



Bruselas, 20.5.2020
COM(2020) 536 final

INFORME DE LA COMISIÓN

España

**Informe elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado de
Funcionamiento de la Unión Europea**

INFORME DE LA COMISIÓN

España

Informe elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

El 20 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La cláusula, tal como se recoge en el artículo 5, apartado 1, el artículo 6, apartado 3, el artículo 9, apartado 1, y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 y en el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, facilita la coordinación de las políticas presupuestarias en caso de grave recesión económica. En su Comunicación, la Comisión compartía la opinión del Consejo de que, teniendo en cuenta la grave recesión económica que se preveía como consecuencia del brote de COVID-19, las condiciones actuales permiten la activación de la cláusula. El 23 de marzo de 2020, los ministros de Hacienda de los Estados miembros manifestaron su acuerdo con la evaluación de la Comisión. La activación de la cláusula general de salvaguardia permite una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. En cuanto al componente corrector, el Consejo puede también decidir, previa Recomendación de la Comisión, la adopción de una trayectoria presupuestaria revisada. La cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La misma permite a los Estados miembros no cumplir los requisitos presupuestarios que se aplicarían en condiciones normales, y a la Comisión y al Consejo tomar las medidas necesarias de coordinación de políticas en el marco del Pacto.

Según los datos notificados por las autoridades españolas el 31 de marzo de 2020, y validados por Eurostat, en España el déficit de las Administraciones Públicas alcanzó el 2,8 % del PIB en 2019, mientras que la deuda pública bruta representaba el 95,5 % del PIB. Según el Programa de Estabilidad de 2020, España tiene planeado para 2020 registrar un déficit del 10,3 % del PIB y una deuda pública equivalente al 115,5 % del PIB.

El déficit planeado para 2020 proporciona a primera vista pruebas de la existencia de un déficit excesivo tal como se define en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Por otra parte, los datos para 2019 significan un progreso insuficiente hacia el valor de referencia para la reducción de la deuda, lo que también proporciona a primera vista pruebas de la existencia de un déficit excesivo según se define en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En este contexto, la Comisión ha elaborado el presente informe, que analiza el cumplimiento de los criterios de déficit y deuda del Tratado por parte de España. El informe tiene en cuenta todos los factores pertinentes y toma debidamente en consideración la gran conmoción económica provocada por la pandemia de COVID-19.

Cuadro 1: Déficit de las Administraciones Públicas y deuda pública (% del PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Criterio de déficit	Saldo de las Administraciones Públicas	-4,3	-3,0	-2,5	-2,8	-10,1	-6,7
Criterio de deuda	Deuda pública bruta	99,2	98,6	97,6	95,5	115,6	113,7
	Variación del saldo estructural	-0,9	0,3	0,1	-0,5	-1,6	0,4
	AELM exigido				0,6	1,3	4,2

Nota: AELM= ajuste estructural lineal mínimo.

Fuente: Eurostat y previsiones de la Comisión de la primavera de 2020.

2. CRITERIO DE DÉFICIT

Según el Programa de Estabilidad de 2020, el déficit de las Administraciones Públicas españolas alcanzaría en 2020 el 10,3 % del PIB, cifra que sería superior al valor de referencia del 3 % del PIB y no estaría próxima a dicho valor.

El exceso planeado sobre el valor de referencia del Tratado en 2020 es excepcional, ya que se deriva de una grave crisis económica. Teniendo en cuenta los efectos de la pandemia de COVID-19, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2020 contemplan una contracción del PIB real en 2020 del 9,4 %.

El exceso planeado sobre el valor de referencia del Tratado no es de carácter temporal según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2020, y se mantendría por encima del 3 % en 2021.

En resumen, se tiene planeado que en 2020 el déficit sobrepase el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado y no se mantenga próximo a ese valor. Por otra parte, el exceso planeado ha de considerarse excepcional, pero no temporal, según la definición del Tratado y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Así pues, el análisis indica que, a primera vista, el criterio de déficit, tal como se define en el Tratado y el Reglamento (CE) n.º 1467/97, no se cumple.

3. CRITERIO DE DEUDA

La ratio deuda pública / PIB disminuyó del 97,6 % en 2018 al 95,5 % en 2019. El efecto de incremento de la ratio de deuda derivado del déficit primario global y los gastos de intereses se vio compensado con creces por el crecimiento del PIB real y el aumento del deflactor del PIB, y por el efecto de reducción de la deuda de los ajustes stock-flujo.

Tras la conclusión del procedimiento de déficit excesivo en junio de 2019, España quedó sometida a un período de transición de tres años con objeto de garantizar un progreso suficiente hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda. El período transitorio se inició en 2019 y finalizará en 2021. Con el fin de garantizar progresos continuos y efectivos hacia el cumplimiento durante el período transitorio, España debe

respetar simultáneamente las dos condiciones siguientes:

- a. en primer lugar, el ajuste estructural anual no debe desviarse más de un 0,25 % del PIB respecto del ajuste estructural lineal mínimo (AEML), garantizándose de este modo que el valor de referencia para la reducción de la deuda se cumpla al final del período transitorio;
- b. en segundo lugar, en todo momento del período transitorio, el ajuste estructural anual restante no debe superar el 0,75 % del PIB (a menos que la primera condición conlleve un esfuerzo anual superior al 0,75 % del PIB).

Los datos notificados muestran que España no realizó progresos suficientes hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda en 2019 (véase el cuadro 1), pues la diferencia con respecto al AELM fue del 1,1 % del PIB,

Así pues, el análisis indica que, a primera vista, el criterio de deuda no se cumple teniendo en cuenta los datos registrados relativos a 2019.

4. FACTORES PERTINENTES

El artículo 126, apartado 3, del Tratado establece que si un Estado miembro no cumple los requisitos de alguno de estos dos criterios la Comisión debe elaborar un informe. En ese informe también se debe tener «en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro».

Estos factores se clarifican más en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, que también establece que: «[L]a Comisión prestará la debida consideración de manera explícita a cualquier otro factor que, en opinión del Estado miembro de que se trate, sea pertinente para evaluar globalmente la observancia de los criterios en materia de déficit y deuda y que el Estado miembro haya puesto en conocimiento del Consejo y de la Comisión».

En relación con el incumplimiento aparente del criterio de deuda, el análisis de los factores pertinentes está particularmente justificado, dado que la evolución de la deuda se ve más influida que la del déficit por factores que escapan al control del Gobierno. Esto se reconoce en el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1467/97, que establece que los factores pertinentes habrán de tenerse en cuenta al evaluar el cumplimiento del criterio de deuda con independencia de la magnitud del incumplimiento. A este respecto, al evaluar el cumplimiento del criterio de deuda, como mínimo se han de considerar los tres principales aspectos siguientes, habida cuenta de su impacto sobre la dinámica y la sostenibilidad de la deuda: i) el cumplimiento del OMP o el seguimiento de la senda de ajuste hacia dicho objetivo, ii) la aplicación de reformas estructurales, y iii) las condiciones económicas imperantes.

Según lo dispuesto en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, en lo que se refiere al cumplimiento del criterio de déficit en 2020, dado que la ratio deuda pública / PIB rebasa el valor de referencia del 60 % y no se cumple la doble condición (esto es, que el déficit se mantenga próximo al valor de referencia y que el exceso sobre el valor de referencia sea de carácter temporal), no pueden tenerse en cuenta los factores pertinentes en las etapas conducentes a la adopción de una decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo en España atendiendo al criterio de déficit.

En la situación actual, un factor adicional fundamental que ha de considerarse en relación con 2020 es el impacto económico de la pandemia de COVID-19, que tiene efectos muy notables sobre la situación presupuestaria e implica unas perspectivas muy inciertas. La pandemia también ha llevado a la activación de la cláusula general de salvaguardia.

4.1. Pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha llevado a una gran conmoción económica que está teniendo significativos efectos negativos en toda la Unión Europea. Las consecuencias sobre el crecimiento del PIB dependerán de la duración tanto de la pandemia como de las medidas adoptadas por las autoridades nacionales, europeas y mundiales para ralentizar su propagación, proteger las capacidades de producción y respaldar la demanda agregada. Los Estados miembros ya han adoptado o están adoptando medidas presupuestarias para aumentar la capacidad de los sistemas sanitarios y prestar ayuda a las personas y sectores especialmente afectados. También se han adoptado medidas significativas de apoyo a la liquidez y otras garantías. Sin perjuicio de una información más detallada, las autoridades estadísticas competentes han de examinar si estas medidas implican o no efectos inmediatos para el saldo presupuestario de las Administraciones Públicas. Junto con la caída de la actividad económica, estas medidas contribuirán a un déficit público y a una deuda pública substancialmente superiores.

4.2 Situación económica a medio plazo teniendo en cuenta las reformas estructurales

La economía española seguía una senda de crecimiento moderado antes del inicio de la pandemia de COVID-19, y en 2019 aún registró un crecimiento (2,0 %) superior al crecimiento potencial y al crecimiento medio de la zona del euro. Según las previsiones de la Comisión del invierno de 2020, en 2020 el crecimiento se mantendría robusto (1,6 %). Por lo tanto, no puede argumentarse que las condiciones macroeconómicas sean un factor atenuante a la hora de explicar por qué España no realizó en 2019 progresos suficientes hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda.

No obstante, el inicio de la pandemia a principios de marzo llevó a la adopción de medidas estrictas de contención de la expansión del virus que se prevé se traduzcan en una fuerte contracción de la producción en el primer semestre del año. Aunque la producción debería repuntar de forma acusada una vez suprimidas las restricciones, la recuperación sería desigual entre sectores, y no se espera que la pérdida de producción se vea totalmente compensada durante el período de previsión. Según las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión Europea, el PIB real disminuiría un 9,4 % en 2020. Existe un nivel de incertidumbre excepcionalmente elevado sobre la evolución de la pandemia y el ritmo de relajación de las restricciones de la actividad económica y sobre la respuesta a corto plazo de los operadores privados a la nueva situación. La fuerte caída del PIB prevista es un factor atenuante en la evaluación del cumplimiento por España del criterio de déficit en 2020.

En su informe de 2020 relativo a España¹, la Comisión consideró que España ha realizado progresos limitados en el cumplimiento de las recomendaciones que se le dirigieron en 2019.

¹ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2020) 508 final, de 26.2.2020, «Informe sobre España 2020», que incluye un examen exhaustivo en relación con la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

En concreto, España ha realizado algunos avances en la modernización y el aumento de capacidad de los servicios sociales y de empleo, mientras que los progresos han sido limitados en la mejora del marco fiscal y del marco de contratación pública, en la reducción de la utilización de contratos temporales y en la mejora del apoyo familiar y de la cobertura insuficiente de las prestaciones de desempleo y sociales. Los progresos también han sido limitados en la reducción del abandono escolar prematuro y en la mejora de los resultados educativos, en el aumento de la cooperación entre centros escolares y empresas, en el fomento de la innovación y en la mejora de la infraestructura de transporte ferroviario de mercancías y de las interconexiones energéticas, así como en la aplicación de la Ley de Unidad de Mercado.

4.3 Situación presupuestaria a medio plazo teniendo en cuenta la inversión pública

El déficit global aumentó del 2,5 % en 2018 al 2,8 % en 2019, debido a que el gasto aumentó más deprisa que el PIB nominal, mientras que los ingresos tributarios aumentaron al mismo ritmo. En particular, la remuneración de los trabajadores y las transferencias sociales, incluidas las pensiones, contribuyeron a la rápida expansión del gasto. Se estima que la inversión pública ha disminuido del 2,1 % del PIB en 2018 al 2,0 % en 2019, quedando aún por debajo del déficit de las Administraciones Públicas registrado en 2019.

El 13 de julio de 2018, se recomendó a España garantizar que la tasa de incremento nominal del gasto público primario, descontadas las medidas de ingresos discrecionales y las medidas puntuales, no rebasara el 0,6 % en 2019 («valor de referencia para el gasto»), lo que correspondía a un ajuste estructural del 0,65 % del PIB². Sobre la base de los datos registrados y las previsiones de la Comisión, el incremento del gasto rebasó el valor de referencia, con una desviación significativa respecto de la senda de ajuste recomendada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo del 1,6 % del PIB en 2019. El saldo estructural se deterioró un 0,5 % del PIB en 2019, lo que también implicaba una desviación significativa del 1,2 % del PIB en 2019. La evaluación global apunta a una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el OMP en 2019. El incumplimiento de los requisitos del componente preventivo constituye un factor agravante en la evaluación del incumplimiento, a primera vista, del criterio de deuda por parte de España en 2019.

El Programa de Estabilidad proporciona información sobre medidas substanciales adoptadas para contener la pandemia y respaldar la economía, indicando que el importe total de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis es equivalente a aproximadamente el 3 % del PIB. La estimación de la Comisión del efecto presupuestario de estas medidas es inferior (0,8 % del PIB), ya que considera que gran parte de los gastos en los expedientes de regulación temporal de empleo forman parte del funcionamiento normal de los estabilizadores automáticos, mientras que el Programa parece incluir los efectos brutos de estos regímenes en las medidas presupuestarias adoptadas en respuesta a la crisis. Sin embargo, en esencia esto no indica diferencias fundamentales en la evaluación global del efecto de la crisis sobre el gasto público. Las perspectivas presupuestarias a medio plazo siguen sujetas a un elevado grado de incertidumbre.

² Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2018, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España, DO C 320 de 10.9.2018, p. 33.

4.4. Situación de la deuda pública a medio plazo

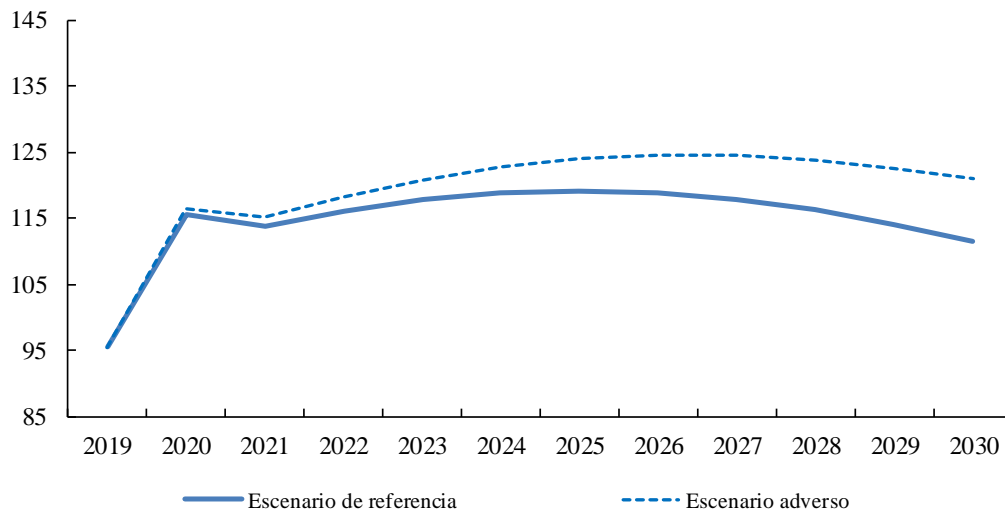
La deuda pública disminuyó continuamente entre 2016 y 2018, pasando del 99,2 % al 97,6 % del PIB, debido a que un crecimiento relativamente fuerte del PIB nominal compensó con creces los déficits de las Administraciones Públicas acumulados y los efectos de aumento de la deuda de los ajustes stock-flujo que se registraron durante el mismo período. En 2019, la ratio deuda pública / PIB siguió disminuyendo, hasta el 95,5 % del PIB, lo que reflejaba principalmente el efecto de disminución de la deuda del ajuste stock-flujo, y también el hecho de que el efecto de reducción de la ratio de deuda derivado del crecimiento del PIB nominal era aún mayor que el efecto de aumento de la deuda derivado del déficit de las Administraciones Públicas.

Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2020, la deuda de las Administraciones Públicas aumentaría del 95,5 % del PIB en 2019 al 115,6 % del PIB en 2020.

Globalmente, la evaluación de la sostenibilidad de la deuda indica que, a pesar de los riesgos, la situación de la deuda sigue siendo sostenible a medio plazo, habida cuenta de importantes efectos atenuantes (especialmente, el perfil de la deuda). En particular, aunque la situación de la deuda pública se ha deteriorado como consecuencia de la COVID-19, se espera que la ratio de deuda, en el escenario de referencia, siga una trayectoria sostenible (ligeramente decreciente) a medio plazo³.

³ El escenario de referencia se basa en las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión. Más allá de 2021, se supone un ajuste gradual de la política presupuestaria, en consonancia con los marcos de supervisión y de coordinación presupuestaria y económica de la UE. El crecimiento del PIB real se estima aplicando la metodología EPC/OGWG T+10 (del grupo de trabajo sobre brechas de producción). En particular, el crecimiento del PIB real efectivo estaría impulsado por el crecimiento potencial y estaría afectado por cualquier ajuste presupuestario adicional considerado (a través del multiplicador fiscal). Se supone que la inflación convergerá gradualmente hacia el 2 %. Las hipótesis sobre los tipos de interés se establecen en consonancia con las expectativas del mercado financiero. En el escenario adverso, se suponen (durante todo el período de previsión) unos tipos de interés más elevados (en 500 puntos básicos) y un crecimiento del PIB menor (en 0,5 puntos porcentuales) que en el escenario de referencia.

Gráfico 1: Saldo presupuestario de las Administraciones Públicas (% del PIB)



4.5 Otros factores alegados por el Estado miembro

El 11 de mayo de 2020, las autoridades españolas transmitieron una carta en la que se abordaban los factores pertinentes de conformidad con el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97. En el análisis expuesto en las secciones precedentes se tratan ya ampliamente los principales factores alegados por las autoridades. Otros factores no mencionados más arriba son las dificultades encontradas en 2019 para formar un Gobierno con plenos poderes, lo que resultó en la celebración de dos elecciones generales, y en la imposibilidad de lograr la aprobación de la Ley de presupuestos de 2019 por el Parlamento. Esa circunstancia impidió la aprobación de algunas medidas de aumento de los ingresos que estaban planeadas. Por otra parte, la carta menciona algunos acontecimientos imprevistos que tuvieron repercusiones en 2019, y que las autoridades sostienen son de carácter puntual; la necesidad de compaginar la necesidad de reducir la deuda pública con la necesidad de reducir el desempleo y otros desequilibrios sociales; y los progresos que España ha seguido realizando en la corrección de sus desequilibrios macroeconómicos. También hace referencia a cuestiones metodológicas relacionadas con la medición de los objetivos presupuestarios y del esfuerzo presupuestario. Asimismo, hace referencia a la evolución reciente de la deuda y sostiene que la desviación respecto del valor de referencia para la reducción de la deuda sería pequeña en comparación con las desviaciones registradas en el pasado por otros Estados miembros, planteando así la cuestión de la equidad e igualdad de trato. Por último, también presenta el argumento de que una inflación excepcionalmente baja ha ralentizado el ritmo de reducción de la deuda.

5. CONCLUSIONES

Según el Programa de Estabilidad, el déficit de las Administraciones Públicas españolas aumentaría en 2020 al 10,3 % del PIB, cifra que sería superior al valor de referencia del 3 % del PIB y no estaría próxima a dicho valor. Se considera que el exceso planeado sobre el valor de referencia sería excepcional, pero no de carácter temporal.

La deuda bruta de las Administraciones Públicas se situó en el 95,5 % del PIB al finalizar

2019, cifra superior al valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado. España no progresó lo suficiente hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda en 2019.

De conformidad con el Tratado y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el presente informe también se han analizado los factores pertinentes. Según lo establecido en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, en lo que se refiere al cumplimiento del criterio de déficit en 2020, dado que la ratio deuda pública / PIB rebasa el valor de referencia del 60 % y no se cumple la doble condición (esto es, que el déficit se mantenga próximo al valor de referencia y el exceso sobre el valor de referencia sea de carácter temporal), estos factores pertinentes no pueden tenerse en cuenta en las etapas conducentes a la adopción de una decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo en España atendiendo al criterio de déficit.

En cuanto al cumplimiento del criterio de deuda en 2019, los factores pertinentes, en particular: i) las condiciones macroeconómicas observadas; ii) la aplicación de reformas estructurales impulsoras del crecimiento en los últimos años y iii) la desviación significativa respecto de la senda de ajuste recomendada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, llevan a la conclusión de que no se cumple el criterio de deuda tal como se define en el Tratado y el Reglamento (CE) n.º 1467/97.

Globalmente, el análisis indica que no se cumple el criterio de déficit ni el criterio de deuda, tal como se definen en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/97.