrechamente ligado al de la discrecionalidad, que hace referencia a la posibilidad de que las instituciones de la UE ejerzan su criterio profesional y, en este caso, adapten la aplicación de las normas de gobernanza económica de la UE a las características específicas de cada Estado miembro. El ejercicio de la discrecionalidad significa permitir flexibilidad para evitar los inconvenientes de la estricta aplicación de las normas en un solo planteamiento. Para mitigar cualquier preocupación por la desigualdad de trato y la indulgencia injustificada, se espera que las instituciones de la UE ejerzan con transparencia la discrecionalidad que ofrece el marco divulgando los criterios que sustentan sus decisiones y los motivos por los que actúan de una determinada manera.

**75** En los últimos años, señalamos varias deficiencias notables en el ejercicio de transparencia y discreción por parte de la Comisión:

- o En el contexto del procedimiento de déficit excesivo, constatamos en 2016 que la Comisión no había facilitado mucha información sobre los supuestos y parámetros de los datos, ni su interpretación de conceptos fundamentales. A este respecto, recomendamos maximizar la transparencia haciendo públicos todos los consejos y orientaciones a los Estados miembros, aplicando definiciones claras, divulgando todos los datos, cálculos y evaluaciones, y promoviendo la participación de instituciones fiscales independientes. La Comisión hizo un amplio uso de la discrecionalidad que ofrece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en sus evaluaciones de los Estados miembros. La mayor complejidad de las normas para evaluar la eficacia de la acción de los Estados miembros amplió aún más el margen de interpretación y la discrecionalidad de la Comisión, lo que dio lugar a un sistema menos transparente<sup>63</sup>.
- o También observamos en 2018 que era necesaria una mayor transparencia sobre las medidas incluidas en las previsiones de la Comisión para determinar la credibilidad de los programas de estabilidad y convergencia. En otros ámbitos se daba una falta de transparencia, como en el uso de la cláusula de reformas estructurales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>64</sup>.
- o También observamos en 2018 que el uso del «margen de discrecionalidad» carecía de transparencia. La Comisión puede utilizar este margen cuando considere especialmente significativo el impacto de un amplio ajuste presupuestario sobre el crecimiento y el empleo. En ese caso, el margen de apreciación permite a la

---

<sup>63</sup> Informe Especial 10/2016, apartados VI, IX, 93 y 95.

<sup>64</sup> Informe Especial 18/2018, apartados 53 y 143.

Comisión evaluar que un Estado miembro cumple las normas presupuestarias, incluso si se aparta significativamente de su trayectoria de ajuste presupuestario<sup>65</sup>.

- o Al evaluar el cumplimiento de los requisitos de ajuste para los Estados miembros que aún no habían alcanzado sus objetivos a medio plazo, informamos en 2016 de que la Comisión había hecho uso pleno y extenso de la discrecionalidad que le confiere el Derecho de la UE<sup>66</sup>. Por consiguiente, la Comisión no pudo garantizar la convergencia hacia los objetivos a medio plazo en un período razonable<sup>67</sup>.
- o En 2018 constatamos que el sistema de la Comisión de clasificación de los desequilibrios macroeconómicos según su gravedad se basaba en criterios que carecían de transparencia y debilitaban el procedimiento de desequilibrio macroeconómico. Recomendamos que la Comisión mejorase la transparencia adoptando, publicando y aplicando criterios claros para clasificar los desequilibrios macroeconómicos, y que, en sus exámenes exhaustivos, caracterizara claramente la gravedad de los desequilibrios de los Estados miembros<sup>68</sup>.
- o En 2018 también constatamos que la Comisión nunca había recomendado activar el procedimiento de desequilibrio excesivo, sin publicar claramente sus motivos, a pesar de que varios Estados miembros habían experimentado desequilibrios excesivos durante un período de tiempo prolongado<sup>69</sup>.

**76** Según las recientes propuestas y orientaciones de la Comisión, un objetivo clave de la reforma será aumentar la transparencia de la gobernanza económica de la UE. La Comisión propone utilizar un único indicador operativo, a partir de la sostenibilidad de la deuda, como base para los ajustes presupuestarios y la supervisión presupuestaria, ya que ello permitiría una mayor transparencia y simplificaría el marco de gobernanza.

---

<sup>65</sup> Informe Especial 18/2018, apartado 31.

<sup>66</sup> Informe Especial 22/2019, apartado 100.

<sup>67</sup> Informe Especial 18/2018, apartados 128 y 129.

<sup>68</sup> Informe Especial 03/2018, apartados VII y IX.

<sup>69</sup> Informe Especial 03/2018, apartados VIII y IX, y recomendación 2.

**77** Para establecer la trayectoria técnica del gasto neto a fin de garantizar que la deuda se sitúe en una senda descendente verosímil o se mantenga en niveles prudentes, la Comisión propone aplicar una metodología común basada en su marco de riesgo para el análisis de la sostenibilidad de la deuda. En aras de una mayor transparencia, propone hacer públicos los informes al Comité Económico y Financiero, en los que se presentan las trayectorias técnicas para el gasto neto<sup>70</sup>.

## Nuestro análisis de los principales riesgos y retos

**78** Las propuestas de la Comisión responden en gran medida a las observaciones formuladas en nuestro informe de 2016<sup>71</sup>, en el que recomendamos que la Comisión publique asesoramiento y orientación a los Estados miembros y exija la divulgación completa de los cálculos, los datos subyacentes y las metodologías.

**79** Desde nuestro punto de vista, sin embargo, las recientes propuestas no incluyen suficientes medidas para mitigar los riesgos vinculados al ejercicio del poder discrecional de la UE cuando los planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo, junto con el diálogo entre la UE y los Estados miembros, permiten un mayor grado de diferenciación entre países<sup>72</sup>.

**80** Aunque el Reglamento del MRR contiene los criterios para evaluar los planes de recuperación y resiliencia<sup>73</sup>, la propuesta de la Comisión no define la metodología para evaluar los planes fiscales y estructurales a medio plazo. Por lo tanto, existe el riesgo de que la Comisión disponga de un mayor margen de interpretación y de discreción, con posibles consecuencias para la transparencia y la igualdad de trato. El mismo riesgo se extiende también a la evaluación de las reformas e inversiones de los Estados miembros que sustentan una prórroga del período de ajuste<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), considerando 12.

<sup>71</sup> Informe Especial 10/2016, apartados VI y IX.

<sup>72</sup> COM(2022) 583, sección 3.2.

<sup>73</sup> Artículo 19 del Reglamento (UE) 2021/241.

<sup>74</sup> COM (2023) 240 final 2023/0138 (COD), artículo 15; COM(2022) 583, sección 4.1.

## Ejecución

**81** La ejecución de las normas, en particular la posible imposición de sanciones financieras, ha sido un tema persistente y controvertido dentro de la Unión Europea y la Unión Monetaria. Aunque las sanciones por incumplimiento de las normas presupuestarias siempre han formado parte del marco de supervisión presupuestaria de la UE, la Comisión nunca las ha aplicado.

**82** Como en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el procedimiento de desequilibrio macroeconómico puede dar lugar a sanciones, si bien estas solo pueden imponerse a los Estados miembros de la zona del euro. De hecho, si la Comisión considera que un Estado miembro de la zona del euro experimenta un excesivo desequilibrio macroeconómico, debe proponer al Consejo la activación de un procedimiento de desequilibrio excesivo, exponiendo al Estado miembro a requerimientos y medidas de supervisión más estrictos. En última instancia, si el Estado miembro en cuestión no adopta las medidas correctoras recomendadas por el Consejo, cabe imponer sanciones financieras. Sin embargo, en 2018 constatamos que la falta de activación sistemáticamente del procedimiento de desequilibrio excesivo redujo la credibilidad y la eficacia del procedimiento de desequilibrio macroeconómico y le restó capacidad para corregir los desequilibrios. Esta era igualmente la opinión de varias partes interesadas<sup>75</sup>.

**83** Ante la ausencia sistemática de sanciones financieras, los Estados miembros pueden llegar a considerar que son poco probables, lo que socava la eficacia y credibilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del procedimiento de desequilibrio macroeconómico. Aunque la imposición de sanciones no es el objetivo principal de estos procedimientos, un sistema en el que nunca se apliquen sanciones será, inevitablemente, un esfuerzo hecho en vano.

**84** Tras varias auditorías realizadas entre 2016 y 2021, llegamos a la conclusión de que es difícil hacer cumplir las normas, pues ello depende de un alto grado de discrecionalidad y del criterio experto de la Comisión y, posteriormente, del Consejo, quedando sujeta a las consideraciones políticas conexas que entran en juego<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Informe Especial 03/2018, apartado 64.

<sup>76</sup> Análisis 05/2020, apartados 89 y 90.

**85** También observamos en 2021 que, en el contexto del Semestre Europeo, la Comisión propuso que el Consejo dirigiera una serie de recomendaciones específicas por país a los Estados miembros. Sin embargo, estas recomendaciones no son vinculantes para estos<sup>77</sup>. Como observamos en nuestro informe, la falta de incentivos y la limitada aplicación de la legislación implicaban que no había muchas pruebas de que la supervisión de la Comisión tuviera un impacto significativo en el fomento de las reformas<sup>78</sup>. Dado que algunos aspectos importantes de las recomendaciones específicas por país no se abordaron en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros<sup>79</sup>, queda por ver si el nuevo requisito del MRR de que los planes nacionales de recuperación y resiliencia aborden la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones de 2019 y 2020 fomentará con mayor eficacia las reformas.

**86** En sus recientes propuestas y orientaciones<sup>80</sup> y en las preguntas y respuestas que las acompañan<sup>81</sup>, la Comisión propone que se simplifiquen y aclaren los factores desencadenantes de las medidas coercitivas, centrándose en las desviaciones de los Estados miembros con respecto a las trayectorias de ajuste presupuestario a medio plazo acordadas entre la Comisión y los Estados miembros. La Comisión también propone reforzar las medidas coercitivas de varias maneras:

- Aclarar las condiciones para la apertura y derogación de un procedimiento de déficit excesivo basado en la deuda, con el fin de reforzar la credibilidad del procedimiento.
- Reducir y aplicar gradualmente las sanciones financieras para que sean más eficaces, realistas y creíbles.
- Refuerzo de las sanciones en materia de reputación. Por ejemplo, los ministros de un Estado miembro objeto de un procedimiento de déficit excesivo también podría estar obligado a presentar ante el Parlamento Europeo sus medidas para cumplir las recomendaciones del procedimiento.
- Suspender la financiación de la UE si un Estado miembro no adopta medidas eficaces para atender su déficit excesivo.

---

<sup>77</sup> Informe Especial 18/2021, apartado 44.

<sup>78</sup> Informe Especial 18/2021, apartados VIII y 88.

<sup>79</sup> Informe Especial 21/2022, apartados 45 a 53.

<sup>80</sup> COM(2022) 583, sección 4.2, p. 18.

<sup>81</sup> Comisión Europea, «Economic governance review – Q&A», enero de 2023, pp. 18 y 19.

**87** En marzo de 2023, el Consejo acordó que era necesario mejorar las medidas coercitivas, en particular mediante una mayor transparencia, y pidió que se redujeran las sanciones financieras iniciales, de manera que su imposición fuera más probable<sup>82</sup>.

### Nuestro análisis de los principales riesgos y retos

**88** La ejecución de las normas sigue siendo una cuestión compleja en la que entran en juego la discrecionalidad, el criterio experto y las consideraciones políticas. El aumento de la transparencia y el establecimiento de sanciones que, por ser más realistas y graduales a lo largo del tiempo, se apliquen en la práctica podrían tener un efecto positivo en la ejecución. Otros aspectos podrían mejorar la ejecución, como el acceso a la financiación sujeta al respeto de una serie de condiciones, como es el caso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos o del MRR<sup>83</sup>. La presión entre pares es también un factor que probablemente tenga su influencia.

**89** El elemento central de la respuesta de la UE a las repercusiones económicas y sociales de la pandemia de COVID-19 es el MRR. En el contexto del MRR, los planes nacionales de recuperación y resiliencia establecen una serie de reformas e inversiones específicas que deben realizarse antes de 2026, las cuales han de abordar todas o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país del período 2019-2020 en el marco del Semestre Europeo. El vínculo con la financiación del MRR podría tener un impacto positivo en la aplicación de las recomendaciones específicas por país.

**90** En julio de 2022, el Banco Central Europeo aprobó la creación de un nuevo mecanismo, el instrumento de protección de la transmisión, cuyo objeto es adquirir bonos soberanos emitidos por países que, por su situación económica, presentan unos tipos de interés con fuertes fluctuaciones injustificadas. Solo los Estados miembros no sometidos a un procedimiento de déficit excesivo pueden beneficiarse de este instrumento, por lo que esto sirve de incentivo para que los Estados miembros cumplan las normas presupuestarias establecidas.

---

<sup>82</sup> Comunicado de prensa del Consejo de la UE «[Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform](#)», 14 de marzo de 2023.

<sup>83</sup> Artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y artículo 10 del MRR —Reglamento (UE) n.º 2021/241—.



## Complejidad y solapamientos

**91** La UE ha desarrollado un complejo sistema de gobernanza y supervisión económicas que comprende numerosas instituciones y organismos, en particular la Comisión, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE, los Estados miembros, el Parlamento Europeo y otros órganos consultivos tales como el Consejo Fiscal Europeo y las instituciones presupuestarias nacionales independientes. Además, los Gobiernos nacionales y los ministros de Hacienda deben rendir cuentas a los Parlamentos nacionales, dado que la soberanía presupuestaria recae sobre estos últimos. En la zona del euro, el Eurogrupo y el Banco Central Europeo también participan en la gobernanza económica. Además, el MRR proporciona asistencia financiera en caso necesario. Cada una de estas instituciones tiene su propio mandato, objetivos, responsabilidades y procesos decisorios, que a veces pueden solaparse o entrar en conflicto. Los sistemas resultantes de los controles de equilibrios son también la consecuencia de que muchas normas u organismos nuevos se crearon, a lo largo del tiempo, para fines concretos y a menudo en respuesta a situaciones de emergencia<sup>84</sup>.

**92** En 2015, cuando presentó sus propuestas para aplicar el «Informe de los cinco presidentes» para completar la Unión Económica y Monetaria, la Comisión reconoció que el marco de gobernanza económica de la UE «se ha profundizado y ampliado, pero también se ha vuelto más complejo» y que una primera revisión del marco reforzado «identificó una serie de ámbitos de mejora, especialmente en lo que respecta a la transparencia, la complejidad y la previsibilidad del proceso de formulación de políticas, que son pertinentes para la eficacia de los instrumentos». La Comisión expresó posteriormente su compromiso de proseguir «la aplicación total y transparente de los instrumentos y recursos disponibles» y mejorar la calidad y reducir la complejidad, con el objetivo de aumentar la eficacia de las normas existentes. En 2016, señalamos que se trataba de una evolución positiva pero difícil<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Comisión, «Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria», [COM\(2017\)291](#), p. 18.

<sup>85</sup> [Informe Especial 10/2016](#), apartado 126.

**93** Sin embargo, en nuestras auditorías sobre la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias entre 2016 y 2019<sup>86</sup>, constatamos que las normas y procedimientos que rigen la gobernanza económica de la UE eran cada vez más complejos. La Comisión también reconoció que se trataba de una preocupación válida en 2017 y 2018<sup>87</sup>.

**94** Nuestra auditoría de 2016 sobre el procedimiento de déficit excesivo reveló que las reformas habían aumentado la complejidad del proceso analítico, dificultando en algunos casos el establecimiento de un vínculo claro entre un análisis y las conclusiones extraídas. Llegamos a la conclusión de que la mayor complejidad y el mayor margen de criterio económico deben equilibrarse aumentando la transparencia para facilitar el control público<sup>88</sup>.

**95** Nuestra auditoría de 2019 de los marcos presupuestarios nacionales mostró que la complejidad y los solapamientos inherentes a la supervisión de la UE aumentaron el riesgo de incoherencia entre las evaluaciones de la Comisión y de las instituciones presupuestarias independientes sobre el cumplimiento de las normas presupuestarias de la UE<sup>89</sup>.

**96** En 2020 observamos que el Semestre Europeo reúne varios procedimientos de diversos ámbitos políticos con múltiples mecanismos de coordinación: el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el procedimiento de desequilibrio macroeconómico y la Estrategia Europa 2020 para el crecimiento y el empleo<sup>90</sup>. La estructura resultante no es ni mucho menos sencilla, y para ilustrar esta característica, el **anexo V** muestra el calendario del Semestre Europeo anterior a la pandemia de COVID-19 y la creación del MRR.

---

<sup>86</sup> Informes especiales [10/2016](#), [03/2018](#), [18/2018](#) y [22/2019](#).

<sup>87</sup> Por ejemplo, la respuesta de la Comisión al apartado I del [Informe Especial 18/2018](#) del Tribunal de Cuentas Europeo; Documento de Reflexión de la Comisión, [COM\(2017\) 291](#).

<sup>88</sup> [Informe Especial 10/2016](#), apartados 140 y 141.

<sup>89</sup> [Informe Especial 22/2019](#), apartado 49 y recuadro 3.

<sup>90</sup> [Informe Especial 16/2020](#), apartado 2.

**97** Esta complejidad suele dar lugar a solapamientos y despidos significativos, lo que supone una carga excesiva para la Comisión y los Estados miembros. En nuestra auditoría de 2021 sobre la supervisión posterior al programa, concluimos que existía un solapamiento con el trabajo de la Comisión en el contexto del Semestre Europeo. De hecho, dado que los objetivos de la supervisión posterior al programa solo se definieron en sentido amplio y no se centraron suficientemente en la capacidad de reembolso, constatamos que la Comisión había ampliado su ámbito de aplicación para evaluar el cumplimiento de las recomendaciones políticas cubiertas por las recomendaciones específicas por país. Esto dio lugar a varios solapamientos<sup>91</sup>.

**98** En general, nuestro trabajo de auditoría anterior a lo largo de los años ha puesto de relieve sistemáticamente los solapamientos en la supervisión y el seguimiento que generan los numerosos niveles de gobernanza económica de la UE y hemos señalado la necesidad de racionalizar el marco para una mayor eficacia.

**99** El MRR aumenta esa complejidad. La Secretaría General de la Comisión (que alberga RECOVER, el Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia) y la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros son responsables del trabajo sobre el Semestre Europeo y el MRR (véase el apartado **20**), lo que significa que deben evaluar la aplicación de las recomendaciones políticas y la consecución de los hitos y objetivos de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

## Nuestro análisis de los principales riesgos y retos

**100** Las recientes orientaciones y propuestas comunicadas por la Comisión pueden simplificar potencialmente el marco de gobernanza económica de la UE de varias maneras<sup>92</sup>, ya que proponía que:

- La supervisión presupuestaria se centraría en un único indicador operativo: el gasto primario neto.
- El seguimiento anual de la Comisión se centraría en el cumplimiento por parte de los Estados miembros de una trayectoria de gasto neto a medio plazo, y los Estados miembros presentarían un único informe anual de ejecución.

---

<sup>91</sup> Informe Especial 18/2021, apartados 29, 31, 62, 66 y 68 a 70.

<sup>92</sup> Comisión Europea, «Questions and answers: Building an economic governance framework fit for the challenges ahead», 9 de noviembre de 2022.

- o Se racionalizaría la supervisión posterior al programa, centrándose más en la capacidad de reembolso de los Estados miembros, aunque queda por ver cómo se aplicaría.

**101** Sin embargo, las recientes propuestas de la Comisión no alteran significativamente el número de niveles de vigilancia, ni la complejidad y los solapamientos en la vigilancia de la UE. Asimismo, los planes fiscales y estructurales a medio plazo también pueden generar cierta complejidad tanto para los Estados miembros como para la Comisión. En sus planes, los Estados miembros tendrían que tener en cuenta la interacción entre la trayectoria presupuestaria, las reformas y las inversiones, y la Comisión tendrá que evaluar su coherencia y conformidad con las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el procedimiento de desequilibrio macroeconómico, las recomendaciones específicas por país y los objetivos del MRR.


## Observaciones finales: Las propuestas de la Comisión abordan la mayoría de las principales preocupaciones, pero siguen existiendo riesgos y dificultades

**102** El marco de gobernanza económica de la UE, tal como se establece en los paquetes de seis y de dos medidas, refleja un éxito desigual. En el decenio anterior a la pandemia de COVID-19, el número de Estados miembros sometidos a procedimientos de déficit excesivo y desequilibrios macroeconómicos disminuyó sustancialmente. Sin embargo, justo antes del brote de COVID-19, la deuda pública superaba el 100 % en tres Estados miembros, y en nueve de ellos se situaba entre el 60 % y el 100 %. Al mismo tiempo, diez Estados miembros experimentaron desequilibrios macroeconómicos y otros tres presentaban un desequilibrio macroeconómico excesivo.

**103** Estas cifras revelan algunas deficiencias significativas en el marco de gobernanza económica y en su aplicación. El uso de un indicador no observable basado en estimaciones de la brecha de producción ha dado lugar a revisiones periódicas que han reducido la previsibilidad. Se ha prestado más atención a las normas de déficit que a la reducción de la deuda. El criterio único para la reducción de la deuda no funcionó como estaba previsto, especialmente en los Estados miembros muy endeudados, ya que los Estados miembros rara vez adoptaron las sendas de deuda sostenible. El número de Estados miembros con un nivel de deuda pública superior al 60 % aumentó a lo largo de los años como ratio de deuda media de la UE. A pesar de ello, hasta la fecha no se ha producido ningún déficit excesivo basado en la norma de la deuda (véase el apartado 38). No se ha hecho lo suficiente para garantizar la apropiación nacional. La falta de transparencia y de aplicación efectiva, sumada al poder discrecional de la Comisión, ha socavado la credibilidad del marco. La complejidad ha aumentado sustancialmente, debido en parte al enfoque más holístico adoptado a través del Semestre Europeo.

**104** La mayoría de las deficiencias del marco vigente que han sido objeto de las observaciones y recomendaciones de informes y análisis anteriores también son motivo de preocupación para las principales partes interesadas. En el [cuadro 1](#) figura un resumen de sus preocupaciones. En algunas secciones de este informe y en el [anexo VI](#) se ofrece información más detallada.

**Cuadro 1 — Principales preocupaciones de las partes interesadas en relación con el marco vigente**

	<i>Fondo Monetario Internacional</i>	<i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos</i>	<i>Mecanismo Europeo de Estabilidad</i>	<i>Consejo Fiscal Europeo</i>
<i>Utilización de indicadores no observables</i>				
<i>Atención excesiva al déficit y no a la deuda</i>				
<i>Insuficiencias de las instituciones presupuestarias independientes</i>				
<i>Insuficiente apropiación nacional</i>				
<i>Discrecionalidad y falta de transparencia</i>				
<i>Falta de incentivos y aplicación insuficiente</i>				
<i>Marco complejo de supervisión</i>				
<i>Insuficiencias en los marcos presupuestarios a medio plazo</i>				

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del FMI, «Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions», 2022; FMI, «Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework», 2021; FMI, «Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability», 2018; OCDE, «Economic surveys for the euro area», septiembre de 2021; Mecanismo Europeo de Estabilidad, «EU fiscal rules: reform considerations», octubre de 2021; Consejo Fiscal Europeo, «Annual report», 2022; Consejo Fiscal Europeo, «Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation», agosto de 2019.

**105** La Comisión ha propuesto establecer trayectorias de reducción de la deuda específicas por país utilizando únicamente el gasto neto, indicador observable sujeto al control del Gobierno, para establecer trayectorias de ajuste presupuestario y llevar a cabo una supervisión presupuestaria anual. Aunque la Comisión calcule una trayectoria técnica de gasto neto, los Estados miembros fijan la trayectoria de ajuste de referencia del gasto neto en cada caso, y pueden apartarse de la trayectoria técnica si esta se basa en supuestos distintos de los empleados por la Comisión. Y aunque debe justificarse cualquier desviación, existe el riesgo de que se retrase el ajuste presupuestario.

**106** Las propuestas de la Comisión refuerzan los marcos presupuestarios nacionales añadiendo más requisitos para las instituciones presupuestarias independientes, pero no abordan plenamente las insuficiencias relativas a la adaptación de los presupuestos a los marcos presupuestarios a medio plazo, ni el frágil régimen jurídico ni la escasa independencia del Consejo Fiscal Europeo.

**107** La apropiación nacional, que es condición necesaria pero no suficiente para el éxito de la ejecución de los planes (véase el apartado 72), se incrementaría con las propuestas de la Comisión, ya que se basa en planes tributarios y estructurales a medio plazo propuestos por los Estados miembros, adaptados a su situación específica y negociados con la Comisión. Las propuestas de la Comisión también promueven la transparencia mediante la divulgación de los datos, la metodología y el análisis empleados para establecer la trayectoria de ajuste presupuestario. Sin embargo, esta evolución positiva genera el riesgo de dotar de mayor facultad discrecional a la Comisión sin medidas de acompañamiento que atenúen los riesgos asociados a dicha discrecionalidad.

**108** La creación de sanciones que puedan realmente aplicarse podría contribuir de manera positiva en la ejecución. Sin embargo, el criterio experto y las consideraciones políticas seguirán siendo los factores más importantes en la decisión de imponer sanciones financieras.

**109** Por último, las propuestas de la Comisión contribuyen a simplificar en cierta medida la gobernanza económica de la UE. Una mayor transparencia y atención al gasto primario neto para evaluar el cumplimiento de las normas presupuestarias representan avances positivos a este respecto. Sin embargo, a pesar de que la Comisión propone la mejora de la supervisión posterior al programa, la supervisión macroeconómica de la UE todavía implica la concurrencia de muchos actores y niveles, por lo que el grado de complejidad y de solapamientos sigue siendo prácticamente el mismo.

**110** En general, las propuestas de la Comisión de reforma de la gobernanza económica van bien encaminadas, ya que aprovechan la oportunidad para abordar la mayoría de las preocupaciones clave sobre el marco vigente. Sin embargo, siguen existiendo riesgos y retos en una serie de aspectos importantes. El principal reto del nuevo marco será garantizar ajustes presupuestarios que fomenten la sostenibilidad de la deuda.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 26 de septiembre de 2023.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Tony Murphy  
*Presidente*



# Anexos

## Anexo I – Auditorías, análisis y dictámenes del Tribunal de Cuentas Europeo relacionados con la gobernanza económica de la UE

**Informe Especial 18/2015:** Ayuda financiera a los países con dificultades

**Informe Especial 19/2015:** Debe concederse más atención a los resultados para mejorar la asistencia técnica a Grecia

**Informe Especial 10/2016:** «Son necesarias mejoras adicionales para garantizar una aplicación eficaz del procedimiento de déficit excesivo»

**Informe Especial 17/2017:** «La intervención de la Comisión en la crisis financiera griega»;

**Informe Especial 03/2018:** Fiscalización del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM)

**Informe Especial 18/2018:** ¿Se cumple el objetivo principal del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento?

**Informe Especial 22/2019:** Requisitos de la UE para los marcos presupuestarios nacionales: Es necesario seguir reforzándolos y supervisar mejor su aplicación

**Dictamen 06/2020** sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

**Análisis 05/2020:** Cómo tuvo en cuenta la UE las lecciones aprendidas de la crisis financiera y de deuda soberana de 2008-2012

**Análisis 06/2020::** «Riesgos, retos y oportunidades de la respuesta de la política económica de la UE a la crisis del COVID-19»

**Informe Especial 16/2020:** «Semestre Europeo – Las recomendaciones específicas por país abordan cuestiones importantes, pero es necesario aplicarlas mejor»

**Informe Especial 18/2021:** Supervisión efectuada por la Comisión de los Estados miembros que salen de un programa de ajuste macroeconómico: un mecanismo adecuado pero debe racionalizarse

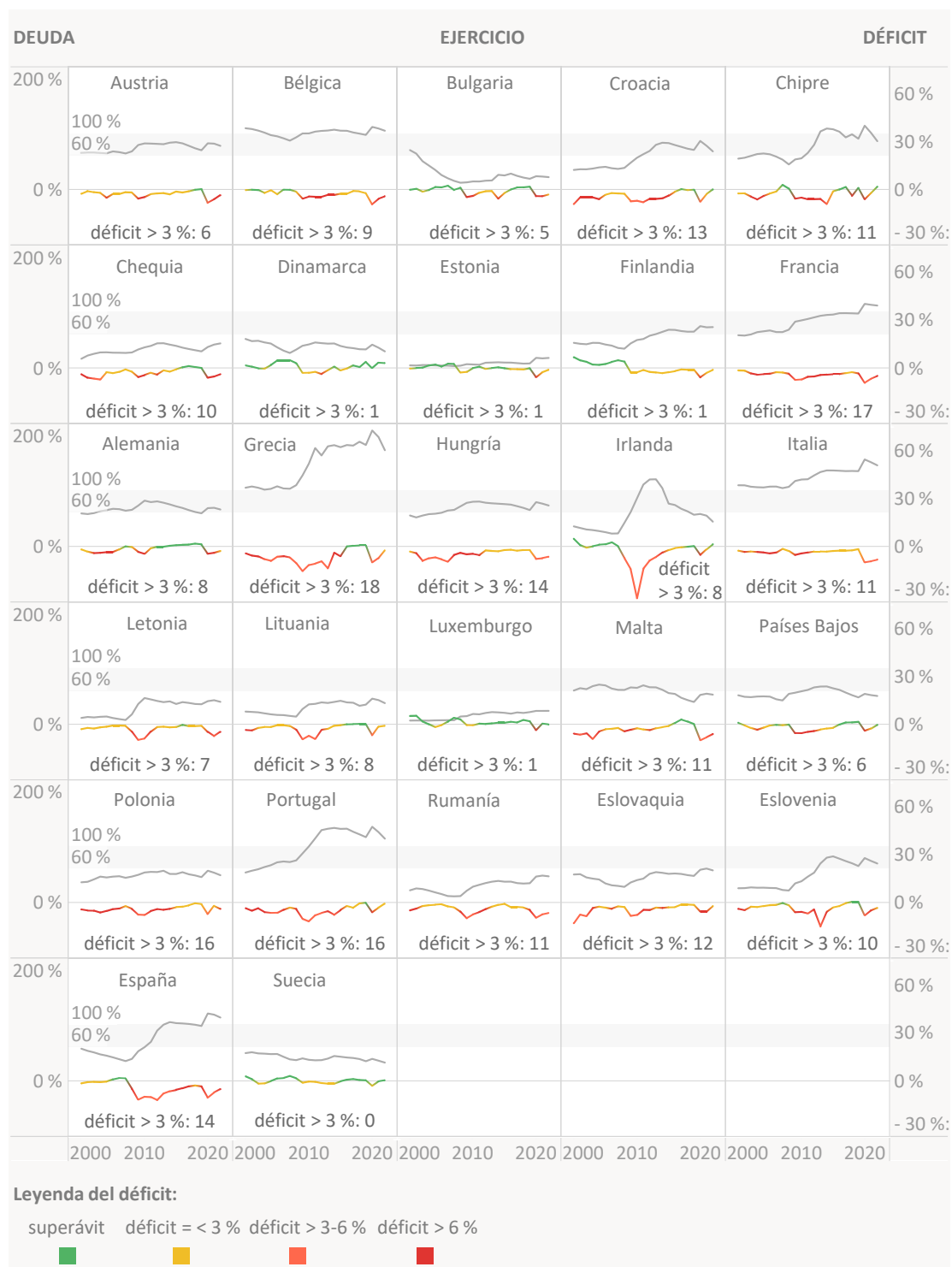
[Dictamen n.º 04/2022](#) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican el Reglamento (UE) 2021/1060, el Reglamento (UE) 2021/2115, la Directiva 2003/87/CE y la Decisión (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)];

[Informe Especial 21/2022](#): «La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución»

## Anexo II – Evolución del marco de gobernanza económica de la UE



## Anexo III – Evolución de las ratios de déficit con respecto al PIB y de endeudamiento público con respecto al PIB de 2000 a 2022



Notas: Def > 3 % muestra el número de años en que el déficit superó el 3 % del PIB

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la base de datos AMECO.

## Anexo IV – Deuda pública mundial

Deuda pública mundial (porcentaje del PIB, medias ponderadas)

	2007	2008	2009	2010	Promedio 2011-2018	2019	2020	2021	Variación 2007-2021	Variación 2019-2021
<b>Mundo</b>	<b>61,2</b>	<b>64,1</b>	<b>74,8</b>	<b>76,9</b>	<b>80,9</b>	<b>84,1</b>	<b>99,8</b>	<b>95,7</b>	<b>34,5</b>	<b>11,6</b>
<b>Economías avanzadas</b>	<b>71,8</b>	<b>78,5</b>	<b>91,8</b>	<b>98,2</b>	<b>105,2</b>	<b>105,3</b>	<b>124,6</b>	<b>119,5</b>	<b>47,7</b>	<b>14,2</b>
Zona del euro	66,0	69,7	80,4	86,0	92,1	85,8	99,0	97,5	31,5	11,7
Estados Unidos	64,6	73,4	86,6	95,1	104,7	108,8	134,5	128,1	63,5	19,3
Reino Unido	43,0	50,7	64,6	75,7	85,2	84,8	103,6	103,8	60,8	19,0
Japón	172,8	180,7	198,7	205,7	229,1	236,3	259,4	262,5	89,7	26,2
<b>Economías de mercado emergentes</b>	<b>35,0</b>	<b>32,9</b>	<b>38,4</b>	<b>37,4</b>	<b>43,3</b>	<b>54,2</b>	<b>64,5</b>	<b>64,0</b>	<b>29,0</b>	<b>9,8</b>
China	29,2	27,2	34,6	33,9	42,6	57,2	68,1	71,5	42,3	14,3
<b>Países en desarrollo de renta baja</b>	<b>29,2</b>	<b>27,3</b>	<b>29,6</b>	<b>28,0</b>	<b>34,8</b>	<b>42,9</b>	<b>48,6</b>	<b>48,7</b>	<b>19,5</b>	<b>5,8</b>

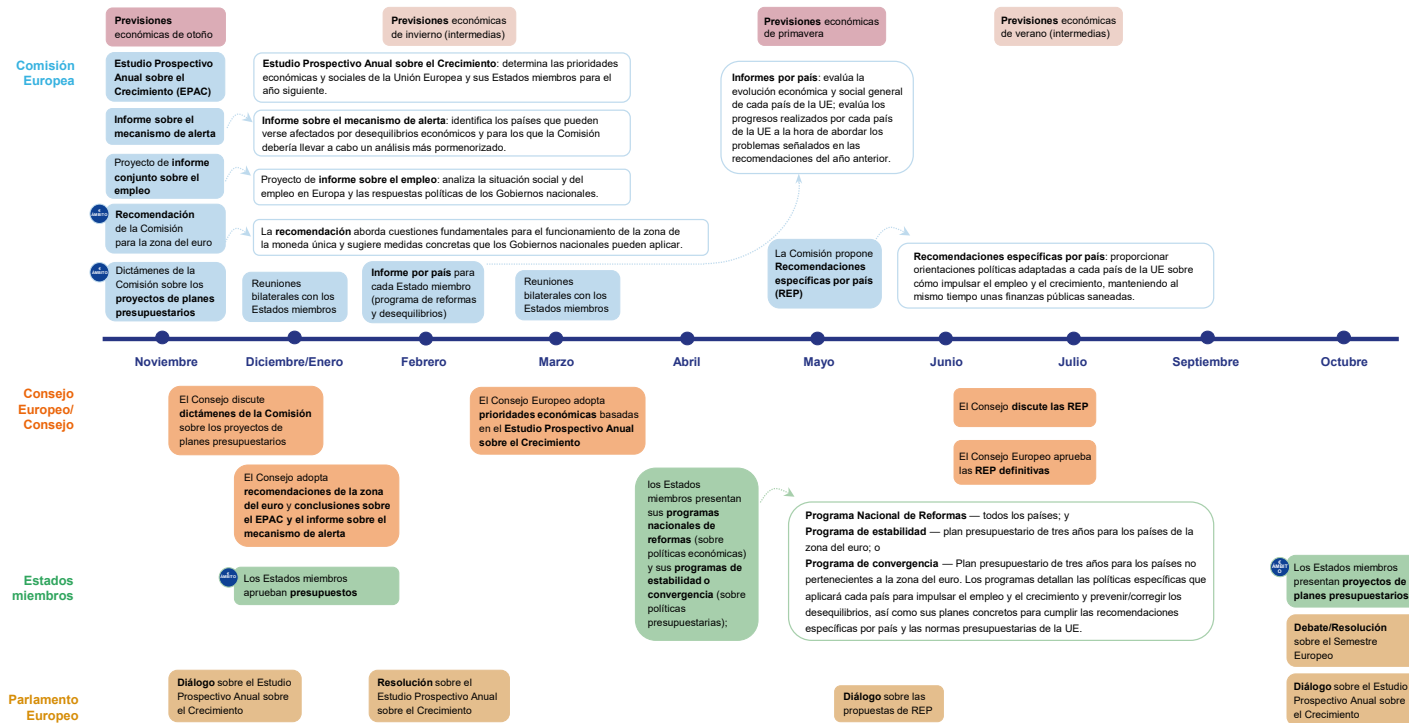
Fuente: FMI, Base de datos de deuda mundial, 2022.

# Anexo V – Cronología del Semestre Europeo



Comisión Europea

## Calendario del Semestre Europeo



© Comisión Europea, 2017.

Fuente: Comisión Europea, traducción: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Anexo VI – Principales preocupaciones de las partes interesadas en relación con el marco vigente

	<i>Fondo Monetario Internacional</i>	<i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos</i>	<i>Mecanismo Europeo de Estabilidad</i>	<i>Consejo Fiscal Europeo</i>
<b>Utilización de variables no observables</b>	La utilización de una variable no observable, como es la estimación de la brecha de producción, requiere una revisión <i>ex post</i> significativa y, por tanto, es propensa a errores políticos. (2021, p. 1)	El principal problema del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo es el uso de diferentes métodos de estimación que producen resultados variables y, posiblemente, previsiones proclives a errores que requieren una revisión significativa. (2021, p. 39)	Es difícil estimar el PIB potencial y el crecimiento necesario para calcular el saldo estructural; las revisiones frecuentes restaron credibilidad y aplicabilidad (2021, p. 7)	El parámetro para el saldo estructural depende de las estimaciones de la brecha de producción que, en gran medida, no lograron captar el recalentamiento de la economía en el período previo a la crisis financiera mundial (2019, p. 12)
<b>Atención excesiva al déficit y no a la deuda</b>	Si bien el marco presupuestario vigente ha contribuido a la disciplina presupuestaria, carece de incentivos para reducir suficientemente la deuda en épocas relativamente favorables y amortiguar las perturbaciones en tiempos difíciles (2022, p. 4)	La sostenibilidad de la deuda debe evaluarse desde una perspectiva a más largo plazo, mientras que los actuales marcos presupuestarios europeos tienden a estar impulsados principalmente por objetivos a más corto plazo (2021, p. 43)	El vínculo original entre el déficit y el estabilizador de la deuda han dejado de ser válidos; el procedimiento de déficit excesivo nunca se ha aplicado conforme a la norma relativa a la deuda (2021, pp. 9 y 24)	La función que tiene el valor del déficit del 3 % del PIB como indicador estabilizador de la deuda ha perdido importancia; dados los cambios en el entorno económico, este valor de referencia ya no es un límite efectivo al desarrollo de la deuda (2019, p. 92)
<b>Insuficiencias de las instituciones presupuestarias independientes</b>	Las instituciones presupuestarias independientes aumentan la probabilidad de que se cumplan las	Las instituciones presupuestarias independientes gozan de distinto grado de independencia; la mayoría no proporciona costes de las	Las instituciones presupuestarias independientes carecen de mandatos y recursos adecuados	Riesgo persistente de que, aun si una institución presupuestaria independiente se ajuste a las mejores prácticas, pueda verse

	<b>Fondo Monetario Internacional</b>	<b>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos</b>	<b>Mecanismo Europeo de Estabilidad</b>	<b>Consejo Fiscal Europeo</b>
	normas presupuestarias, pero conjuntamente con otras reformas de segunda generación, han complicado el sistema de normas (2018, p. 4)	medidas fiscales a corto y medio plazo (2021, p. 46)	(2021, p. 29)	debilitada por el Gobierno (grado de independencia, recursos, mandato) (2019, p. 50)
<b>Insuficiente apropiación nacional</b>	La aplicación insuficiente realizada por los Estados miembros es la principal razón por la que no se han limitado los riesgos de la deuda (2022, pp. 1 y 10)	Deficiente historial de cumplimiento de las normas, cada vez más prescriptivas, debido a la insuficiente apropiación de las normas en el ámbito de la política y de la ciudadanía nacionales (2021, pp. 43 y 46)		Las normas presupuestarias por sí solas pueden ser ineficaces para corregir los sesgos de las políticas, tanto más si los marcos presupuestarios de los países carecen de apropiación (2019, p. 50)
<b>Discrecionalidad y falta de transparencia</b>		La supervisión de los desequilibrios presupuestarios es demasiado compleja y polémica, lo que provoca insatisfacción entre los Estados miembros y debilita la capacidad para predecir la dinámica presupuestaria (2021, p. 39)	Debido al papel cada vez más político de la Comisión, las evaluaciones quedaron sujetas a consideraciones y juicios políticos, mientras que los debates técnicos desviaron la atención de cuestiones políticas clave (2021, pp. 8 y 9)	Escasa transparencia y cumplimiento debido a un vínculo débil o poco claro entre el análisis económico, el PDM y el Semestre Europeo (2019, p. 54)
<b>Falta de incentivos y aplicación insuficiente</b>	Acumulación continua de deuda como consecuencia de la falta de aplicación, atención a los presupuestos	Las sanciones ineficaces en un marco muy prescriptivo no ofrecían incentivos complementarios que	Las normas presupuestarias tuvieron una eficacia limitada cuando se enfrentaban a mayores necesidades de gasto y a mecanismos de	



	<b>Fondo Monetario Internacional</b>	<b>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos</b>	<b>Mecanismo Europeo de Estabilidad</b>	<b>Consejo Fiscal Europeo</b>
<b>Vigilancia excesivamente compleja</b>	(anuales) a corto plazo y escasa ejecución de las normas (2022, pp. 4 y 15) El objetivo de las normas actuales era ser menos procíclicas y más flexibles, pero son demasiado complejas, lo que dificulta su comunicación, seguimiento, cumplimiento y ejecución (2021, p. 1)	recompensaran la consecución de los objetivos presupuestarios (2021, p. 46) Complejidad añadida a través de la proliferación de diferentes objetivos numéricos, procedimientos, disposiciones de contingencia e indicadores de cumplimiento (2021, p. 39)	ejecución débiles basados en la presión de los homólogos (2021, p. 6) El marco actual se ha vuelto muy complejo y de difícil de manejar, lo cual socava el cumplimiento y la credibilidad (2021, p. 2)	La complejidad y la opacidad de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento superan los beneficios previstos (2019, p. 18)
<b>Insuficiencias en los marcos presupuestarios nacionales</b>	Los marcos presupuestarios a medio plazo no son suficientemente sólidos ni están claramente articulados para orientar el proceso presupuestario anual (2022, p. 17)	Los marcos presupuestarios nacionales a medio plazo difieren considerablemente de un país a otro en términos de compromiso político, horizonte de planificación, cobertura y detalle, formulación de objetivos y carácter vinculante (2021, p. 45)		

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del FMI, «[Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions](#)», 2022; FMI, «[Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework](#)», 2021; FMI, «[Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability](#)», 2018; OCDE, «[Economic surveys for the euro area](#)», septiembre de 2021; Mecanismo Europeo de Estabilidad, «[EU fiscal rules: reform considerations](#)», octubre de 2021; Consejo Fiscal Europeo, «[Annual report](#)», 2022; Consejo Fiscal Europeo, «[Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation](#)», agosto de 2019.

## Siglas y acrónimos

**BCE:** Banco Central Europeo

**CFE:** Consejo Fiscal Europeo

**FMI:** Fondo Monetario Internacional

**MEDE:** Mecanismo Europeo de Estabilidad

**MRR:** Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

**NextGenerationEU:** Instrumento Europeo de Recuperación

**PDE:** Procedimiento de déficit excesivo

**PDM:** Procedimiento de desequilibrio macroeconómico

**PIB:** Producto interior bruto

**REP:** Recomendación específica por país

**Tratado de Estabilidad:** Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria

**UEM:** Unión económica y monetaria

# Glosario

**Consejo Fiscal Europeo:** Órgano consultivo de la Comisión Europea encargado de evaluar la aplicación de las normas presupuestarias de la UE, proponer cambios en el marco presupuestario y realizar evaluaciones económicas.

**Déficit presupuestario:** Situación en la que el gasto público es superior a los ingresos en un determinado ejercicio.

**Deuda pública:** Importe acumulado de los empréstitos públicos pendientes.

**Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU):** Paquete de financiación para ayudar a los Estados miembros de la UE a recuperarse del impacto económico y social de la pandemia de COVID-19.

**Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR):** Mecanismo de apoyo financiero de la UE para mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19 y estimular la recuperación, promoviendo al mismo tiempo la transformación ecológica y digital.

**Orientación presupuestaria:** Variación anual del saldo presupuestario primario estructural. Se trata de una estimación de la dirección y el alcance del impulso voluntario inducido por la política presupuestaria. Si la variación es positiva (negativa), se considera que la orientación presupuestaria es restrictiva (expansionista).

**Pacto de Estabilidad y Crecimiento:** Conjunto de normas diseñadas para salvaguardar la estabilidad financiera en la UE garantizando que los Estados miembros logren unas finanzas públicas saneadas y coordinen sus políticas presupuestarias.

**Pacto Presupuestario:** Capítulo del Tratado intergubernamental de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, en el que los Estados miembros de la UE signatarios acordaron reforzar su disciplina y gestión presupuestarias.

**Paquete de dos medidas:** Paquete de gobernanza económica de la UE, introducido en 2013, que comprende dos Reglamentos que amplían el **paquete de seis medidas** y son aplicables únicamente en la zona del euro.

**Paquete de seis medidas:** Paquete de gobernanza económica de la UE introducido en 2011, en respuesta a la crisis financiera de 2008, que consta de cinco Reglamentos y una directiva.

**Plan estructural nacional de política fiscal a medio plazo:** Documento en el que se exponen los compromisos de un Estado miembro en materia presupuestaria, de reformas y de inversión.

**Plan nacional de recuperación y resiliencia:** Documento en el que se exponen las reformas e inversiones previstas de un Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

**Plan presupuestario nacional a medio plazo:** Documento de planificación presupuestaria a medio plazo, que contiene previsiones de cada una de las principales partidas de gastos e ingresos para el ejercicio presupuestario presente y subsiguientes.

**Procedimiento de déficit excesivo:** Mecanismo corrector que se aplica si un Estado miembro de la UE presenta un déficit presupuestario superior al 3 % del PIB o una deuda pública superior al 60 % del PIB.

**Procedimiento de desequilibrio macroeconómico:** Mecanismo de supervisión destinado a detectar, prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos que afecten o puedan afectar al correcto funcionamiento de la economía de un Estado miembro, de la zona del euro o del conjunto de la UE.

**Saldo presupuestario estructural:** Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo y excluidas las medidas puntuales y temporales.

**Semestre Europeo:** Ciclo anual que sirve de marco para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la UE y para el seguimiento de los avances.

**Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria:** Acuerdo intergubernamental entre los Estados miembros de la UE, basado en el **Pacto de Estabilidad y Crecimiento**, para seguir reforzando su disciplina presupuestaria tras la crisis de la deuda soberana de 2010.

**Unión económica y monetaria:** Unión de Estados miembros de la UE que adoptó el euro como moneda común. Implica la coordinación de las políticas económicas y fiscales y una política monetaria común.

## Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV (Regulación de mercados y economía competitiva), presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La tarea fue dirigida por François-Roger Cazala, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con la asistencia de Dirk Pauwels, jefe de Gabinete, y Stéphanie Girard, agregada de Gabinete; Juan Ignacio González Bastero, gerente principal; Giuseppe Diana, jefe de tarea, y los auditores Stefano Sturaro, Athanasios Koustoulidis, Alexander Kleibrink y Eduardo Muratori. Thomas Everett prestó apoyo lingüístico.



François-Roger Cazala



Juan Ignacio  
Gonzalez Bastero



Giuseppe Diana



Stefano Sturaro



Athanasios Koustoulidis



Alexander Kleibrink



Eduardo Muratori

# DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2023

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019 del Tribunal de Cuentas Europeo](#), sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier software o documentos protegidos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-849-1052-6	ISSN 2811-8138	doi: 10.2865/431951	QJ-AN-23-005-ES-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

El marco de gobernanza económica de la UE es el sistema de instituciones y procedimientos establecidos para coordinar las políticas económicas de los Estados miembros y supervisar, prevenir y corregir las tendencias económicas que puedan debilitar las economías nacionales o perjudicar a los países de la UE y prevenir el efecto contagio en la economía. A lo largo de los años, hemos auditado exhaustivamente este marco, hemos señalado sus principales deficiencias y hemos formulado recomendaciones que deben atenderse. La Comisión formuló recientemente una serie de propuestas para reformar el marco, las cuales constituyen un paso adelante, ya que abordan la mayoría de las principales preocupaciones que señalamos (por ejemplo, en relación con la transparencia y la apropiación). Sin embargo, los riesgos y retos persisten en una serie de ámbitos fundamentales, especialmente la necesidad de garantizar ajustes tributarios puntuales y eficaces que promuevan la sostenibilidad de la deuda.

**TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)

Sitio web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO