



**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

**ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN
EUROPEA**

Sesión ordinaria del Pleno de 24 de febrero de 2016

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. CONTEXTO ECONÓMICO EN LA UNIÓN EUROPEA	3
3. MEDIDAS DE ESTABILIZACIÓN A CORTO PLAZO: AVANCES Y RETOS PENDIENTES	6
3.1. Medidas en el ámbito de la política monetaria	6
3.2. Medidas en el ámbito de la política fiscal	8
4. ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA A LARGO PLAZO: AVANCES Y RETOS PENDIENTES	20
4.1. Marco financiero integrado	20
4.1.1. Unión Bancaria.....	20
4.1.2. Unión de los Mercados de Capitales	28
4.2. Marco presupuestario integrado	31
4.3. Marco integrado de la política económica y social	35
4.3.1. Refuerzo del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos y coordinación de las políticas económicas.....	36
4.3.2. Sistema de autoridades de competitividad para la zona del euro	38
4.3.3. Mercado interior europeo	39
4.3.4. Armonización tributaria y lucha contra el fraude y la elusión fiscal transfronteriza	43
4.3.5. Empleo y política social europea.....	48
4.4. Legitimidad democrática y consolidación institucional	52
4.4.1. Renovación en las principales instituciones comunitarias.....	52
4.4.2. Deficiencias institucionales de la Unión Europea	54
4.4.3. Crisis recientes, retos y perspectivas de futuro de la Unión Europea	54
4.4.4. Reducción del papel de los interlocutores sociales europeos en la configuración de la nueva gobernanza económica de la Unión Europea	61
4.4.5. Propuestas del CES sobre “Legitimidad democrática y rendición de cuentas” contenidas en su Informe 3/2012.....	62
4.4.6. Medidas o propuestas recientes de las instituciones comunitarias en el ámbito de la “Legitimidad democrática y rendición de cuentas”	65
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	68

1. INTRODUCCIÓN

En el informe del CES 3/2012 sobre Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento, aprobado el 21 de noviembre de 2012, el CES manifestó, en primer lugar, su compromiso ineludible con el desarrollo de un proyecto de futuro para la Unión Europea basado en un modelo económico y social sustentado en la solidaridad, la responsabilidad, la competitividad, la democracia y el bienestar social. En segundo lugar, dejó constancia de las debilidades inherentes al marco original de la UEM que se han puesto en evidencia por la crisis. Y, en tercer lugar, ofreció una serie de propuestas consensuadas encaminadas a lograr, tanto una pronta salida de la crisis europea, como avances de mayor calado en diferentes ámbitos del sistema de gobernanza económica de la Unión Europea, dirigidos en última instancia a profundizar de manera decidida en la integración política y económica de la zona.

Posteriormente, el Informe CES 1/2014 sobre Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012 abogaba por lograr un mayor grado de coordinación y convergencia en el ámbito de la política económica, para evitar grandes divergencias en términos de competitividad y cohesión social en el seno de la Unión Económica y Monetaria (UEM), y manifestaba la necesidad de impulsar desde las instituciones comunitarias medidas expansivas de estímulo de la demanda a través de la inversión pública.

Tomando como referencia la batería de propuestas formuladas en el primer informe y el seguimiento de las mismas de las que se dio cuenta en el segundo informe, el presente documento pretende ser una segunda revisión de las actuaciones desarrolladas desde entonces con el fin de valorar el grado de avance, en relación con la gestión de la crisis económica europea y con el rediseño del sistema de gobernanza económica de la UEM, señalando los retos que aún persisten. El seguimiento y análisis de las disposiciones nuevas en materia de coordinación y vigilancia reforzada de las políticas económicas no deberá olvidar otras políticas como la requerida para hacer frente a la gestión de la actual crisis de asilo y refugio.

2. CONTEXTO ECONÓMICO EN LA UNIÓN EUROPEA

Desde que el CES aprobase a comienzos de 2014 su anterior informe sobre la gobernanza económica de la Unión Europea, la economía europea ha experimentado una ligera recuperación en conjunto, acompañada de divergencias entre los crecimientos económicos de los distintos Estados miembros.

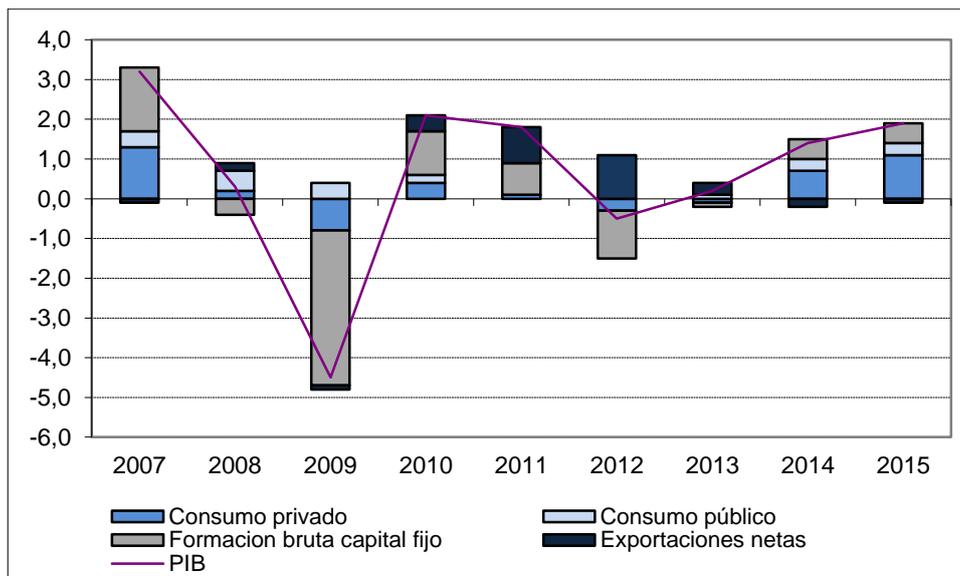
En efecto, en 2014 y 2015, la Unión Europea experimentó un moderado crecimiento del PIB del 1,4 por 100 y del 1,9 por 100 respectivamente, y la zona euro del 0,9 por 100 y el 1,6 por 100, con marcadas diferencias entre los elevados crecimientos de Estados

miembros como Irlanda (6,9 por 100) y República Checa (4,5 por 100) y los crecimientos por debajo del 1,0 por 100 de otros como Finlandia, Austria e Italia. De esta forma, en los dos últimos años todos los Estados miembros han conseguido dejar atrás las tasas de variación negativas de sus PIB respectivos, y las mayores economías europeas, Alemania, Francia y Reino Unido, hace ya varios años que recuperaron el volumen de PIB que tenían antes del inicio de la crisis. La economía española, por su parte, comenzó a crecer en términos interanuales a partir del primer trimestre de 2014, y acumula desde entonces continuas tasas positivas, aunque, a finales de 2015, todavía no ha recuperado el volumen de PIB que tenía antes del inicio de la crisis. Así, en 2014 el PIB de la economía española aumentó un 1,4 por 100, y en 2015 creció un 3,2 por 100, una de las cifras más elevadas de la zona euro.

GRÁFICO 1

CRECIMIENTO DEL PIB EN LA UE-28 Y SUS COMPONENTES, 2007-2015

(En porcentajes)



Fuente: Eurostat.

La recuperación de la economía europea por el lado de la demanda se ha sustentado en los dos últimos años más en la demanda interna, en particular en el consumo privado, que en la externa. En efecto, la recuperación del consumo privado se está produciendo gracias a la mejora de la confianza, el incremento de las rentas reales disponibles asociadas sobre todo al aumento del empleo y a la caída de los precios del petróleo y a la continuación del desapalancamiento, reducción del endeudamiento, de las economías domésticas. Por el contrario, la inversión ha seguido manteniéndose en niveles moderados, en todo caso alejados de los existentes antes del inicio de la crisis, debido a la caída de la demanda externa y la debilidad de la interna, al largo periodo de

desfavorables condiciones de financiación, a la menor inversión pública y a la continuación de los ajustes en el mercado de la vivienda en algunos países.

Las perspectivas para la economía europea en 2016 y 2017 apuntan a un ritmo de crecimiento económico ligeramente acelerado, que previsiblemente seguirá apoyándose, como ha venido haciendo en los dos años anteriores, en la distensión monetaria en los mercados financieros, una política monetaria expansiva, la suavización del proceso de consolidación fiscal en un contexto de estrategias fiscales más flexibles que tienen en cuenta las condiciones económicas a corto plazo de los países, la caída de los precios del petróleo y la depreciación del euro. Por el contrario, existen factores externos negativos o de alcance incierto, como la continuación de la desaceleración del crecimiento en los países emergentes, en especial en China, pero también en Brasil, Rusia y otros países de Iberoamérica, las perspectivas menos favorables de los países exportadores de materias primas, la elevación a mediados de diciembre de 2015 del tipo de interés oficial del dinero por parte de la Reserva Federal estadounidense, la fuerte desaceleración del comercio mundial y las tensiones geopolíticas internacionales, que elevan la incertidumbre y los riesgos para las perspectivas de crecimiento de la Unión Europea. A ello hay que añadir las dificultades para reconducir la inflación europea hacia el objetivo de precios establecido del entorno del 2,0 por 100. De hecho, la inflación volvió a registrar tasas de variación negativas, de una décima porcentual en el mes de septiembre de 2015, reflejo del descenso de los precios de la energía, pero manteniéndose la media anual del índice general armonizado de precios de consumo (IAPC) en 2015 tanto en la Unión Europea como en la zona euro en el 0,0 por 100 y el IAPC excluida la energía en el 0,9 por 100.

Con todo ello, se prevé¹ que el PIB real de la Unión Europea crezca un 1,9 por 100 en 2016 y un 2,0 por 100 en 2017 y que en la zona euro aumente un 1,7 por 100 en 2016 y un 1,9 por 100 en 2017. Estas cifras permitirían seguir reduciendo, aunque muy lentamente, la tasa de paro. De hecho, la tasa de paro que se registraba al elaborar el anterior informe del CES de revisión de la evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea y que se situaba en las cifras récord del 12,1 por 100 en la zona euro y el 10,9 por 100 en el conjunto de la Unión Europea se ha ido reduciendo hasta situarse a finales de 2015 en el 11,0 por 100 y el 9,5 por 100 respectivamente, en todo caso dos puntos y medio porcentuales más que al inicio de la crisis.

¹ Comisión Europea, “*European Economic Forecast, Winter 2016*”, Institutional Paper 020/February 2016.

3. MEDIDAS DE ESTABILIZACIÓN A CORTO PLAZO: AVANCES Y RETOS PENDIENTES

En su anterior informe, el CES puso de manifiesto que las instituciones europeas habían adoptado algunas decisiones relevantes, que habían permitido estabilizar la Eurozona, sobre todo en el ámbito de la política monetaria y la recapitalización de entidades financieras; sin embargo, otras decisiones relacionadas con las propuestas relativas al aumento de inversión pública financiada con fondos europeos o la expansión de la demanda interna en los países superavitarios no se habían abordado. La situación que se presenta dos años después sí refleja un cambio importante, especialmente, con el anuncio y puesta en marcha de un Plan de Inversiones a escala europea.

La ligera mejoría en la evolución económica ha favorecido, además, cierta flexibilidad en las medidas de estabilización en el corto plazo, lo que debería permitir continuar con los esfuerzos y adoptar políticas de estímulo económico con el objetivo de contribuir a la recuperación, reducir los desequilibrios macroeconómicos y propiciar procesos de consolidación fiscal compatibles con el crecimiento.

3.1. Medidas en el ámbito de la política monetaria

La política monetaria concentró gran parte de las decisiones en el ámbito de la política económica desde la anterior revisión del Informe en 2014. El BCE mantuvo el tono expansivo de la política monetaria con la reducción de los tipos de interés en dos ocasiones a lo largo del año, hasta el 0,15 por 100 en junio y el 0,05 por 100 desde septiembre, dentro del escaso margen que le otorgaba el tener unos tipos de interés oficiales en niveles ya mínimos.

En cualquier caso, las reducciones en los tipos de interés resultaron insuficientes para lograr que los mecanismos de transmisión de la política monetaria funcionasen de forma adecuada proporcionando la liquidez necesaria a la economía y reactivando el crédito, por lo que el BCE adoptó de forma complementaria nuevas medidas inéditas y no convencionales, de expansión de la liquidez.

Así, en junio de 2014, anunció la realización de operaciones de financiación a más largo plazo con un objetivo específico definido por el cual se vinculaba el recurso a la financiación del BCE con la concesión de crédito bancario al sector privado no financiero de la zona euro, excluyendo los préstamos para la adquisición de vivienda otorgados a los hogares. La incertidumbre sobre el ritmo y solidez de la recuperación económica durante el verano de 2014, en un contexto de muy bajas tasas de inflación, unido a que seguía sin reactivarse el crédito, llevó al BCE a anunciar en septiembre la puesta en marcha de dos programas novedosos: uno, de adquisición de bonos garantizados denominados en euros respaldados por préstamos hipotecarios, créditos a

pymes y créditos al consumo, que se inició en octubre y otro de adquisición de bonos de titulización de activos, que se inició en diciembre. La adopción de estos dos programas también buscaba acentuar el tono acomodaticio de la política monetaria y respaldar la provisión de crédito a la economía.

En cualquier caso, la puesta en marcha de estas medidas no convencionales tampoco resultaron suficientes para expandir el balance del BCE hasta los niveles pretendidos y, por tanto, contribuir a la recuperación del crédito. La demanda de liquidez por parte de las entidades no respondió a las expectativas que se habían creado².

Por ello, a principios de 2015, el BCE anunció la puesta en marcha a partir de marzo de un nuevo programa masivo de compras de activos públicos y privados. El elemento diferencial de este nuevo programa era la compra, en el mercado secundario, de activos públicos denominados en euros emitidos por gobiernos y agencias de la zona euro e instituciones europeas con vencimientos de entre 2 y 30 años³. La inyección de liquidez prevista con este nuevo programa era de 60.000 millones de euros al mes, incluyendo los dos programas previos ya señalados, lo que supondría una inyección de liquidez de 1,1 billones de euros hasta septiembre de 2016, fecha prevista de finalización del programa. No obstante, existía la posibilidad de extender el programa si se consideraba necesario en función de los riesgos existentes para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad de precios. Este supuesto ha cobrado fuerza en los últimos meses con la posibilidad de extender el programa hasta 2017.

Este programa, más allá de reforzar el funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria y mantener el tono acomodaticio de la misma, es una medida sustancial para aumentar el balance del BCE hasta los niveles existentes en 2012, poniendo a disposición del sistema financiero una inyección masiva de liquidez, ante una dinámica de la inflación en tasas muy bajas.

Esta decisión ha permitido apoyar la recuperación económica y restaurar la confianza en la zona euro. Desde finales de 2014, la percepción de que se iba a adoptar alguna medida de esta dimensión, que en la práctica los mercados ya habían descontado, y el anuncio efectivo en enero de 2015 de que se abordaría un programa de inyección masiva de liquidez con compra de deuda pública y privada, supuso un apoyo sustancial

² De hecho, durante las dos primeras operaciones de financiación a más largo plazo con un objetivo específico anunciadas en junio y realizadas en septiembre y diciembre de 2014 tan sólo se solicitó un 54 por 100 (212.000 millones de euros) de la liquidez disponible, y en los dos programas de compras de bonos garantizados (iniciado en octubre) y de titulización (iniciado en diciembre) se habían demandado conjuntamente hasta enero de 2015 casi 40.000 millones de euros, cuando la cantidad que se había previsto inyectar mensualmente era de 60.000 millones de euros.

³ En el caso de países sujetos a programas de ajuste de la Unión Europea y el FMI aplicarán criterios de admisibilidad adicionales.

a la recuperación de la zona euro, en forma de mejora de las expectativas de crecimiento futuro y, principalmente, con una recuperación de los niveles de confianza.

En conjunto, estas medidas y la flexibilidad para facilitar su aplicación han acentuado el tono expansivo en las condiciones de financiación de la economía y han favorecido una corrección de las expectativas de inflación a medio plazo. De hecho, los principales indicadores de tipos de interés de los mercados monetarios y financieros, primas de riesgo, acceso al crédito e indicadores de confianza han reflejado positivamente el impacto de esta decisión.

Si bien existía cierto consenso en la necesidad de una medida de estas características, con un elevado grado de flexibilidad para ajustarse a situaciones cambiantes, el elemento que más dudas suscitó era el sistema de distribución de riesgos definido por el BCE. Del total de activos, el 20 por 100 estarían sujetos a un régimen de distribución de riesgos compartidos, (un 12 por 100 valores de instituciones europeas y el 8 por 100 compras del BCE) mientras que el 80 por 100 restante serían asumidos por cada banco central en función del emisor de los mismos. Esto podría generar efectos negativos provocando una mayor fragmentación financiera de la zona euro, cuando reducir ésta ha sido precisamente uno de los objetivos que ha motivado la adopción de numerosas medidas durante la crisis, y que está en el trasfondo de la necesidad de profundizar en la Unión Bancaria para avanzar hacia una Unión Económica y Monetaria efectiva.

Estas medidas seguían sin ser suficientes para reactivar el crédito. De ahí, que el BCE anunciase en diciembre de 2015 una ampliación del programa de compra de deuda hasta marzo de 2017 admitiendo además la compra de bonos emitidos por entidades locales y regionales, lo que supone ampliar tanto la duración del programa como las activos susceptibles de ser comprados. En cualquier caso, el margen de maniobra de la política monetaria es ya muy limitado para conseguir la recuperación del crecimiento económico de la zona euro, por lo que es necesario actuar de forma complementaria con medidas en el ámbito de la política fiscal junto con otras destinadas a consolidar la recuperación.

3.2. Medidas en el ámbito de la política fiscal

La crisis económica en la Eurozona se está mostrando difícil de superar debido tanto a las deficiencias de diseño de la UEM, que han conllevado enormes desequilibrios entre los Estados miembros y la desaparición de las herramientas estabilizadoras nacionales, como a la orientación de la política económica, que sigue teniendo como uno de sus ejes principales la consolidación fiscal, a pesar de la enorme debilidad que sigue mostrando la demanda agregada, que no es capaz de recuperarse ni siquiera tras la aplicación de políticas decididas de expansión monetaria.

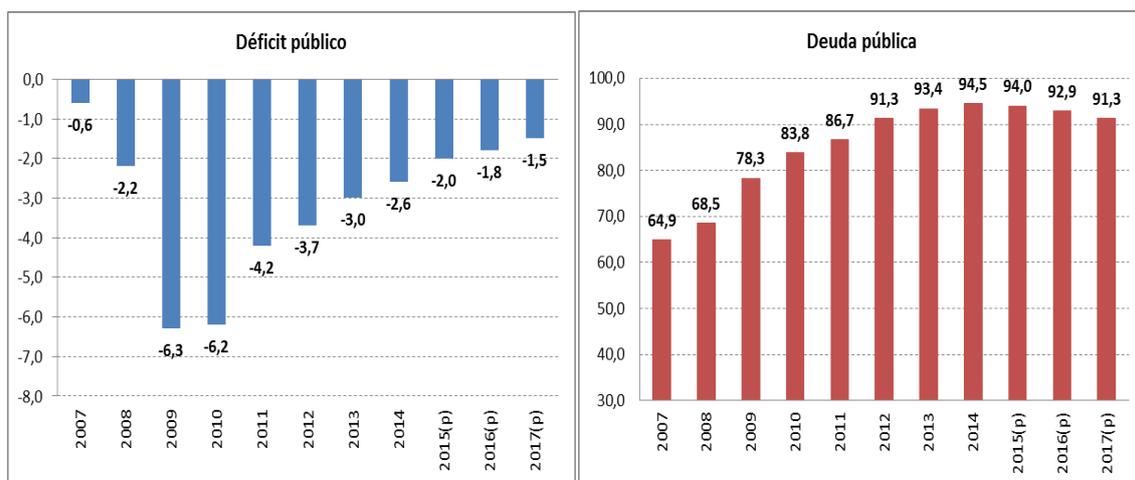
De esta forma, la economía de la Eurozona sigue presentando signos evidentes de debilidad, con tasas de crecimiento de la actividad y el empleo que a duras penas consiguen remontar, baja inflación y elevados riesgos de recaída. La divergencia de los comportamientos cíclicos de los Estados miembros y la desaceleración de las economías emergentes, hacen difícil pensar en una recuperación a corto plazo de los niveles de actividad y empleo previos a la crisis de no producirse una reorientación de la política de consolidación fiscal que permita la recuperación de una senda de crecimiento sostenible.

Existe un consenso amplio en considerar que mantener un saldo público equilibrado de las cuentas públicas a lo largo del ciclo y garantizar la sostenibilidad de la deuda pública a largo plazo, objetivo primordial de las reformas del marco de estabilidad presupuestaria adoptadas en los últimos años, es fundamental para mantener la credibilidad de los sectores públicos ante los mercados financieros, pero no debe articularse de manera que impida el despliegue de políticas de impulso fiscal que estimulen el crecimiento, sobre todo en los países más golpeados por la crisis. De hecho, parece contrastado que el empeño en reducir los déficit públicos en este contexto económico ha conducido, por efecto de los multiplicadores fiscales⁴, a un debilitamiento mucho mayor de lo esperado de la demanda agregada con lo que, además de frenar el aumento de la producción y el empleo, ha conducido a que la ratio de deuda pública sobre el PIB, lejos de reducirse, haya aumentado significativamente durante la crisis (gráfico 2).

GRÁFICO 2

DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA EN LA EUROZONA, 2007-2014

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

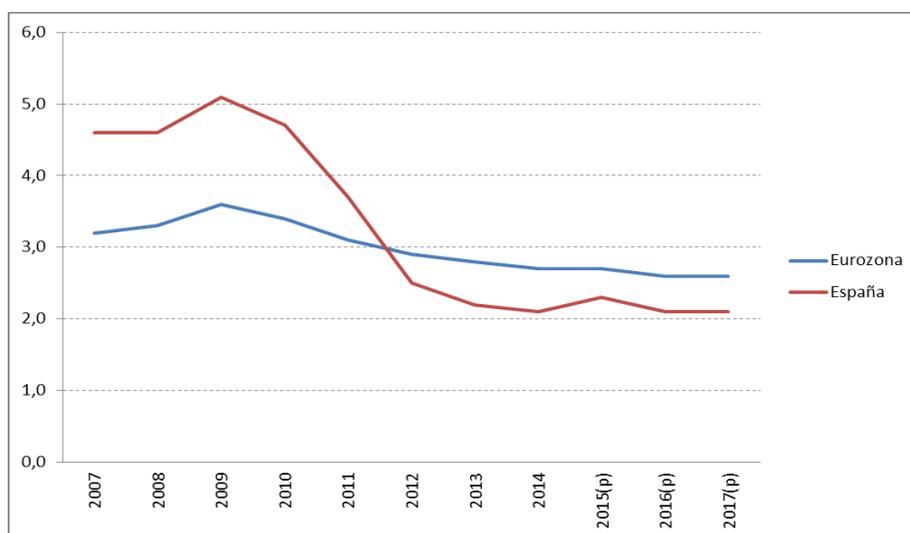
⁴ Véase Blanchard, O. y Leigh D., *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, FMI, 2013.

Además, más allá de los efectos a corto plazo, el despliegue durante tantos años de políticas fiscales contractivas puede estar poniendo en entredicho el crecimiento potencial de la Eurozona, porque supone un freno persistente del crecimiento de la inversión productiva en general y, en particular, de la inversión en capital humano, en I+D+i y en tecnología eficiente desde el punto de vista energético y medioambiental, lo que debilita seriamente el crecimiento de la productividad, con los consiguientes efectos en el largo plazo⁵. En este sentido, los datos muestran que las políticas de ajuste fiscal desplegadas por los Estados de la Eurozona para lograr las disminuciones sistemáticas del déficit público exigidas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se han basado en gran medida en la reducción de la inversión pública, precisamente la partida de gasto público con mayor efecto arrastre de la economía en el corto plazo y con mayor impacto en el crecimiento potencial a largo plazo. El caso español es paradigmático: las tasas de inversión pública superiores al 4 por 100 del PIB registradas en el periodo anterior a la crisis y en los dos primeros años de recesión, sensiblemente mayores que la media de la Eurozona, han caído de manera drástica hasta el entorno del 2 por 100, situándose por debajo de la media de la Eurozona desde 2012 (gráfico 3).

GRÁFICO 3

INVERSIÓN PÚBLICA EN LA EUROZONA Y ESPAÑA, 2007-2017*

(En porcentaje del PIB)



Nota: Previsiones para 2015-2017.

Fuente: Eurostat

Ante esta situación, el CES, en línea con la opinión expresada en los Informes anteriores, considera que la Unión Europea debiera transitar hacia un planteamiento

⁵ Véase en este sentido Fatás, A. y Summers, L.H., *The Permanent Effects of Fiscal Consolidations*, CEPR Discussion Paper N° DP10902, octubre 2015.

mucho menos restrictivo de la política fiscal, propiciando un incremento sustancial de la inversión pública, tanto en el nivel de la Eurozona como en el nacional, para impedir, particularmente en los Estados más endeudados, el desarrollo de políticas fiscales contractivas que refuercen las tendencias a la reducción de la actividad y el empleo, y para propiciar al mismo tiempo el cambio tecnológico, la modernización de las estructuras productivas y el crecimiento a largo plazo.

En este sentido, y en tanto no se cree y se consolide un instrumento fiscal de estabilización económica en la Eurozona de la suficiente entidad como para combatir los shocks asimétricos, cuestión que, a pesar de la urgencia sigue en fase de debate como se explicará en un epígrafe posterior, el CES considera positivo, que la Unión Europea haya dado algunos pasos para impulsar la inversión pública, tanto a través de la flexibilización de la interpretación de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y como de la creación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas.

INTERPRETACIÓN MÁS FLEXIBLE DE LAS REGLAS DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

Como se ha relatado en los informes anteriores, con el fin de atajar la crisis de deuda soberana desatada en 2010 y la consiguiente desestabilización financiera de la Eurozona, que pasaba necesariamente por recuperar la confianza de los inversores financieros, la Unión Europea reaccionó, no solamente reforzando el marco de gobernanza presupuestaria europeo con el fin dar carácter vinculante y permanente al compromiso con el equilibrio estructural de las cuentas públicas y la sostenibilidad de la deuda pública, sino forzando en plena crisis un cambio de orientación de la política fiscal desplegada por los Estados, que había sido expansiva los dos primeros años, para corregir de manera acelerada los déficit nominales “excesivos”, es decir, superiores al 3,0 por 100 del PIB, que se registraban en la gran mayoría de los Estados. De esta forma, se establecieron sendas muy rigurosas de consolidación fiscal en los diferentes Estados, con idea de situar, a más tardar en 2013, el déficit nominal por debajo del 3,0 por 100 del PIB.

Este cambio de signo en la política fiscal se produjo sin calibrar en su justa medida los efectos de la abrupta contracción fiscal sobre la incipiente recuperación de la actividad económica de la Unión Europea, que volvió a sufrir una desaceleración notable, con contracciones de la renta nacional muy severas en algunos de los Estados miembros que condujeron al estrechamiento del margen fiscal de la mayoría de los Estados para reducir el déficit público.

De este modo, una vez llegado el plazo autoimpuesto de 2013 sin que un buen número de Estados lograra cumplir el objetivo ni contener el aumento acelerado de la deuda pública, a pesar de haber desarrollado políticas decididas de reducción del gasto público y de aumento de impuestos, la Unión Europea, siguiendo las recomendaciones de

diversas instancias, optó por adoptar un planteamiento más realista y acorde con la situación de crisis económica de la Eurozona, y extendió el plazo para que los Estados con mayores dificultades desarrollaran con algo más de holgura temporal sus políticas de consolidación fiscal. De esta manera, se han ido revisando al alza los objetivos de ajuste fiscal a medio plazo de algunos Estados a medida que se ha ido evidenciando la imposibilidad de cumplirlos.

Los datos en cuatro de los países que todavía continúan en la vertiente correctiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (cuadro 1) revelan cómo los objetivos de déficit fijados en los Programas de Estabilidad anuales se van modificando al alza a medida que se constata que las políticas de ajuste fiscal realizadas resultan insuficientes para lograrlos, y que intensificarlas para forzar su cumplimiento sería contraproducente en un contexto de crisis económica y social como el que atraviesan estos países.

CUADRO I

**CONSOLIDACIÓN FISCAL EN ALGUNOS DE LOS PAÍSES DE LA EUROZONA CON
DÉFICIT EXCESIVO: OBJETIVOS VS. RESULTADOS**

(En porcentaje del PIB)

ESPAÑA	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Objetivo de déficit							
PE 1/2009	-3,9						
PE 2/2010	-7,5	-5,3	-3,0				
PE 4/2011	-6,0	-4,4	-3,0	-2,1			
PE 4/2012		-5,3	-3,0	-2,2	-1,1		
PE 4/2013			-6,3	-5,5	-4,1	-2,7	
PE 4/2014				-5,5	-4,2	-2,8	-1,1
PE 4/2015					-4,2	-2,8	-1,4
Déficit observado	-9,5	-10,4	-6,9	-5,9			
DEUDA PÚBLICA	69,5	85,4	93,7	99,3			

PORTUGAL	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Objetivo de déficit							
PE 1/2009	-2,3						
PE 3/2010	-6,6	-4,6	-2,8				
PE 4/2012		-4,5	-3,0	-1,8	-1,0	-0,5	
PE 4/2013			-5,5	-4,0	-2,5	-1,2	-0,2
PE 4/2014				-4,0	-2,5	-1,5	-0,7
PE 4/2015					-2,7	-1,8	-1,1
Déficit observado	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2			
DEUDA PÚBLICA	111,4	126,2	129,0	130,2			

FRANCIA	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Objetivo de déficit							
PE 12/2008	-1,9	-1,1					
PE 1/2010	-6,0	-4,6	-3,0				
PE 4/2011	-5,7	-4,6	-3,0	-2,0			
PE 4/2012		-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0	
PE 4/2013			-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
PE 4/2014				-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
PE 4/2015					-3,8	-3,3	-2,7
Déficit observado	-5,1	-4,8	-4,1	-3,9			
DEUDA PÚBLICA	85,2	89,6	92,3	95,6			

IRLANDA	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Objetivo de déficit							
PE 12/2008	-10,0	-7,2	-4,9	-2,9			
PE 4/2011	-10,0	-8,6	-7,2	-4,7	-2,8		
PE 4/2012		-8,3	-7,5	-4,8	-2,8		
PE 4/2013			-7,5	-4,4	-2,2	-1,7	
PE 4/2014				-4,8	-3,0	-2,2	-1,2
PE 4/2015					-2,3	-1,7	-0,9
Déficit observado	-12,5	-8,0	-5,7	-3,9			
DEUDA PÚBLICA	109,3	120,2	120,0	107,5			

PE xx/xxx: Programa de Estabilidad mes/año de aprobación.

Fuente: Comisión Europea y Eurostat.

Además de la ampliación de los plazos de las estrategias estatales de consolidación fiscal, la Comisión Europea en enero de 2015⁶ propuso hacer una lectura menos rígida de las reglas fiscales contenidas en el PEC para permitir una cierta holgura fiscal a los Estados miembros, siempre que las desviaciones de los objetivos vayan orientadas a estimular la inversión pública en sectores estratégicos y a realizar reformas estructurales. Asimismo, establece una serie de pautas para tener en cuenta de manera más precisa la posición cíclica de cada Estado a la hora de fijar su senda de ajuste fiscal a medio plazo.

No obstante, se trata de un replanteamiento que se queda muy corto, dadas las necesidades de impulso fiscal en la Eurozona en general y en los Estados más endeudados, en particular. Sólo se permite la desviación temporal de la senda de ajuste fiscal como consecuencia de la realización de inversiones públicas en el marco de proyectos cofinanciados por la Unión Europea y, en el caso de reformas estructurales, como la reforma del sistema de pensiones, cuando sean de envergadura, tengan un impacto positivo a largo plazo sobre las finanzas públicas y se desarrollen completamente.

Pero es que además, sólo se podrán beneficiar de estas cláusulas relativamente más permisivas los Estados que se encuentren en la vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es decir, que no son aplicables a aquellos que tengan un déficit superior al 3,0 por 100 del PIB, que son precisamente los que más necesitan estimular su economía dada su posición cíclica. Con datos de 2014, esta condición excluye de su aplicación a nueve de los diecinueve Estados de la Eurozona, incluida España, que continúan en la vertiente correctiva del PEC. El CES considera, en cambio, que la aplicación de estas disposiciones más flexibles debiera extenderse también a los países sujetos a la vertiente correctiva del PEC para reforzar sus posibilidades de movilizar inversión pública hacia proyectos clave para el crecimiento y el empleo.

La única cláusula de flexibilidad introducida en el PEC aplicable a todos los Estados con independencia de la magnitud de sus desequilibrios fiscales se refiere a las aportaciones que los Estados realicen al Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE), que se analizará a continuación. Tanto en la vertiente preventiva como en la correctiva del PEC, las contribuciones de los Estados miembros o de bancos nacionales de fomento al FEIE o a plataformas de inversión temáticas o plurinacionales creadas para la ejecución del Plan de Inversiones, se considerarán acciones puntuales y, por tanto, no se tendrán en cuenta a la hora de fijar y evaluar el cumplimiento de la senda de

⁶ COM (2015) 12 final, *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*.

consolidación fiscal en los Estados miembros, una regla que el CES no puede sino valorar positivamente.

EL FONDO EUROPEO DE INVERSIONES ESTRATÉGICAS

El desplome del volumen de inversiones públicas y privadas en la Unión Europea, como consecuencia de las limitaciones presupuestarias de los Estados y del elevado endeudamiento privado, sobre todo en los países más afectados por la crisis, y el impacto negativo que ello supone para la recuperación económica, la creación de empleo y las perspectivas de crecimiento a largo plazo y la competitividad, se ha convertido en una preocupación central de la Unión Europea.

Así, el ejecutivo comunitario desde 2012 está tratando de articular una política común de impulso de la inversión a gran escala en la Unión Europea. Esta fue la idea del Pacto por el Crecimiento y el Empleo de 2012, que pretendía movilizar 120.000 millones de euros para apoyar medidas de crecimiento de efecto rápido, pero que finalmente no ha llegado a materializarse en dotaciones presupuestarias adicionales. Por el momento, el apoyo adicional de la Unión Europea a la inversión y la creación de empleo se ha limitado a la reprogramación de fondos europeos y a la reducción de las necesidades de cofinanciación de algunos Estados para lograr el máximo aprovechamiento de los fondos estructurales.

El escaso éxito de la iniciativa de 2012 llevó al Presidente de la Comisión en julio de 2014 a plantear una serie de directrices para lograr la movilización de hasta 300.000 millones de euros de inversión pública y privada durante un periodo de tres años, propuesta que se dio en llamar *Plan Juncker*. Esta propuesta cristalizó en noviembre en una Comunicación de la Comisión titulada “Un plan de inversiones para Europa”⁷, en la que se contemplaba la creación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE), de un portal transparente de proyectos de inversión a escala de la Unión (Portal Europeo de Proyectos de Inversión) y de un centro de asesoramiento de inversiones (Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión), así como la supresión de obstáculos a la inversión y la mejora del marco normativo.

Pero no ha sido hasta junio de 2015 cuando se ha aprobado el Reglamento que ha dado efectividad jurídica a esta propuesta⁸. Así, se ha creado el FEIE que, a través del Banco

⁷ COM (2014) 903 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. *Un plan de inversiones para Europa*.

⁸ Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2015. *Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1291/2013 y (UE) n° 1316/2013*

Europeo de Inversiones (BEI), pretende respaldar financieramente (mediante préstamos, capital y garantías) inversiones realizadas en la Unión o realizadas por entidades radicadas en la Unión con incidencia en el ámbito de aplicación de la Política Europea de Vecindad. El Fondo cuenta con una garantía europea inicial de 21.000 millones de euros con cargo al presupuesto de la Unión Europea (8.000 millones de euros consignados en el presupuesto de la Unión Europea en apoyo de una garantía de 16 000 millones de euros) y de las reservas del BEI (5.000 millones), que permitirá a este último conceder préstamos por valor de 61.000 millones de euros utilizando su modelo de negocio normal. Con este capital financiero inicial se pretende alentar la participación de inversores públicos y privados y multiplicar por cinco la inversión en tres años, estimándose al final un total de 315.000 millones de euros.

El FEIE tiene una doble finalidad. Por un lado, se pretende respaldar con la garantía Unión Europea inversiones de largo plazo en sectores estratégicos y, por otro lado, facilitar el acceso a la financiación de riesgo a las Pymes y a las entidades de mediana capitalización (hasta 3.000 empleados). El respaldo del FEIE debe respetar el criterio de “adicionalidad”, es decir, debe apoyar operaciones que subsanen las disfunciones del mercado financiero o situaciones de inversión subóptimas, por tratarse de proyectos con perfiles de riesgo elevado, a las que los instrumentos financieros existentes no pueden dar respuesta. Además, no se establecen límites en cuanto a la dimensión de los proyectos. El Fondo pretende movilizar la financiación pública, en particular la financiación a cargo del presupuesto de la UE, para atraer la inversión privada, por lo que se permite compatibilizar el apoyo del FEIE con cualquier otro tipo de financiación de la Unión. En cuanto a la distribución del FEIE, no se establecen asignaciones sectoriales o territoriales previas, aunque el Comité de Dirección podrá establecer límites indicativos de diversificación geográfica y sectorial.

El Comité de Dirección del FEIE, formado por tres miembros de la Comisión y uno del BEI, determinará la orientación estratégica del fondo y su perfil de riesgo, así como las políticas y los procedimientos operativos, y las normas aplicables a las operaciones efectuadas con las plataformas de inversión y los bancos nacionales de fomento.

Por su parte, el Comité de Inversiones del FEIE, formado por ocho expertos independientes y el Director General, se encargará de evaluar los proyectos de inversión, aprobar el apoyo de la garantía de la UE, así como las operaciones con las plataformas de inversión y los bancos nacionales de fomento. Para realizar la evaluación de los proyectos, el Comité de Inversiones deberá tener en cuenta una serie pormenorizada de indicadores cuantitativos y cualitativos que ha establecido la Comisión mediante un reglamento delegado, para discriminar los proyectos elegibles en función de cuatro *pilares* que se evaluarán de forma independiente: 1) su contribución a

los objetivos estratégicos de la UE, 2) la calidad y viabilidad del proyecto; 3) la contribución técnica y financiera del BEI y el FEIE; y 4) y aspectos complementarios, como la adicionalidad, el entorno macroeconómico de la inversión, el efecto multiplicador previsto o la financiación privada obtenida. En el cuadro 2 se exponen detalladamente los indicadores de cada uno de los cuatro pilares.

CUADRO 2

CUADRO DE INDICADORES PARA LA SELECCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL FEIE

1. Contribución a los objetivos estratégicos del FEIE	a) I+D+i	<ul style="list-style-type: none"> * Proyectos acordes con el Horizonte 2020 * Infraestructuras de investigación * Proyectos y programas de demostración y desarrollo de infraestructuras, tecnologías y procesos conexos * Ayuda a las universidades, incluida la colaboración con la industria * Transferencia de conocimientos y tecnología
	b) Energía y clima	<ul style="list-style-type: none"> * Expansión de las energías renovables * Eficiencia energética y ahorro de energía (gestión de la demanda y rehabilitación de edificios) * Desarrollo y modernización de infraestructuras energéticas
	c) Transporte	<ul style="list-style-type: none"> * Proyectos y prioridades horizontales admisibles por la normativa de la Red transeuropea de transporte * Proyectos de movilidad urbana inteligente y sostenible * Proyectos que conecten nodos con infraestructuras de RTE-T
	d) Ayuda financiera para empresas y entidades de menos de 3000 empleados	<ul style="list-style-type: none"> * Aportación de capital de explotación e inversiones * Aportación de financiación de riesgo en fases de lanzamiento y expansión empresarial en sectores innovadores y sostenibles
	e) TIC	<ul style="list-style-type: none"> * Contenidos digitales * Servicios digitales * Infraestructura de telecomunicaciones de alta velocidad * Red de banda ancha
	f) Eficiencia medioambiental y en el uso de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> * Proyectos e infraestructuras en el ámbito de la protección y la gestión del medio ambiente * Fortalecimiento de los servicios de ecosistemas * Desarrollo urbano y rural sostenible * Acciones en relación con el cambio climático
	g) Capital humano, cultura y salud	<ul style="list-style-type: none"> * Educación y formación * Industrias culturales y creativas * Soluciones sanitarias innovadoras * Nuevos medicamentos eficaces * Infraestructuras sociales y economía social y solidaria * Turismo
2. Calidad y viabilidad del proyecto	1. Crecimiento	<p><i>TIR considerando costes y beneficios socioeconómicos, incluyendo efectos indirectos como:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Incidencia sobre la I+D+i * Beneficios climáticos a largo plazo * Efectos sobre el mercado de trabajo * Efectos medioambientales negativos
	2. Capacidad del promotor	<p><i>Juicio cualitativo sobre la capacidad financiera para realizar el proyecto en tiempo y de forma eficiente, teniendo en cuenta:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Contexto institucional y asistencia técnica necesaria * Criterios de prioridad * Capacidades de realización y de control de los proyectos * Sistemas de seguimiento y control * Gestión de las exigencias en materia de medio ambiente, competencia y contratación pública
	3. Sostenibilidad	<p><i>Evaluación de la sostenibilidad en términos medioambientales y sociales conforme al manual de buenas prácticas del BEI</i></p>
	4. Empleo	<p><i>Evaluación del empleo necesario durante la puesta en marcha y durante la fase de explotación del proyecto</i></p>
3. Contribución técnica y financiera del BEI y el FEIE	1. Contribución financiera	Mejora de las condiciones de financiación de la contraparte con respecto a otras fuentes de financiación (reducción de tipos de interés y/o ampliación de plazos de vencimiento)
	2. Facilitación financiera	<ul style="list-style-type: none"> * Aumentos de eficiencia del apoyo prestado por otras partes interesadas * Obtención de recursos de terceros, en particular del sector privado * Envío de señales a otros prestamistas
	3. Contribución y asesoramiento del BEI	Prestación de servicios no financieros en forma de aportaciones de expertos o transferencia de conocimientos para facilitar la aplicación de los proyectos y reforzar la capacidad institucional. Asesoramiento sobre estructuración financiera
4. Indicadores complementarios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adicionalidad 2. Indicadores macroeconómicos donde se enmarca el proyecto para evaluar el impacto potencial sobre las disparidades económicas dentro de la Unión y el potencial de crecimiento a largo plazo <ul style="list-style-type: none"> * Situación de la inversión * Brecha de producción * Crecimiento del PIB potencial * Desempleo * Coste de financiación para las entidades no financieras 3. Efecto multiplicador previsto para la intervención del FEIE 4. Importe de la financiación privada obtenida 5. Cooperación con los bancos de fomento nacionales y apoyo a las plataformas de inversión 6. Cofinanciación con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 7. Cofinanciación con otros instrumentos de la UE 8. Ahorro energético realizado (para las operaciones pertinentes) 9. Indicador de acción por el clima (para las operaciones pertinentes) 	

Fuente: Reglamento delegado (UE) 2015/1558 de la Comisión de 22 de julio de 2015, por el que se complementa el Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de un cuadro de indicadores para la aplicación de la garantía UE.

Aunque el CES valora la creación del FEIE como un avance en la dirección de articular una política coordinada de impulso fiscal en la Unión Europea basada en inversiones estratégicas, considera que la medida llega con mucho retraso, lo que evidencia una vez más las debilidades de la Unión Europea para adoptar decisiones políticas conjuntas con la agilidad suficiente como responder con un mínimo de eficacia a los enormes retos que como área económica tiene planteados.

Además de lenta, esta respuesta europea a la crisis de demanda y de inversión es poco ambiciosa porque el presupuesto público europeo movilizado asciende tan solo a 8.000 millones de euros (0,06 por 100 del PIB de la UE), una cantidad insuficiente para servir de palanca a la inversión a gran escala. Es verdad que se anima a los diferentes Estados para que movilicen fondos públicos, a través de los bancos de fomento nacionales, para cofinanciar o cogarantizar inversiones del FEIE en sus territorios, pero las restricciones presupuestarias de buena parte de ellos limitan el potencial de esta vía de financiación pública, al menos en los Estados más endeudados. Esta insuficiencia de capital público implica que el grueso de la inversión apoyada por el FEIE tendrá que financiarse a través de entidades financieras privadas lo que, lógicamente, convierte al criterio de rentabilidad privada de la inversión en el principal argumento para la selección de los proyectos, quedando relegadas las consideraciones de rentabilidad colectiva, ya sean de índole social, medioambiental o de cohesión territorial.

De manera que, tal y como está planteado el FEIE, sin apenas recursos públicos y sin asignaciones sectoriales ni territoriales previas, existe un elevado riesgo de que beneficie fundamentalmente a las grandes empresas transnacionales (europeas o no) con mayor capacidad de financiación en los mercados, y que se concentren las inversiones en los territorios de la Unión Europea más desarrollados y con sectores públicos económicamente más fuertes, lo que en nada contribuye a la necesaria convergencia estructural en la Unión Europea, correlato necesario de una Europa que se piensa federal.

Dicho de otra forma, no parece que el FEIE pueda ser el instrumento más adecuado para propiciar el necesario impulso fiscal en los territorios donde la crisis económica y social es más profunda y que son, además, los que cuentan con menos margen presupuestario para apoyar, desde sus sectores públicos respectivos, los proyectos de inversión necesarios para fomentar el desarrollo sostenible de sus economías, máxime teniendo en cuenta los problemas de financiación por los que atraviesan sus sectores productivos más ligados al territorio y con mayor capacidad para generar empleo.

En este sentido, sería deseable que tanto desde la Comisión Europea, a través del nuevo Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión, como desde las Administraciones públicas de los Estados miembros, particularmente de los que tienen más problemas

para financiarse en los mercados en el sur y este de Europa, se realizara un esfuerzo para dar a conocer a los potenciales inversores públicos y privados del país respectivo las oportunidades que plantea este Fondo, así como para asesorar, capacitar técnicamente, atraer financiación y coordinar las distintas iniciativas en torno a proyectos de inversión público-privados de carácter estratégico para sus respectivas economías susceptibles de recibir el respaldo del FEIE.

Finalmente, el hecho de que la vigencia del Fondo sea en principio de tan solo tres años, hasta 2018, momento en el que está previsto realizar una evaluación para decidir su mantenimiento, modificación o terminación, suscita la preocupación por la falta de herramientas consolidadas en la Unión Europea que, con visión de largo plazo, puedan hacer frente de manera automática a futuras crisis de demanda e inversión como la actual.

4. ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA A LARGO PLAZO: AVANCES Y RETOS PENDIENTES

4.1. Marco financiero integrado

Entre las conclusiones del Informe CES 3/2012, se señalaba la necesidad de lograr un entramado regulatorio e institucional federal que garantizase la estabilidad financiera de la Eurozona, evitase o minimizase el coste de las quiebras bancarias e implicase un mayor control democrático sobre los fondos especulativos y los paraísos fiscales. Posteriormente, el Informe CES 1/2014 dio cuenta, en este sentido, de algunos compromisos en el ámbito de la Unión Bancaria, pero también señaló que el avance era lento y criticó que el plazo previsto dado no sería hasta diez años después cuando todos sus elementos estuviesen plenamente en marcha.

Ahora bien, desde entonces se han producido nuevos desarrollos en el marco de la Unión Bancaria que suponen un paso importante, aunque resulta incompleto. De hecho, la primera fase de la nueva hoja de ruta planteada en el “Informe de los cinco presidentes⁹”, plantea directamente medidas concretas en los aspectos pendientes para alcanzar la Unión Bancaria y da un paso más al avanzar el desarrollo de la Unión de los Mercados de Capitales.

4.1.1. Unión Bancaria

El proyecto de Unión Bancaria fue lanzado en 2012 como un mecanismo a medio plazo para acabar con la fragmentación financiera y romper el círculo vicioso entre deuda soberana y bancaria en la zona euro. El Informe CES 1/2014 valoró positivamente los

⁹ J-C Juncker, *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea*, de 22 de junio de 2015.

acuerdos alcanzados sobre la definición de una autoridad común de supervisión bancaria, asumida por el BCE, y sobre el objetivo de contar con un Fondo de garantía de depósitos común, pero también señaló que quedaban muchos aspectos por definir y que el objetivo de la Unión Bancaria se vislumbraba lejano.

Sin embargo, dos años después, se constata un mayor avance con la puesta en marcha efectiva de algunos de estos mecanismos, gracias al esfuerzo en lograr consensos entre los Estados miembros y aunar posturas inicialmente encontradas primando el interés general. El resultado se ha plasmado en un trabajo legislativo muy intenso en estos dos años, que ha permitido acordar un marco razonable de supervisión y resolución bancaria centralizado a nivel europeo. Así, se ha puesto en marcha el mecanismo único de supervisión y el mecanismo único de resolución y se ha aprobado un paquete de regulación financiera común para todos los Estados miembros. De hecho, se continúa trabajando en los desarrollos pendientes con el objetivo de completar la Unión Bancaria a mediados de 2017. Este plazo ha sido reconocido explícitamente por las instituciones comunitarias en el reciente “Informe de los cinco presidentes”, que plantea una nueva hoja de ruta para avanzar en la Unión Económica y Monetaria y que, en su primera fase, entre julio de 2015 y junio de 2017, tiene como objetivo alcanzar la Unión Bancaria.

No obstante, y a pesar de estos desarrollos, algunos elementos del Mecanismo Único de Resolución requieren de un mayor plazo de tiempo para su implantación y sigue estando pendiente el establecimiento de un sistema común de cobertura de depósitos, sobre el que todavía se ha avanzado muy poco y no hay un acuerdo definitivo.

La configuración de la Unión Bancaria se apoya en tres pilares básicos sustentados sobre la base de un código normativo único: la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión, del Mecanismo Único de Resolución y el establecimiento de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

CÓDIGO NORMATIVO ÚNICO

La elaboración de un base regulatoria única constituye el eje central de la Unión Bancaria y de la regulación del sector financiero de la Unión Europea. Es un paquete de disposiciones legales armonizadas aplicables a todas las entidades financieras y a todos los productos financieros en la Unión Europea, orientadas a definir unas reglas comunes sobre requisitos de capital, reestructuración y recapitalización bancaria y esquemas de cobertura de depósitos.

En primer lugar, en junio de 2013 se aprobaron dos disposiciones relativas a los requisitos prudenciales de capital aplicables a los bancos: la IV Directiva y el

Reglamento sobre requisitos de capital¹⁰, aunque la aplicación efectiva de ambos textos se estableció a partir del 1 de enero de 2014, lo que suponía que la transposición de la Directiva por parte de los Estados miembros debería hacerse como tarde a finales de 2013. El Reglamento, por su parte, implicaba obligatoriedad desde el momento de su entrada en vigor.

El objetivo de ambas normas era reducir la probabilidad de quiebra bancaria. A pesar de haber conseguido establecer reglas comunes al respecto, se ha dejado cierto margen de discrecionalidad para su aplicación por los Estados miembros, especialmente, en lo relacionado con la calidad y composición del capital de los bancos (requisitos mínimos de fondos propios y pasivos exigibles para cada institución en función de su tamaño, modelo de negocio y riesgo).

En segundo lugar, en abril de 2014 se aprobó también una Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos, que entró en vigor en junio de 2014¹¹. El objetivo era mejorar y unificar la normativa existente sobre la protección de los depositantes en casos de quiebra bancaria y prevenir retiradas de depósitos provocadas por el pánico en caso de insolvencia de un banco. El plazo de transposición de esta Directiva finalizaba el pasado 3 de julio de 2015, aunque a algunos Estados miembros se les amplió el plazo por considerar que la trasposición realizada había sido incompleta. Hasta noviembre, diez Estados miembros habían incorporado totalmente la Directiva a su derecho nacional y otros cuatro habían optado por una transposición de medidas parciales, pero aún quedan otros catorce Estados miembros que no han avanzado al respecto y sobre los que la Comisión ha anunciado que adoptará nuevas medidas.

Y finalmente, en mayo de 2014 se aprobó la Directiva sobre reestructuración y resoluciones bancarias¹², que entró en vigor el 1 de enero de 2015, a excepción de los procedimientos de recapitalización interna establecidos que serían aplicables a partir de 2016. Esta norma persigue que, si no se consigue evitar la quiebra bancaria, el coste de

¹⁰ Reglamento (UE) 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE.

¹¹ Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

¹² Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) 1093/2010 y (UE) 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.

la misma sea mínimo para el contribuyente, de forma que los acreedores privados respondan inicialmente. Los objetivos de la norma son compartir los riesgos con el sector privado, prevenir crisis bancarias y garantizar la resolución ordenada de los bancos en quiebra, minimizando sus repercusiones sobre la economía real y las finanzas públicas. De hecho, esta norma busca eliminar el círculo vicioso entre deuda bancaria y deuda pública.

El plazo para la transposición de esta Directiva finalizó el 31 de diciembre de 2014 (cuadro 3). Muchos Estados miembros no atendieron al plazo establecido y en enero de 2015 la Comisión Europea inició los procedimientos de infracción contra los Estados miembros que no lo habían cumplido. A finales de noviembre, dieciséis Estados miembros lo habían incorporado totalmente a su derecho nacional y otros cinco lo habían incorporado en normas parciales, pero todavía hay siete Estados miembros (República Checa, Italia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Rumanía y Suecia) que no lo han hecho y sobre los que la Comisión ha anunciado también que adoptará nuevas medidas.

CUADRO 3
AVANCE EN LA TRANSPOSICIÓN DEL “CÓDIGO NORMATIVO ÚNICO”

	Directiva 2013/36/UE Requisitos capital	Directiva 2014/49/UE Garantía de depósitos	Directiva 2014/59/UE Reestructuración y resolución entidades
Plazo de transposición	31/12/2013	03/07/2015 ¹	31/12/2014
Alemania	x	x	x
Austria	x	x	x
Bélgica	x		x
Bulgaria ¹	x	x	x
Chipre	x		x
Croacia	x	x	x
Dinamarca	x	x	x
Eslovaquia ¹	x	x	x
Eslovenia	x		x
España ¹	x	x	x
Estonia	x		x
Finlandia ¹	x	x	x
Francia	x	x	x
Grecia	x		x
Holanda	x		x
Hungría	x	x	x
Irlanda	x		x
Italia	x		
Letonia	x	x	x
Lituania	x		
Luxemburgo	x		
Malta	x		x
Polonia	x		
Portugal ¹	x	x	x
R. Checa	x	x	
Reino Unido	x	x	x
Rumanía	x		
Suecia	x		

¹ Para Bulgaria, Eslovaquia, España, Finlandia y Portugal, el plazo de transposición es el 31 de mayo de 2016.

Fuente: European Union law.

El 4 de noviembre de 2014 inició su actividad el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), primer pilar de la Unión Bancaria, con los objetivos de velar por la seguridad y la solidez del sistema bancario europeo y aumentar la integración y la estabilidad financieras en Europa. El MUS era una condición necesaria para poder avanzar en la Unión Bancaria, que ha permitido homogeneizar las condiciones de actuación de los bancos (requisitos de capital y solvencia) y contar con una calidad supervisora suficiente sin sesgos nacionales, asumible sin reservas por la comunidad inversora internacional.

El MUS no es la unificación de los supervisores en la zona euro sino que es un sistema integrado de supervisión bancaria sobre más de 6.000 bancos existentes en la eurozona¹³, que se desarrolla en dos niveles, de forma similar a lo que ocurre con la política monetaria, un nivel central, a cargo del BCE a través del nuevo Consejo de Supervisión y un nivel nacional que correspondería a las autoridades supervisoras nacionales. Como ya anticipó el CES en su anterior Informe, se había alcanzado un acuerdo para que el BCE asumiese la función de supervisor prudencial, que ha quedado configurada de la siguiente forma: el BCE supervisa directamente a 123 entidades de 18 países, las más grandes, consideradas “entidades de crédito significativas”, que suponen cerca del 84 por 100 del total de los activos bancarios en la zona euro, mientras que el resto de las entidades serán supervisadas por sus supervisores actuales, pero sometidas a las instrucciones y responsabilidad final del BCE¹⁴. De forma previa a su puesta en marcha, el BCE realizó un examen a la banca antes de asumir las funciones de supervisor único, para poder cuantificar y solventar, en su caso, los problemas heredados de la crisis¹⁵.

El nuevo mecanismo ha supuesto que el BCE absorba un poder muy significativo, en un marco complejo funcionalmente, separando las funciones de política monetaria y supervisión del BCE que, en la práctica, son funciones complementarias por el importante papel de los sistemas bancarios en la transmisión de la política monetaria. De hecho, continua el debate acerca de si el supervisor bancario debería ser una figura independiente del BCE, planteamiento que reclama Alemania, pero que supondría reformar los Tratados, lo cual es algo que los Estados miembros prefieren evitar.

¹³ En principio, el MUS abarca la zona euro, pero podría extenderse a aquellos países de la Unión Europea que decidiesen acogerse al mismo.

¹⁴ De hecho, de acuerdo con el marco jurídico establecido para el MUS, el BCE podría decidir en cualquier momento asumir la responsabilidad de supervisión sobre estas otras entidades.

¹⁵ Los bancos que mostraron necesidades de capital según los ejercicios del BCE debían cubrirlas a lo largo del primer semestre de 2015, como así hicieron.

No obstante, y sin obviar el impulso que ha supuesto para la Unión Bancaria la puesta en marcha del MUS, también hay que señalar el alcance limitado de la supervisión única y los elementos que quedan pendientes en su diseño para funcionar plenamente, como la necesidad de definir y precisar la cobertura y poderes de dicha supervisión. Y ello porque como ya anticipó el CES en su Informe anterior, el hecho de dejar fuera de su influencia, y por tanto de su supervisión, a entidades más pequeñas, pero no por ello menos importantes, puede suponer un riesgo en caso de problemas en el sistema bancario de algún Estado miembro. A este respecto, llama la atención, por ejemplo, que las cajas de ahorro alemanas han quedado fuera del ámbito de supervisión directa del BCE, dado que el tamaño individual no cumple con los requisitos definidos para ser consideradas entidades grandes pero, en conjunto, sí pueden suponer un riesgo al concentrar en torno al 20 por 100 de los activos del sistema financiero alemán.

MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

En 2015 entró en funcionamiento el Mecanismo Único de Resolución (MUR), que constituye el segundo pilar de la Unión Bancaria. Está configurado como un sistema integrado de autoridades nacionales de resolución, liderado por la Junta Única de Resolución, que actúa como autoridad común.

El objetivo de este nuevo mecanismo es garantizar que las quiebras bancarias que puedan suceder en un futuro se gestionen de forma eficiente, con costes mínimos para el contribuyente y la economía real a través de una política de resolución eficaz. Este marco de resolución común de crisis bancarias se apoya en la Directiva sobre reestructuración y resoluciones bancarias, citada anteriormente, y en la que se definen los principios básicos para gestionar los problemas de viabilidad de los bancos.

Inicialmente, en junio de 2012, cuando se planteó avanzar en la Unión Bancaria, se propuso que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) podría utilizarse para recapitalizar directamente a los bancos. Dicha propuesta generó un gran debate en los Estados miembros con posturas muy diferentes dado el impacto presupuestario que podrían tener las crisis bancarias futuras. Pero sí hubo un convencimiento de que era necesario contar con un mecanismo concreto, dotado de capacidad financiera suficiente, para poder abordar procesos de resolución bancaria en caso necesario y sin coste para las finanzas públicas, lo que contribuiría a eliminar el círculo vicioso entre riesgo bancario y riesgo soberano y a avanzar en la Unión Bancaria.

Sin embargo, el MUR no estuvo plenamente operativo hasta la puesta en marcha del Fondo Único de Resolución, que es el respaldo financiero común y que entró en funcionamiento el 1 de enero de 2016. De hecho, precisamente este Fondo, que se nutriría de aportaciones nacionales, inicialmente, en un horizonte de 10 años, ha sido el centro de gran parte de los debates entre los Estados miembros al respecto del MUR.

Más en concreto, las diferentes posturas tenían que ver con la definición de mecanismos transitorios en el caso de que el Fondo necesitase recursos antes de completar su dotación, diez años después, con la posibilidad de recurrir al MEDE para recapitalizaciones directas de los bancos o con el grado de mutualización del riesgo asumido, entre otros aspectos. Todo ello, además, sustentado en que algunos Estados miembros consideraban que era necesaria una reforma de los Tratados para incluir estos elementos.

Finalmente, y gracias a los esfuerzos del Parlamento Europeo en la negociación, fue posible articular la aportación y uso del Fondo por la vía de un Acuerdo Intergubernamental, que recogiese los términos acordados bajo consenso, al margen de los Tratados. Este acuerdo fue firmado el 21 de mayo de 2014 por todos los Estados miembros, excepto Suecia y Reino Unido. En él se estableció la dotación del Fondo con 55.000 millones de euros (el 1 por 100 de los depósitos garantizados), en base a la contribución de los bancos a lo largo de ocho años, dos menos que el plan inicial, al final de los cuales existiría una mutualización plena. Esta mutualización no fue posible desde el principio pero sí será progresiva y más acelerada, el primer año alcanzará el 40 por 100, el 60 por 100 el segundo y el 70 por 100 el tercero. Además, se recogía que el Fondo podría captar deuda en el mercado. La fecha límite para ratificar este Acuerdo era el 30 de noviembre de 2015, de forma que el 1 de enero de 2016 estuviese listo para iniciar su andadura¹⁶. A la fecha, tan sólo queda pendiente la ratificación del Acuerdo por parte de Luxemburgo.

A partir de ese momento también entra en vigor el “bail-in” o mecanismo de recapitalización interna¹⁷, que implica que, en caso de resolución de una entidad en quiebra, los acreedores y los accionistas deben asumir gran parte de los costes, como mínimo por un valor del 8 por 100 de los pasivos. Solo después se podrá recurrir al Fondo Único de Resolución, con un límite del 5 por 100 de los pasivos de la entidad.

Durante la puesta en marcha del MUR, la atención se ha centrado más en determinar quién asume las pérdidas que en definir todos los mecanismos comunes necesarios para disponer de un MUR eficaz y esto ralentiza su plena aplicación. A este respecto, está pendiente de crear algún mecanismo puente hasta que el Fondo esté completamente dotado en 2023, que permita en caso necesario contribuir al coste de los procesos de resolución. E igualmente, está pendiente definir algún mecanismo de respaldo público

¹⁶ Está establecido que entrará en vigor el primer día del segundo mes tras la ratificación por parte de los Estados miembros que representen un 90 por 100 del voto ponderado de los Estados participantes del MUS y MUR; pero nunca antes del 1 de enero de 2016

¹⁷ Este mecanismo está definido de forma explícita en la Directiva sobre reestructuración y resoluciones bancarias.

europeo, “backstop fiscal”, para el caso en que una vez que el Fondo esté dotado, y ocurra una situación de extrema necesidad (crisis sistémica), los mecanismos disponibles no resulten suficientes. En este caso, sería una opción de último recurso con el objetivo de preservar la estabilidad financiera, de carácter temporal y limitado en el tiempo.

SISTEMA EUROPEO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

Entre las cuestiones pendientes en el ámbito de la Unión Bancaria está la definición de un fondo común de garantía de depósitos, que constituye el tercer pilar de la misma. En su anterior Informe, el CES ya valoraba positivamente la puesta en marcha de un sistema común de garantía de depósitos sobre la que, sin embargo, se ha avanzado muy poco.

De hecho, se habían planteado algunos aspectos que deberían formar parte del diseño de este sistema, como la cuantía de la cobertura, el momento del devengo, las contribuciones bancarias al mismo o la relación entre el fondo común y los fondos de garantía de depósitos nacionales en caso de insuficiencia de uno de ellos.

Pero fue en noviembre de 2015 cuando la Comisión Europea presentó una propuesta concreta sobre la creación de un sistema europeo de garantía de depósitos, que se desarrollaría en tres fases progresivamente hasta 2024, al final de las cuales el sistema estaría completo¹⁸. La base del nuevo diseño se apoya sobre el sistema actual de fondos de garantía de depósitos en los Estados miembros, de forma que los depositantes tengan garantizado un nivel de protección de 100.000 euros y en el que las contribuciones bancarias al sistema común puedan deducirse de las realizadas a los fondos de garantía nacionales. Dichas contribuciones se ponderarán en función del perfil de riesgo de la entidad. En una primera fase, hasta 2020, el sistema funcionaría como un reaseguro, de forma que los fondos de garantía de depósitos nacionales solo podrían recurrir a éste cuando hubiesen agotado sus recursos propios y los fondos proporcionados solo alcanzarían un determinado nivel. En una segunda fase, el sistema se mutualizaría progresivamente, estableciendo un sistema de coaseguro, lo que en la práctica significaría que se podría recurrir al sistema europeo de garantía en paralelo al sistema nacional. Finalmente, en 2024, se alcanzaría el grado de mutualización máxima y el sistema europeo de garantía de depósitos aseguraría plenamente los sistemas nacionales

No obstante, esta propuesta tan sólo abre el debate al respecto de cómo debería configurarse un esquema de garantía de depósitos, ya que todavía no cuenta con el

¹⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme y Comisión Europea, *Towards the completion of the Banking Unión*, COM (2015) 587, 24 de noviembre de 2015.

respaldo de todos los Estados miembros. De nuevo la postura alemana es bastante crítica al respecto de este sistema, principalmente por el grado de mutualización asumible en un contexto en el que los riesgos no son iguales entre los sistemas financieros de los distintos países. Para contrarrestar esto, la propuesta incluye exigencias de un mayor compromiso por parte de los Estados miembros en el cumplimiento de la legislación con el fin de reducir los riesgos y garantizar la igualdad de condiciones en la Unión Bancaria.

4.1.2. Unión de los Mercados de Capitales

La Unión del Mercado de Capitales constituye el segundo paso en el logro de un marco financiero integrado en la UEM una vez que se ha avanzado en la Unión Bancaria.

Si bien la libre circulación de capitales entre los Estados miembros de la Unión Europea es un principio cuyo origen se remonta a los Tratados constitutivos y resulta fundamental para el adecuado funcionamiento del mercado único, los mercados financieros entre las distintas economías de la Unión no están integrados. Este es precisamente el objetivo de la Unión del Mercado de Capitales: establecer un mercado financiero integrado con el fin de aumentar la diversificación de las fuentes de financiación empresarial, que favorezca el crecimiento y la creación de empleo y ofrezca oportunidades de inversión adicionales a los ahorradores y una mayor rentabilidad de sus inversiones. Se busca reforzar el papel de los mercados de capitales en la financiación de la inversión en la Unión sin obviar el papel fundamental que también desempeña la financiación bancaria. De hecho, supone un cambio estructural significativo para el sistema financiero europeo que, tradicionalmente, ha sido muy dependiente de la financiación bancaria y en el que ahora se busca aumentar el peso de otras fuentes de financiación alternativas como los mercados de capitales, el capital riesgo, la microfinanciación colectiva o el sector de gestión de activos.

La Unión del Mercado de Capitales aparece de nuevo así entre los planteamientos para avanzar hacia la Unión Económica y Monetaria con la idea de aprovechar este contexto para profundizar en los objetivos que permitan lograr el mercado único. Pero a diferencia de otros objetivos, este proyecto no sólo alcanza a los países que forman parte de la zona euro sino que abarca a todos los Estados miembros de la Unión Europea.

Pero aún es un proyecto que se encuentra en una etapa inicial. En febrero de 2015, la Comisión Europea presentó el Libro Verde sobre la Unión de los Mercados de Capitales¹⁹ y lanzó una consulta pública sobre las medidas necesarias para desbloquear

¹⁹ Comisión Europea, *Libro Verde Construir una Unión de los Mercados de Capitales*, COM (2015) 63 final, de 18 de febrero.

las inversiones en la Unión Europea y crear un mercado único de capitales así como consultas individuales en relación con la Directiva sobre el folleto y la titulización de activos. Como respuesta recibió contribuciones del sector privado, en concreto del sector financiero, empresas e inversores, de instituciones como los Parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo y el Consejo, de los interlocutores sociales CES y BUSINESS EUROPE y de los ciudadanos, que respaldaban mayoritariamente dicho objetivo. Las respuestas pusieron de manifiesto que un mercado único de capitales propiciaría una mayor distribución de riesgos a nivel transfronterizo, crearía mercados más profundos y más líquidos y diversificaría las fuentes de financiación de la economía. Tras dicha consulta se celebró una conferencia de alto nivel el 8 de junio de 2015.

Como consecuencia de ambas acciones, en septiembre de 2015, la Comisión Europea presentó un Plan de Acción²⁰ para poder avanzar en la Unión del Mercado de Capitales, poner fin a la fragmentación y lograr un sistema financiero integrado, definiendo tres objetivos claros: mejorar el acceso a la financiación, en especial para las pymes y los proyectos de infraestructuras; fomentar la diversificación de las fuentes de financiación, ya iniciada con algunos productos como los fondos de inversión, seguros, pensiones, capital riesgo, entre otros; y mejorar la eficiencia de los mercados centrandolo en los intermediarios, las infraestructuras de mercado y el marco legal referente al gobierno corporativo, las leyes de insolvencia y la política impositiva. Se establecieron líneas de actuación sobre la base de cuatro principios clave:

1. Crear más oportunidades para los inversores, movilizandolo mayor capital y canalizandolo hacia todas las empresas, incluidas las pymes, y los proyectos de infraestructuras que lo necesiten para expandirse y crear empleo.
2. Conectar financiación y economía real, dado que este proyecto beneficiará a los 28 Estados miembros, que saldrán beneficiados con la canalización de capitales e inversiones hacia sus proyectos.
3. Fomentar un sistema financiero más estable y capaz de enfrentar los riesgos de crisis financieras, reduciendo la exposición de los ciudadanos y empresas europeas a la eventual inestabilidad de los mercados financieros.
4. Profundizar en la integración financiera y aumentar la competencia. La Unión del Mercado de Capitales se debe traducir en una mayor distribución transfronteriza de los riesgos con mercados más líquidos, lo que permitirá avanzar en la integración financiera, abaratar costes y reforzar la competitividad europea.

²⁰ Comisión Europea (2015): *Action Plan on Building a Capital Markets Union*, COM (2015) 468, de 30 de septiembre.

Independientemente de que el objetivo de la Unión del Mercado de Capitales está orientado hacia 2019, el Plan de Acción define actuaciones a más corto plazo que se están poniendo en marcha. Entre ellas, el anuncio de un primer bloque de medidas normativas destinadas a reactivar la titulización de alta calidad estableciendo un marco reglamentario nuevo para las titulizaciones simples, transparentes y normalizadas, sujetas a control de supervisión y para las que se modificará su tratamiento a efectos de solvencia. También medidas en el ámbito de los seguros, con el objetivo de eliminar los obstáculos prudenciales para que las entidades aseguradoras puedan desempeñar un papel importante en la financiación de proyectos de infraestructuras. Al mismo tiempo, se han lanzado nuevas consultas públicas sobre los fondos de capital riesgo, los bonos garantizados y los efectos de la regulación financiera.

De hecho, el objetivo de lograr la Unión del Mercado de Capitales es en sí mismo un reto, dado que es un proceso complejo que incluye numerosas iniciativas y que en algunos casos supone cambios legislativos importantes.

No obstante, también hay elementos que han generado cierta inquietud en el momento de abordar una Unión de Mercado de Capitales y deben ser tratados con cautela. Es el caso del papel que pueda desempeñar la denominada “banca en la sombra” o “banca paralela” en esta nueva configuración de un mercado de capitales europeo. Este tipo de actividades de intermediación de crédito similares a las que realizan los bancos, pero realizadas por entidades no bancarias han alcanzado una dimensión importante en los sistemas financieros, permitiendo diversificar las fuentes de financiación, pero a su vez están sujetas a menor control regulatorio y normas menos estrictas que la banca tradicional, sobre todo ante los exigentes cambios regulatorios de control y supervisión surgidos a raíz de la crisis financiera. Así, cualquier deficiencia en la regulación o en la supervisión de estas actividades semejantes a las bancarias, pero no controladas como aquéllas, tiene un efecto potencial de contagio sobre el conjunto del sector financiero. Además, supone una desventaja competitiva importante para la actividad bancaria tradicional, que requiere articular mecanismos de diferenciación claros, sobre todo en términos de riesgos o, en cualquier caso, establecer requisitos homogéneos más exigentes de control y supervisión.

En este contexto, el objetivo de lograr una Unión del Mercado de Capitales podría llevar a pensar en que se busca también unificar en un solo conjunto la banca tradicional y la “banca en la sombra”. Sin embargo, en su esencia no son el mismo tipo de actividades y probablemente no tienen el mismo objetivo de captación de activos para ponerlos a disposición de la actividad productiva, sino que la “banca en la sombra” parece buscar rentabilidad por el uso de dichos recursos captados, no en si por la intermediación. En cualquier caso, a raíz de la crisis financiera, existe un consenso generalizado sobre el

hecho de que estas actividades deban ser transparentes y estar sujetas a una regulación apropiada.

Con el objetivo de prevenir situaciones de crisis, a finales de 2015 el Parlamento Europeo aprobó un Reglamento sobre la transparencia de las transacciones de valores de financiación²¹, cuyo objetivo era mejorar la transparencia de las operaciones de financiación de valores en el sector bancario en la sombra estableciendo normas que ayuden a identificar los riesgos asociados a dichas operaciones y la magnitud de los mismos.

4.2. Marco presupuestario integrado

Una de las principales razones de la profundidad y persistencia de la crisis en Europa se encuentra en el deficiente diseño de la Unión Monetaria. Una unión monetaria sin unión fiscal plantea serias dificultades a la hora de hacer frente a dos tipos de desequilibrios territoriales. Por una parte, los provocados por shocks asimétricos coyunturales, debido a la falta de mecanismos de estabilización fiscal federal en un contexto, además, de debilidad de otros mecanismos de ajuste, como la integración financiera o la movilidad laboral; y, por otra, los provocados por las diferencias estructurales o de competitividad entre los países miembros, debido a la imposibilidad de recurrir a la devaluación de la propia moneda y a la inexistencia de un presupuesto federal (o de inversiones federales) que ayuden a amortiguar estas divergencias.

Como ya ha defendido el CES, la unión fiscal de la zona euro debe sustentarse en dos grandes pilares: la integración presupuestaria federal y, como condición necesaria pero no suficiente, la disciplina presupuestaria de los Estados miembros.

MARCO DE GOBERNANZA PRESUPUESTARIA

Sin embargo, como se ha relatado en informes anteriores, hasta ahora los únicos avances significativos se han producido en el desarrollo de un marco de gobernanza fiscal común centrado en garantizar la disciplina presupuestaria de los Estados. En esta línea se situó la reforma en 2011 del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la aprobación en 2012 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria o Pacto fiscal, estableciéndose asimismo la obligación de trasladar las reglas fiscales europeas a los marcos normativos nacionales²².

²¹ Parlamento Europeo, *Reglamento (UE) 2015/2365 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre transparencia de las operaciones de financiación de valores y de reutilización y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012.*

²² En España, ha dado lugar a la reforma del artículo 135 de la Constitución, a la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y a la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad fiscal mediante la Ley Orgánica 6/2013.

Este entramado normativo, en el que se superponen reglas europeas y nacionales no siempre coherentes entre sí y basadas en metodologías muy sofisticadas, resulta tan complejo y poco transparente que dificulta su aplicabilidad y una adecuada rendición de cuentas, limitando con ello su eficacia y credibilidad, por lo que sería deseable, como se ha manifestado desde diversas instancias²³, que el marco de gobernanza fiscal se racionalizara y simplificara. Pero es que además, este esfuerzo en garantizar la disciplina fiscal a través de normas de obligado cumplimiento no ha eliminado el margen de discrecionalidad en su aplicación, en la que intervienen tanto la Comisión como el Consejo, así como los parlamentos nacionales por la vía de las transposiciones normativas. La flexibilización de la interpretación de las normas del PEC en el caso de rescates bancarios, inversiones estratégicas, ayuda a los refugiados o gastos militares ligado a conflictos bélicos, son buena muestra de ello.

Precisamente, la reciente creación de un *Consejo Fiscal Europeo Independiente*²⁴, en línea con las recomendaciones del “Informe de los cinco presidentes”, iría en la dirección de reforzar la capacidad de la Comisión en materia de supervisión fiscal multilateral. Concretamente, este Consejo consultivo de la Comisión tiene como funciones principales: 1) proporcionar a la Comisión una evaluación independiente sobre la aplicación del marco fiscal de la Unión (incluyendo la consistencia horizontal de las decisiones y los casos de grave incumplimiento de las reglas fiscales), así como hacer sugerencias sobre el desarrollo futuro del marco fiscal; 2) asesorar a la Comisión sobre la orientación fiscal adecuada de la Eurozona y la coherencia con la misma de los saldos fiscales nacionales; y 3) cooperar con las autoridades fiscales independientes nacionales.

Por último, y más allá del cumplimiento más o menos estricto de la disciplina presupuestaria en el nivel estatal, este marco normativo se ha mostrado ineficaz para lograr quebrar la dinámica de aumento de la deuda pública, crecimiento débil y elevadas tasas de desempleo en buena parte de los Estados y en la Eurozona en su conjunto, porque sigue sin haber un presupuesto común suficientemente potente como para suavizar las perturbaciones asimétricas, ni emisiones conjuntas de deuda que reduzcan las vulnerabilidades de las emisiones individuales ante procesos de pérdida de confianza.

²³ Véase la recomendación de la Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea, *Position paper on initiatives to strengthen the EU fiscal framework*, 5 noviembre 2015,

²⁴ Commission Decision C(2015) 8000 final, *Establishing an independent advisory European Fiscal Board*.

Así, a pesar de que reforzar el presupuesto comunitario y establecer algún mecanismo para mutualizar deuda pública sería lo razonable para propiciar la estabilización macroeconómica y la convergencia estructural en el seno de la Eurozona, desde el último informe del CES no sólo no se han producido avances en este ámbito sino que se ha cerrado *sine die* esta posibilidad. Concretamente, el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios (diciembre de 2014), creado en el contexto de las negociaciones del marco Financiero Plurianual 2014-2020, abre la puerta a explorar las vías para aumentar la autonomía tributaria de la Unión Europea, sustituyendo parcialmente el actual sistema de transferencias verticales por tributos genuinamente europeos (ya sean sobre las transacciones financieras, sobre las emisiones de CO₂, sobre el tráfico aéreo, o mediante la articulación de un Impuesto de Sociedades o un IVA europeo), pero eso sí, manteniendo inalterado el nivel de ingresos de la Unión Europea en el entorno del 1,0 por 100 del PIB. De hecho, el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 aprobado en 2013, no sólo no prevé un aumento de los ingresos de la Unión sino que implica un recorte presupuestario del 4,0 por 100 respecto al anterior²⁵.

En lo que atañe a la mutualización de deuda pública mediante la creación de un fondo de redención de deuda y la emisión de euroletras, a pesar de reconocerse ampliamente que es necesario para estabilizar los mercados de deuda, facilitar la transmisión de la política monetaria y promover la estabilidad y la integración financiera²⁶, no se prevé avanzar por el momento porque se quiere evitar a toda costa, lo mismo que con el resto de propuestas de integración presupuestaria, que las divergencias estructurales y fiscales en el seno de la Unión den lugar a una traslación del riesgo económico asociado a la emisión de deuda pública de los Estados que tienen peor posición fiscal a los que la tienen mejor (lo que se denomina *riesgo moral*), hasta el punto de que esta cuestión ha desaparecido de la hoja de ruta marcada por el “Informe de los cinco presidentes”.

FUNCIÓN DE ESTABILIZACIÓN PRESUPUESTARIA PARA LA EUROZONA

Así pues, en el terreno de la integración presupuestaria, sólo parece haberse alcanzado el compromiso por parte de las instituciones de la Unión de articular algún tipo de mecanismo de estabilización en la Eurozona que permita hacer frente a perturbaciones asimétricas coyunturales. Tanto el informe de los cuatro presidentes de 2012, como el

²⁵ Con precios de 2011, los compromisos totales de gasto, incluyendo las partidas encuadradas dentro y fuera del Marco Financiero Plurianual, ascendieron en 2007-2013 a 1.035.031 millones de euros (1,17 por 100 del PIB UE), mientras que en 2014-2020 se limitan a 996.782 millones de euros (1,04 por 100 del PIB UE). Fuente: *Comisión Europea*.

²⁶ Expert Group on Debt Redemption Fund and Eurobills. *Final Report*, 31 de marzo de 2014. Informe encargado por la Comisión, a propuesta del Parlamento.

reciente “Informe de los cinco presidentes” de junio de 2015, hacen suya esta idea, aunque este último supone un paso hacia atrás respecto al anterior, tanto en el calendario para alcanzarlos como en la ambición de los objetivos. Por un lado, considera que se trata de una meta a largo plazo, a alcanzar, en todo caso, antes de 2026, poniendo un mayor énfasis en la supeditación de cualquier avance en este ámbito al logro previo de un grado muy significativo de convergencia económica y de cumplimiento del marco de gobernanza fiscal. Por otro lado, de acuerdo con estos dos informes, este instrumento estabilizador debe diseñarse de manera que no genere transferencias permanentes o unidireccionales entre países (es decir, sin carácter redistributivo), que no debilite los incentivos para llevar a cabo reformas estructurales, que se pueda introducir en el marco de la Unión (o sea, que no requiera reformas en los tratados), y que no sea un mecanismo adicional de resolución de crisis, para lo que ya existe el MEDE, sino de prevención de futuras crisis.

Aunque esta idea tiene un largo recorrido, la propuesta de un *Cyclical Stabilisation Insurance Fund*, formulada por Enderlein *et al.* (Grupo Tomasso Padoa-Schioppa) en 2012 es probablemente, en el estadio actual, la que marca la línea a seguir. Se trataría de crear un fondo de transferencias (*rainy day fund*) de carácter estabilizador destinado a los países sometidos a un shock recesivo de carácter asimétrico, que se financiaría con las contribuciones de los países que se hallaran en una situación favorable en relación con el ciclo. Se trataría de un fondo de suma cero, puesto que el conjunto de las contribuciones positivas por parte de los países que atravesaran por una situación cíclica más favorable que la media sería equivalente a la suma de las cuantías recibidas por los países receptores del mismo (aquellos que padecieran el shock). También sería un fondo neutral entre países, puesto que la condición de contribuyentes y receptores no vendría determinada por el nivel del PIB per cápita, sino por su posición relativa en el ciclo económico, de manera que no daría lugar a pagos permanentes entre países, puesto que a lo largo del ciclo, todos los países deberían tener potencialmente las mismas posibilidades de recibir transferencias positivas o negativas.

Aunque el planteamiento teórico es relativamente sencillo, la concreción de este mecanismo suscita cuestiones sumamente complejas y controvertidas sobre distintos aspectos, tales como determinar la posición cíclica de cada país, el grado de condicionalidad de los recursos recibidos, la determinación de los países receptores y contribuyentes, o la toma en consideración o no del ciclo agregado de la zona euro, respecto a las cuales las respuestas pueden ser muy distintas, según la posición adoptada.

Enderlein *et al.* (2013) llevan a cabo un ejercicio de simulación sobre los efectos que hubiera tenido la introducción de un fondo de este tipo de un orden de magnitud del 1,0

por ciento del PIB durante el período 1999-2014. El punto que más dudas suscita es la utilización del *output gap* (diferencia entre el PIB observado y el PIB potencial) como medida para determinar la posición cíclica de cada país. En el caso de que las estimaciones del *output gap* fueran exactas, el impacto estabilizador del fondo alcanzaría un apreciable 40 por ciento (es decir, la desviación estándar del *output gap* se reduciría en un 40 por ciento como resultado de la aplicación del instrumento). Sin embargo, en la práctica, las estimaciones del *output gap* son muy deficientes. En el momento de aplicar el fondo se utilizarían unas cifras que deberían ajustarse posteriormente, lo que podría situar el impacto estabilizador real en torno al 15 por ciento, muy por debajo del 40 por ciento teórico. En definitiva, estas simulaciones confirman la eficacia potencial del fondo, aunque también plantean la necesidad de dar con medidas y estimaciones que reflejen de forma cabal la posición cíclica de los distintos países.

El “Informe de los cinco presidentes” sugiere que este mecanismo podría basarse en el FEIE como primer paso, mediante la determinación de un conjunto de fuentes de financiación y proyectos de inversión específicos de la Eurozona que se vayan activando con arreglo al ciclo económico. Sin embargo, como se explicó anteriormente, el FEIE en su diseño actual no contempla más que marginalmente²⁷ la posición cíclica de los Estados a la hora de seleccionar los proyectos de inversión susceptibles de recibir apoyo financiero. Además, este Fondo para inversiones no se ha planteado como herramienta permanente de gestión de la demanda, sino como una política coyuntural, con un periodo de vigencia de tan solo tres años, periodo tras el cual debe evaluarse en profundidad pudiendo desaparecer si se entiende que no está cumpliendo los objetivos marcados.

4.3. Marco integrado de la política económica y social

El CES, en sus anteriores informes, ha venido abogando por que, en términos generales, se intente lograr un mayor grado de coordinación y convergencia en el ámbito de la política económica y social para, en aras de alcanzar procesos de crecimiento económico sostenibles y equitativos, se eliminen o cuanto menos reduzcan las grandes diferencias que en términos de competitividad y cohesión social existen en el seno de la UEM. Para ello, el CES considera necesario que las políticas económicas y sociales que se implementen refuercen su coordinación y se orienten a profundizar el mercado único, preservando así el modelo social europeo.

²⁷ El contexto macroeconómico donde se enmarcan los proyectos de inversión constituye tan sólo uno de los indicadores complementarios que deben tenerse en cuenta en la selección de los proyectos. Véase cuadro 2 *supra*.

4.3.1 Refuerzo del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos y coordinación de las políticas económicas

En el ámbito de la vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos y riesgos asociados, de los nuevos instrumentos para ocuparse de los Estados miembros con dificultades financieras y de la coordinación de las políticas económicas, del Semestre Europeo y de las propuestas para intentar garantizar que las políticas de todos los Estados miembros sean analizadas y valoradas juntas se han producido ciertos avances.

Así, respecto al procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), que forma parte del paquete de seis medidas “*six-pack*”, que entró en vigor en diciembre de 2011, y que introdujo un sistema de supervisión de la política económica para prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros, con posibles efectos de contagio a otros Estados miembros, la Comisión Europea, desde la aprobación del último Informe del CES, decidió, en junio de 2014, tras la presentación de los programas nacionales de reforma, no emprender ningún procedimiento de desequilibrio excesivo con los tres únicos Estados miembros afectados por entonces, Croacia, Eslovenia e Italia.

Posteriormente, la Comisión dio a conocer el 26 de febrero de 2015 en un documento²⁸ los resultados de los exámenes exhaustivos para los Estados miembros en el contexto del Semestre Europeo 2015. En dicho documento la Comisión Europea manifiesta que se están corrigiendo en general los desequilibrios macroeconómicos, pero en algunos Estados miembros²⁹ persisten grandes riesgos. En efecto, la Comisión detectó desequilibrios macroeconómicos en dieciséis Estados miembros, cinco de ellos con desequilibrios excesivos (Bulgaria, Croacia, Francia, Italia y Portugal). Y en mayo de 2015 decidió de nuevo no recomendar al Consejo el inicio del procedimiento de desequilibrio excesivo contra estos países que contempla la posibilidad de llegar a imponer al Estado miembro una multa anual del 0,1 por 100 del PIB.

²⁸ Comisión Europea (2015), *Semestre Europeo 2015: evaluación de los retos de crecimiento, prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y resultados de los exámenes exhaustivos en virtud del Reglamento (UE) n° 1176/2011*, COM (2015) 85 final.

²⁹ En el caso de España, que abandonó en 2014 la “etiqueta” de desequilibrio excesivo, las conclusiones del examen exhaustivo recogidas por el documento eran las siguientes: “*España registra desequilibrios macroeconómicos que requieren medidas decididas y un seguimiento específico. España concluyó en 2014 el programa de asistencia financiera para la recapitalización de las entidades financieras y actualmente está sujeta a la supervisión posterior al programa y a la supervisión del Semestre Europeo. Pese a algunas mejoras en el reequilibrio de la balanza por cuenta corriente, los riesgos asociados a los elevados niveles de endeudamiento de los sectores público y privado y la muy negativa posición de la inversión internacional neta siguen mereciendo especial atención en un contexto de altísimo desempleo. La necesidad de medidas para reducir el riesgo de repercusiones negativas sobre la economía española y, dado su tamaño, de efectos secundarios negativos para la unión económica y monetaria, es especialmente importante.*”

El Semestre Europeo de 2015 adelantó por primera vez a febrero la publicación de los informes de los Estados miembros y a mayo la publicación de las propuestas de la Comisión de las recomendaciones específicas por país. Ello ha permitido un mayor margen para el diálogo con los Estados miembros. Pero más importante es que la Comisión, con vistas al Semestre Europeo 2016 y a la plena realización de la etapa 1 del “Informe de los cinco presidentes”, ha decidido establecer un procedimiento de desequilibrio macroeconómico reforzado que pretende, entre otros aspectos, referirse exclusivamente a cuestiones prioritarias clave de relevancia social y macroeconómica, aclarar los criterios que articulan su decisión, explicar mejor el vínculo entre la naturaleza de los desequilibrios y cómo se abordan en las recomendaciones específicas por cada país, para, en definitiva, establecer una mejor definición del reparto de tareas, responsabilidades y rendición de cuentas de todos los actores.

Este procedimiento de desequilibrio macroeconómico³⁰ seguirá fomentando las reformas adecuadas en los Estados miembros que acumulen amplios y continuos superávits de su balanza por cuenta corriente, tal y como viene propugnando el CES en sus dos anteriores Informes sobre la Gobernanza económica en la Unión Europea. No obstante, Alemania, que se encuentra en una situación de desequilibrio por exceso de superávit comercial, sigue, según la Comisión Europea³¹, sin mejorar de forma tangible dicho desequilibrio y sin dar una respuesta política suficiente. Por ello, la Comisión Europea debe examinar a los Estados miembros que registren de modo persistente elevados déficits por cuenta corriente, pero también asegurarse, de que en los Estados miembros que acumulan grandes superávits por cuenta corriente, se determinen y apliquen medidas concretas que contribuyan a fortalecer su demanda interna, y se garantice su cumplimiento, lo que contribuiría a dinamizar la economía europea en su conjunto.

Asimismo, y como se expone más adelante en este Informe con mayor profundidad, el procedimiento de desequilibrio macroeconómico presta una mayor atención a los aspectos sociales y el empleo. Así, la Comisión propuso en 2015 añadir tres indicadores (tasa de actividad, desempleo juvenil y desempleo de larga duración) a los once parámetros principales ya existentes de indicadores del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (cuadro 4). En los Informes por país también se presta, desde los realizados para 2015, una mayor atención a la equidad social. De hecho, la Comisión elaboró la primera evaluación de impacto social en el Memorando de Entendimiento

³⁰ Véase Comisión Europea (2015), *Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria*, COM (2015) 600 final, de 21 de octubre de 2015.

³¹ Comisión Europea (2015), *Semestre Europeo 2015: evaluación de los retos de crecimiento, prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y resultados de los exámenes exhaustivos en virtud del Reglamento (UE) n° 1176/2011*, COM (2015) 85 final.

griego y manifiesta la intención de proseguir con esta práctica en cualquier futuro programa europeo de apoyo a la estabilidad.

CUADRO 4

INDICADORES DEL PROCEDIMIENTO DE DESEQUILIBRIO MACROECONÓMICO

		Valores de referencia
Desequilibrios externos y competitividad	Saldo de la balanza por cuenta corriente en % del PIB (media de 3 años)	-4%/6%
	Posición de inversión internacional neta (% del PIB)	-35%
	Tipo de cambio real efectivo (TCRE) (42 países industrializados, defactor del PIB), variación porcentual (3 años)	±5% y ±11%
	Cuotas del mercado de exportación, variación porcentual (5 años)	-6%
	Costes laborales unitarios (CLU) nominales	9% y 12%
Desequilibrios internos	Precios de la vivienda deflactados (variación porcentual interanual)	6%
	Flujo de crédito al sector privado (consolidado en % del PIB)	14%
	Deuda del sector privado (consolidada, en % del PIB)	133%
	Deuda de las administraciones públicas, en % del PIB)	60%
	Tasa de desempleo, media de 3 años	10%
	Pasivos totales del sector financiero (variación porcentual interanual)	16,5%
3 nuevos indicadores	Variación tasa actividad (3 años)	-0,2%
	Variación tasa desempleo larga duración	0,5%
	Variación tasa desempleo juvenil	2%

Fuente: Comisión Europea.

4.3.2. Sistema de autoridades de competitividad para la zona del euro

Por otro lado, a la hora de abordar los posibles desequilibrios macroeconómicos, el “Informe de los cinco presidentes” recomienda y la Comisión propone la creación, por cada Estado miembro perteneciente a la zona euro, de un organismo nacional encargado de realizar un seguimiento de las políticas y de los resultados en materia de competitividad. Según dicho informe, esto contribuiría a impedir divergencias económicas y aumentaría la adhesión a las reformas necesarias a nivel nacional. El ámbito de aplicación de los aspectos de competitividad que se pretende que sean objeto de supervisión contemplaría un concepto global de la competitividad, incluida la evolución de los precios y la no relacionada con los precios. Asimismo, el informe establece que estas autoridades de competitividad deberán ser entidades independientes con el mandato de «evaluar si los salarios están evolucionando paralelamente a la productividad y establecer una comparación con la evolución observada en otros países de la zona del euro y en los principales socios comerciales comparables», como ya han acordado una gran mayoría de Estados miembros en el Pacto por el Euro Plus.

El informe y la Comisión también indican que el objetivo de las autoridades de competitividad no debe ser el de armonizar las prácticas y las instituciones encargadas

de la fijación de salarios de los distintos países, ni interferir en ellos o en el papel de los interlocutores sociales. Sin embargo, con carácter previo, manifiestan que las directrices de los consejos de competitividad, cuya estructura exacta sería decidida por cada Estado miembro sobre la base de un modelo común, sí que deben influir en los procesos de fijación de salarios.

En opinión del CES, esta prerrogativa de los consejos nacionales de competitividad choca con el modelo de determinación salarial del marco institucional español, en el que la negociación colectiva desempeña un papel primordial. Por ello, aunque la Comisión Europea manifieste que el objetivo de los consejos nacionales de competitividad no es interferir en los procesos de fijación de salarios, el CES quiere expresar una gran preocupación e inquietud porque finalmente dicha posibilidad se haga realidad. En todo caso, el CES considera que sería conveniente que los factores que influyen en la competitividad, entre los que se encuentran los salarios, sean abordados en el marco del diálogo social europeo.

4.3.3. Mercado interior europeo

El mercado interior europeo³² es un proceso dinámico que debe concluir en un mercado abierto, integrado y competitivo que estimule el crecimiento económico y beneficie directamente a trabajadores, empresarios y consumidores y usuarios.

El mercado interior europeo es un elemento esencial de la Unión Europea, que ha tenido y tiene una repercusión positiva en el crecimiento de la economía y del empleo. Gracias a él, los trabajadores, empresas, consumidores y usuarios de la Unión Europea se ven favorecidos por una mayor competitividad, mayor posibilidad de elección de una gama más amplia de bienes y servicios de calidad, garantías de seguridad y facilidad de movimientos. Y la fragmentación de este mercado impide la convergencia entre Estados miembros que se encuentran en posiciones cíclicas distintas y dificulta la implementación de políticas económicas coordinadas.

Entre los principales obstáculos que siguen limitando el desarrollo del mercado interior cabe destacar la carencia de un marco común en relación a la dimensión social, la fiscalidad, el fomento de la actividad empresarial, la innovación e investigación, la energía, los servicios financieros o la necesaria armonización de las normas de protección de los consumidores y usuarios. Además, también supone una restricción el hecho de que, a pesar de disponer de un marco regulador, sólido y amplio, hasta el momento, el mercado interior sigue sin prestar suficiente atención a los cambios sociales, económicos y de otra índole que acaecen en el seno de la Unión.

³² Véase Informe CES 2/2009, *Los retos del mercado interior europeo*, de octubre de 2009.

No obstante, las actuaciones concretas desarrolladas en el ámbito del mercado interior europeo, desde la aparición del anterior Informe del CES sobre la evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea, han sido numerosas dada la amplitud de aspectos que abarcan los objetivos de consolidar, profundizar y completar el mercado interior de la Unión Europea, de manera que las ventajas que aporta sean aprovechadas de manera equitativa.

En concreto, más allá del mencionado Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas y de iniciativas sectoriales pertinentes para el mercado único, se ha avanzado en ámbitos como:

- en septiembre de 2014, con la publicación de una Comunicación³³ sobre la economía circular que pretende garantizar la preservación de los recursos a la vez que fomentar la competitividad, la innovación y la creación de empleo mediante el diseño, la fabricación, la utilización, la reparación y el reciclaje de productos, así como con la gestión de residuos;
- en febrero de 2015, con la puesta en marcha de un plan para crear en Europa una Unión de la Energía con el objetivo de garantizar que los ciudadanos y las empresas de la Unión Europea tengan un suministro energético seguro, asequible y respetuoso con el clima;
- en mayo del mismo año, la Comisión Europea anunció la Estrategia para el Mercado Único Digital, destinada a responder a los retos de la economía digital;
- a mediados de junio, con la puesta en marcha de un plan de acción para un Impuesto de Sociedades más equitativo, más eficiente y más favorable para el crecimiento en la Unión Europea, que pretende, mediante una serie de iniciativas hacer frente a la elusión fiscal³⁴, garantizar unos ingresos sostenibles y reforzar el mercado único para que las empresas ya no puedan aprovecharse de las diferencias y lagunas jurídicas de los regímenes fiscales nacionales;
- en septiembre se publicó el mencionado plan de acción para la creación de la Unión de los Mercados de Capitales, con el objetivo de reducir los costes asociados a los préstamos, mejorar la financiación inicial y ampliar la base de inversores;

³³ Comisión Europea (2014), *Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa*, COM (2014), 398 final, de 25 de septiembre de 2014.

³⁴ Véase el apartado 4.3.4, Impuesto de sociedades europeo y lucha contra la elusión y el fraude fiscal, de este Informe.

- a mediados de octubre, la Comisión ha propuesto una nueva estrategia de comercio e inversión con el título “Comercio para todos: hacia una política de comercio e inversión más responsable”;
- y, a finales de 2015, la Comisión Europea seguía trabajando en el paquete sobre Movilidad Laboral, que incluirá acciones para apoyar los desplazamientos de trabajadores, una revisión de la directiva sobre los trabajadores desplazados y una propuesta para mejorar la coordinación de los sistemas de seguridad social en Europa.

Todo ello se enmarca en una hoja de ruta que, a finales de octubre de 2015, la Comisión Europea³⁵ estableció con el objetivo declarado de liberar todo el potencial del mercado único y convertirlo en la plataforma de lanzamiento para que Europa prospere en la economía mundial.

Siendo por ahora una mera declaración de intenciones no es desdeñable la ambición de las acciones acordadas en ámbitos como los consumidores y usuarios, las Pymes y empresas emergentes, los nuevos modelos de negocios y la movilidad de los profesionales. Para ello, la Comisión pretende llevar a cabo tres tipos de acciones específicas fundamentales: crear oportunidades para los consumidores, los profesionales y las empresas; fomentar y permitir la modernización de Europa; y garantizar unos resultados concretos que beneficien a los consumidores y las empresas en su día a día.

CREAR OPORTUNIDADES PARA LOS CONSUMIDORES Y LAS EMPRESAS

Dado que la manera en que se prestan y consumen numerosos servicios y activos está cambiando rápidamente y que están apareciendo nuevos modelos empresariales que a menudo repercuten en los mercados existentes creando tensiones con los proveedores de bienes y los prestadores de servicios tradicionales, la Comisión anuncia la elaboración de una agenda europea para la economía colaborativa, que incluirá orientaciones sobre el modo en el que el Derecho de la Unión Europea se aplica a los modelos empresariales de la economía colaborativa.

Asimismo, para ayudar a las Pymes y a las empresas emergentes a crecer, la Comisión presentará una propuesta legislativa sobre la insolvencia empresarial, que incluirá la reestructuración temprana y la segunda oportunidad. Sus objetivos, entre otros, serán la eliminación de más barreras administrativas al inicio y durante la expansión de las actividades empresariales, poner en marcha una iniciativa sobre las empresas emergentes, y destinar fondos a la difusión de información específica para animar a las

³⁵ Comisión Europea (2015), *Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas*, COM (2015), 550 final, de 28 de octubre de 2015.

Pymes jóvenes e innovadoras a que operen más allá de las fronteras y a que aprovechen las posibilidades que les ofrece el mercado único.

Dado que todavía persisten barreras injustificadas a la prestación de servicios por parte de empresas y profesionales cuando operan en otros Estados miembros, la Comisión pondrá en marcha también, entre otras, una iniciativa legislativa para introducir un pasaporte de servicios que incrementará la seguridad jurídica.

Aunque la responsabilidad de regular el establecimiento y el funcionamiento del sector minorista recae principalmente en los Estados miembros, la Comisión anuncia que determinará las mejores prácticas para facilitar el establecimiento de empresas minoristas y reducir las restricciones operativas en el mercado único y proporcionará orientaciones para las necesarias reformas en el sector minorista.

Y, para prevenir la discriminación por motivos de nacionalidad o lugar de residencia de los consumidores y usuarios y de los emprendedores, la Comisión pretende adoptar medidas, tanto legislativas como de garantía de cumplimiento, por medio de la reforma del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores.

FOMENTAR LA MODERNIZACIÓN Y LA INNOVACIÓN

La Comisión Europea pretende modernizar el sistema europeo de normalización, para lo cual propondrá y acordará una “Iniciativa Conjunta sobre Normalización” y publicará orientaciones específicas acerca de la normalización en el ámbito de los servicios.

Asimismo, en este tipo de actuaciones encaminadas a fomentar la modernización y la innovación, la Comisión pretende revisar el marco de contratación pública en la Unión Europea. Para ello, establecerá un mecanismo voluntario de evaluación *ex ante* para evaluar los aspectos relacionados con la contratación pública de determinados proyectos de infraestructura a gran escala y animará a los Estados miembros a mejorar el mecanismo de recurso de las decisiones de contratación pública.

Respecto a la necesidad de consolidar el marco europeo de la propiedad intelectual e industrial, la Comisión anuncia la presentación de numerosas iniciativas, como por ejemplo la relativa a la mejora del sistema de patentes.

GARANTIZAR LA OBTENCIÓN DE RESULTADOS EN LA PRÁCTICA

Para aprovechar las oportunidades y ventajas del mercado único se requiere mejorar el cumplimiento global de las normas del mercado único y el Derecho de la Unión Europea en general. Con este fin, la Comisión adoptará una estrategia de garantía de cumplimiento que incluirá estrategias sectoriales, propondrá una iniciativa reglamentaria que permita recabar información fiable directamente de una selección de operadores de mercado, reforzará los instrumentos de resolución de problemas del

mercado único y promoverá entre los ciudadanos y las empresas el conocimiento de sus derechos.

Para mejorar la aplicación de la directiva de servicios, la Comisión presentará una propuesta legislativa basada en los aciertos del procedimiento de notificación con arreglo a la Directiva³⁶ (UE) 2015/1535 para los servicios que en la actualidad no entran en el ámbito de aplicación de dicha Directiva, con el objetivo de poder verificar en una fase más temprana la justificación y la proporcionalidad de los nuevos actos legislativos nacionales que limiten la libre circulación de servicios.

Finalmente, para reforzar el reconocimiento mutuo e intensificar la vigilancia del mercado en el ámbito de las mercancías y mantener los productos ilegales y no conformes fuera del mercado de la Unión Europea, la Comisión Europea presentará un plan de acción para concienciar sobre el principio de reconocimiento y revisará el Reglamento de reconocimiento mutuo, introducirá la posibilidad de presentar una declaración voluntaria relativa al cumplimiento de la legislación aplicable, que las empresas podrán utilizar si lo desean, y pondrá en marcha un conjunto de medidas para seguir aumentando los esfuerzos por mantener los productos no conformes fuera del mercado de la Unión Europea.

Todas estas actuaciones previstas en la hoja de ruta se pondrán en marcha en 2016 y 2017. Y a finales de 2017, la Comisión estudiará los avances de su aplicación y decidirá si se necesitan medidas adicionales para alcanzar un mercado único de la Unión Europea más profundo y más justo.

4.3.4. Armonización tributaria y lucha contra el fraude y la elusión fiscal transfronteriza

En este terreno se han producido avances sustanciales y acelerados debido a la creciente preocupación política mundial³⁷ por el agravamiento de la elusión fiscal transfronteriza, la planificación fiscal agresiva de algunas compañías transnacionales y la competencia fiscal perjudicial por parte de algunos Estados para atraer inversiones, a lo que conduce la heterogeneidad del marco regulatorio fiscal actual. Estos fenómenos, mediante la erosión de las bases imponibles de los impuestos directos, están abocando a una reducción preocupante de los ingresos fiscales, distorsionando el reparto de la carga tributaria soportada en los diferentes países en los que las compañías transnacionales

³⁶ De 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

³⁷ La OCDE en colaboración con el G20 lanzó en 2013 el proyecto de lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en inglés) y a finales de 2015 presentó sus resultados en forma de un paquete de medidas con el objetivo de llevar a cabo una reforma integral, coherente y coordinada de la normativa tributaria internacional.

operan y reduciendo la carga fiscal conjunta de manera artificial. Resulta necesario, por lo tanto, revisar los criterios que actualmente regulan la distribución de la capacidad recaudatoria entre los distintos países que intervienen dentro del ciclo productivo de las compañías transnacionales, de forma que se eviten situaciones de desequilibrio y de reducción artificial de la carga tributaria conjunta, lo que constituye un serio obstáculo para los Estados a la hora de aplicar políticas fiscales favorables al crecimiento y al empleo.

INTERCAMBIO AUTOMÁTICO DE INFORMACIÓN A EFECTOS FISCALES

Así, en los últimos dos años se ha modificado dos veces la Directiva europea relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, para extender el alcance del intercambio automático de información entre los Estados en dos ámbitos especialmente preocupantes: las cuentas financieras (reforma aprobada en 2014³⁸), y los acuerdos tributarios previos con efecto transfronterizo, así como los acuerdos previos sobre precios de transferencia, que se suscriben entre los Estados y las empresas transnacionales (reforma aprobada en 2015³⁹).

Respecto al intercambio de información sobre cuentas financieras, la reforma establece, por un lado, la obligatoriedad para las instituciones financieras de cada Estado miembro (bancos, instituciones de custodia, brokers, algunos instrumentos de inversión colectiva y algunas compañías de seguros) de comunicar anualmente a las autoridades tributarias respectivas, mediante procedimientos de diligencia debida, información sobre todo tipo de rentas de capital (intereses, dividendos, y rentas de algunos contratos de seguros), sobre saldos contables y sobre ingresos por venta de activos financieros de sus clientes, ya sean personas físicas o jurídicas (incluidas patrimonios, fundaciones y trust). Por otro lado, se establece la obligatoriedad, para los Estados miembros, a través de sus autoridades tributarias y mediando la Comisión Europea, de intercambiar esta información. Con ello se trata de limitar las oportunidades de que los contribuyentes eludan impuestos ocultando su patrimonio mediante la transferencia de sus activos a instituciones financieras o mediante la inversión en productos financieros que escapen al control de las autoridades fiscales de su país de residencia⁴⁰.

³⁸ Directiva (UE) 2014/107 del Consejo de 9 de diciembre de 2014 que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad.

³⁹ Directiva (UE) 2015/2376 Del Consejo, de 8 de diciembre de 2015, que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad.

⁴⁰ Esta Directiva ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 1021/2015, de 13 de noviembre, por el que se establece la obligación de identificar la residencia fiscal de las personas que ostenten la titularidad o el control de determinadas cuentas financieras y de informar acerca de las mismas en el ámbito de la asistencia mutua.

Hasta ahora en la Unión Europea existía sólo la obligatoriedad de intercambiar información sobre determinadas categorías de renta y patrimonio, en particular las de carácter no financiero, lo que se mostraba poco eficaz para combatir situaciones de fraude y evasión fiscal transfronterizas articulada, en ocasiones, a través de la inversión en el extranjero en productos financieros no incluidos dentro de las obligaciones de información. Por ello, la aprobación de esta directiva supone un gran avance, hasta el punto de dejar obsoleta la Directiva del ahorro que ha sido derogada en 2015⁴¹.

Este desarrollo tan importante para la Unión Europea ha venido impulsado desde Estados Unidos que, a raíz de la crisis financiera aprobó en 2010 la Ley sobre cumplimiento fiscal de las cuentas extranjeras, conocida como FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*), que establecía la obligación de las instituciones financieras no estadounidenses de suministrar información (directamente o a través de sus autoridades tributarias) a la administración tributaria de Estados Unidos sobre personas o entidades obligadas a pagar impuestos en Estados Unidos que fueran titulares de cuentas en dichas entidades. Esta iniciativa dio lugar, primero, a la firma de acuerdos bilaterales con Estados Unidos, pero pronto desembocó, dada la naturaleza global del problema, en acuerdos de intercambio de información financiera de carácter multilateral, como el que suscribieron Francia, Alemania, Italia, España en 2013. Ese mismo año el G20 encargó a la OCDE el desarrollo de una única norma mundial en materia de intercambio automático de información, que se aprobó en julio de 2014 sobre la base de la FATCA, a la que a finales de 2015 ya se habían adherido 75 Estados, incluidos los 28 de la Unión Europea. Puede decirse, por tanto, que esta reforma de la Directiva europea de 2011 es una suerte de transposición a la normativa europea de un acuerdo multilateral con vocación de tener alcance mundial.

En cuanto al intercambio de información entre los Estados miembros sobre acuerdos tributarios previos con efecto transfronterizo y sobre los acuerdos previos sobre precios de transferencia⁴², la reforma de 2015, sigue también las recomendaciones de la OCDE

⁴¹ Directiva (UE) 2015/2060 del Consejo, de 10 de noviembre de 2015, por la que se deroga la Directiva 2003/48/CE en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses.

⁴² El considerando (6) de la Directiva (UE) 2015/2376 establece que “el ámbito de aplicación de estas definiciones debe ser lo suficientemente amplio como para cubrir una gran variedad de situaciones, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea exhaustiva: acuerdos o decisiones unilaterales previos sobre precios de transferencia, acuerdos y decisiones bilaterales o multilaterales previos sobre precios de transferencia, acuerdos o decisiones que determinen la existencia o ausencia de un establecimiento permanente, acuerdos o decisiones que determinen la existencia o ausencia de hechos con un efecto potencial en la base imponible de un establecimiento permanente, acuerdos o decisiones que determinen la situación fiscal en un Estado miembro de una entidad híbrida relacionada con un residente de otra jurisdicción, y acuerdos o decisiones sobre la base de valoración, en un Estado miembro, de la depreciación de un activo adquirido por una empresa del grupo en otra jurisdicción”.

en el marco del ambicioso proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). Este proyecto pretende reforzar la coordinación internacional en materia de fiscalidad de los beneficios empresariales para evitar aquellos casos en que algunas empresas multinacionales reducen su carga tributaria global, tributando por sus ingresos en territorios cuyo gravamen es menor, mediante la revisión de los criterios de reparto de los beneficios generados entre los distintos países en los que la empresa transnacional opera y revisando también los acuerdos individuales que dichas empresas hayan podido alcanzar con determinados países y que supongan una reducción de su tributación, mediante mecanismos elusivos, en general, aprovechando vacíos legales, disparidades de las normas tributarias estatales o incentivos fiscales *ad hoc*.

Este es el sentido de esta reforma que, en el ámbito de la Unión Europea, establece la obligación de los Estados de comunicar a la Comisión Europea, que mantendrá un directorio central seguro, los acuerdos de este tipo firmados a partir del 1 de enero de 2017, fecha de entrada en vigor de la norma, pero también los firmados entre 2014 y 2016, estén o no vigentes, e incluso los firmados entre 2012 y 2013 si mantenían su validez el 1 de enero de 2014. No obstante, los Estados pueden excluir de esta obligación los acuerdos tributarios con empresas que tengan un volumen de negocio inferior a 40 millones de euros a nivel de grupo, siempre que no desarrollen principalmente actividades financieras o de inversión.

IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES EUROPEO

El establecimiento de una base imponible común consolidada del impuesto de sociedades se muestra muy necesario para evitar los elevados costes de cumplimiento a los que se enfrentan las empresas que operan en más de un Estado miembro, que deben cumplir con la normativa fiscal de cada uno de los Estados donde operan, lo que constituye un gran obstáculo para el buen funcionamiento del mercado único. Además, la existencia de 28 regímenes tributarios diferentes en la configuración normativa y contable de la base imponible, genera distorsiones que no solo dificultan el ejercicio de las potestades tributarias soberanas, sino que las sesgan, alentando comportamientos inadecuados, tanto públicos como privados. Este es igualmente un fenómeno global al que se le está tratando de dar respuesta a nivel mundial siguiendo las recomendaciones de la OCDE en el marco del proyecto BEPS.

A día de hoy no ha habido avances sustantivos en este ámbito en la Unión Europea, aunque sí existe un compromiso firme para avanzar en el mismo, así como un

replanteamiento en ciernes de la propuesta de Directiva de 2011⁴³ hacia un enfoque más ambicioso, junto con una hoja de ruta para acelerar el proceso.

Así, la Comisión Europea propuso en junio de 2015⁴⁴ que la aplicación de la base común consolidada en lugar de ser potestativa para las compañías transnacionales, como establece la actual propuesta, sea de aplicación obligatoria. Por otro lado, y teniendo en cuenta lo ambicioso de la iniciativa, los importantes intereses en juego y su complejidad técnica, la Comisión ha propuesto avanzar en dos fases. De este modo, se pretende aprobar en 2016 la regulación de una base fiscal común obligatoria (pero no consolidada), aquilatando aspectos de la actual propuesta, como el tratamiento favorable de los gastos en I+D+i o los mecanismos para evitar sesgos a favor del endeudamiento como fuente de financiación empresarial, e incluyendo algún mecanismo de compensación de pérdidas transfronterizas transitorio, hasta que la consolidación se reintroduzca en una fase posterior.

IMPUESTO SOBRE LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS EUROPEO

En este ámbito de coordinación tributaria, no se han producido avances sustantivos desde el último informe del CES. Como se relató en dicho informe, ante la imposibilidad de lograr un acuerdo unánime por la oposición de algunos Estados, particularmente de Luxemburgo y Reino Unido, la propuesta inicial de Directiva de 2011 fue replanteada por la Comisión en 2013 como cooperación reforzada entre los 11 Estados miembros que manifestaron su adhesión, entre ellos España, con la idea de que entrara en vigor el 1 de enero de 2014. Esta previsión no se cumplió por falta de acuerdo sobre el tipo de transacciones que debían gravarse, en un contexto de oposición al mismo en algunos países miembros, particularmente, en el Reino Unido, que recurrió la propuesta de cooperación reforzada a la Corte de Justicia de la Unión Europea por considerar que la eventual adopción de la medida tendría efectos sobre los Estados no firmantes. En abril de 2014 la Corte de Justicia rechazó las pretensiones del Reino Unido respecto a la legalidad de la cooperación reforzada, pero dejó abierta la posibilidad de impugnar la Directiva una vez aprobada, puesto que al tratarse de un tema tributario podría ser defendible el requisito de unanimidad. Por su parte, en mayo de 2014 los once países adheridos a la propuesta llegaron al acuerdo de establecer un impuesto progresivo sobre acciones y algunos derivados (salvando los fondos de pensiones y la deuda soberana) a partir de 1 de enero de 2016. Pero en diciembre de

⁴³ COM (2011) 121 final. *Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS)*.

⁴⁴ COM (2015) 302 final. *A Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action*. Más el documento de trabajo que la acompaña SWD (2015) 121 final. *Corporate Income Taxation in the European Union*.

2015 Estonia retiró su apoyo a la iniciativa y, ante el temor de nuevos desistimientos (la cooperación reforzada requiere un mínimo de 9 Estados y solamente quedan 10 adheridos) el ECOFIN de 8 de diciembre pospuso la discusión y la aprobación de la medida a junio de 2016, con idea de que entre en vigor el 1 de enero de 2017.

La idea de este impuesto, es gravar las transacciones financieras sobre productos financieros que se realicen entre instituciones financieras con residencia fiscal en Europa, con independencia de dónde se produzca la operación. El debate se centra ahora en la manera de minimizar su impacto sobre la economía real y los sistemas de pensiones, por lo que se plantean una serie de excepciones como las hipotecas inmobiliarias, los préstamos bancarios a Pymes o entidades públicas, las aportaciones a contratos de seguros, el cambio de divisas, y la captación de capital por parte de las empresas o del sector público a través de la emisión de deuda o acciones en el mercado primario. Aun con estas salvedades se calcula que el impuesto gravaría el 85 por 100 de las transacciones financieras europeas.

4.3.5. Empleo y política social europea

Las políticas de empleo e inclusión han sido una constante en la agenda europea de los últimos años. La crisis económica coincidió en el tiempo con la gestación y puesta en marcha de la Estrategia Europa 2020 la cual, fruto de esta coyuntura, y tratando de superar las limitaciones de su antecesora, apostó por dotar de mayor relevancia a las políticas de empleo e inclusión social. La creación de empleo ocupaba, de hecho, un lugar prioritario, con el objetivo de lograr que la tasa de empleo en la Unión Europea fuera el 75 por 100 en 2020.

Este objetivo concreto se enmarcaba, no obstante, en una prioridad de mayor alcance, como era que el empleo redundase en el fomento de la cohesión económica, social y territorial. La nueva estrategia, por tanto, vinculaba de forma más expresa el fomento del empleo y la cohesión para lograr un “crecimiento integrador”. Para ello, la inclusión social y la lucha contra la pobreza fueron incorporadas a las directrices de empleo y se estableció, por primera vez, un objetivo europeo cuantificado al respecto, consistente en reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social para el año 2020.

Estos objetivos eran difícilmente alcanzables, más aun teniendo en cuenta la difícil coyuntura económica y del empleo en la Unión Europea. Los niveles de desempleo así como los de pobreza y exclusión social, además, experimentaron una evolución muy dispar en los distintos Estados miembros, sin que la Estrategia 2020 contase con mecanismos de gobernanza adecuados para afrontar una situación como la que se presentaba.

Y es que las políticas de empleo e inclusión llevadas a cabo por la Unión Europea, dentro de los márgenes competenciales que le corresponde, se han visto condicionadas por la confluencia de un conjunto de factores⁴⁵:

- Han ido a remolque de las políticas económicas y de la evolución de los mercados laborales, lo que ha producido cierto retraso en su planificación y puesta en marcha, al tiempo que no siempre han ido acompañadas de una financiación a la altura de las circunstancias.
- Ha habido una ausencia de objetivos claros. De hecho, los objetivos de empleo fijados por la Estrategia Europa 2020 han sido casi retóricos, dados los efectos que la inestabilidad económica ha producido en términos de empleo e inclusión social, de manera que se ha carecido de unas referencias objetivas claras para evaluar los resultados de las políticas y para establecer recomendaciones. De ahí que los compromisos y los objetivos de la Comisión han distado de ser precisos y claros en algunas cuestiones.
- La creciente divergencia en empleo y paro en los distintos Estados miembros ha sido más difícil de afrontar en el contexto de una estrategia que no ha contado con mecanismos de gobernanza adecuados para afrontar este tipo de situaciones a escala europea.
- Se ha carecido de una estrategia integrada en términos económicos y sociales. De hecho, se han adoptado medidas de consolidación fiscal sin tener en cuenta sus efectos en el empleo y la cohesión social.
- Por último, conviene recordar que el diálogo social en la Unión Europea, que ha constituido un elemento crucial en el desarrollo de las políticas europeas en el ámbito del empleo y la inclusión social, apenas ha dado frutos importantes en el contexto de la crisis.

La Comisión Europea resultante de las últimas elecciones de mayo de 2014, parece haber adoptado de manera más decidida un proceso de convergencia completo y sostenible, en el que el impulso del empleo y la cohesión social constituyen elementos centrales, tal y como se pone de manifiesto en el “Informe de los cinco presidentes”⁴⁶. A diferencia de períodos anteriores, la Comisión reconoce más que nunca la importancia de la dimensión social para el crecimiento sostenido en el largo plazo, en línea con otros

⁴⁵ Para un análisis más detallado de las políticas de empleo e inclusión social en la Estrategia Europa 2020, véase CES, Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2011 en adelante, capítulos II y III así como CES, *Pobreza, desigualdad y crisis económica*, Cauces, 17, verano 2011 y *Políticas de empleo en la UE ¿Una verdadera apuesta en la agenda europea?*, Cauces 24, verano 2013.

⁴⁶ Véase J.C. Juncker, *Realizar la Unión*; op.cit.

organismos internacionales, como la OIT o la OCDE⁴⁷. De hecho, los efectos acumulativos del aumento del desempleo, la exclusión social y la desigualdad se ven como un lastre para la generación de una senda de crecimiento sostenida en el tiempo que permita superar de manera exitosa la crisis económica y financiera más reciente. Para ello, y en aras de impulsar la convergencia no sólo económica, sino también social, para finales de 2025, tal y como establece la hoja de ruta establecida al respecto⁴⁸, la Comisión está actuando desde distintos ámbitos.

Desde el punto de vista de las *políticas*, la Comisión propone actuar en varios frentes⁴⁹. En primer lugar, reincorporar la flexiseguridad en la agenda política a fin de combinar flexibilidad laboral con sistemas de protección social y de derechos de los trabajadores. De esta manera, además, se pretende combatir la dualidad surgida en muchas ocasiones por reformas laborales que han ido dirigidas a fomentar la flexibilidad en los márgenes de los mercados laborales. En segundo lugar, la Comisión propone poner en marcha políticas fiscales y de gasto que fomenten la creación de empleo y aumenten la renta disponible de los hogares. La movilidad laboral es el tercero de los frentes que propone la Comisión a fin de favorecer el ajuste entre oferta y demanda de empleo. Para ello, sugiere fomentar el reconocimiento de cualificaciones entre los distintos Estados miembros, así como la portabilidad de los derechos sociales. Asimismo, se pone el énfasis en potenciar las competencias y el capital humano y su ajuste a las necesidades económicas y de mercado. Medidas que han servido de base para las orientaciones de empleo en el marco del Semestre Europeo, recogidas en el “Informe Conjunto de Empleo” de 2016⁵⁰.

Estas orientaciones políticas van acompañadas, a su vez, de *herramientas* dirigidas a favorecer su aplicación y seguimiento en los Estados miembros. Para ello se propone otorgar un mayor peso a los ámbitos sociales y de empleo en el Semestre europeo, prestando especial atención a su encaje en los programas de ajuste macroeconómico, como se ha hecho recientemente en el informe de impacto social con el programa de estabilidad para Grecia⁵¹. Es decir, se trata de analizar las políticas sociales y económicas, no de forma aislada, sino interrelacionadas, adoptando así un enfoque más

⁴⁷ OCDE, *Growing Unequal*, 2008, *Divided We Stand*, 2011, *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*, 2014; Atkinson, *Inequality, What can be done?*, 2015; FMI, *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, 2015.

⁴⁸ Jean-Claude Juncker, *Realizar la Unión ...*; op. cit.

⁴⁹ European Commission, *The social dimension of Economic and Monetary Union. Towards convergence and resilience*. European Political Strategy Centre. Issue 5/2015, 18 June.

⁵⁰ Comisión Europea, *Informe Conjunto de Empleo*, COM (2015) 700 final.

⁵¹ European Commission, *Assessment of the Social Impact of the new Stability Support Programme for Greece*, SWD (2015) 162 final.

holístico respecto a períodos anteriores, en el que se propone otorgar, además, un peso aún mayor a los interlocutores sociales europeos⁵².

En el ámbito de los países de la Eurozona, en el que se propone impulsar el Pacto por el Euro Plus, también se propone adoptar un enfoque integrado de las políticas sociales y económicas. Para ello, se ha propuesto crear un indicador específico (“holistic resilience”) en el marco del Pacto a fin de medir los progresos de los Estados miembros en materia económica y cohesión social en su conjunto⁵³.

Asimismo, como se ha adelantado en el apartado relativo a la vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos, el Informe sobre el Mecanismo de Alerta (IMA) de 2016 incorpora al cuadro de indicadores principales tres nuevos referidos al empleo, hasta ahora recogidos entre los indicadores auxiliares, a saber: la tasa de actividad, la tasa de desempleo juvenil y la tasa de desempleo de larga duración. Con ello, la Comisión pretende reforzar su análisis de los desequilibrios macroeconómicos y, en especial, de las consecuencias sociales de la crisis y de su posible impacto negativo en el crecimiento. Se trata de un paso positivo, pero limitado, debido, entre otros motivos, a que: 1) el análisis de estos indicadores no se realiza a partir de sus niveles, sino de su evolución en el período de los tres últimos años, lo que supone cierta limitación en la evaluación de conjunto; 2) el empeoramiento de la evolución de los nuevos indicadores, además, tal y como señala la Comisión en el IMA, no conllevará la puesta en marcha de medidas en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM); y 3) estos indicadores no van acompañados de otros complementarios al empleo y que son reflejo de la situación social y de las condiciones de vida de la población (como la tasa de pobreza o indicadores de desigualdad, entre otros), a pesar de sus importantes implicaciones en términos de crecimiento económico sostenido.

La Comisión, por tanto, está tratando de poner un mayor énfasis en el ámbito del empleo y la inclusión social y en su interrelación con el crecimiento económico. Si bien las propuestas suponen un avance respecto a períodos anteriores, adolecen aún de cierta ambigüedad en lo que a objetivos concretos se refiere, el papel que desempeñarán los interlocutores sociales y, lo que es más importante, sobre cómo se va a evaluar el progreso en el ámbito social y del empleo respecto a la evolución de la estabilidad económica y financiera.

⁵² European Commission, *The social dimension of Economic and Monetary Union. Towards convergence and resilience* op. cit; European Commission, *A revamped European Semester*, June 2015.

⁵³ European Commission, *The Euro Plus Pact*, European, Political Strategy Centre, Issue 3/2015, 8 May.

En definitiva, se están haciendo esfuerzos que, sin embargo, resultan insuficientes. El empleo y la cohesión social siguen aún subordinados a la evolución en el terreno económico y financiero, y ello se traduce en avances asimétricos en el ámbito de la gobernanza.

4.4. Legitimidad democrática y consolidación institucional

4.4.1. Renovación en las principales instituciones comunitarias

Para la Unión Europea, el tiempo transcurrido desde la aprobación del Informe del CES 1/2014, sobre Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea hasta la actualidad, ha sido, desde el punto de vista institucional, intenso y complejo. Intenso, ya que durante el mismo se celebraron elecciones al Parlamento Europeo, se renovó la Comisión Europea para el periodo 2014-2019 y hubo relevos en altos cargos institucionales comunitarios tales como la Presidencia del Consejo Europeo y la Alta Representación de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; y complejo, porque lo anterior aconteció, como más adelante se verá, en un contexto político e institucional convulso para Europa como consecuencia, sobre todo, de las complicadas y prolongadas negociaciones de la Unión con Grecia sobre un nuevo programa de rescate- el tercero- para ese país y de la crisis de asilo y refugio (cuya fase más intensa tuvo lugar en el segundo semestre de 2015). Además, como ya se ha señalado, cabe apuntar que todo ello tuvo lugar en un escenario de tímida recuperación de la economía comunitaria, todavía no consolidada y rodeada de incertidumbres.

NUEVO PARLAMENTO EUROPEO: CRECE POR PRIMERA VEZ, AUNQUE LEVEMENTE, LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL...

Las elecciones al Parlamento Europeo, que tuvieron lugar en mayo de 2014, se anticipaban complicadas ya que, por un lado, tradicionalmente habían estado dominadas por la abstención⁵⁴, y tendían a disputarse más en clave nacional que europea, y, por otro, se enmarcaban en un contexto de crisis y de auge de la desafección de los europeos hacia el proyecto europeo y de incremento, en el número, de partidos políticos eurófobos.

La participación de los ciudadanos europeos en estas elecciones fue del 43,1 por 100. Este índice, supuso un crecimiento de apenas una décima porcentual en relación con el registrado en los últimos comicios a la Eurocámara. No obstante, esta cifra de participación pone de relieve que estos comicios continúan estando efectivamente dominados por la abstención.

⁵⁴ El Parlamento Europeo, que comenzó su andadura en 1979 con una participación electoral del 62 por 100, ha ido, pese a acumular cada vez más poderes, desapareciendo progresivamente del foco de atención de los europeos hasta quedarse en una participación del 43 por 100 en las elecciones celebradas en 2009, que se ha repetido prácticamente en 2014, como más adelante se apuntará.

Los resultados de estas elecciones a la Eurocámara vinieron a confirmar efectivamente la mayoría de los pronósticos: el Parlamento Europeo 2014-2019 iba a estar más polarizado que el de la anterior legislatura, ya que los partidos tradicionales proeuropeos perderían terreno en el arco parlamentario en favor de los eurófobos, que aumentarían su representación en el mismo⁵⁵. Así, un total de quince partidos eurófobos procedentes de trece Estados miembros de la Unión consiguieron entrar en la Eurocámara, donde ocuparon alrededor de cien escaños. No obstante, cabe señalar que dichos partidos han ocupado cerca de un 13 por 100 de los 751 escaños del Parlamento Europeo, lo que no supone una gran presencia en el mismo.

RENOVADA COMISIÓN EUROPEA 2014-2019

La nueva Comisión Europea, cuyo mandato durará hasta el 31 de octubre de 2019, entró oficialmente en funciones el 1 de noviembre de 2014. El principio del mandato de la renovada Comisión Europea para el periodo 2014-2019 marcó el final de un largo proceso que se desarrolló en un clima de gran incertidumbre, derivada principalmente de los resultados de los comicios al Parlamento Europeo y de la posterior conformación del mismo, que condicionaba tanto la propia elección del Presidente como la composición del Colegio de Comisarios⁵⁶.

La nueva Comisión Europea cuenta con un número de miembros igual al número de Estados miembros de la Unión (dicho número incluye al Presidente de la Comisión y al Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad). Además, cabe señalar que la renovada Comisión Europea cuenta con diez directrices políticas y presenta algunas novedades de relevancia en cuanto a la conformación o distribución de las carteras.

Recientemente, a finales de octubre de 2015, la Comisión Europea presentó su Programa de Trabajo para 2016 en el que proponía una serie de medidas (23 iniciativas clave) sobre la base de las citadas diez directrices políticas de la Comisión Europea para el periodo 2014-2019. El objetivo del mismo era avanzar progresivamente hacia la consecución de dichas diez directrices o prioridades políticas.

⁵⁵ A este respecto, cabe señalar que las fuerzas antieuropeas se consagraron como la opción más popular o votada en Francia y Reino Unido.

⁵⁶ El Presidente de la Comisión fue elegido mediante un mecanismo de elección semiautomática previsto en el Tratado de Lisboa (artículo 17.7 del TUE).

4.4.2. Deficiencias institucionales de la Unión Europea

Desde la aprobación del Informe del CES 1/2014, sobre evolución de la Gobernanza Económica de la Unión Europea, hasta la actualidad, han persistido las debilidades de la arquitectura institucional de la Unión Europea que ya se venían observando años atrás, como consecuencia, entre otros extremos, de la insuficiente construcción política e institucional de ésta. Cabe recordar que dichas carencias institucionales de la Unión, que se vienen detectando desde el inicio de la crisis, están relacionadas principalmente con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria deficiente cuyo reflejo más visible es la dificultad a la que se enfrentan los Estados miembros a la hora de tomar decisiones de forma ágil, conjunta y resolutive para hacer frente a los retos que se les presentan⁵⁷. A este respecto, cabe señalar que el sistema decisorio comunitario viene funcionando, en gran medida, desde una lógica intergubernamental, lo que provoca que los Estados miembros ostenten, por lo general, un mayor protagonismo que las instituciones europeas en lo que respecta a la toma de decisiones comunitarias de relevancia.

Estas deficiencias o disfunciones institucionales de la Unión, que la crisis puso sobre todo de relieve, han generado, entre otros extremos, una cierta pérdida de legitimidad de las instituciones comunitarias⁵⁸; un profundo deterioro en la calidad y el funcionamiento de la democracia europea (déficit democrático)⁵⁹, que supone un riesgo para la viabilidad del proyecto europeo en sí mismo, y que, como se señalará más adelante, ha trascendido a la ciudadanía en forma de desafección de ésta hacia Europa, e incluso de crisis de “identidad colectiva europea”, lo que supone un problema social de calado; y una notable pérdida de peso específico de la Unión Europea como región, más allá de las presencias nacionales, en la escena internacional (debilidad de la política exterior europea).

4.4.3. Crisis recientes, retos y perspectivas de futuro de la Unión Europea

En estas circunstancias se propicia que las políticas de la Unión Europea se vean lastradas por las demoras derivadas por las dificultades para tomar decisiones operativas e inmediatas ante situaciones acuciantes y que requieran de respuestas efectivas. Tales demoras e incertidumbres tienen en ocasiones su origen en no haberse resuelto de modo

⁵⁷ Esto es debido, entre otros extremos, a la persistencia de la regla de la unanimidad en numerosos ámbitos (PESC, Seguridad Social de los trabajadores migrantes, cultura y fiscalidad, entre otros).

⁵⁸ Cabe señalar, a este respecto, que se viene observando durante los últimos años que la Comisión Europea ha perdido peso en la iniciativa legislativa en favor del Consejo de la Unión Europea.

⁵⁹ A este respecto, cabe señalar que, en ocasiones, en el ámbito de las instituciones comunitarias se observa un cierto déficit de transparencia. Este extremo, como más adelante se apuntará, se ha puesto de manifiesto recientemente con ocasión de las negociaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América para la firma del ATCI.

efectivo los dilemas institucionales que se vienen denunciando desde los más variados ámbitos. En este orden de cosas, es necesario subrayar que el “Informe de los cinco presidentes” presenta, como más adelante se apuntará, una batería de propuestas o medidas (de carácter meramente declarativas) en el ámbito de la responsabilidad democrática⁶⁰.

Así, como consecuencia principal del anteriormente referido escenario de crisis política e institucional en el que se encuentra instalado la Unión, ésta se muestra por lo general y habitualmente desbordada y más cuando los problemas a resolver se presentan con una complejidad que se ve acrecentada por las diferentes posiciones de los Estados Miembros.

Por ello cabe resaltar que, en la actualidad, la Unión Europea se enfrenta, en concreto, a tres desafíos que ha de resolver o gestionar con solvencia ya que de no ser así el proyecto europeo podría verse notablemente menoscabado. Dichos retos son los siguientes: la crisis de gobernanza comunitaria, en especial del euro, que tuvo su momento más álgido con el reciente tercer rescate a Grecia; la crisis de asilo y refugio, que puede socavar la libre circulación de personas dentro de la Unión; y la crisis de vecindad, que desde Ucrania a Siria evidencia la ya citada debilidad de la política exterior europea.

A ello cabe añadir que junto a estos retos que se acaban de señalar, la unión también ha de abordar de inmediato otras tres cuestiones relevantes y que son: la celebración de un referéndum en Reino Unido acerca de su permanencia o no dentro de la Unión Europea (anunciado para el verano de 2017 pero que podría adelantarse al verano de 2016), la recuperación del sentimiento europeísta de los ciudadanos europeos y la finalización de las negociaciones con Estados Unidos sobre la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI).

Finalmente, cabe señalar que para eliminar las actuales deficiencias institucionales de la Unión Europea (crisis institucional) que dificultan, en gran medida, el avance del proyecto europeo, es preciso, entre otros extremos, impulsar una auténtica integración o unión política, democrática y a la vez legítima, que sea algo más que una unión de reglas para supervisar el correcto funcionamiento de los mercados, la moneda y los

⁶⁰ Cabe apuntar, que el “Informe de los cinco presidentes” se basa en el Informe “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria” (el denominado “Informe de los cuatro presidentes”) de 5 diciembre de 2012 y en el “Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica” lanzado por la Comisión Europea a finales de noviembre de 2012. Ambos documentos, proponían actuaciones concretas dirigidas a avanzar hacia una nueva arquitectura de gobernanza comunitaria más fuerte y estable que abarcara los ámbitos financiero, fiscal, económico y político (según dichos documentos los avances en el terreno de la unión política no se materializarían hasta pasados varios años- medio o largo plazo-).

presupuestos. A la vista del panorama institucional comunitario descrito y tal y como se verá más adelante, ha quedado de manifiesto que desde la aprobación del Informe del CES 1/2014 hasta la actualidad se ha avanzado poco en este sentido.

CRISIS DE GOBERNANZA COMUNITARIA DEL EURO: EL TERCER RESCATE A GRECIA

La última crisis griega, generada a cuenta de su tercer programa de rescate, ha puesto de manifiesto una vez más los problemas de gobernanza de la eurozona, problemas que tienen que ver tanto con la eficacia como con la legitimidad democrática. Así pues, la Unión, en la gestión de esta crisis, se ha mostrado habitualmente desbordada, sin tiempo para remontar los problemas generados y solucionarlos en origen.

No obstante lo anterior, cabe señalar que la Unión, tras prolongadas, complejas y duras negociaciones con Grecia, fue capaz de alcanzar, en el mes de agosto de 2015, un acuerdo para el tercer programa griego de rescate. De no haberse llegado a ese acuerdo con Grecia, dicho Estado miembro se habría declarado en suspensión de pagos, lo que hubiera conllevado graves perjuicios económicos y políticos para la Unión.

En este orden de cosas, cabe recordar que la aplicación de políticas de austeridad durante los últimos tiempos ha generado inestabilidad política tanto en los países más castigados por la crisis (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España) como en la Unión Europea en su conjunto y ha puesto en riesgo la persistencia de una Europa social y democrática, lo cual resta sentido a cualquier proyecto de construcción europea. Es preciso, para así evitar más episodios de inestabilidad política en la Unión, que se reforme el proceso de toma de decisiones comunitario en el sentido de dotarlo de mayor legitimidad, lo que conllevaría, por lo tanto, la necesidad de que se lleve a cabo una consolidación de las instituciones democráticas europeas.

En definitiva, sería necesario que, como ya se ha comentado, se avanzara decididamente en la construcción de una auténtica unión política para así tratar de eliminar las actuales deficiencias institucionales de la Unión, relacionadas principalmente con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria deficiente y con una mayor visibilidad en el ámbito del proceso decisorio comunitario.

CRISIS DE ASILO Y REFUGIO

Europa actualmente se encuentra inmersa en una crisis de asilo y refugio de una magnitud desconocida hasta ahora. Se trata de una llegada masiva al continente europeo de refugiados que huyen sobre todo de los conflictos armados y del alto grado de pobreza e inestabilidad política existente en sus respectivos países de origen (de Oriente próximo, principalmente). Europa, por lo tanto se encuentra ante un desafío de primer orden, sobre todo desde un punto de vista humanitario.

Hasta el momento, la Unión Europea, como consecuencia de sus deficiencias o debilidades estructurales, se ha mostrado incapaz de resolver esta crisis de manera eficaz y conjunta o cooperativa. Así, los gobiernos europeos han preferido adoptar una solución nacional antes que una europea ante este problema. Europa está manteniendo, por el momento⁶¹, abiertas las fronteras interiores mientras deja el control de las exteriores en manos de los distintos gobiernos nacionales⁶², como es el caso de Grecia con una evidente falta de medios para no ver desbordadas sus fronteras. También son preocupantes las decisiones unilaterales que están arbitrando algunos Estados y que están propiciando requerimientos aclaratorios de la propia Comisión.

Ante esta situación, Europa necesita un sistema europeo de asilo verdaderamente común con procedimientos armonizados en todo el continente. Asimismo, se ha de poner en marcha en Europa una verdadera política de inmigración común y armonizada que sea transparente, proporcional, que permita incidir en las causas fundamentales de los flujos migratorios desde el origen, que considere la integración y la inclusión de los inmigrantes en la sociedad y el mercado laboral y que, sobre todo, sea eficaz.

CRISIS DE VECINDAD

Las principales fuentes emisoras de la inestabilidad geopolítica que vive Europa en la actualidad se encuentran tanto en Oriente Próximo (concretamente en Siria) como en el norte de África (en especial en Libia). En estas zonas geográficas la Unión se muestra incapaz de hacer valer sus intereses y sus principios. El mayor problema de Europa en la gestión de esta crisis de vecindad radica en que, como ya se ha apuntado, ésta carece de una política exterior sólida y clara. En consecuencia, ante dicha situación, están siendo los Estados miembros los que están gestionando esta crisis en función de sus respectivos intereses.

Con todo ello, cabe señalar que, en el marco de esta crisis de vecindad, se están poniendo de manifiesto dos de las anteriormente citadas deficiencias institucionales de la Unión Europea: la intergubernamentalidad decisoria que se ha visto incrementada en los últimos años en el ámbito comunitario y el escaso peso específico de la Unión, como región, en la escena internacional.

Por otra parte, cabe señalar que en el conflicto geopolítico de Ucrania (más intenso durante 2014 y la primera mitad de 2015) también se han puesto de manifiesto las referidas dos deficiencias institucionales de la Unión Europea. Concretamente, éstas se

⁶¹ Recientemente, desde instancias comunitarias, se ha llegado a plantear un cierre provisional del llamado “Espacio Schengen”.

⁶² La reciente cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea celebrada en La Valeta (Malta) los días 11 y 12 de noviembre de 2015 ha consumado la política de cierre de fronteras.

evidenciaron en la cumbre a cuatro bandas celebrada en la ciudad de Minsk (Bielorrusia), el 11 de febrero de 2015, entre los presidentes ruso, ucraniano, alemán y francés con el objetivo de lograr un acuerdo para un alto el fuego en el este de Ucrania.

Una buena gestión de esta crisis de vecindad por parte de la Unión Europea podría contribuir a mitigar, en cierta medida, los efectos de la crisis de asilo y refugio ya que, como se ha puesto de manifiesto, ambas crisis están íntimamente ligadas o interconectadas.

EL REFERÉNDUM BRITÁNICO

El Primer Ministro Británico, David Cameron, anunció a principios de 2013 que procedería a realizar hacia 2017 una consulta (referéndum) a la ciudadanía de su país (siempre y cuando éste saliera reelegido en su cargo de las elecciones generales que se celebrarían en Reino Unido en 2015, lo cual ha sucedido) acerca de su voluntad de permanecer o no en la Unión Europea⁶³. A este respecto, cabe apuntar que el “premier” británico, a finales de 2015, se mostró confiado en que la celebración de dicho referéndum pudiera adelantarse y celebrarse así en el mes de junio de 2016.

A pesar de que se trata de un desafío que la Unión Europea tiene planteado desde hace tiempo, ésta todavía no parece haberlo abordado con la determinación necesaria. Así, la Unión, más allá de las posiciones que puedan tener los Estados miembros al respecto, no muestra tener una posición clara y común sobre esta cuestión. Dada la entidad del desafío que constituye la celebración del referéndum en Reino Unido para Europa y para el proyecto europeo en sí mismo, sería deseable que el mismo fuera gestionado por parte de la Unión de manera conjunta con los diferentes Estados miembros. Es decir, sería conveniente que en torno a este desafío exista una postura común europea.

En todo caso, sería fundamental que la gestión por parte de la Unión de este referéndum no acabe generando o profundizando una Unión Europea “a la carta”, en el sentido de que se avance hacia una integración europea diferenciada en la que los distintos Estados miembros acabasen seleccionando las cuestiones en las que deseen o no participar. Por ello, será de gran interés ver la evolución de las conversaciones que seguirán y que trataran de analizar los primeros planteamientos que se hayan considerado a partir del Consejo Europeo de febrero de 2016.

⁶³ En este orden de cosas, cabe recordar que la tradicional desafección de los ciudadanos de Reino Unido hacia Europa ha constituido una de las principales causas por las que el Primer Ministro Británico pretende realizar el citado referéndum.

Como ya se ha indicado, los europeos en la actualidad pueden estar perdiendo en gran medida la confianza y el interés en la Unión y en sus instituciones, incluso en el proyecto europeo en sí mismo, lo que puede ponerle en riesgo. Ello ha sido consecuencia de diversos extremos, entre los que se encuentran: el profundo deterioro en la calidad y el funcionamiento de la democracia europea (déficit democrático) y la deficiente gestión comunitaria de la salida de la crisis.

Además, hay que apuntar que la desafección de los ciudadanos europeos hacia la Unión ha despertado recientemente dentro de ella un preocupante sentimiento xenófobo alentado por determinados partidos políticos eurófobos y populistas, que a raíz de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 han ganado más peso o protagonismo en dicha institución y, por lo tanto, en la escena política comunitaria.

La desafección hacia la Unión se encuentra verificada por los resultados que arrojan las encuestas realizadas -durante los últimos años- en este ámbito a los ciudadanos europeos desde instancias comunitarias (Eurobarómetro). En ellas se constata una pérdida notable de confianza de los ciudadanos europeos hacia las principales instituciones comunitarias a partir del comienzo de la crisis económica. Así, el porcentaje de ciudadanos europeos que confían en la Comisión Europea ha descendido del 52 por 100 en 2007 al 35 por 100 en 2013 (último dato disponible). También es destacable el descenso que se ha producido en la confianza de los ciudadanos en el Parlamento Europeo, que apenas alcanza el 40 por 100, frente al 56 por 100 en el período previo a la crisis y al Banco Central Europeo, que pasó del 53 por 100 al 34 por 100 en este mismo período.

En paralelo a esta pérdida de confianza en las instituciones europeas se ha producido, además, un aumento de la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia de la Unión. Así, una parte de la ciudadanía europea no se siente del todo representada en las instituciones comunitarias (sobre todo en la Eurocámara) y además considera que la Unión Europea no está enfrentándose de manera eficaz a los problemas de gobernanza económica comunitaria. Es decir, se ha extendido la percepción entre los ciudadanos europeos de que pertenecen a una comunidad que no está siendo capaz de superar los problemas derivados de la crisis y de generar una transformación social y económica que aporte bienestar social al tiempo que garantice un buen funcionamiento democrático de la Unión.

En consecuencia, la población que se muestra insatisfecha con el funcionamiento de la democracia en la Unión ha pasado del 32 por 100 en 2007 al 46 por 100 en 2013. Estos datos reflejan que la democracia de la Unión Europea ha sufrido un fuerte declive en estos últimos años de crisis.

Por todo ello, es preciso recuperar el sentimiento “europeísta” de la ciudadanía, reforzando su identificación y compromiso con la Unión para así no poner en riesgo el proyecto europeo en sí mismo.

NEGOCIACIONES PARA LA FIRMA DEL ATCI

Las negociaciones de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión entre la Unión Europea y Estados Unidos (ATCI) se están llevando a cabo desde junio de 2013. Esta integración comercial espera extraer sus máximos beneficios de la armonización regulatoria en los ámbitos del comercio de mercancías y servicios y de las inversiones, más que de la eliminación total de unos aranceles ya de por sí bastante bajos. El objetivo pues es crear un área económica integrada sin aranceles para manufacturas y productos agrícolas, con escasas excepciones, y una regulación armonizada que favorezca las inversiones y el comercio de servicios y reduzca las barreras burocráticas que encarecen y dificultan las exportaciones.

La conclusión del acuerdo estaba prevista en principio para 2015, pero la comisaria de comercio declaró en marzo de 2015 que el tratado no estaría listo para finales de año, dada la cantidad de temas que quedan por debatir.

Precisamente, una de las cuestiones que más preocupación suscita entre algunos agentes económicos y sociales que ven con reparos el ATCI es la falta de transparencia en las negociaciones y el acceso limitado a la información sobre el acuerdo. También causa preocupación que la mencionada armonización de normas comerciales suponga una rebaja o supresión de los estándares regulatorios europeos, sobre normativas de derechos laborales, consumo y medio ambiente que no están vigentes en Estados Unidos. En concreto, los representantes del sector agrícola manifiestan su preocupación por el riesgo de desaparición del modelo social agrario que impera en Europa, y por la mayor exigencia de los estándares o normas europeas sobre organismos genéticamente modificados y otros productos alimentarios con hormonas.

Por otro lado, el Parlamento Europeo⁶⁴ reconoce la especial sensibilidad del sector agrícola, considera que el ATCI no debe entrañar riesgo alguno para la diversidad cultural y lingüística de la Unión, en particular en el sector de los servicios audiovisuales y culturales, y destaca que los servicios financieros deben incluirse en las negociaciones del ATCI, algo de lo que Estados Unidos no es partidario.

Pero el tema que parece suscitar un rechazo más generalizado es el de la cláusula de protección de inversiones que pretende incorporar el acuerdo y que permitiría a las

⁶⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de mayo de 2013, sobre las negociaciones en materia de comercio e inversión entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América.

empresas inversoras transnacionales denunciar ante tribunales arbitrales a los Estados si aplican cambios regulatorios que a su juicio puedan perjudicar sus inversiones.

Con todo, otros agentes económicos y sociales mantienen una posición plenamente favorable al ATCI y consideran que este sería muy beneficioso para la economía española en general, dado que supondría una fuente adicional de crecimiento del comercio y las inversiones exteriores, que elevaría el PIB, la renta nacional, el consumo, el empleo y la variedad de productos para el consumo.

4.4.4. Reducción del papel de los interlocutores sociales europeos en la configuración de la nueva gobernanza económica de la Unión Europea

Cabe señalar que los nuevos mecanismos de gobernanza económica planteados en el escenario de crisis han provocado un efecto indirecto de reducción del papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito europeo en relación con el proceso de toma de decisiones. Esto ha dado lugar a la demanda, por parte de los interlocutores sociales, de fomentar una participación más activa de los mismos en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea.

Conviene recordar, a este respecto, que ésta ha sido efectivamente una de las demandas de los interlocutores sociales europeos desde que se pusiera en marcha la Estrategia Europa 2020 y los mecanismos posteriores de coordinación económica, como ya pusieron de manifiesto en su Declaración conjunta de 2010 sobre la Estrategia Europa 2020⁶⁵ y más recientemente, en 2013, en una propuesta conjunta dirigida expresamente a hacer propuestas en este terreno⁶⁶. Dicha demanda, parece haber sido atendida recientemente por la Comisión Europea⁶⁷. Así, la Comisión ha hecho hincapié en la necesidad de que los interlocutores sociales desempeñen un papel relevante en el Semestre Europeo (participación activa en la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma, entre otros extremos) y en el proceso dirigido a completar la Unión Económica y Monetaria.

Por otro lado, la pérdida o limitación de la autonomía de los interlocutores sociales, a nivel nacional, como consecuencia de los nuevos mecanismos de gobernanza económica de la Unión se ha puesto de nuevo de relieve con ocasión de una de las ya citadas propuestas contenidas en el “Informe de los cinco presidentes”: la creación de un sistema de autoridades de competitividad para la zona del euro.

⁶⁵ Declaración conjunta sobre la Estrategia Europa 2020 (CES, BUSINESSSEUROPE, CEEP y UEAPME, Joint statement on the Europe 2020 Strategy, 2010).

⁶⁶ BUSINESSSEUROPE, CEEP y UEAPME, Social partner involvement in european economic governance. Declaration by the European social partners, 2013.

⁶⁷ Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, Consejo y Banco Central Europeo, Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria, COM (2015) 600 final.

Hay que apuntar que la creación del citado sistema de autoridades de competitividad para la zona del euro previsto en dicho informe, cuyo contenido (medidas y actuaciones) es de carácter meramente declarativo, puede limitar, en atención a sus funciones, la autonomía de los interlocutores sociales a nivel nacional a pesar de que en la referida Comunicación de la Comisión Europea “Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria”, se apunta que “Los consejos de competitividad deben ajustarse a un conjunto de principios comunes, teniendo en cuenta la diversidad de experiencias y prácticas en los Estados miembros. Aunque las directrices de los consejos deben influir en los procesos de fijación de salarios, su objetivo no es interferir en ellos o en el papel de los interlocutores sociales, ni armonizar los sistemas nacionales de fijación de salarios, sino que deben actuar con independencia de las autoridades públicas que tratan de materias afines y tener la capacidad para garantizar una alta calidad de análisis económico”.

Además, es necesario subrayar que estas autoridades nacionales de competitividad, teniendo en consideración su ya mencionado funcionamiento y confección, pueden contribuir a restar – de nuevo- legitimidad a las instituciones comunitarias ya que se encuentran al margen del Parlamento Europeo.

4.4.5. Propuestas del CES sobre “Legitimidad democrática y rendición de cuentas” contenidas en su Informe 3/2012

El CES en su Informe 3/2012, sobre Nueva Gobernanza Económica en la Unión Europea y Crecimiento, consideraba preciso rediseñar ampliamente la arquitectura política e institucional de la Unión, para garantizar que la cesión de competencias y la transferencia de soberanía de los Estados en los principales ámbitos de actuación económico-financieros vaya acompañada de un aumento de la legitimidad democrática de las distintas instancias o instituciones europeas. Como se verá a continuación, los avances en este terreno han sido escasos desde la aprobación del Informe del CES 1/2014 (primera revisión del Informe CES 3/2012).

CLARIFICACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES.

El CES proponía sustituir progresivamente la regla de la unanimidad por la de la mayoría cualificada. Cabe señalar, a este respecto, que como no se han operado hasta el momento reformas en los tratados la regla de la unanimidad sigue vigente en numerosos ámbitos.

El CES igualmente sugería fomentar la cooperación reforzada para así evitar bloqueos y asimetrías entre Estados miembros. En este orden de cosas, tampoco ha habido avances.

Como se ha señalado con anterioridad, el papel de las instituciones comunitarias en la toma de decisiones conjuntas o colectivas continúa en la actualidad, por lo general, supeditado a las posiciones de algunos Estados miembros, lo que supone una cierta pérdida de legitimidad de dichas instituciones e incluso también del proyecto europeo en sí mismo.

REFUERZO DEL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LOS DEBATES Y EN LAS DECISIONES COMUNITARIAS

En 2014, último dato disponible y año de aprobación del informe del CES relativo a la primera revisión del Informe CES 3/2012, los parlamentos nacionales enviaron 504 dictámenes a la Comisión Europea, bastantes menos que los 621 del año anterior. Además, en 2014, el número de dictámenes motivados -de los parlamentos nacionales- relativos a supuestos incumplimientos del principio de subsidiariedad fue de 20, lo que supone una importante disminución de los mismos con respecto a los 88 habidos en 2013.

Según la Comisión Europea, dicha disminución del número de contribuciones por escrito en 2014 puede atribuirse a la reducción de la actividad legislativa en la Unión que tuvo lugar durante un año en que se procedió a la elección de un nuevo Parlamento Europeo y de una nueva Comisión Europea.

Cabe señalar también que desde la aprobación del Informe del CES 1/2014, algunas cámaras de los parlamentos nacionales han presentado propuestas para reforzar el papel de dichos parlamentos, en particular en lo relativo al proceso legislativo, el mecanismo de control de la subsidiariedad y la cooperación interparlamentaria.

En este tiempo, se han venido celebrando encuentros puntuales interparlamentarios en el marco del Semestre Europeo. En este contexto, hay que apuntar que en febrero de 2015 se celebró, como ya venía siendo habitual desde 2013, la Semana Parlamentaria Europea (la tercera), durante la cual los parlamentarios europeos y nacionales se reunieron para debatir sobre el Semestre Europeo y las prioridades económicas de la Unión Europea para 2016.

Por otro lado, cabe apuntar que la Comisión Europea en su mencionada Comunicación “*Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria*”, hizo hincapié en la necesidad de fortalecer el papel de los parlamentos nacionales en el contexto del Semestre Europeo y para ello, entre otros extremos, se comprometió a trabajar en la confección de “acuerdos modelo” a fin de conseguir que la interacción con los parlamentos nacionales sea más eficiente.

Todas estas actuaciones, sin embargo, no han logrado todavía dar más protagonismo a los parlamentos nacionales en los debates y en las decisiones comunitarias, por lo que resulta necesario que se continúe reforzando o potenciando el diálogo entre los parlamentos nacionales y el europeo⁶⁸.

APROXIMAR LAS INSTITUCIONES EUROPEAS A LOS CIUDADANOS

En este contexto, desde la aprobación del Informe del CES 1/2014 se han adoptado diversas medidas que pretendían aproximar las instituciones comunitarias a los ciudadanos, es decir, a procurar que sean más transparentes⁶⁹ y accesibles a éstos además de más representativas de los mismos (democráticas)⁷⁰. Así, la Comisión Europea impulsó la transparencia mediante la adopción, en 2014, de dos Decisiones que requieren la publicación de información sobre las reuniones celebradas por los Comisarios, los miembros de sus gabinetes y los Directores Generales con organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia.

En este ámbito de la transparencia, cabe señalar asimismo que recientemente, en 2015, se estrenó una nueva versión del Registro de Transparencia de la Unión Europea, resultado del trabajo conjunto de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo⁷¹. También en 2015 y en este terreno, la Comisión Europea adoptó el Programa de Mejora de la Legislación que, entre otros extremos, venía a impulsar la transparencia en el proceso de toma de decisiones de la Unión⁷².

⁶⁸ Este extremo, como más adelante se verá, se encuentra dentro de las Directrices Políticas de la Comisión Europea para el periodo 2014-2019. Por su parte, el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2016 incide en que ésta trabajará a lo largo de 2016 para que los parlamentos nacionales tengan cada vez más voz y peso en los debates y en las decisiones comunitarias.

⁶⁹ Este extremo, como se verá, se encuentra dentro de las Directrices Políticas de la Comisión Europea para el periodo 2014-2019 y del Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2016.

⁷⁰ Ello, podría contribuir a que los ciudadanos recuperen el sentimiento “europeísta”.

⁷¹ El nuevo sistema introducía cambios en la declaración de los recursos humanos adscritos al ejercicio de actividades de presión, requería información adicional sobre la participación en comités, foros, intergrupos y estructuras similares de la Unión, y sobre los actos legislativos tramitados; y extendía asimismo el requisito de declarar los costes estimados relacionados con el ejercicio de dichas actividades a todos los inscritos. Cabe en este punto recordar, que el Registro de Transparencia de los grupos de interés se creó en 2011 y funciona sobre la base de un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Una nueva revisión del Registro de Transparencia está prevista para 2017 (la propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre un Registro de Transparencia Obligatorio es una de las iniciativas clave del Programa de Trabajo de la Comisión Europea 2016).

⁷² La Comisión, entre otros extremos, abrirá su proceso de actuación para dar cabida a un mayor control y a una mayor contribución de la ciudadanía con un portal de internet en que se va a poder seguir la evolución de las iniciativas y las nuevas consultas públicas cuando se evalúen, por parte de la Comisión, las estrategias vigentes o la viabilidad de nuevas propuestas. Se dará también nuevas posibilidades para que las partes interesadas aporten comentarios durante todo el ciclo de vida de las políticas, desde la hoja de ruta inicial hasta la propuesta final de la Comisión. Una vez que la Comisión adopte una propuesta, todo ciudadano y toda parte interesada dispondrán de ocho semanas

Por otro lado, cabe señalar que la Comunicación de la Comisión Europea “*Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria*”, abogaba por una mejora en la transparencia del conjunto del proceso para completar la Unión Económica y Monetaria que beneficiaría a todos los actores implicados en el mismo. En este sentido, ésta señalaba que para preparar la transición de la etapa 1 a la 2 del procedimiento para completar la Unión Económica y Monetaria, la Comisión Europea presentaría un “libro blanco”, en la primavera de 2017, para cuya elaboración o preparación se llevaría a cabo una amplia consulta pública con todos los actores interesados, entre los que se incluyen los ciudadanos europeos.

AUMENTO DEL PODER DECISORIO DEL PARLAMENTO EUROPEO

La posición del Parlamento Europeo en el procedimiento decisorio comunitario, a pesar de salir reforzada por el Tratado de Lisboa, continúa siendo débil. Ello es así, debido a que desde el 1 de diciembre de 2009, fecha de entrada en vigor de dicho tratado, no le han sido concedidos a la Eurocámara nuevos poderes en dicho terreno, al no haberse operado en los Tratados las reformas necesarias⁷³.

No obstante, es necesario referirse a que como las elecciones de mayo de 2014 a la Eurocámara fueron las primeras que se celebraron desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se aplicó, por primera vez, el ya citado mecanismo de elección semiautomática del Presidente de la Comisión Europea, recogido en el artículo 17, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea. Ello, ha significado un paso importante en la democratización global de la Unión Europea ya que supone otorgar un mayor protagonismo al Parlamento Europeo.

Asimismo, cabe señalar que la Comisión Europea en su Comunicación “*Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria*” invitó al Parlamento Europeo a dar su opinión acerca de las prioridades económicas y sociales de la Unión de cara a la preparación, por parte de la Comisión Europea, de la Encuesta Anual de Crecimiento 2016, que forma parte del Semestre Europeo.

4.4.6. Medidas o propuestas recientes de las instituciones comunitarias en el ámbito de la “Legitimidad democrática y rendición de cuentas”

En este orden de cosas, es necesario señalar que las citadas *Directrices Políticas de la Comisión Europea para el periodo 2014-2019*, presentaban algunas propuestas de actuación que iban en la línea de las realizadas por el CES en el apartado “Legitimidad

para presentar reacciones o sugerencias que se incorporarán al debate legislativo en el Parlamento y el Consejo. De este programa se hace eco el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2016.

⁷³ A este respecto, cabe apuntar que la Comisión Europea en los últimos tiempos ha venido destacando la necesidad de un diálogo, especialmente político, más fuerte y fluido con el Parlamento Europeo.

democrática y rendición de cuentas” del citado Informe 3/2012. Concretamente, en relación con la décima directriz titulada “Una Unión de cambio democrático”, cabe señalar que el Presidente de la Comisión Europea se comprometió a mantener con el Parlamento Europeo un fluido diálogo político -no tecnocrático- y a aumentar la transparencia en los contactos con los interesados y los representantes de los grupos de presión. Y atribuyó, además, gran importancia a la relación con los parlamentos nacionales, en especial cuando se trate de aplicar el principio de subsidiariedad.

Asimismo, hay que apuntar que el referido Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2016 presentaba algunas medidas que iban también en la línea de las realizadas por el CES en el apartado “Legitimidad democrática y rendición de cuentas” del referido Informe 3/2012. En concreto, señalaba⁷⁴, como ya se ha citado con anterioridad, que la Comisión: trataría que las negociaciones acerca del Programa de Mejora de la Legislación concluyeran antes de 2015 para incrementar la transparencia desde la perspectiva de cómo se adoptan las decisiones a nivel comunitario; adelantaría en 2016 su propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre un Registro de Transparencia Obligatorio para grupos representativos de interés con influencia en la elaboración de políticas comunitarias (iniciativa clave número 23); trabajaría a lo largo de 2016 para que los parlamentos nacionales tengan cada vez más peso en los debates y en las decisiones comunitarias; y continuaría expandiendo los “Diálogos con los Ciudadanos” para acercar Europa a los ciudadanos.

Por otro lado, el “Informe de los cinco presidentes” en su apartado relativo a la responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional, propone una serie de medidas o actuaciones concretas (a adoptar en el corto plazo- etapa 1-) dirigidas a incrementar la participación y la responsabilidad (que también van -algunas de ellas- en la línea de las realizadas por el CES en el apartado “Legitimidad democrática y rendición de cuentas” del citado Informe 3/2012) y, en última instancia, a avanzar, en hacia una unión política en Europa:

- Papel clave para el Parlamento europeo y los parlamentos nacionales: el informe propone una mayor participación y un mayor control parlamentario a escala nacional y europea, especialmente en lo que se refiere a las recomendaciones específicas por país, los programas nacionales de reforma y el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento.
- Consolidación de la representación exterior del euro: el informe señala que la UEM necesita una representación exterior única, como ya se señalaba en las orientaciones políticas de la Comisión Europea 2014-2019 (en la novena),

⁷⁴ En su prioridad política número diez titulada “Una Unión de cambio democrático”.

debido a que actualmente, la Unión Europea y la zona del euro todavía no están representadas como una entidad única en las instituciones financieras internacionales, por ejemplo en el FMI.

- Integración de soluciones intergubernamentales en el marco jurídico de la Unión Europea: El informe señala el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, el Pacto por el Euro Plus y el Acuerdo intergubernamental sobre el Fondo Único de Resolución. Asimismo, según éste, la gobernanza del Mecanismo Europeo de Estabilidad debería integrarse plenamente en los Tratados de la Unión (etapa 2).
- Labor central de dirección del Eurogrupo: el informe propone reforzar el papel del Eurogrupo, lo que a corto plazo puede requerir reforzar su Presidencia y los medios a su disposición. A largo plazo (etapa 2), se podría considerar una presidencia a tiempo completo del Eurogrupo.
- Un Tesoro de la zona del euro: el informe señala que los Estados miembros de la Eurozona seguirán decidiendo sobre fiscalidad y la asignación de los gastos presupuestarios de acuerdo con las opciones políticas nacionales, algunas decisiones deberán tomarse con mayor frecuencia de manera colectiva, al tiempo que se garantiza la responsabilidad y la legitimidad democrática. Un futuro Tesoro de la Eurozona podría ser el foro donde se tomarían esas decisiones colectivas (etapa 2).
- Consulta e implicación más sistemática, por parte de los gobiernos, de los parlamentos nacionales y los interlocutores sociales antes de la presentación anual de los Programas Nacionales de Estabilidad y de Reforma.

La citada Comunicación de la Comisión Europea “*Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria*”, representa un primer paso en la implementación del ambicioso proyecto de realizar una Unión Económica y Monetaria más justa y profunda, ya que presenta una serie de medidas concretas, atendiendo a las actuaciones propuestas en el anterior y citado “Informe de los cinco presidentes”, para llevar precisamente a cabo aquellas, concretamente las relativas a la etapa 1⁷⁵.

Las actuaciones propuestas por dicho informe en el ámbito de la responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional son las que se han expuesto más arriba. Las medidas concretas presentadas en la citada Comunicación se refieren a las dos primeras actuaciones del informe, ya que son las que han de realizarse en la etapa 1.

⁷⁵ Del contenido de la Comunicación de la Comisión Europea “*Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria*”, se hace eco el ya citado Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2016, concretamente en su prioridad política número cinco.

La reseña de esas medidas específicas se ha integrado, en aras de una mejor sistemática del presente epígrafe, en el estudio o análisis de los avances concretos acaecidos, en el periodo considerado, en las propuestas que el CES realizó en su Informe 3/2012 en el apartado “Legitimidad democrática y rendición de cuentas”, ya que un buen número de dichas medidas particulares van en la línea de las propuestas del CES.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Contexto económico en la UE

- Desde que el CES aprobase en 2014 su anterior informe de revisión de la gobernanza económica de la Unión Europea, la economía europea ha experimentado una ligera recuperación en conjunto, acompañada de divergencias entre los crecimientos económicos de los distintos Estados miembros.
- La tasa de paro que se registraba al elaborar dicho informe, que se situaba en las cifras récord del 12,1 por 100 en la zona euro y el 10,9 por 100 en el conjunto de la Unión Europea se ha ido reduciendo hasta situarse a finales de 2015 en el 11,0 por 100 y el 9,5 por 100 respectivamente, en todo caso dos puntos y medio porcentuales más que al inicio de la crisis.
- El incremento de la actividad en la Unión Europea seguirá apoyándose en 2016 y 2017, previsiblemente, en la distensión monetaria en los mercados financieros, una política monetaria expansiva, la suavización del proceso de consolidación fiscal en un contexto de estrategias fiscales más flexibles que tienen en cuenta las condiciones económicas a corto plazo de los países, la caída de los precios del petróleo y la depreciación del euro.
- No obstante, existen factores externos negativos o de alcance incierto, que pueden condicionar el repunte esperado en la economía europea: la desaceleración del crecimiento en los países emergentes, en especial en China, las perspectivas menos favorables de los países exportadores de materias primas, la elevación del tipo de interés oficial del dinero por parte de la Reserva Federal estadounidense, la fuerte desaceleración del comercio mundial y las tensiones geopolíticas internacionales que elevan la incertidumbre y podrían dañar la confianza. A todo ello habría que añadir las dificultades para reconducir la inflación europea hacia el objetivo de precios establecido del entorno del 2,0 por 100.

Medidas de estabilización a corto plazo

POLÍTICA MONETARIA

- El BCE ha mantenido desde la anterior edición de este informe el tono expansivo de la política monetaria, con reducciones en los tipos de interés pero también con nuevas medidas no convencionales, de expansión de la liquidez, que incluyen la compra de deuda pública y privada. Sin embargo, el margen de maniobra de la política monetaria es muy limitado para conseguir la recuperación del crecimiento económico de la zona euro, lo que implicaría actuar de forma complementaria con medidas en el ámbito de la política fiscal junto con otras destinadas a consolidar la recuperación.

POLÍTICA FISCAL

- El despliegue generalizado de políticas fiscales contractivas desde 2010 está dificultando la recuperación económica a corto plazo, poniendo en entredicho el crecimiento futuro de la Unión Europea debido a la caída, también generalizada, de la inversión pública. Por esta razón, la Unión Europea debiera transitar hacia un planteamiento menos restrictivo de la política fiscal que, sin cuestionar la necesaria consolidación fiscal, propicie un incremento sustancial de la inversión pública, tanto en el nivel de la Eurozona como en el nacional, particularmente en los Estados más endeudados.
- En particular, y más allá de las aportaciones que se realicen al nuevo Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE), se debería permitir una mayor holgura en el cumplimiento de la senda de consolidación fiscal a los Estados que continúan en la vertiente correctiva del PEC, para que puedan impulsar, desde sus sectores públicos respectivos, inversiones estratégicas que impulsen el crecimiento y el empleo en sus territorios.
- En este terreno, el CES considera que la reciente creación del FEIE como respuesta a la crisis de demanda e inversión en la Unión Europea, siendo positivo, llega tarde y resulta claramente insuficiente para propiciar el impulso fiscal que necesita Europa, dada la parquedad de recursos públicos movilizados.
- El desarrollo de las inversiones estratégicas que contempla esta iniciativa dependerá, por lo tanto, de que se logre movilizar capital privado a gran escala, lo que convierte al criterio de rentabilidad privada en el principal argumento para la selección de proyectos, quedando relegadas las consideraciones de rentabilidad colectiva, ya sean de índole social, medioambiental o de cohesión territorial.

- La ausencia de asignaciones sectoriales y territoriales previas plantea un elevado riesgo de que la iniciativa beneficie fundamentalmente a las grandes empresas transnacionales (europeas o no) con mayor capacidad de financiación en los mercados, y que se concentren las inversiones en los territorios de la Unión Europea más desarrollados y con sectores públicos económicamente más fuertes, lo que no contribuye a la necesaria convergencia estructural en la Unión Europea, correlato necesario de una Europa que se piensa federal.
- En particular, no parece que el FEIE pueda ser el instrumento más adecuado para propiciar el necesario impulso fiscal en los territorios donde la crisis económica y social es más profunda y que son, además, los que cuentan con menos margen presupuestario para apoyar, desde sus sectores públicos respectivos, los proyectos de inversión necesarios para fomentar el desarrollo sostenible de sus economías, máxime teniendo en cuenta los problemas de financiación por los que atraviesan sus agentes productivos más ligados al territorio y con mayor capacidad para generar empleo.
- Finalmente, el hecho de que la vigencia del Fondo sea, en principio, de tan solo tres años, suscita una preocupación de mayor alcance en relación con la falta de herramientas consolidadas en la Unión Europea que, con visión de largo plazo, puedan hacer frente de manera automática a futuras crisis de demanda e inversión como la actual.

Estrategia de integración política y económica a largo plazo

UNION BANCARIA

- Se han producido nuevos desarrollos en el marco de la Unión Bancaria que suponen un paso importante, pero en cualquier caso todavía incompleto, por lo que deberían agilizarse algunos aspectos de cara a culminar el objetivo de lograr la Unión Bancaria en los plazos establecidos.
- Entre los nuevos desarrollos, se han aprobado nuevas Directivas en el ámbito de la regulación financiera, (reglas comunes para los requisitos de capital, reestructuración y recapitalización bancaria y esquemas de cobertura de depósitos). Hay algunos Estados miembros que todavía no han ratificado alguna de ellas, lo cual resulta urgente para poder avanzar.

El 4 de noviembre de 2014 inició su actividad el Mecanismo Único de Supervisión, por el que el BCE asume la función de supervisión prudencial en la zona euro. No obstante, la supervisión única tiene un alcance limitado y quedan elementos pendientes de definir y sobre los que habría que avanzar, como la necesidad de definir y precisar la cobertura y poderes de dicha supervisión.

El 1 de enero de 2015 entró en funcionamiento el Mecanismo Único de Resolución, que no estuvo plenamente operativo hasta que no se puso en marcha el Fondo Único de Resolución, el 1 de enero de 2016. Está pendiente, sin embargo, la creación de algún mecanismo puente hasta que el Fondo esté completamente dotado en 2023, que permita en caso necesario contribuir al coste de los procesos de resolución. E igualmente, está pendiente definir algún mecanismo de respaldo público europeo, “backstop fiscal”, para el caso en que una vez que el Fondo esté dotado, y ocurra una situación de extrema necesidad (crisis sistémica), los mecanismos disponibles no resulten suficientes.

- Por otro lado, se han producido algunos avances relativos a la definición y puesta en marcha de un sistema común de cobertura de depósitos, recogidos en una propuesta concreta de la Comisión Europea, pero todavía no hay un acuerdo unánime por parte de los Estados miembros sobre la necesidad del mismo.

UNION DEL MERCADO DE CAPITALES

- Como parte del avance hacia un mercado financiero integrado, se han iniciado los trabajos para avanzar en la Unión del Mercado de Capitales, con el objetivo de aumentar la diversificación de las fuentes de financiación empresarial, favorecer el crecimiento y la creación de empleo y ofrecer oportunidades de inversión adicionales a los ahorradores y mayor rentabilidad de sus inversiones. Aunque todavía es un proyecto que se encuentra en una etapa inicial, supone un cambio estructural significativo para el sistema financiero europeo, tradicionalmente dependiente de la financiación bancaria, en el que ahora se busca aumentar el peso de otras fuentes de financiación alternativas como los mercados de capitales, el capital riesgo, la microfinanciación colectiva o el sector de gestión de activos.

MARCO PRESUPUESTARIO INTEGRADO

- Los avances en este ámbito se circunscriben a la creación de un Consejo Fiscal Europeo Independiente, consultivo de la Comisión Europea, para evaluar el cumplimiento del marco de gobernanza fiscal en los Estados miembros y asesorar al ejecutivo comunitario sobre el adecuado saldo fiscal cíclico de la Eurozona y la coherencia con el mismo de los saldos fiscales nacionales.
- A pesar de que reforzar el presupuesto comunitario y establecer algún mecanismo para mutualizar deuda pública sería lo razonable para propiciar la estabilización macroeconómica y la convergencia estructural en la Eurozona, desde el último informe del CES, no sólo no se han producido avances en este ámbito, sino que se ha cerrado *sine die* esta posibilidad.

- El CES, en sus anteriores informes, ha venido abogando por que, en términos generales, se intente lograr un mayor grado de coordinación y convergencia en el ámbito de la política económica y social para, en aras de alcanzar procesos de crecimiento económico sostenibles y equitativos, se eliminen o cuanto menos reduzcan las grandes diferencias que en términos de competitividad y cohesión social existen en el seno de la UEM. Para ello, el CES sigue considerando necesario que se refuerce la coordinación de las políticas económicas y sociales y que estas vayan orientadas a profundizar el mercado único y preservar el modelo social europeo.

REFUERZO DEL PROCEDIMIENTO DE DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS

- En el ámbito de la vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos y riesgos asociados, y de las propuestas para intentar garantizar que las políticas de todos los Estados miembros sean analizadas y valoradas juntas se han producido ciertos avances.
- Así, respecto al procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) la Comisión Europea manifiesta que se están corrigiendo en general, pero en algunos Estados miembros persisten grandes riesgos. A pesar de ello, la Comisión decidió no recomendar al Consejo el inicio del procedimiento de desequilibrio excesivo contra los países que experimentan estos desequilibrios, entre los que ya desde 2014 no se encuentra España.
- El Semestre Europeo de 2015 adelantó por primera vez a febrero la publicación de los informes de los Estados miembros y a mayo la publicación de las propuestas de la Comisión de las recomendaciones específicas por país. Ello ha permitido un mayor margen para el diálogo con los Estados miembros.
- La Comisión Europea, en el marco del procedimiento de desequilibrio reforzado establecido en 2015, debe examinar a los Estados miembros que registren de modo persistente elevados déficit por cuenta corriente, pero también asegurarse, de que en los Estados miembros que acumulan grandes superávit por cuenta corriente, se determinen y apliquen medidas concretas que contribuyan a fortalecer su demanda interna, y se garantice su cumplimiento, lo que contribuiría a dinamizar la economía europea en su conjunto.
- Asimismo, el nuevo procedimiento de desequilibrio macroeconómico presta una mayor atención a los aspectos sociales y el empleo, con la inclusión de tres indicadores (tasa de actividad, desempleo juvenil y desempleo de larga duración) a los once parámetros principales ya existentes del cuadro de indicadores del procedimiento de desequilibrio macroeconómico. En los

Informes por país también se presta, desde los realizados para 2015, una mayor atención a la equidad social. Así, se constata que se están haciendo esfuerzos, pero estos resultan insuficientes. El empleo y la cohesión social siguen aún subordinados a la evolución en el terreno económico y financiero, y ello se traduce en avances asimétricos en el ámbito de la gobernanza.

SISTEMA DE AUTORIDADES DE COMPETITIVIDAD PARA LA ZONA DEL EURO

- Respecto a los consejos nacionales de competitividad previstos, que, entre otros aspectos, tendrán el mandato de evaluar si los salarios están evolucionando paralelamente a la productividad, establecer una comparación con la evolución observada en otros países, y finalmente influir en los procesos de fijación de salarios, el CES, aunque el objetivo declarado por la Comisión no sea el de armonizar las prácticas y las instituciones encargadas de la fijación de salarios de los distintos países ni interferir en ellos o en el papel de los interlocutores sociales, quiere expresar una gran preocupación e inquietud porque finalmente dicha posibilidad se haga realidad. En opinión del CES, esta facultad de los consejos nacionales de competitividad choca con el modelo de determinación salarial del marco institucional español, en el que la negociación colectiva desempeña un papel primordial. En todo caso, el CES considera que sería conveniente que los factores que influyen en la competitividad, entre los que se encuentran los salarios, sean abordados en el marco del diálogo social europeo.

MERCADO INTERIOR EUROPEO

- El mercado interior europeo es un elemento esencial de la Unión Europea, que ha tenido y tiene una repercusión positiva en el crecimiento de la economía y del empleo. Gracias a él, los trabajadores, empresas, consumidores y usuarios de la Unión Europea se ven favorecidos por una mayor competitividad, mayor posibilidad de elección de una gama más amplia de bienes y servicios de calidad, garantías de seguridad y facilidad de movimientos. Y la fragmentación de este mercado impide la convergencia entre Estados miembros que se encuentran en posiciones cíclicas distintas y dificulta la implementación de políticas económicas coordinadas.
- Las actuaciones concretas desarrolladas en el ámbito del mercado interior europeo, desde la aparición del anterior Informe del CES sobre la evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea, han sido numerosas dada la amplitud de aspectos que abarcan los objetivos de consolidar, profundizar y completar el mercado interior de la Unión Europea, de manera que las ventajas que aporta sean aprovechadas de manera equitativa.

- Además, la Comisión Europea estableció, a finales de octubre de 2015, una hoja de ruta con el objetivo declarado de liberar todo el potencial del mercado único y convertirlo en la plataforma de lanzamiento para que Europa prospere en la economía mundial. Siendo por ahora una mera declaración de intenciones no es desdeñable la ambición de las acciones acordadas en ámbitos como los consumidores y usuarios, las Pymes y empresas emergentes, los nuevos modelos de negocios y la movilidad de los profesionales. Para ello, la Comisión pretende llevar a cabo tres tipos de acciones específicas fundamentales: crear oportunidades para los consumidores, los profesionales y las empresas; fomentar y permitir la modernización de Europa; y garantizar unos resultados concretos que beneficien a los consumidores y las empresas en su día a día.

Todas las actuaciones previstas en la hoja de ruta se pondrán en marcha en 2016 y 2017. Y, a finales de 2017, la Comisión estudiará los avances de su aplicación y decidirá si se necesitan medidas adicionales para alcanzar un mercado único de la Unión Europea más profundo y más justo.

ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA ELUSIÓN FISCAL TRANSFRONTERIZA

- La creciente preocupación por el agravamiento de la elusión fiscal, la planificación fiscal agresiva de algunas compañías transnacionales y la competencia fiscal perjudicial por parte de algunos Estados para atraer inversiones se ha traducido en avances sustanciales y acelerados. Entre ellos, destacan los relativos a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad extendiendo el alcance del intercambio automático de información entre los Estados, por un lado, en las cuentas financieras y, por otro, en los acuerdos tributarios previos con efecto transfronterizo y los acuerdos previos sobre precios de transferencia, que se suscriben entre los Estados y las empresas transnacionales.
- Por otro lado, no ha habido avances sustantivos en relación con el establecimiento en la Unión Europea de una base imponible común consolidada del impuesto de sociedades, aunque sí existe un compromiso firme para avanzar en el mismo.
- Tampoco se han producido, desde el último informe del CES, avances sustantivos en relación con el impuesto sobre las transacciones financieras europeo. La falta de acuerdo sobre el tipo de transacciones que debían gravarse ha pospuesto la discusión sobre dicha figura a mediados de 2016. El debate se centra ahora en la manera de minimizar su impacto sobre la economía real y los sistemas de pensiones.

- La Unión Europea en el contexto de la última crisis ha carecido de una estrategia integrada en términos económicos y sociales, así como de mecanismos de gobernanza adecuados.
- La Comisión está tratando de corregir esta situación intentando potenciar la creación de empleo y la inclusión social así como su interrelación con el crecimiento económico. Para ello se han dado pasos positivos en el terreno de las políticas así como en las herramientas para su implementación, si bien siguen siendo insuficientes. Así, existe cierta ambigüedad en lo que a objetivos concretos se refiere, al papel de los interlocutores sociales y, lo que es más importante, sobre la evaluación del progreso en el ámbito social y del empleo y su vinculación con la estabilidad económica y financiera.
- El empleo y la cohesión social siguen, pues, subordinados a la evolución en el terreno económico y financiero, y ello se traduce en avances asimétricos en el ámbito de la gobernanza.

RETOS INSTITUCIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y PROBLEMAS RECIENTES QUE INCIDEN EN LA MISMA

- Desde la aprobación del anterior Informe del CES hasta la actualidad han persistido las debilidades de la arquitectura institucional de la Unión Europea que ya se venían observando años atrás. Dichas carencias institucionales de la Unión, que se vienen detectando desde el inicio de la crisis, están relacionadas principalmente con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria deficiente cuyo reflejo más visible es la dificultad a la que se enfrentan los Estados miembros a la hora de tomar decisiones de forma ágil, conjunta y resolutiva para hacer frente a los retos que se les presentan. A este respecto, cabe señalar que el sistema decisorio comunitario continúa funcionando, en gran medida, desde una lógica intergubernamental.
- Estas deficiencias institucionales de la Unión han generado, entre otros extremos, una cierta pérdida de legitimidad de las instituciones comunitarias; un profundo déficit democrático, que ha trascendido a la ciudadanía en forma de desafección de ésta hacia Europa; y una notable pérdida de peso específico de la Unión Europea como región, más allá de las presencias nacionales, en la escena internacional. Todo esto, unido a los resultados electorales en la Unión de 2014 en donde se constató la pérdida de terreno de los partidos tradicionales proeuropeos en favor de los eurófobos.

CRISIS RECIENTES, RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

- Como consecuencia principal del referido escenario de crisis política e institucional en el que se encuentra instalado la Unión, ésta se muestra

habitualmente desbordada a la hora de hacer frente a los retos que se le presentan.

- En la actualidad, la Unión Europea se enfrenta, en concreto, a tres desafíos de gran relevancia que ha de resolver con solvencia ya que de no ser así el proyecto europeo podría verse notablemente menoscabado: la crisis de gobernanza comunitaria, en especial del euro, que tuvo su momento más álgido con el tercer programa de rescate a Grecia; la crisis de asilo y refugio, que no se ha afrontado de forma eficaz y conjunta o cooperativa y pone en cuestión los valores tradicionales y la cultura de acogida europea e incluso la libre circulación de personas dentro de la Unión; y la crisis de vecindad, que desde Ucrania a Siria ha evidenciado nuevamente la debilidad de la política exterior europea.
- Asimismo, la Unión deberá abordar, para no poner en riesgo el proyecto europeo, tres cuestiones relevantes tales como la anunciada celebración de un referéndum en Reino Unido acerca de su permanencia o no dentro de la Unión Europea, la recuperación del sentimiento europeísta de los ciudadanos europeos y la finalización de las negociaciones con Estados Unidos sobre la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI).

NECESIDAD DE AUMENTAR EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS EN LA CONFIGURACIÓN DE LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

- Los nuevos mecanismos de gobernanza económica planteados en el escenario de crisis han provocado un efecto indirecto de reducción del papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito europeo en relación con el proceso de toma de decisiones. Esto ha dado lugar a la demanda, por parte de los interlocutores sociales, de fomentar una participación más activa de los mismos en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea. De dicha demanda se ha hecho eco la Comisión Europea en su Comunicación “Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria”. Asimismo, cabe señalar que el “Informe de los cinco presidentes” propone una consulta más sistemática de los distintos gobiernos a los interlocutores sociales antes de la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma (PNR).

LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- Respecto a la clarificación y simplificación de los procesos de toma de decisiones y el aumento del poder decisorio del Parlamento Europeo, no se ha producido ningún resultado, ya que no se han operado en los Tratados las reformas necesarias para la consecución de tales fines, ni tampoco en el fortalecimiento de las instituciones comunitarias a fin de restar peso a la intergubernamentalidad decisoria existente en la Unión. Además, tampoco se ha

logrado reforzar el papel de los parlamentos nacionales en los debates y en las decisiones comunitarias.

- Por el contrario, se han adoptado relevantes medidas que venían a aproximar las instituciones comunitarias a los ciudadanos. Así, la Comisión impulsó la transparencia mediante la adopción, en 2014, de dos Decisiones que requieren la publicación de información sobre las reuniones celebradas por los Comisarios, los miembros de sus gabinetes y los Directores Generales con organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia. En este ámbito de la transparencia, cabe señalar asimismo que, en 2015, se estrenó una nueva versión del Registro de Transparencia de la Unión Europea.
- Este último extremo podría contribuir a que los ciudadanos europeos recuperen el sentimiento “europeísta” ya que éstos, en la actualidad, pueden estar perdiendo, en gran medida, la confianza y el interés en la Unión y en sus instituciones, incluso en el proyecto europeo en sí mismo, lo que puede ponerle en riesgo.
- Así todo, cabe concluir que todavía queda un amplio camino por recorrer para la configuración de una arquitectura política e institucional comunitaria que garantice que la cesión de soberanía de los Estados miembros hacia la Unión en los principales ámbitos económico-financiero vaya acompañada de una mayor legitimidad democrática y rendición de cuentas de las diferentes instituciones comunitarias. Por ello, el CES reitera la necesidad de que se avance de manera decidida en las propuestas que ofreció, en este ámbito, en sus anteriores informes.