

01|2014

INFORME

EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA: ACTUALIZACIÓN DEL INFORME CES 3|2012

CES
▶▶▶



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

NÚMERO 01|2014

COLECCIÓN INFORMES

INFORME 01|2014

EVOLUCIÓN
DE LA GOBERNANZA
ECONÓMICA
DE LA UNIÓN EUROPEA:
ACTUALIZACIÓN
DEL INFORME CES 3|2012

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 669-2014

Colección Informes

Número 01/2014

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia

Primera edición, junio de 2014

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico y Social,
conforme a lo dispuesto en el artículo 7.L.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio,
de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la sesión ordinaria
del pleno del día 23 de abril de 2014.

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid, España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISBN 978-84-8188-345-9

D.L. M-17989-2014

Imprime

Lerko print, S.A.

Sesión ordinaria del Pleno de 23 de abril de 2014

INFORME 01|2014 EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA: ACTUALIZACIÓN DEL INFORME CES 3|2012



ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I. MEDIDAS DE ESTABILIZACIÓN A CORTO PLAZO	11
1. MEDIDAS PARA ESTABILIZAR LOS MERCADOS DE DEUDA PÚBLICA	13
2. AYUDAS PARA LA RECAPITALIZACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO	14
3. MEDIDAS DE EXPANSIÓN DE LA DEMANDA A ESCALA EUROPEA	14
CAPÍTULO II. ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA A MEDIO Y LARGO PLAZO	19
1. MARCO FINANCIERO INTEGRADO O UNIÓN BANCARIA	21
2. MARCO PRESUPUESTARIO INTEGRADO O UNIÓN FISCAL	23
3. MARCO INTEGRADO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA O UNIÓN ECONÓMICA	26
4. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	30
CAPÍTULO III. CONCLUSIONES	34

INTRODUCCIÓN

En el Informe CES 3/2012, *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 Unión Económica y Monetaria (UEM) que se han puesto en evidencia por la crisis actual. 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.

Desde finales del año 2012, fecha de aprobación de dicho informe, y hasta comienzos de 2014, los resultados alcanzados por la economía europea en términos de crecimiento no permiten manifestar que la crisis por la que atraviesa desde el año 2008 se haya superado. En efecto, en 2013 se produjo una caída del PIB de la zona euro del 0,4 por 100 y un estancamiento de la Unión Europea en su conjunto. Bien es cierto que estos datos son algo mejores que los registrados en 2012 y, sobre todo, que la tendencia intertrimestral anualizada apunta a una recuperación de la actividad a lo largo del año, que ha permitido recientemente a la Comisión Europea revisar ligeramente al alza sus previsiones de crecimiento para 2014 y 2015, al hilo de la distensión producida en los mercados financieros y de deuda pública, la inexistencia de presiones inflacionistas hasta el punto de que resulta preocupante una inflación tan baja, la mejora de la confianza de los agentes económicos y la suavización del proceso de consolidación fiscal llevada a cabo.

Cabe recordar que, en otoño de 2012, ante las continuas presiones sobre algunas de las economías más endeudadas de la zona euro, persistía todavía la posibilidad de que uno o varios Estados miembros terminaran abandonando la Unión Europea y en consecuencia la eurozona o que incluso se produjese una disolución total del euro. En la actualidad, debido en parte a las políticas implementadas, que han contribuido a la mejora de las perspectivas de crecimiento económico y a lograr la estabilidad en los mercados de deuda, la rentabilidad de la deuda pública en estos países ha acentuado su tendencia descendente, por lo que parecen haberse superado los episodios de riesgo

de ruptura de la eurozona¹, como opción factible para solucionar los problemas de las economías europeas del euro, que se daban cuando se elaboró el Informe CES 3/2012.

Asimismo, el pasado 5 de marzo de 2014, la Comisión Europea ha publicado una Comunicación² en la que evalúa que están disminuyendo los desequilibrios macroeconómicos que se habían ido acumulando a lo largo de muchos años. Éstos, ya no se consideran excesivos en algunos Estados miembros, y en otros se considera que ya no existen. En concreto, España, que se encontraba entre los Estados miembros que sufrían desequilibrios excesivos, ha salido de este grupo, y la Comisión considera que, si se mantienen las tendencias actuales, los mismos seguirán disminuyendo a lo largo del tiempo; pero aunque se pueda concluir que aquellos ya no son excesivos en el sentido del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), la Comisión subraya que aún existen riesgos sustanciales y que el ajuste está lejos de haber concluido. Así, en un contexto de insuficiente crecimiento, entre los puntos débiles que menciona, destacan los elevados niveles de deuda pública y privada, la inestabilidad financiera y los alarmantes niveles de desempleo.

En efecto, el desempleo sigue situándose en Europa, en palabras de la propia Comisión Europea, en niveles inaceptablemente altos, al registrar de media en 2013 una tasa de paro récord del 12,1 por 100 en la zona euro y del 10,9 por 100 en el conjunto de la Unión Europea, con grandes diferencias entre Estados miembros y con unas previsiones de que estas cifras apenas mejoren en 2014.

En este contexto, y tomando como referencia la batería de propuestas formuladas en el Informe CES 3/2012, el presente documento pretende dar cuenta y valorar las actuaciones que se han producido, desde la aprobación del mismo, en relación con la gestión de la crisis económica europea y con el rediseño del sistema de gobernanza económica de la UEM, señalando en las conclusiones los retos que aún persisten.

NOTAS

- 1 Los momentos más críticos, de mayor riesgo, se habían producido el 24 de julio de 2012, el día previo a que el presidente del Banco Central Europeo (BCE), Mario Draghi, declarase que el BCE haría lo necesario para sostener el euro y que ello sería suficiente. En dicha fecha, el diferencial de la deuda pública a diez años respecto a Alemania (prima de riesgo) era, en Irlanda de 503 puntos, en Italia de 537 puntos, en España de 639 puntos, en Portugal de 952 puntos y en Grecia de 2.131 puntos. El 21 de noviembre, fecha de aprobación del informe del CES, los diferenciales respectivos eran 315 puntos en Irlanda, 341 puntos en Italia, 429 puntos en España, 646 puntos en Portugal y 1.533 puntos en Grecia. Y el pasado 15 de abril de 2014, 138 en Irlanda, 162 en España, 164 en Italia, 240 en Portugal y 482 en Grecia.
- 2 Comisión Europea, *Resultados de los exámenes exhaustivos realizados de conformidad con el Reglamento (UE) núm. 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, COM (2014) 150 final, de 5 de marzo.

CAPÍTULO I
MEDIDAS DE ESTABILIZACIÓN
A CORTO PLAZO

En este punto el CES abogaba por la necesidad de articular políticas de estabilización económica eficaces en el ámbito europeo que evitasen los procesos especulativos en los mercados de deuda soberana y propiciasen procesos de consolidación fiscal compatibles con la recuperación económica, para lo que proponía implementar con carácter urgente una serie de medidas.

1. Medidas para estabilizar los mercados de deuda pública

El Banco Central Europeo (BCE) decidió, bajo estrictas condiciones, la compra de deuda soberana en los mercados secundarios a los Estados miembros con mayores problemas de financiación. El CES, en su informe, ya había manifestado la conveniencia de dicha actuación para que estos países pudiesen obtener financiación a un coste razonable. Con ello se ha conseguido frenar los procesos especulativos y estabilizar los mercados de deuda pública y, sobre todo, reducir las grandes diferencias que existían entre los Estados miembros a la hora de acudir a la financiación.

Compra de bonos

El BCE ha continuado con las subastas de liquidez a un bajo tipo de interés, sin límites de cantidad y alargando los plazos de los préstamos de inyección de liquidez, lo que ha contribuido a la disminución de la presión sobre los bonos de deuda soberana de los Estados miembros más endeudados y a la estabilización de los mercados financieros.

Subastas de liquidez

El BCE, para propiciar el gasto privado en consumo e inversión y favorecer el proceso de despalancamiento, decidió el 2 de mayo de 2013, en coincidencia con lo solicitado por el CES en su informe, situar el tipo de interés de las operaciones principales de financiación en el por entonces mínimo histórico del 0,50 por 100. Posteriormente, el 7 de noviembre de 2013, el BCE volvió a bajar el tipo de interés hasta situarlo en el 0,25 por 100 y, para incidir en la formación de expectativas que generen estímulos de dicho gasto, indicó la evolución futura de los tipos de interés oficiales, que se mantendrían en los niveles alcanzados, o incluso más bajos, durante un largo periodo de tiempo.

Rebaja de tipo de interés

2. Ayudas para la recapitalización del sistema bancario

El 23 de enero de 2014 se cerró formalmente la asistencia financiera a la banca española, aunque España seguirá bajo la vigilancia del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) hasta devolver la totalidad del préstamo de 41.300 millones de euros de los 100.000 millones de euros ofrecidos por los países de la eurozona. El memorando de entendimiento se dio así por concluido, después de que “la troika” confirmara el cumplimiento de todas las condiciones impuestas al sector financiero español.

3. Medidas de expansión de la demanda a escala europea

En noviembre de 2012, en un contexto de máxima tensión en los mercados de deuda soberana y de intensificación de espirales recesivas en los países periféricos, propiciadas por la articulación de políticas fiscales contractivas, el CES planteó la necesidad de desplegar de manera inmediata políticas de estabilización económica eficaces en la Unión Europea, que permitieran procesos de consolidación fiscal compatibles con la recuperación económica.

En esta línea, el CES se sumó a la demanda ampliamente compartida de que la Unión

Flexibilización de la senda de consolidación fiscal de los países periféricos

Europea flexibilizara la senda pactada de la consolidación fiscal en los Estados miembros más endeudados, para impedir que se vieran abocados a articular políticas fiscales procíclicas que inevitablemente reforzarían las tendencias a la reducción de la actividad económica y a la destrucción de empleo, contribuyendo con ello a la generación de déficit crónicos y aumentos insostenibles de la deuda pública.

En este sentido, el CES valora positivamente que la Unión Europea se hiciera eco de este planteamiento en mayo de 2013, cuando, en el marco del Protocolo de Déficit excesivo (vertiente correctiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento), decidió extender el plazo acordado para reducir el déficit hasta el límite del 3,0 por 100 del PIB fijado en el PEC a seis de los veinte Estados miembros que entonces se hallaban incurso en dicho procedimiento¹. Entre ellos se encontraba España, que vio ampliado el periodo para alcanzar dicho umbral en dos años, hasta 2016, con el consiguiente aumento de su margen presupuestario.

La decisión de suavizar las exigencias de consolidación fiscal para facilitar la recuperación económica se sustenta en la idea, compartida por el CES en el Informe de referencia, de que los procesos de reducción del déficit deben evaluarse en términos estructurales, es decir, sin tener en cuenta ni los aumentos debidos a factores cíclicos, que se producen de manera automática por el descenso de los ingresos públicos y el aumento del gasto en prestaciones por desempleo vinculados, respectivamente, a la caída de la actividad y el

¹ En 2012, solo Alemania, Finlandia, Suecia, Bulgaria, Estonia, Luxemburgo y Malta registraban déficit inferiores al 3,0 por 100 del PIB. En mayo de 2013 la senda de corrección del déficit se flexibilizó para España, Francia, Holanda, Polonia, Portugal y Eslovenia.

aumento del paro, ni a la adopción de medidas de gastos e ingresos de carácter temporal o puntual, como, por ejemplo, las ayudas a la banca; unos componentes de déficit que particularmente en el caso de España vienen siendo muy abultados.

Este planteamiento menos restrictivo de la Unión Europea se ha visto reforzado recientemente en las Conclusiones del Semestre Europeo de 2014, cuyas orientaciones de política económica se centran en el objetivo de cumplimiento de la senda pactada de ajuste del déficit, pero entendido en términos estructurales y a través de una estrategia fiscal cuya naturaleza y composición, en términos de gastos e ingresos, sea favorable al crecimiento económico.

Junto con la moderación del ajuste fiscal en los países con elevado déficit público, el CES se alineó en 2012 con las instancias que demandaban el aumento rápido y sustancial de la inversión pública financiada con fondos europeos con el fin de impulsar la demanda agregada europea y compensar así el estrecho margen fiscal de los países endeudados,

Aumento de la inversión pública financiada con fondos europeos

empleando para ello las herramientas de las que se podía disponer inmediatamente y que habían sido consensuadas en el Pacto por el Crecimiento y el Empleo en junio de 2012², como la ampliación de las operaciones del Banco Europeo de Inversiones, la aplicación de los fondos estructurales y de cohesión no utilizados para financiar proyectos de inversión en los países con dificultades, o la creación de los denominados *bonos europeos de proyecto* para financiar infraestructuras comunitarias. En conjunto, en dicho Consejo se pactó la movilización de 120.000 millones de euros (equivalentes al 1 por 100 de la RNB de la Unión Europea) “para apoyar medidas de crecimiento de efecto rápido”.

Sin embargo, el balance de las decisiones adoptadas en 2013 en este terreno es bastante desalentador, tanto por la insuficiencia de los fondos efectivamente liberados como por la lentitud en su desembolso. Así, en diciembre 2012 la Comisión propuso destinar 6.000 millones de euros para combatir el desempleo juvenil en la Unión Europea³, pero hasta el 22 de abril de 2013 no se acordó formalmente el establecimiento de la que se denominó Garantía Juvenil⁴, y, a pesar de que el Consejo Europeo de 27 de junio de 2013 se reiteró la necesidad de movilizar estos fondos y concentrar su ejecución en 2014 y 2015, y de que los Estados miembros han cumplido con la exigencia de formular planes nacionales antes de finalizar 2013 para articular su implantación⁵, a fecha de cierre de este informe aún no se han desembolsado efectivamente estos recursos. Por otro lado, el CES considera que los programas europeos de lucha contra el desempleo deberían extender

2 Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012.

3 Comisión Europea, *Promover el empleo juvenil*, COM (2012) 727 final, de 5 de diciembre.

4 Adoptada formalmente por acuerdo del Consejo el 22 de abril de 2013 (2013/C 120/01).

5 En el caso de España, el Plan Nacional de implantación de la garantía juvenil se aprobó en diciembre de 2013.

su ámbito de aplicación a otros colectivos especialmente castigados por la crisis y con grandes dificultades de empleabilidad, como los mayores de 45 años, donde la incidencia del paro de larga duración es diferencialmente elevada.

En el referido Consejo europeo de junio se acordó asimismo ampliar el capital del Banco Europeo de Inversiones en 10.000 millones, así como permitir la aplicación de los remanentes de los fondos europeos a nuevas inversiones orientadas igualmente a combatir el desempleo juvenil, tal y como se había acordado en el Pacto por el crecimiento y el empleo mencionado más arriba.

Sin embargo, todas esas nuevas partidas financieras se insertaron en el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, adoptado en esa misma fecha, y que, en contra de lo aconsejable, dada la debilidad de la economía europea y de algunos Estados en particular, prevé una reducción sustancial del presupuesto europeo respecto al periodo previo, de modo que su significación económica pasa del ya exiguo 1,12 por 100 de la Renta Nacional Bruta de la Unión europea, a tan solo el 1 por 100 (cuadro 1). Lo que el nuevo marco presupuestario plantea es, por tanto, una reducción agregada de la inversión pública europea junto con una reordenación de las prioridades de la misma, dando más peso a las partidas dirigidas a combatir el desempleo juvenil, fomentar la I+D y apoyar a las pymes.

En términos de las grandes políticas del Marco Financiero Plurianual, esto se traduce en un aumento muy importante del presupuesto asignado a Competitividad para el Crecimiento y el Empleo (37,3 por 100), a costa de una reducción muy significativa de las asignaciones para Cohesión económica, social y territorial (-8,4 por 100) y Crecimiento Sostenible (-11,3 por 100), es decir, en detrimento de las grandes políticas tradicionales de la Unión Europea, la política regional y la política agraria.

El CES considera, en cambio, que dada la persistencia de fuertes desequilibrios macroeconómicos en la Unión Europea, se debería hacer un esfuerzo para distribuir mejor el presupuesto comunitario y buscar fórmulas para aumentarlo, fortaleciendo con ello la capacidad estabilizadora y distributiva de las políticas europeas, en particular, apoyando financieramente a los Estados miembros que están realizando mayores esfuerzos en la contención del déficit público y en el desarrollo de las reformas estructurales que recomienda la Unión Europea.

Por último, dado el estrecho margen fiscal de los Estados más endeudados y lo limitado del presupuesto europeo, continua siendo perentoria la reorientación de la política

*Medidas expansivas
de la demanda interna
en los países
superavitarios*

económica en los países superavitarios, por razones de simetría y coordinación macroeconómica, para impulsar la expansión de su demanda interna, a través de políticas fiscales expansivas y otras medidas de estímulo del consumo y la inversión internas, con el fin de aumentar las importaciones y dinamizar con ello la economía europea en su conjunto. En este terreno, en el último año no se han producido progresos significativos: el elevado superávit comercial y el equilibrio presupuestario siguen siendo las

CUADRO 1. MARCO PRESUPUESTARIO DE LA UE 2014-2020
(Precios de 2011)

Créditos de compromiso	2007-2013		2014-2020		Variación	
	Mill. €	Mill. €	Mill. €	Mill. €	Mill. €	%
1. Crecimiento inteligente e inclusivo	446.310	450.763	450.763	4.453	1,0	
1a Competitividad para el crecimiento y el empleo	91.495	125.614	125.614	34.119	37,3	
1b Cohesión económica, social y territorial	354.815	325.149	325.149	-29.666	-8,4	
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales	420.682	373.179	373.179	-47.503	-11,3	
3. Seguridad ciudadana	12.366	15.686	15.686	3.320	26,8	
4. Una Europa Global	56.815	58.704	58.704	1.889	3,3	
5. Administración	57.082	61.629	61.629	4.547	8,0	
6. Compensaciones	--	27	27	--	--	--
A. TOTAL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL	994.176	959.988	959.988	-34.188	-3,4	
En % RNB	1,12	1,00	1,00	--	--	--
Reserva para Ayudas de Emergencia	1.697	1.960	1.960	263	15,5	
Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización	3.573	1.050	1.050	-2.523	-70,6	
Fondo de Solidaridad	7.146	3.500	3.500	-3.646	-51,0	
Instrumento de Flexibilidad	1.429	3.300	3.300	1.871	130,9	
FED	26.826	26.984	26.984	158	0,6	
B. TOTAL OTROS FONDOS	40.670	36.794	36.794	-3.876	-9,5	
En % RNB	0,05	0,04	0,04	--	--	--
TOTAL A+B	1.035.031	996.782	996.782	-38.249	-3,7	
En % RNB	1,17	1,04	1,04	--	--	--

Fuente: Datos del Consejo para el MFP 2007-2013 y, para el MFP 2014-2020, Reglamento (UE, EURATOM) N.º 1311/2013 Del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020.

señas de identidad del modelo económico alemán, la principal economía superavitaria, a pesar del notable empeoramiento de sus registros en términos de crecimiento económico en los últimos dos años⁶. Es reseñable, no obstante, que la Comisión Europea se haya hecho eco del problema y haya incluido a Alemania entre los países sujetos a supervisión, en el marco del nuevo procedimiento para la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos excesivos. Así, en el último informe recomienda a este país que fortalezca su demanda interna y el potencial de crecimiento de su economía, a través del aumento de la inversión en capital físico y humano y de la mejora de la eficiencia en todos los sectores productivos, particularmente en los servicios por su potencial en la creación de empleo⁷.

6 El superávit comercial alemán se elevó al 6,6 por 100 del PIB en 2012 y al 6,4 por 100 en 2013. Las cuentas públicas se saldaron con un superávit del 0,1 por 100 en 2012 y con un déficit del -0,1 por 100. El PIB aumentó un 0,7 por 100 en 2012 y un 0,5 por 100 en 2013 (Comisión Europea. *European Economic Forecast, Winter 2014. European Economy 2/2014*).

7 Comisión Europea, *Resultados de los exámenes exhaustivos realizados de conformidad con el Reglamento (UE) n° 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, COM (2014) 150 final, de 5 de marzo.

CAPÍTULO II
**ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN POLÍTICA
Y ECONÓMICA A MEDIO Y LARGO PLAZO**

En el marco de una estrategia más a medio y largo plazo, el CES proponía una serie de medidas dirigidas a lograr la integración política y económica de la zona euro con el fin de dotarla de herramientas que permitan gobernar a los mercados y corregir las deficiencias de diseño que la crisis estaba evidenciando.

1. Marco financiero integrado o Unión Bancaria

En concreto, para lograr un entramado regulatorio e institucional federal que garantice la estabilidad financiera de la zona euro, evite o minimice el coste de las quiebras bancarias para los ciudadanos, y que implique un mayor control democrático sobre los fondos especulativos y los paraísos fiscales, varias han sido las actuaciones de las instancias comunitarias dirigidas a tal fin.

Así, la limitada capacidad de actuación del BCE para gestionar las perturbaciones financieras se ha podido evitar en parte con la puesta en práctica de “operaciones no convencionales de política monetaria”, complementarias a sus decisiones sobre el nivel de los tipos de interés oficiales.

En el proceso de construcción de la Unión Bancaria, para permitir una mayor integración financiera europea, supervisar de forma unificada a las entidades financieras y, en definitiva, tratar de solucionar la vulnerabilidad de los mercados financieros de la Unión Europea, se han producido algunos desarrollos, pero, a pesar de los compromisos alcanzados, la Unión Bancaria no estará disponible hasta dentro de diez años, de modo que lo que se establezca finalmente no va a resolver los problemas actuales.

El objetivo era implantar la supervisión directa del BCE sobre alrededor de 130 bancos, los de carácter sistémico, incluidos todos los bancos que dispongan de un volumen

Autoridad común de supervisión bancaria

de activos superior a 30.000 millones de euros o que representen al menos el 20,0 por 100 del PIB de su país de origen. En el proceso de transición hacia la supervisión única, en noviembre de 2013 entró en vigor el reglamento¹ de la

Unión Europea sobre el Mecanismo Único de Supervisión Bancaria (MUS) que establece que el 4 de noviembre de 2014 el BCE asumirá competencias de supervisión bancaria

1 Reglamento (UE) núm. 1024/2013 que encomienda al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO L 287 de 29 de octubre de 2013).

plenas. Con ello, se logrará que una institución independiente europea se ocupe de la inspección de los bancos nacionales aplicando criterios comunes y se avanzará hacia el objetivo de que el BCE asuma las tareas de prestamista de última instancia.

No obstante, la limitación por tamaño de las entidades financieras que quedarán bajo la supervisión única del BCE impedirá que queden bajo su influencia entidades importantes, como las cajas alemanas, y, además, como se ha podido comprobar en la crisis financiera actual, el origen de la inestabilidad financiera no siempre se encuentra en los bancos más grandes. Así, contrariamente a lo pretendido por la Comisión Europea, que proponía que todos los bancos de la zona euro quedasen bajo la supervisión del BCE, finalmente los bancos centrales nacionales mantendrán las tareas de supervisión de los bancos más pequeños. Por ello, resulta necesario establecer un traspaso de poderes ordenado y clarificar al máximo el reparto de tareas y responsabilidades entre el BCE y los supervisores nacionales a la hora de evitar posibles conflictos de competencias durante el periodo de convivencia entre el supervisor único y los bancos centrales nacionales de resolución.

Asimismo, ante la posibilidad de que se produzca en el BCE un conflicto entre sus objetivos de estabilidad de precios y estabilidad financiera, resulta necesario que se garantice plenamente una clara separación entre sus tareas monetarias y supervisoras.

El objetivo consiste en la creación de un fondo de garantía de depósitos común. El acuerdo inicial sobre la directiva de fondos de garantía de depósitos concedía un plazo

Fondo de garantía de depósitos europeo

de diez años a partir de 2016 a los bancos para dotar de recursos dicho fondo de liquidación. En la reunión conjunta entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo de los días 20 y 21 de marzo de 2014 se alcanzó el acuerdo, que ha sido aprobado definitivamente el 15 de abril de 2014, de que el fondo, dotado con 55.000 millones de euros que aportarán las propias entidades financieras, esté disponible en un plazo inferior, en ocho años a contar desde 2016. Varias son las críticas que podrían realizarse a esta actuación hacia el refuerzo de los sistemas de garantía de depósitos, siendo la primera de ellas la de que el acuerdo alcanzado para el establecimiento del fondo se ha realizado mediante un acuerdo intergubernamental que está fuera de los tratados de la Unión Europea. Otro aspecto controvertido es el relativo a la consideración de si la cantidad prevista del fondo de garantía común será suficiente como para poder hacer frente en el futuro a una crisis como la actual, cuando la dotación del fondo dista mucho de la cantidad de recursos que se ha requerido en la Unión Europea para el rescate de algunas de sus entidades financieras durante la crisis financiera actual. Finalmente, el plazo establecido de ocho años para constituir el fondo supone una mejoría respecto a la pretensión inicial de los Estados miembros que era de diez años, pero se queda lejos de los tres años que proponía el Parlamento Europeo.

El Mecanismo Único de Resolución Bancaria (MUR), que es el procedimiento de actuación, decisión y financiación en casos de crisis bancarias cuyo objetivo fundamental es

desvincular el riesgo bancario del riesgo de la deuda soberana, también ha experimentado modificaciones durante dicha reunión. La pretensión inicial era que el MUR garantizase que, aunque la supervisión sea más intensa, si un banco sujeto al MUS se enfrenta a graves dificultades, su solución pueda gestionarse de forma eficiente. En el proceso de negociación entre la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo las posturas se situaban entre la propuesta de Alemania y Francia de que fuese una red de autoridades nacionales quien se ocupase de gestionar la crisis de una entidad bancaria y la propuesta de la Comisión Europea de que fuese una autoridad única de liquidación la encargada de la resolución en caso de quiebras transfronterizas. La propuesta de la Comisión fue la que se impuso pero sería el Consejo Europeo, que tiene un carácter intergubernamental y toma las decisiones más lentamente, quien tomaría la decisión final. Sin embargo, tras la mencionada reunión se alcanzó el acuerdo, aprobado el pasado día 15 de abril de 2014 por el Parlamento Europeo, de que a la hora de poder reestructurar o liquidar un banco que atravesase por graves dificultades, el Consejo Europeo tenga finalmente menos peso del previsto a cambio de un papel más importante de la Comisión Europea.

Tampoco se ha avanzado en la propuesta del CES de crear una agencia pública europea de calificación de riesgos que contrarrestase el oligopolio que ejercen las agencias estadounidenses. En este sentido, la Comisión Europea, aun reconociendo su necesidad, dado el impacto directo que las calificaciones tienen sobre la actuación de los inversores, los prestatarios, los emisores y los gobiernos, considera que crear una agencia de calificación europea no es una prioridad y se ha limitado a intentar fortalecer el marco reglamentario existente, la última vez a mediados de junio de 2013². Posteriormente, a comienzos de 2014, el Parlamento Europeo aprobó una nueva regulación de las agencias de calificación ya existentes, con el objetivo declarado de reducir la dependencia excesiva de los inversores ante las calificaciones externas de deuda pública, atajar los conflictos de interés que provocan las actividades de las agencias, y aumentar la transparencia y la competencia del sector.

2. Marco presupuestario integrado o Unión Fiscal

En el informe de referencia, el CES se sumó a la tesis de que la principal debilidad de la Unión Económica y Monetaria era la ausencia de una unión fiscal. Desde entonces, y a la vista de la virulencia de la crisis del euro, ha ido consolidándose un amplio consenso en torno a la idea de que la coexistencia de una política monetaria única con la descentralización de la política fiscal y económica, puede poner en entredicho la sostenibilidad del

2 Reglamento (UE) núm. 462/2013 por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia (DO L 146 de 31 de mayo de 2013).

proyecto europeo y exige dar pasos decididos en la construcción de una verdadera unión fiscal y política³.

Parece claro que la unión fiscal de la zona euro debe sustentarse en dos grandes pilares, como defendía el CES: la integración presupuestaria federal y, como correlato necesario, la disciplina presupuestaria de los Estados subcentrales.

El primer elemento exigiría la configuración de un presupuesto federal significativo, nutrido de recursos tributarios propios y un Tesoro con capacidad para emitir deuda pública federal, que pudiera desempeñar las tres grandes funciones económicas necesarias para el correcto funcionamiento de una unión monetaria. En primer lugar, al presupuesto federal le correspondería la función de estabilización, es decir, la capacidad para combatir *shocks* macroeconómicos asimétricos, como los que están padeciendo en la actualidad los países periféricos, así como para amortiguar los ciclos económicos en el conjunto de la Eurozona.

En segundo lugar, el presupuesto central tendría también una función distributiva para favorecer y apoyar procesos de convergencia real y de competitividad de los distintos territorios que conforman la UEM, que, según las competencias de ingresos y gastos que se transfieran al gobierno central, podría estar implícita en la propia actividad fiscal del mismo, puesto que la mera prestación de los bienes y servicios y las inversiones de su competencia en niveles similares en toda la UEM, combinada con una fiscalidad similar en todo el territorio, en relación con sus tributos propios, entrañaría de facto flujos de renta desde los Estados con mayor capacidad económica a los de menor nivel de renta. A diferencia de los flujos ligados a la función estabilizadora, que dependerían de la coyuntura cíclica, las transferencias asociadas a la función distributiva serían estructurales, es decir, inherentes a la propia arquitectura fiscal federal.

Por último, la tercera función de la integración presupuestaria sería la mutualización de riesgos financieros, de tal manera que, a cambio de la cesión de competencias y la soberanía política que ello comporta, los Estados miembros obtendrían el aval financiero “federal”.

En este ámbito, no puede hablarse de progresos significativos. Lo único reseñable es la entrada en vigor en octubre de 2012 del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que desde algunas instancias se quiere identificar con el embrión de una Agencia Europea de Deuda o un Tesoro Europeo, en la medida en que tiene capacidad para comprar deuda de los Estados miembros en el mercado primario y para rescatar entidades financieras, aunque no cuenta con un presupuesto como tal, sino que se nutre de aportaciones de capital de los Estados. Se trata por tanto de un organismo intergubernamental que

3 Véase en este sentido Van Rompuy, H. (2012): *Towards a genuine Economic and Monetary Union*. Comisión Europea, *Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo*, COM (2012) 777 final, de 28 de noviembre. FMI (2013), *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*.

tiene la finalidad de estabilizar los mercados financieros y de deuda, a través de la articulación de ayudas financieras a los Estados con dificultades, bajo estrictas condiciones en términos de ajuste fiscal.

Más allá del MEDE, lo único reseñable en este ámbito son algunas propuestas que, desde las instancias europeas, se están planteando y abriendo al debate, con horizontes temporales de medio y largo plazo, como la creación de un fondo de estabilización o “new fiscal capacity” dirigido a absorber los *shocks* macroeconómicos asimétricos, o la propuesta de un fondo común de amortización para gestionar la deuda de los países con mayores problemas, o la creación de un instrumento de competitividad y convergencia, orientado, sobre la base de arreglos contractuales bilaterales, a impulsar las reformas estructurales que recomienda la Comisión a los Estados, a cambio de cierto apoyo financiero⁴. También se plantea, aunque con horizontes más lejanos y mucha imprecisión, la emisión de euroletras (deuda pública europea a corto plazo) para evitar crisis de liquidez en algunos Estados y, en último término, la emisión común de deuda mediante bonos de estabilidad, así como un presupuesto central con capacidad de estabilización y de apoyar reformas estructurales. En este punto, desde algunas instancias europeas se pone especial énfasis en recalcar que la integración presupuestaria no debe dar lugar a transferencias permanentes de renta.

Como contrapartida a la centralización de la política de estabilización en el ámbito europeo, debe exigirse a los Estados miembros mayor disciplina fiscal, de modo que cuando emitan deuda o se financien en los mercados, ofrezcan garantías de devolución a los acreedores a partir de sus propios recursos. Es decir, que la disciplina presupuestaria debe exigirse por razones de política fiscal (solventia de los Estados) pero no, como viene ocurriendo, para lograr la estabilización monetaria de la zona euro, que debería articularse, en cambio, a través de la emisión de deuda pública federal.

Sin embargo, es precisamente en el impulso de la disciplina fiscal de los Estados miembros donde se han concentrado los esfuerzos y los avances, que se han plasmado en el Tratado (intergubernamental) de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM que entró en vigor en 2013 y que se ha visto reforzado por el denominado “Two Pack”, vigente desde mayo de 2013. Básicamente, la nueva legislación de estabilidad presupuestaria consagra la regla del equilibrio presupuestario, amplía y refuerza los mecanismos preventivos y correctivos del déficit, dotándolos de mayor automatismo y agravando las sanciones, y obliga a los Estados a incorporar las reglas de disciplina fiscal en sus legislaciones nacionales, así como a reforzar la transparencia y el control de las cuentas públicas.

4 Comisión Europea, *Hacia una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Introducción de un instrumento de convergencia y competitividad*, COM (2013) 165 final, de 20 de marzo.

La regla fiscal central es la exigencia de que las cuentas públicas de los Estados miembros arrojen un saldo estructural anual inferior al 0,5 por 100 del PIB. En principio, la valoración del saldo presupuestario en términos estructurales permite la actuación de los estabilizadores automáticos, es decir, una cierta holgura de los presupuestos nacionales para hacer frente a los desajustes cíclicos. Sin embargo, se trata de una variable que no es directamente observable y que es preciso estimar a partir de modelos macroeconómicos complejos basados en numerosas hipótesis y sujetos a gran incertidumbre, por lo que su aplicación efectiva requiere de estimaciones independientes solventes y compartidas, y de elevadas dosis de transparencia en las estadísticas económicas y la contabilidad pública⁵. En este sentido, el CES ve positivo el acuerdo alcanzado recientemente sobre la nueva metodología de cálculo del déficit estructural⁶. Por otro lado, la nueva normativa de estabilidad reduce a mínimos la posibilidad de que los Estados incurran en déficit para financiar inversiones públicas (regla de oro del presupuesto clásico), lo que puede acarrear efectos adversos en términos de equidad intergeneracional y eficiencia asignativa. Finalmente, se pone el énfasis en el equilibrio presupuestario, cuando lo relevante es garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, la cual depende fundamentalmente del tipo de interés, de la tasa de crecimiento del PIB y del peso de la deuda pública sobre el PIB, que no debe sobrepasar determinados límites.

En definitiva, en materia de unión fiscal de la UEM solo se está avanzando en uno de los dos pilares, la disciplina presupuestaria que, con ser necesaria, es insuficiente para garantizar el correcto funcionamiento de la unión monetaria. Sería deseable, en cambio, que se centraran los esfuerzos en la construcción de un gobierno federal europeo con atribuciones fiscales, si se quiere de manera gradual, distribuyendo mejor y buscando fórmulas para aumentar el presupuesto europeo, a la par que se ceden algunas competencias de gasto e inversión a la Unión Europea. Por último, es importante destacar también que las cesiones de soberanía que se han producido hasta el momento en materia fiscal, se han dirigido a instancias intergubernamentales, y no a un gobierno federal de origen democrático, lo cual puede aceptarse como estadio transitorio de la integración fiscal europea, pero en modo alguno como una solución permanente.

3. Marco integrado de la política económica o Unión Económica

En este ámbito el CES abogaba por lograr un mayor grado de coordinación y de convergencia en el ámbito de la política económica, para evitar grandes divergencias en términos de competitividad y cohesión social en el seno de la UEM, e impulsar procesos de crecimiento económico sostenible y equitativo. En concreto, el CES demandaba mayores avances en materia de armonización fiscal de los principales tributos, así como en el intercambio de in-

5 Véase Memoria CES 2012, págs. 227 y ss.

6 Acuerdo de 19 de marzo de 2014 del Comité de Expertos de los 28 Estados miembros, que se aplicará en las previsiones de primavera de la Comisión Europea y que, previsiblemente, implicará un menor déficit estructural para España y, por consiguiente, un alivio en las exigencias de consolidación fiscal.

formación y en la lucha contra el fraude fiscal y los paraísos fiscales. A continuación se describen las actuaciones que se han desarrollado desde la Unión Europea en estos ámbitos.

La armonización fiscal europea ha ocupado tradicionalmente un papel secundario en el proceso de integración económica, siempre subordinado a las políticas de fortalecimiento del mercado interior. Además, al ser la política tributaria competencia de los

*Armonización tributaria:
implantación a escala
europea de un impuesto
sobre las transacciones
financieras*

Estados y exigirse, por tanto, la regla de la unanimidad para establecer reglas comunes, los progresos han sido lentos y circunscritos al ámbito de la imposición indirecta y la fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de intereses. Sin embargo, la intensidad de los procesos de globalización y la creciente movilidad de los factores productivos, particularmente el capital,

en el escenario de la crisis económica y fiscal europea, ha suscitado una renovada preocupación por el desarrollo de procesos de armonización tributaria europea.

Así, la necesidad de evitar la doble imposición y de reducir los costes de cumplimiento de las empresas transnacionales europeas, de evitar la erosión de las bases fiscales de los Estados como consecuencia de estrategias de planificación fiscal agresiva, así como de impedir la competencia fiscal a la baja de los Estados para atraer factores productivos, en un contexto de fuerte restricción presupuestaria, han llevado a avanzar en materia de coordinación de la imposición sobre los beneficios empresariales. En esta línea de acción se enmarca la Propuesta de Directiva sobre una base consolidada común del impuesto sobre sociedades⁷ formulada en 2011 y refrendada por el Parlamento Europeo en 2012. Se trata de que las compañías transnacionales europeas se rijan por un sistema único de determinación de la base imponible del impuesto, quedando en manos de los Estados el establecimiento de tipos de gravamen. Se busca con ello simplificar el tributo, aumentar la eficiencia evitando la doble imposición e impedir el desarrollo de estrategias de elusión fiscal. A lo largo de 2013 se ha avanzado en los trabajos técnicos y, tras el impulso recibido en el Consejo Europeo de marzo de 2014, se espera una pronta aprobación.

El segundo ámbito en el que se han venido realizando esfuerzos de coordinación tributaria es en la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras común. La oposición de algunos Estados a la adopción de este impuesto, particularmente Reino Unido y Luxemburgo, y, por tanto, la imposibilidad de lograr un acuerdo unánime, llevó a la Comisión europea a reformular en 2013⁸ la Propuesta de Directiva de 2011⁹, planteándola como una cooperación reforzada entre los once Estados miembros que manifestaron su adhesión, entre ellos España.

7 COM (2011) 121 final, de 16 de marzo.

8 COM (2013) 71 final, *Propuesta de Directiva por la que se establece una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras*, de 14 de febrero.

9 COM (2011) 594 final, *Propuesta de Directiva relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE*, de 28 de septiembre.

Los últimos acontecimientos en este ámbito se han producido a comienzos de abril de 2014 en el marco de la reunión del Ecofin de los once ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea que apoyan la tasa de transacciones financieras. En dicha reunión, se alcanzó un acuerdo político para poner en práctica este impuesto a partir de 2015, aunque solo para las acciones, dejando, en su caso, para más adelante, otros instrumentos financieros.

Desde las instancias europeas se muestra una preocupación creciente por el elevado volumen que ha alcanzado la economía sumergida en Europa, que se cifra en 2013 en 2,1 billones de euros, el 18 por 100 del PIB europeo¹⁰.

La economía sumergida comprende las actividades económicas remuneradas que, aunque legales en cuanto a su naturaleza, no se declaran a las autoridades públicas. Dos tercios de la misma se deben al trabajo no declarado, es decir, a los salarios que los trabajadores y las empresas no declaran al Estado para evitar impuestos, cotizaciones sociales o regulaciones, y que está extendido en la construcción, la agricultura y el servicio doméstico. El otro tercio se debe a infradeclaraciones de renta para reducir la carga tributaria, fundamentalmente de pequeños negocios que operan en efectivo.

Aunque la lucha contra la economía sumergida es competencia de los Estados miembros, la Comisión Europea abrió en 2013 un periodo de consultas con los agentes sociales en relación con el problema del trabajo no declarado, con idea de crear una Plataforma europea, integrada tanto por representantes de las instituciones nacionales implicadas en el control de este fenómeno (inspecciones de trabajo, de la seguridad social y de hacienda) como por los agentes sociales de la Unión Europea, que se encargaría de impulsar una mayor cooperación en el ámbito de la Unión Europea para afrontar el problema de una forma más eficiente y eficaz¹¹.

En la lucha contra el fraude fiscal, la Unión Europea ha adoptado algunas decisiones importantes recientemente. Por un lado, el 22 de julio de 2013 se aprobaron dos Directivas¹² dirigidas a dotar a los Estados de herramientas para combatir de manera más eficaz y rápida el fraude en el IVA a gran escala, el llamado “IVA carrusel”, que había adquirido dimensiones preocupantes en términos de coste recaudatorio para los Estados.

10 Schneider, F., *The Shadow Economy in Europe 2013*. AT Kearney.

11 C (2014) 452 final, *Second stage consultation of social partners under article 154 TFEU on enhancing EU cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work*.

12 Directiva 2013/42/UE por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, por lo que respecta a la implantación de un mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA; y Directiva 2013/43/UE por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido en lo que respecta a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude.

Por otro lado, en diciembre de 2012 se aprobó un ambicioso Plan de Acción para luchar contra el fraude y la evasión fiscales¹³ en el que se propone el desarrollo de nuevas iniciativas armonizadas de lucha contra el fraude y el impulso de otras que no terminan de adoptarse.

En un contexto de creciente competencia fiscal internacional, han proliferado estrategias de planificación fiscal agresiva, en terminología de la OCDE, de algunas grandes

Planificación fiscal agresiva y elusión fiscal

empresas multinacionales, que utilizan las diferencias en la legislación tributaria de los distintos países para eliminar o reducir significativamente la carga impositiva, lo que les proporciona injustas ventajas competitivas y supone una mayor carga para los ciudadanos y las pymes, socavando además de manera preocupante la base fiscal de muchos Estados¹⁴. Todo ello, además de tener efectos adversos en términos de equidad y eficiencia, pone en cuestión la suficiencia de los sistemas tributarios nacionales para sostener los Estados de bienestar y requiere, por tanto, de medidas coordinadas en el ámbito de la Unión Europea para atajarlo¹⁵. En este terreno se han producido notables progresos.

En primer lugar, la propuesta de modificación de la Directiva Matriz-Filial¹⁶, con el fin de denegar los beneficios fiscales que la misma concede a las empresas sujetas a la misma, pensados en principio para evitar la doble imposición, cuando hagan uso de estructuras artificiales como los instrumentos financieros híbridos, es decir, en casos en los que no existan doble imposición.

En segundo lugar, el impulso de la reforma de la Directiva de la fiscalidad sobre el ahorro, propuesta que data de 2008¹⁷, y que pretende ampliar la definición de renta del ahorro para acomodarla a los desarrollos de los productos financieros que se han producido en los últimos años, evitando así los vacíos legales y la elusión fiscal, así como establecer un sistema automático y estandarizado de intercambio de información bancaria. En este ámbito, es reseñable que Austria y Luxemburgo en el Consejo Europeo de marzo de 2014, hayan levantado finalmente el veto a esta modificación, que fue propuesta hace seis años¹⁸.

En tercer lugar, la propuesta de modificación de la Directiva sobre cooperación administrativa¹⁹, para extender el alcance del intercambio automático de información entre

13 Comisión Europea, *An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion*, COM (2012) 722 final, de 6 de diciembre.

14 OCDE (2013), *Addressing Base erosion and Profit Shifting*.

15 Véase Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, págs. 150 y ss.

16 Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/96/UE relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes*, COM (2013) 814 final, de 25 de noviembre.

17 Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/48/CE en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pagos de intereses*, COM (2008) 727 final, de 13 de noviembre.

18 Directiva del Consejo 2014/48/EU, de 24 de marzo, que modifica la Directiva 2003/48/EC sobre la fiscalidad de la renta del ahorro en forma de intereses.

19 COM (2013) 348 final, *Propuesta de Directiva del Consejo 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*.

administraciones tributarias, incluyendo la información sobre los dividendos, las ganancias de capital, otras rentas de capital y los depósitos.

Además, se han producido dos Recomendaciones de la Comisión de gran calado, una sobre planificación fiscal agresiva, en línea con los trabajos de la OCDE, y otra para fomentar de manera coordinada las buenas prácticas impositivas de terceros países en relación con la transparencia fiscal y la tributación empresarial, evitando estrategias fiscales de atracción de capitales nocivas para los Estados de la Unión²⁰.

Por último, en abril de 2013 se ha creado una nueva Plataforma para la buena gobernanza fiscal²¹, que tendrá como funciones principales la supervisión y el seguimiento del progreso de los Estados miembros en la lucha contra la planificación fiscal agresiva y los paraísos fiscales.

4. Legitimidad democrática y rendición de cuentas

El CES consideraba necesario rediseñar ampliamente la arquitectura política e institucional de la Unión Europea, para garantizar que la cesión de competencias y la transferencia

Clarificación y simplificación de los procesos de toma de decisiones

de soberanía de los Estados en los principales ámbitos de actuación económico-financieros vayan acompañadas de un aumento de la legitimidad democrática de las distintas instancias o instituciones europeas.

El CES proponía, entre otros extremos, sustituir progresivamente la regla de la unanimidad por la de la mayoría cualificada, pero hasta que no se opere una reforma de los tratados no se van a poder observar avances en este terreno, por lo que, en la actualidad, la regla de la unanimidad sigue vigente en numerosos ámbitos.

Fortalecimiento de las instituciones comunitarias, restando peso a la intergubernamentalidad decisoria

El papel de las instituciones comunitarias en la toma de decisiones conjuntas o colectivas continúa, por lo general, supeditado a las posiciones de algunos Estados miembros (intergubernamentalidad decisoria)²², lo que supone una cierta pérdida de legitimidad de dichas instituciones e incluso también del proyecto europeo en sí mismo.

La Comisión Europea, durante 2013, apoyó el fomento de medidas prácticas que garanticen una mayor participación del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales en el proceso del Semestre Europeo. Así, en 2013 se celebró la primera

20 C (2012) 8806 final, *Commission Recommendation on aggressive tax planning*; C (2012) 8805 final, *Commission Recommendation regarding measures intended to encourage third countries to apply minimum standards of good governance in tax matters*.

21 C (2013) 2236 final, *On setting up a Commission Expert Group to be known as the Platform for Tax Good Governance, Aggressive Tax Planning and Double Taxation*.

22 No solo porque estos hayan actuado rápidamente contra la crisis sino porque también aquellas han reaccionado habitualmente tarde para atajarla como consecuencia de la propia lentitud que caracteriza la dinámica de actuación de la Unión Europea al existir en su seno veintiocho voces que a menudo discrepan en sus posiciones.

Semana Parlamentaria Europea, durante la cual los parlamentarios europeos y nacionales se reunieron para debatir sobre el Semestre Europeo. También en dicho año, los parlamentos nacionales pusieron en marcha por segunda vez el procedimiento denominado de “tarjeta amarilla”, que consiste en que si un tercio de los parlamentos nacionales rechaza una propuesta legislativa, la Comisión deberá reconsiderarla.

Igualmente, durante 2013 los parlamentos nacionales enviaron 592 dictámenes a la Comisión Europea, aproximadamente tantos como en el año anterior. Sin embargo, el número de dictámenes motivados relativos a supuestos incumplimientos de la subsidiariedad fue ligeramente superior, el 15 por 100 frente al 13 por 100.

Refuerzo del papel de los parlamentos nacionales en los debates y en las decisiones comunitarias

Sin embargo, todas estas actuaciones 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 europeo.

La posición del Parlamento Europeo en el procedimiento decisorio comunitario, a pesar de salir reforzada por el Tratado de Lisboa, continúa siendo débil, como se ha puesto de manifiesto con la crisis económica y financiera por la que atraviesa la Unión. Ello es así, debido a que han resultado insuficientes los poderes decisorios que le fueron otorgados por el citado tratado y a que en este tiempo, desde el 1 de diciembre de 2009, no le han sido concedidos nuevos poderes en dicho terreno, al no haberse operado en los tratados las reformas necesarias.

Aumento del poder decisorio del Parlamento Europeo

Las elecciones al Parlamento Europeo de finales de mayo de 2014 serán las primeras que se van a celebrar tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el cual dispone que la Eurocámara elegirá al presidente de la Comisión Europea sobre la base de una propuesta del Consejo Europeo, teniendo en cuenta los resultados de las mismas, lo que supone una elección indirecta del presidente del ejecutivo comunitario.

Con motivo de la celebración, en 2013, del vigésimo aniversario de la creación de la ciudadanía europea en virtud del Tratado de Maastricht, desde las instituciones comunitarias se ha intentado reforzar el compromiso y la identificación de los europeos con la Unión y con el proyecto europeo en sí mismo. Así, cabe destacar que, en 2013, y a iniciativa de la Comisión Europea, se celebró el Año Europeo de los Ciudadanos²³. Además, resulta

de la Comisión Europea, se celebró el Año Europeo de los Ciudadanos²³. Además, resulta

de la Comisión Europea, se celebró el Año Europeo de los Ciudadanos²³. Además, resulta

Recuperación del sentimiento “europeísta” de la ciudadanía

de la Comisión Europea, se celebró el Año Europeo de los Ciudadanos²³. Además, resulta

de la Comisión Europea, se celebró el Año Europeo de los Ciudadanos²³. Además, resulta

23 Durante el Año Europeo de los Ciudadanos 2013 se adoptaron, por parte la Comisión Europea, una serie de documentos dirigidos igualmente a tratar de reforzar el compromiso y la identificación de los europeos con la Unión y con el proyecto europeo en sí mismo. El más relevante de dichos documentos fue el Informe 2013 sobre la ciudadanía de la Unión Europea, adoptado el 8 de mayo. A este respecto, véase COM (2013) 269.

necesario aludir al proyecto “Nueva narrativa para Europa” puesto en marcha por la Comisión Europea en abril de 2013, a propuesta de la Eurocámara con el objetivo de intentar reconectar a los ciudadanos europeos con el proceso de construcción de la Unión.

Igualmente, en este contexto es necesario subrayar que, como parte de los preparativos para las elecciones al Parlamento Europeo y la elección del presidente de la Comisión Europea, la propia Comisión publicó, en 2013, una Comunicación²⁴ y una Recomendación²⁵ en la que instaba a reforzar los vínculos entre los ciudadanos y la Unión²⁶.

Sin embargo, las anteriormente referidas actuaciones comunitarias no han tenido el recorrido o el efecto deseado, ya que la desafección de los europeos hacia la Unión o, incluso, hacia el proyecto europeo en sí mismo (como consecuencia principalmente de los deficientes mecanismos comunitarios de gestión de la lucha contra la crisis), continúa plenamente vigente²⁷, tal y como se desprende de los resultados que han arrojado las encuestas más recientes realizadas a los ciudadanos europeos desde instancias comunitarias²⁸.

El diálogo social en la Unión Europea en los últimos años ha estado marcado por la inestabilidad económica, laboral y social de la región. No en vano, los debates han estado

Fortalecimiento del papel de los interlocutores sociales en la gobernanza

dirigidos, fundamentalmente, a acordar medidas para fomentar el crecimiento económico y el empleo, al tiempo que reforzar la dimensión social de las políticas comunitarias y mitigar los efectos de la consolidación presupuestaria y fiscal. Los resultados, sin embargo, no han sido del todo fructíferos, no habiéndose producido acuerdos importantes, ya sea de carácter tripartito o bipartito.

No obstante, en este contexto, cabe apuntar que, durante 2013, los interlocutores sociales más representativos de ámbito europeo fueron capaces de poner en común sus

24 *Preparación de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014: intensificación de su desarrollo democrático y eficiente*, COM (2013) 126.

25 *Recomendación de la Comisión destinada a fomentar el desarrollo democrático y eficiente de las elecciones europeas*, DO L 79 de 21 de marzo de 2013.

26 En esta misma línea discurrían, por lo general, las propuestas que el Parlamento Europeo ofreció en su *Informe sobre disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo 2014*.

27 En 2013, el constante deterioro democrático en la Unión, además de trascender a la ciudadanía en forma de desafección de esta hacia Europa, contribuyó, en cierta medida, al surgimiento en los ciudadanos europeos de un preocupante sentimiento populista xenófobo y eurófobo (sobre todo en países como Francia, Reino Unido y Grecia) que en ocasiones fue alentado por determinados partidos políticos anti-europeístas. En este orden de cosas, cabe señalar también que algunas actuaciones de determinados Gobiernos de Estados miembros de la Unión en 2013 favorecieron, en gran medida, al auge de la xenofobia.

28 Con la crisis, la confianza en las instituciones comunitarias se ha hundido. Si en 2007 un 52 por 100 de europeos tenía una imagen positiva de la Unión Europea y un 57 por 100 confiaba en sus instituciones, en 2013 solo un 30 por 100 ha tenido una imagen positiva de la Unión Europea y solo un 31 por 100 ha confiado en ella, mientras que un 57 por 100 ha desconfiado. Además, cabe señalar que la crisis de confianza no distingue mucho entre instituciones comunitarias, así la Comisión Europea, que al comienzo de la crisis suscitaba la confianza del 52 por 100 de los europeos y la desconfianza del 27 por 100, en 2013 ha suscitado la desconfianza del 47 por 100 y la confianza de solo el 36 por 100 de estos.

También preocupante es la debilidad del apoyo del que goza el Parlamento Europeo. Si en 2007 un 56 por 100 confiaba en el Parlamento Europeo y un 28 por 100 desconfiaba, en 2013 han sido un 47 por 100 los que desconfían y un 43 por 100 los que confían, lo que supone una división cuasi perfecta en dos mitades. Véase, Eurobarómetro Standard 79 (primavera 2013).

posturas en varios terrenos, entre los que destaca el de la gobernanza económica²⁹. Este resultado, al igual que los acontecidos en otros campos, si bien proveniente del ámbito del diálogo social bipartito, repercutió, a su vez, en el diálogo a tres bandas que tiene lugar en las Cumbres Sociales Tripartitas, aunque con escasos frutos desde el punto de vista del desarrollo normativo.

Además, hay que señalar que la Comisión Europea presentó la comunicación “Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria” en la que, entre el conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la dimensión social en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, se encontraba la de potenciar o fortalecer el diálogo social³⁰. En respuesta a esta propuesta de la Comisión Europea, los interlocutores sociales presentaron la ya citada declaración conjunta sobre su participación en la gobernanza económica europea. En ella mostraron su conformidad con las medidas propuestas por la Comisión para fortalecer el diálogo social en la comunicación anteriormente mencionada, si bien incluyeron aspectos adicionales en los que se podría seguir avanzando, no solo en el ámbito del semestre europeo, en el que solicitan mayor visualización de sus propuestas en el ámbito europeo y en el nacional (como en los programas nacionales de reforma (PNR) tal y como proponía explícitamente el CES en su Informe 3/2012), sino también en los mecanismos ya existentes de diálogo social.

Por otro lado, a principios de 2014 la Comisión Europea adoptó un conjunto común de normas para intentar mejorar la consulta, la participación y el diálogo con los interlocutores sociales, sobre la planificación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de los proyectos financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos³¹. Asimismo, durante 2013 el CESE, en donde se encuentran representados los interlocutores sociales europeos, participó en los debates sobre la aplicación de la Estrategia Europa 2020 y en el semestre Europeo.

Finalmente, en lo que se refiere a la necesidad de fortalecer el diálogo social a escala europea para consensuar estándares mínimos en el sistema de protección social, educación y sanidad, cabe señalar que desde la aprobación del Informe CES 3/2012, la Comisión Europea, en varias comunicaciones, ha reiterado la necesidad de que se potencie o fortalezca el diálogo social en el ámbito de la Unión para luchar contra las consecuencias sociales de la crisis, las cuales son visibles en los ámbitos de la educación, la sanidad y la protección social, entre otros.

29 Véase, CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Social partner involvement in european economic governance. Declaration by the European social partners*, 2013.

30 Comisión Europea, *Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*, COM (2013) 690 final, de 2 de octubre.

31 Reglamento Delegado (UE) núm. 240/2014 de la Comisión, de 7 de enero de 2014, relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. C (2013) 9651 final.

CAPÍTULO III
CONCLUSIONES

1. Desde la aprobación del Informe CES 3/2012 hasta la actualidad, la economía europea continúa mostrando resultados que, en términos de crecimiento, no permiten afirmar que la crisis en la que se encuentra inmersa desde el año 2008 haya sido superada, aunque la Comisión Europea haya revisado ligeramente al alza sus previsiones de crecimiento para la Unión Europea relativas a los años 2014 y 2015.
2. Asimismo, la Comisión Europea, una vez que parecen haberse superado los episodios de riesgo de ruptura de la eurozona, ha constatado que están disminuyendo los desequilibrios macroeconómicos que se habían ido acumulando a lo largo de muchos años en la Unión, subrayando, no obstante, que todavía existen riesgos sustanciales de inestabilidad y que el ajuste está lejos de haber concluido. Este último aspecto, se pone de manifiesto, de manera especial, con los alarmantes niveles de desempleo que aún persisten en el seno de la Unión Europea.

Balance de las actuaciones realizadas o pendientes

Medidas a corto plazo planteadas por el CES con el propósito de articular políticas de estabilización económica eficaces

3. Las instituciones europeas han adoptado decisiones relevantes que han permitido estabilizar la eurozona, entre las que cabe destacar:
 - a) La decisión del BCE de, bajo estrictas condiciones, comprar deuda soberana en los mercados secundarios a los Estados miembros con mayores problemas de financiación.
 - b) La continuación de las subastas de liquidez a un bajo tipo de interés, sin límites de cantidad y alargando los plazos de los préstamos de inyección de liquidez.
 - c) La rebaja de los tipos de interés.
 - d) Las ayudas de carácter europeo para la recapitalización del sistema bancario europeo, en cuyo marco se cerró recientemente la asistencia financiera a la banca española.
 - e) La flexibilización de la senda de consolidación fiscal de los países más endeudados.
4. Por el contrario, respecto del resto de las medidas a corto plazo propuestas por el CES relativas al aumento de la inversión pública financiada con fondos europeos y

a la expansión de la demanda interna en los países superavitarios, el balance de las decisiones adoptadas es bastante desalentador. Por ello, a juicio del CES, se deberían realizar esfuerzos para distribuir mejor el presupuesto comunitario y buscar alternativas para aumentarlo, para fortalecer con ello la capacidad estabilizadora y distributiva de las políticas europeas. Asimismo, si bien la inclusión de Alemania en el procedimiento de supervisión de los desequilibrios excesivos es positiva, se deberían dar más pasos para que impulse la expansión de su demanda interna, dinamizando con ello la economía europea en su conjunto.

Medidas a medio y largo plazo propuestas por el CES dirigidas a lograr la integración política y económica de la zona euro

5. En el proceso de construcción de la Unión Bancaria se han producido algunos desarrollos, pero, a pesar de los compromisos alcanzados, la Unión Bancaria no estará disponible hasta dentro de diez años, de modo que lo que se establezca finalmente no va a resolver los problemas actuales.
6. El BCE va finalmente a constituirse en la autoridad común de supervisión bancaria, pero solo sobre un determinado número de bancos, quedando fuera de su influencia entidades importantes, como las cajas alemanas.
7. Se ha alcanzado el acuerdo de que el fondo de garantía de depósitos europeo esté dotado con 55.000 millones de euros que aportarán las propias entidades financieras y esté disponible en un plazo de ocho años a partir de 2016, manteniéndose las dudas sobre si dicha cantidad será suficiente y si el plazo establecido para constituir el fondo no sigue siendo demasiado largo.
8. Respecto a la propuesta de crear una agencia pública europea de calificación de riesgos no ha habido progresos.
9. En el terreno de las medidas planteadas por el CES para avanzar en el marco presupuestario integrado o Unión Fiscal se han dado pocos pasos. Lo único reseñable es la entrada en vigor en octubre de 2012 del MEDE, anterior a la aprobación del informe del CES, y algunas propuestas que, desde las instancias europeas, se están planteando y abriendo al debate, con horizontes temporales de medio y largo plazo, como, entre otras, la creación de un fondo de estabilización dirigido a absorber los shocks macroeconómicos asimétricos.
10. En el terreno de la disciplina fiscal es en donde más se ha progresado, al entrar en vigor en 2013 el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM, reforzado posteriormente por el denominado “Two Pack”, vigente desde mayo de 2013.
11. A juicio del CES, la exigencia de disciplina fiscal a los Estados solo tiene sentido si se avanza en la construcción de un gobierno federal europeo con atribuciones fiscales, aunque sea de forma gradual. Por ello, es necesario que se distribuya mejor el

- presupuesto comunitario y se busquen fórmulas para aumentarlo, al tiempo que se ceden algunas competencias de gasto e inversión a la Unión.
12. En relación con la armonización fiscal de los principales tributos, los progresos han sido lentos. En este ámbito, sería deseable que se aprobara cuanto antes la Directiva sobre una base consolidada común del Impuesto de Sociedades.
 13. Respecto a la implantación, a escala europea, de un impuesto sobre las transacciones financieras, es destacable que se haya alcanzado un acuerdo, en el marco de la cooperación reforzada de once Estados miembros, para establecer este impuesto, aunque de manera limitada, a partir de 2015.
 14. La lucha contra el fraude fiscal y la planificación fiscal agresiva ha recibido, en cambio, notables impulsos. Destaca la aprobación de dos Directivas dirigidas a dotar a los Estados de herramientas para combatir de manera más eficaz y rápida el fraude en el IVA a gran escala. Asimismo, se ha desbloqueado la modificación de la “Directiva sobre la fiscalidad de las rentas del ahorro en forma de intereses”, permitiendo con ello extender su ámbito de aplicación a otras rentas de capital y garantizar el intercambio automático de información bancaria.
 15. 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. Además, tampoco se ha producido ningún progreso en el fortalecimiento de las instituciones comunitarias a fin de restar peso a la intergubernamentalidad decisoria existente en la Unión.
 16. No se ha logrado reforzar el papel de los parlamentos nacionales en los debates y en las decisiones comunitarias, a pesar de las diversas actuaciones que han llevado a cabo en el último año y medio las instituciones comunitarias. Igualmente, las diferentes medidas para recuperar el sentimiento “europeísta” de la ciudadanía adoptadas desde instancias comunitarias, coincidiendo con la celebración, en 2013, del vigésimo aniversario de la creación de la ciudadanía europea, tampoco han sido fructíferas a la vista de la desafección que los europeos continúan exhibiendo hacia la Unión, incluidas sus instituciones, que en algunos Estados miembros ha provocado, en gran medida, la aparición de diversos movimientos populistas xenófobos y eurófobos.
 17. Respecto del fortalecimiento del papel de los interlocutores sociales en la gobernanza, a pesar de que los resultados del diálogo social europeo en los últimos años no ha tenido resultados fructíferos tanto a nivel tripartito como bipartito, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito europeo si fueron capaces, durante 2013, de poner en común sus posturas en dicho terreno (CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Social partner involvement in european economic governance. Declaration by the European social partners, 2013*), aunque

con escasos frutos desde el punto de vista del desarrollo normativo. En dicha declaración conjunta, los interlocutores sociales europeos manifestaron su voluntad de seguir avanzando, entre otros extremos, en mejorar el conocimiento que se tiene de sus propuestas en el contexto del semestre europeo y, en concreto, en el terreno de los planes nacionales de reforma (PNR), tal y como proponía el CES en su Informe 3/2012. Por todo ello, en el continuo proceso de construcción y de integración europea y, por ende, en la previsible nueva etapa que se va a abrir en Europa tras la próxima celebración de las elecciones al Parlamento Europeo, los interlocutores sociales europeos deberán seguir desempeñando un papel de relevancia, sobre todo en el proceso de toma de decisiones, lo que, en definitiva, se corresponde con las señas de identidad del proyecto europeo de intervención relevante del diálogo social reflejado en los tratados.

18. 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 su Informe 3/2012.

19. El año 2014 se presenta como decisivo para el futuro de Europa y del proyecto europeo en sí mismo. En consecuencia, en 2014 se pondrá fin a un ciclo político en

Importancia de las elecciones europeas

Europa, que ha sido muy discutido principalmente por su controvertida gestión de la crisis, y, por ende, se debería abrir uno nuevo, con un ánimo refundacional, que debería apostar por un modelo de futuro para Europa que se base en los extremos antes citados y que, por consiguiente, atendiera las recomendaciones o propuestas ofrecidas por el CES en su citado Informe 3/2012. Así, cabe señalar que del 22 al 25 de mayo de 2014 se van a celebrar elecciones al Parlamento Europeo, lo que va a suponer un importante reto para la Unión ya que del resultado de las mismas va a condicionar, en gran medida, su futuro. Ello es así, debido a que las elecciones de primavera a la Eurocámara se anticipan complicadas ya que, entre otros extremos, van a estar marcadas por el auge de la desafección de los ciudadanos europeos hacia el proyecto europeo y del populismo euroescéptico que amenaza con ampliar su presencia en el Parlamento Europeo, lo que podría paralizar el proceso de construcción europea en un momento clave del mismo.

INFORME SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA: ACTUALIZACIÓN DEL INFORME CES 3|2012

Composición de la comisión de trabajo encargada de la elaboración del informe (*)

Presidencia:	Cecilia Sanz Fernández (grupo primero, CCOO)
Vicepresidencia:	Javier López Mora (grupo segundo, CEOE - CEPYME)
Consejeros/as del grupo primero:	Salce Elvira Gómez (CCOO) Antonio González González (UGT) José Manuel Morán Criado (UGT) Dionisio Valverde Pozo (UGT) Luis Burgos Díaz (CIG) Iñaki Zabaleta Aramendia (ELA-STV)
Consejeros/as del grupo segundo:	Bernardo Aguilera Sánchez-Garrido (CEOE - CEPYME) Narciso Casado Martín (CEOE - CEPYME) Sol Olábarri Cervantes (CEOE - CEPYME) Joan Pujol Segarra (CEOE - CEPYME) Álvaro Schweinfurth Enciso (CEOE - CEPYME)
Consejeros/as del grupo tercero:	José M ^a Algora Jiménez (CEPES) Juan Iranzo Martín (Experto) Eduardo Navarro Villarreal (COAG) Gustavo Samayoa Estrada (FUCI) José Andrés Sánchez Pedroche (Experto) José A. Suárez-Llanos Rodríguez (Cooperativa de Armadores del Puerto de Vigo)
Equipo técnico del área de estudios y análisis:	Luis Sauto (coord.) Manuel José Núñez Carmen Vizán José Manuel Ortega (becario)

(*) Composición de la comisión en la fecha de aprobación del informe.



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA



9 788481 883459