

02|2017

INFORME

LA GOBERNANZA

ECONÓMICA DE

LA UNIÓN EUROPEA

INFORME ANUAL

CES
▶▶▶



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

NÚMERO 02|2017

COLECCIÓN INFORMES

INFORME 02|2017
LA GOBERNANZA
ECONÓMICA DE
LA UNIÓN EUROPEA

INFORME ANUAL

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 731-2017

Colección Informes

Número 02/2017

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, abril 2017

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 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 22 de marzo de 2017.

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: 978-84-8188-368-8

D.L.: M-12453-2017

Imprime

Cofás, S.A.

Sesión ordinaria del Pleno de 22 de marzo de 2017

INFORME 02|2017 LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

INFORME ANUAL



ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. CONTEXTO ECONÓMICO EN LA UNIÓN EUROPEA Y MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA	12
1. POLÍTICA FISCAL	16
2. POLÍTICA MONETARIA	28
3. OTROS ÁMBITOS DE POLÍTICA ECONÓMICA	31
CAPÍTULO II. ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA A LARGO PLAZO	36
1. MARCO FINANCIERO INTEGRADO	37
1.1. Avances en la Unión Bancaria	38
1.2. Unión del Mercado de Capitales	42
2. MARCO PRESUPUESTARIO INTEGRADO	44
3. MARCO INTEGRADO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL	45
4. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL	51
CAPÍTULO III. PRINCIPALES RETOS PARA LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA	54
1. DESAFÍOS ACTUALES PARA LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL	55
2. CONSECUENCIAS DEL REFERÉNDUM BRITÁNICO (<i>BREXIT</i>)	62
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	69

INTRODUCCIÓN

El CES ha manifestado en reiteradas ocasiones 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.

Este compromiso, que fue expresado ya desde el primer informe que este Consejo dedicó al análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea, Informe CES 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*, aprobado el 21 de noviembre de 2012, resulta más pertinente en la actualidad, dada la necesidad de recuperar la confianza en el proyecto europeo.

En efecto, el presente informe, que forma parte de una iniciativa de este CES de llevar a cabo anualmente una revisión de las actuaciones y avances logrados en la gobernanza económica de la Unión Europea, se enmarca en el difícil entorno político, tanto comunitario como internacional, que ha dejado 2016. El año que ha transcurrido desde la última revisión, Informe 1/2016 de 24 de febrero, ha estado marcado por un contexto político de incertidumbre y de bajo ritmo de crecimiento y de inversión.

Los escasos avances en la gobernanza económica, que permitirían una mayor integración política y económica de la zona, han coincidido con problemas internos como el anuncio de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, la gestión de la crisis de asilo y refugio, las dificultades para firmar determinados acuerdos comerciales con países terceros o la mayor defensa de los intereses nacionales en los procesos electorales de algunos Estados miembros. Todo ello, en el contexto incierto de posibles cambios en los equilibrios geopolíticos mundiales dada la nueva orientación del liderazgo en los Estados Unidos a finales de año.

El presente informe trata de señalar los retos que persisten en los diferentes ámbitos del sistema de gobernanza económica de la Unión Europea para poder impulsar un crecimiento económico sostenible y creador de empleo, superando la debilidad inversora y afrontando la incertidumbre en el marco geopolítico.

Para ello, se realiza un seguimiento y análisis de las nuevas disposiciones en materia de coordinación y vigilancia reforzada de las políticas económicas sin olvidar otras políticas que completan la estrategia de integración de la Unión Europea y, más concretamente, de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Asimismo, se presta especial atención a los desafíos actuales a los que se enfrenta la construcción política e institucional de la Unión Europea y a las posibles consecuencias del *brexít* para su gobernanza económica.

CAPÍTULO I

CONTEXTO ECONÓMICO EN LA UNIÓN EUROPEA Y MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

En los meses que han discurrido desde la aprobación del último informe sobre la gobernanza económica de la Unión Europea aprobado por este Consejo, la economía comunitaria parece haber entrado en una etapa de crecimiento estable pero moderado. Por primera vez, desde el inicio de la crisis, se prevé que las economías de todos y cada uno de los Estados miembros crezcan tanto en 2016 como en 2017 y 2018.

Según la última información disponible¹, la Unión Europea registró un crecimiento del PIB del 1,9 por 100 en 2016, sustentado principalmente en el consumo privado, aunque situándose tres décimas por debajo de 2015, a causa de la suave ralentización de la demanda de inversión y por la contribución negativa de las exportaciones netas al crecimiento. Esta misma tendencia se observa en el caso de la zona euro, cuyo PIB creció un 1,7 por 100 en 2016 frente al 2,0 por 100 de 2015; pero, en este caso, la ralentización en el ritmo viene explicada fundamentalmente por el impacto negativo de la demanda exterior.

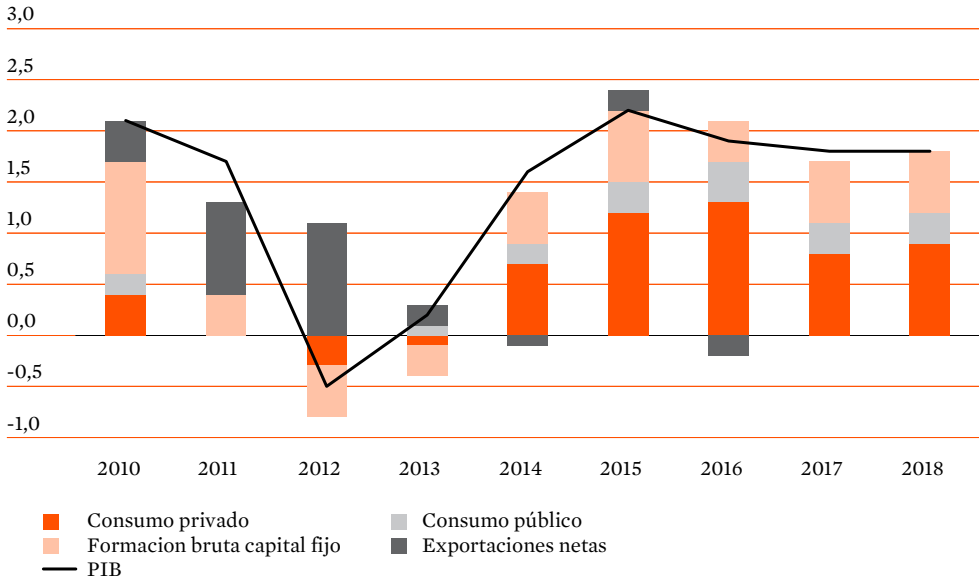
El ritmo de crecimiento de los diferentes Estados miembros continuó siendo muy dispar, de modo que, las economías de Rumanía, Irlanda y Malta crecieron por encima del 4,0 por 100 en 2016, mientras que Grecia o Italia no superaron el 1,0 por 100. Por su parte, de acuerdo con las estimaciones de la Comisión, España avanzó en 2016 a un ritmo del 3,2 por 100; y Alemania y Francia crecieron un 1,9 y un 1,2 por 100, respectivamente.

La demanda interna, en particular el consumo privado, continúa siendo el principal factor del crecimiento de la Unión Europea, explicando más de la mitad del avance del PIB. El empuje del consumo privado comunitario viene determinado por un crecimiento de la renta real disponible de los hogares gracias a la mejora del mercado de trabajo y por el impacto del moderado crecimiento del IPC sobre su capacidad adquisitiva, dado el contexto de bajos precios del petróleo. Asimismo, los bajos tipos de interés y la mejora de las condiciones crediticias explicarían parte del avance, aunque muchos hogares todavía se encuentran fuertemente endeudados. El consumo público, por su parte, habría aumentado su contribución al crecimiento, tanto en la Unión Europea como en la zona euro, reflejando avances en Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos.

NOTAS

1 Comisión Europea, *Previsiones económicas europeas de invierno 2017*.

GRÁFICO 1. CRECIMIENTO DEL PIB EN LA UE-28 Y SUS COMPONENTES, 2010-2018*
(En porcentajes)



* Los datos para el periodo 2016-2018 son previsiones.
Fuente: Comisión Europea, *Previsiones de invierno 2017*.

Aunque su contribución al crecimiento del PIB es positiva, el avance de la demanda de inversión continúa siendo moderada en la zona euro y, en el caso de la Unión Europea, incluso ralentiza su crecimiento. El descenso de la exportaciones netas para el conjunto de 2016, el moderado crecimiento de la demanda interna y las elevadas incertidumbres relacionadas con el contexto económico y geopolítico, tanto comunitario como mundial, que afectan negativamente a las expectativas empresariales, explican el escaso empuje de la formación bruta de capital en la Unión Europea; y ello, a pesar de la mejora en las condiciones de financiación.

El panorama económico de la Unión Europea revelaría en 2016 una pérdida de impulso de la demanda de inversión, que avanzaría un 2,3 por 100 frente al 3,6 de 2015, poniendo de manifiesto que los esfuerzos expansivos de la política monetaria y los resultados cosechados, hasta ahora, por el Plan Juncker, aunque positivos, habrían sido insuficientes y, más aún, en un contexto de agotamiento de los factores externos que habían favorecido la recuperación económica, como son, entre otros, los bajos precios del petróleo y la depreciación del euro. Todo ello supondrá un reto para la estrategia económica de la Unión Europea en el corto y medio plazo, que tendrá que asegurar unos fundamentos sólidos de crecimiento y de creación de empleo en un entorno exterior menos favorable.

En efecto, a lo largo de 2016 habría desaparecido gradualmente el impacto positivo que los bajos precios del petróleo habían ejercido en muchas economías. Además, los efectos de la depreciación del euro que, en 2015, explicaron el crecimiento de las exportaciones hacia destinos como Estados Unidos, y que consiguieron mitigar el impacto sobre las cuentas externas de la Unión Europea de la desaceleración de economías como China, Rusia o Brasil, se habrían ido diluyendo a lo largo de los meses, teniendo un escaso impacto en los resultados de 2016.

Las previsiones para 2017 apuntan al mantenimiento de las tasas de crecimiento en niveles algo inferiores a los de 2016, de modo que la Unión Europea crecería un 1,8 por 100 y la zona euro un 1,6 por 100. La propia Comisión Europea apunta que existe una elevada incertidumbre en torno a estas previsiones, dado que resulta difícil pronosticar los efectos económicos que puedan tener los cambios de gobierno en determinados países, especialmente en Estados Unidos, y principalmente sobre los que provoquen las negociaciones alrededor de la anunciada salida del Reino Unido; dificultando, todo ello, la toma de decisiones de inversión por parte de los agentes económicos europeos.

Ante este panorama, y teniendo en cuenta que todavía persisten problemas sociales y económicos ocasionados por la crisis en muchos Estados miembros, como el elevado desempleo o los altos niveles de endeudamiento tanto privado como público, la Comisión ha planteado el objetivo de lograr una “recuperación más firme e integradora” estimulando la inversión, manteniendo las reformas estructurales y garantizando unas políticas presupuestarias responsables que, en el caso de la zona euro, se traduce, en términos generales, en una orientación menos restrictiva de la política fiscal; y así lo recoge en su Programa de trabajo del Semestre Europeo para 2017, presentado en octubre de 2016 (recuadro 1). Asimismo, respecto a la zona euro, se insiste en la necesidad de acelerar la integración política y económica de la UEM.

RECUADRO 1. PROGRAMA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN PARA 2017: “REALIZAR UNA EUROPA QUE PROTEJA, CAPACITE Y VELE POR LA SEGURIDAD”

Prioridades	Iniciativas
1. Nuevo impulso al empleo, al crecimiento y a la inversión. “Una Europa que proteja nuestro modo de vida y capacite a nuestros jóvenes.”	1. Nueva Iniciativa Juvenil. Prioridad a la aplicación de la Nueva agenda de competencias para Europa. Reforzamiento de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de empleo juvenil. 2. Proseguir la aplicación del Plan de Acción para la Economía Circular. 3. Estudiar el marco presupuestario más allá de 2020.
2. Un mercado único digital conectado. “Una Europa que capacite a sus ciudadanos y empresas.”	4. Continuar con la implementación de la Estrategia de lograr un mercado único digital conectado.
3. Una unión de la energía resiliente con una política de cambio climático que mire hacia el futuro. “Una Europa que asuma responsabilidades y cumpla sus promesas.”	5. Continuar con la aplicación de la estrategia de la Unión de la Energía, avanzando en la relativa a la movilidad con bajas emisiones.

RECUADRO 1. PROGRAMA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN PARA 2017: “REALIZAR UNA EUROPA QUE PROTEJA, CAPACITE Y VELE POR LA SEGURIDAD” (continuación)

Prioridades	Iniciativas
4. Un mercado interior más justo y profundo con una base industrial reforzada. “Una Europa que contribuya considerablemente a la creación de empleo y crecimiento, y que defienda su industria.”	6. Continuar con la implementación de la Estrategia de Mercado Único. 7. Avanzar en el establecimiento de un entorno fiscal sencillo y eficaz para lograr una tributación justa de las operaciones transfronterizas. 8. Implementación del Plan de Acción Europeo de Defensa y la Estrategia Espacial para Europa. 9. Revisión intermedia del Plan de acción para la creación de la Unión de mercados de capitales.
5. Una Unión Económica y Monetaria más profunda y más justa. “Una Europa que proteja nuestras economías y garantice un contexto equitativo para los trabajadores y las empresas.”	10. Una Unión fuerte construida sobre una UEM fuerte. 11. Pilar Europeo de Derechos Sociales.
6. Comercio: un acuerdo de libre comercio razonable y equilibrado con los Estados Unidos. “Una Europa abierta que comercie con nuestros socios y que refuerce al mismo tiempo sus instrumentos de defensa.”	12. Proseguir con la aplicación de la Estrategia Comercio para todos.
7. Un espacio de justicia y derechos fundamentales basado en la confianza mutua. “Una Europa que defienda y preserve nuestros valores de libertad, democracia y Estado de Derecho.”	13. Avanzar en el Paquete de Protección de Datos. 14. Progresar hacia una Unión de la seguridad.
8. Hacia una nueva política migratoria. “Una Europa que proteja nuestras fronteras y aplique un política responsable en materia de migración.”	15. Implementación de la Agenda Europea de Migraciones.
9. Un interlocutor de mayor peso en el escenario mundial. “Una Europa que proteja y también defienda nuestros intereses más allá de nuestras fronteras.”	16. Avanzar en la Estrategia Global y la política europea de vecindad revisada. 17. Puesta en marcha del Plan de Acción de Defensa Europeo. 18. Adopción de una estrategia de la Unión Europea para Siria. 19. Renovar el partenariado de la Unión Europea con África.
10. Una Unión de cambio democrático. “Una Europa que asuma responsabilidad, escuche y genere resultados.”	20. Garantizar la aplicación plena del acuerdo interinstitucional “Legislar mejor”, con la modernización de los procedimientos de los comités. 21. Un tratamiento más estratégico de la aplicación de las leyes comunitarias.

Fuente: elaborado a partir de COM (2016) 710 final.

1. Política fiscal

La orientación de la política fiscal, especialmente para la zona euro, ha cambiado sustancialmente desde la aprobación del Informe anterior. Atendiendo a las previsiones económicas de otoño, que reflejan que el crecimiento económico es estable pero aún modesto; a la existencia de exceso de capacidad productiva tanto del capital como del trabajo, pese a haber alcanzado el nivel de PIB anterior a la crisis; y al elevado nivel

de incertidumbre sobre las perspectivas de crecimiento tanto del comercio mundial como de la economía internacional, la Comisión Europea ha considerado que el impulso adicional que requiere el crecimiento económico europeo debe provenir del empuje de la demanda interna.

Ante el agotamiento de los efectos que la expansión monetaria ha tenido sobre la demanda agregada, la Comisión planteó una política fiscal expansiva de la UEM en su conjunto y así lo ha expresado en su Comunicación *Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona euro*², de la que se ha hecho eco el Consejo de la Unión a la hora de presentar sus recomendaciones de política económica en noviembre de 2016³.

*Orientación
presupuestaria
menos restrictiva*

La Comisión ha subrayado que el impulso fiscal, que la zona euro necesita, podría situarse alrededor del 0,5 por 100, es decir, dentro de la horquilla del 0,3 y del 0,8 por 100 de PIB, de manera que permita compatibilizar la estabilidad presupuestaria con la necesidad de reducir el exceso de capacidad y cerrar la brecha de producción de la zona euro. Pero, además, insiste en que esta mayor expansión presupuestaria debe partir de una revisión de la composición y de la calidad de la misma y de los tipos de ingresos y gastos a los que se refiere. Asimismo, considera que la caída de los gastos asociados al servicio de la deuda, dado el contexto de descenso de los tipos de interés, otorgan un margen adicional para llevar a cabo esta expansión⁴.

No obstante, dejando a un lado los posibles cambios en la estructuras de los ingresos fiscales y/o en la orientación de los gastos, sí existe margen de mejora en la gobernanza fiscal de los Estados miembros en el sentido de que se promuevan evaluaciones sobre la eficiencia del gasto público para conseguir que esté orientado hacia la potenciación de un crecimiento económico sostenible y creador de empleo.

En efecto, un despliegue de una política fiscal menos restrictiva afectaría positivamente al crecimiento potencial de la Eurozona, siempre que se orientase hacia una mayor 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 favorecería el crecimiento de la productividad, con los consiguientes efectos en el largo plazo⁵.

2 Comisión Europea, *Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona euro*, COM (2016) 727 final, de 16 de noviembre de 2016.

3 Comisión Europea, *Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona euro*, COM (2016) 726 final, de 16 de noviembre de 2016.

4 Además de acuerdo con las estimaciones de la Comisión, los multiplicadores presupuestarios (los efectos de la política presupuestaria en el PIB) y los efectos indirectos (el impacto en el PIB de otros países) son mucho mayores cuando la política monetaria opera en un entorno de tipos de interés cero. Véase COM (2016) 727 final.

5 La Comisión, en su COM (2016) 727 final, ha expresado su preocupación sobre la posibilidad de que en la zona euro se esté produciendo “efectos de histéresis” asociados al alargamiento de la situación de crisis e incertidumbre, de modo que, resultados económicos desfavorables durante un periodo de tiempo largo, deterioran el capital físico y humano, dado los bajos niveles de inversión, afectando en última instancia a la productividad.

En este sentido, y en coherencia con lo expresado en los informes anteriores, el CES valora positivamente que la Comisión plantee una orientación menos restrictiva de la política fiscal, propiciando un incremento sustancial de la inversión pública, tanto en el nivel de la zona euro 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 del empleo. Todo ello, sin perjuicio, de que se debe propiciar al mismo tiempo el cambio tecnológico, la modernización de las estructuras productivas y el crecimiento a largo plazo.

Esta reorientación de la política presupuestaria de la Unión Europea supone un importante cambio en la gobernanza económica de la zona euro y en la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Cabe recordar que en el periodo 2011-2013 la orientación presupuestaria fue contractiva. A partir de entonces, la orientación presupuestaria habría sido, en términos agregados y generales para la zona euro, neutra, lo que no quita que, en economías concretas, continuase siendo contractiva con los consiguientes efectos negativos sobre el ritmo de crecimiento.

La revisión de los Proyectos de planes presupuestarios de 2017 llevada a cabo por la Comisión en noviembre⁶ para la zona euro se hacía eco de esta reorientación de la política fiscal y matizaría las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo en julio de 2016. Como resultado, la Comisión detectó que solamente ocho países se encuentran en riesgo de incumplimiento de los ajustes por el PEC. Seis pertenecen al componente preventivo del PEC: Bélgica, Italia, Chipre, Lituania, Eslovenia y Finlandia y los otros dos: España y Portugal, pertenecen al componente correctivo. En el caso de estos dos últimos, la Comisión consideró que el riesgo de incumplimiento podría ser corregible, dejando en suspenso los respectivos procedimientos de déficit excesivo y no congelando sus fondos estructurales (recuadro 2).

En cuanto a Grecia, cuya economía se halla inmersa en la segunda revisión de su programa de rescate, existen opiniones divergentes sobre los posibles efectos que podrían tener las medidas y reformas pactadas para alcanzar el objetivo de un superávit primario del 3,5 por 100 en el medio plazo, así como sobre la recuperación misma de su economía.

Por su parte, la Comisión ha procedido a identificar aquellas economías que contarían con margen para llevar a cabo una expansión presupuestaria, siempre que la situación cíclica así lo requiriese (gráfico 2). La Comisión describe lo que denomina coyuntura económica desfavorable como aquella situación en la que sería necesario un impulso para superar la debilidad económica y crear empleo. Los países situados en los dos cuadrantes inferiores del gráfico 2 estarían en esa situación, pero solamente los del cuadrante inferior izquierdo tendrían margen para que ese impulso fuera asumido

6 Comisión Europea, *Proyectos de planes presupuestarios 2017: evaluación global*, COM (2016) 730 final, de 16 de noviembre de 2016.

RECUADRO 2. EVALUACIÓN GLOBAL DE LOS PROYECTOS DE PLANES PRESUPUESTARIOS DE LOS PAÍSES DE LA UEM PARA 2017

No se ha detectado ningún Proyecto de plan presupuestario (PPP) para 2017 que incumpla gravemente las exigencias del PEC. Sin embargo, en algunos casos, la Comisión considera que el ajuste presupuestario previsto no alcanza, o podría no alcanzar, el requerido por el PEC.

Países sometidos al componente preventivo del PEC:

- Se considera que los PPP de cinco países (Alemania, Estonia, Luxemburgo, Eslovaquia y Países Bajos) cumplen las exigencias del PEC para 2017.
- Se considera que los PPP de otros cuatro (Irlanda, Letonia, Malta y Austria) cumplen en líneas generales las exigencias del PEC para 2017, aunque los respectivos planes podrían dar como resultado una cierta desviación respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo (OMP) de cada uno de estos países.
- En el caso de seis países (Bélgica, Italia, Chipre, Lituania, Eslovenia y Finlandia), los PPP plantean un riesgo de incumplimiento de las exigencias del PEC para 2017. Los PPP de estos Estados miembros podrían llevar a una desviación significativa respecto de su trayectoria de ajuste hacia el objetivo a medio plazo respectivo. No obstante, Finlandia ha solicitado utilizar la cláusula de reformas estructurales y la cláusula de inversión; y en el caso de Lituania, el PPP basado en la hipótesis de mantenimiento de la política económica incluía una solicitud de utilizar la cláusula de reformas estructurales. Ambos serán evaluados dentro del ciclo normal del Semestre Europeo en el contexto de la evaluación del Programa de Estabilidad de 2017.

Países sujetos al componente corrector del PEC, es decir, inmersos en un procedimiento de déficit excesivo:

- En el caso de Francia, se considera que el PPP cumple en líneas generales las exigencias del PEC para 2017, puesto que, según las previsiones de otoño de 2016 de la Comisión, en 2017 el déficit global sería ligeramente inferior al valor de referencia establecido en el Tratado (3 por 100 del PIB), aunque el esfuerzo presupuestario sería muy insuficiente en comparación con el recomendado y la corrección no sería duradera en 2018 sobre la base del mantenimiento de la política económica.
- En el caso de España, se ha considerado que el PPP plantea un riesgo de incumplimiento de las exigencias del PEC para 2017. Aun reconociendo la naturaleza basada en la hipótesis de mantenimiento de la política económica de estas previsiones, según las previsiones de la Comisión para 2017 no se lograrían ni el objetivo intermedio de déficit global ni el esfuerzo presupuestario recomendado. El objetivo de déficit del conjunto de las Administraciones públicas se sitúa en el 3,1 por 100 del PIB para 2017.
- En el caso de Portugal, se considera que el PPP plantea un riesgo de incumplimiento de las exigencias del PEC para 2017, aunque la desviación prevista supera el umbral de desviación significativa por un margen muy estrecho. Por consiguiente, los riesgos parecen bajo control, siempre y cuando se adopten las medidas presupuestarias necesarias. De hecho, Portugal podría pasar a estar sometido al componente preventivo a partir de 2017 si logra una corrección oportuna y sostenible del déficit excesivo.

RECUADRO 2. EVALUACIÓN GLOBAL DE LOS PROYECTOS DE PLANES PRESUPUESTARIOS DE LOS PAÍSES DE LA UEM PARA 2017 (continuación)

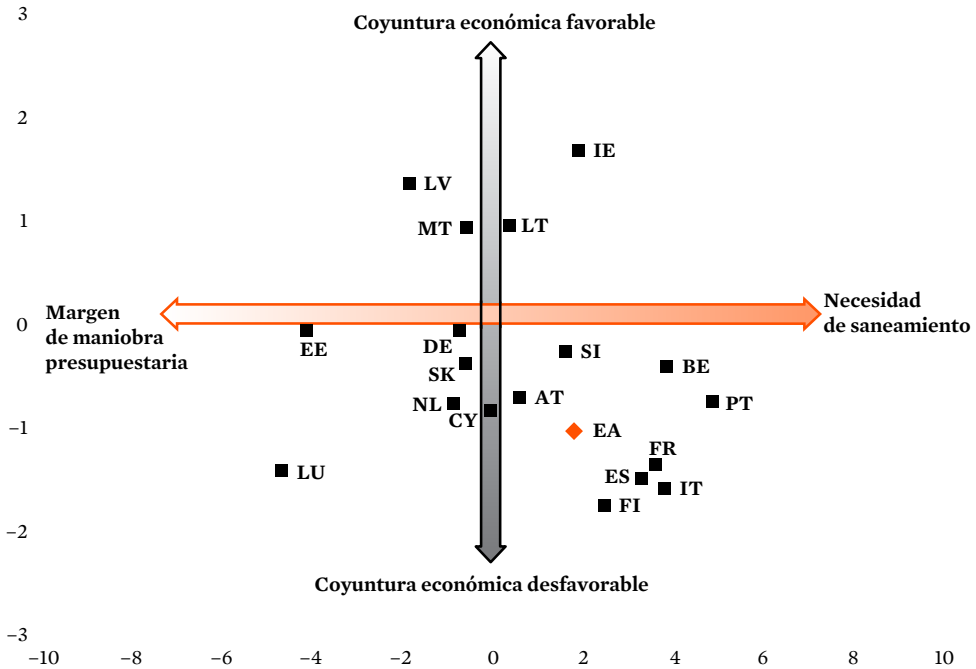
Portugal y España presentaron sus PPP en octubre, así como los informes sobre las medidas adoptadas en respuesta a las decisiones del Consejo por las que se formulan sendas advertencias, adoptadas el 8 de agosto de 2016. La Comisión llegó a la conclusión de que los procedimientos de déficit excesivo de ambos Estados miembros deberían dejarse en suspenso.

Fuente: COM (2016) 730 final, *Proyectos de planes presupuestarios 2017: evaluación global*.
 Nota: en la Actualización del Plan Presupuestario 2017 del Reino de España, de diciembre de 2016, se plantea la reducción del déficit público a través del control del gasto público para todas las Administraciones públicas y de un aumento de los ingresos por la reforma del impuesto de sociedades y llegar al objetivo de déficit del 2,2 por 100 del PIB en 2018, en coherencia con las recomendaciones del Consejo Europeo, finalizando el Procedimiento de Déficit Excesivo. Una vez alcanzado este objetivo, prevé seguir avanzando hacia un equilibrio presupuestario a medio plazo.

por una expansión presupuestaria. Ese grupo de países que tiene margen para llevar a cabo una política fiscal expansiva para favorecer el crecimiento está formado por Alemania, Eslovaquia, Estonia, Luxemburgo o los Países Bajos.

Llegados a este punto, dado el contexto de débil crecimiento económico, que podría superarse con una reorientación menos restrictiva de la política fiscal de la UEM, se ponen de manifiesto las deficiencias que existen en el diseño presupuestario de la UEM que, tal y como señala la Comisión, se pueden resumir en dos puntos.

GRÁFICO 2. MAPA PRESUPUESTARIO PARA LA ZONA EURO EN 2016



Fuente: COM (2016) 727 final.

Por un lado, que a diferencia de otras áreas monetarias únicas, el marco presupuestario de la zona euro no contempla ni normas ni instrumentos que permitan gestionar de manera directa su orientación presupuestaria agregada. De hecho, la eficacia de las recomendaciones siempre dependerá de la voluntad individual de cada Estado miembro a la hora de ponerla en marcha.

Por otro lado, que los instrumentos del Semestre Europeo y las normas del PEC fueron diseñados para resolver los problemas asociados a unos niveles excesivos de déficit y de deuda públicos. En esos casos, los instrumentos del PEC resultan estrictos y vinculantes. Sin embargo, una vez que algunos Estados miembros han alcanzado sus objetivos presupuestarios y disponen de margen para la flexibilización presupuestaria, como es el caso de Alemania entre otros, los instrumentos se limitan a hacer recomendaciones hacia una expansión presupuestaria, no pudiendo imponerla. Esto subraya, como ya ha manifestado este CES en sus anteriores informes, que la aplicación del PEC resulta asimétrica.

La conclusión general de las tres evaluaciones⁷ a las que ha sido sometido el Plan de Inversiones para Europa, Plan Juncker, tras algo más de un año de aplicación efectiva, es que ha conseguido mejorar el acceso a la financiación y movilizar el capital privado. En el momento de la presentación de las evaluaciones, noviembre de 2016, el balance del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas fue la movilización de inversiones por valor de 154.000 millones de euros, un 49 por 100 del total previsto, con una participación del capital privado del 62 por 100, en 27 Estados miembros y que habrían beneficiado a cerca de 380.000 pymes.

*Primera evaluación
y ampliación del
Plan Juncker*

Analizando el destino de las inversiones por actividad, se observa que casi un tercio de las inversiones del Plan Juncker durante el primer año se dedicaron a apoyar a las empresas de menor dimensión (gráfico 3). De hecho, la absorción por parte del mercado del programa específico para pymes ha sido rápida, superando con creces el grado de ejecución esperado para el primer año⁸, de manera que ya en julio de 2016 se aumentó la dotación para esta finalidad en 500 millones de euros⁹. Por otro lado, algo más de una quinta parte se orientaron a inversiones en el sector de la energía y otra quinta parte a actividades relacionadas con la I+D.

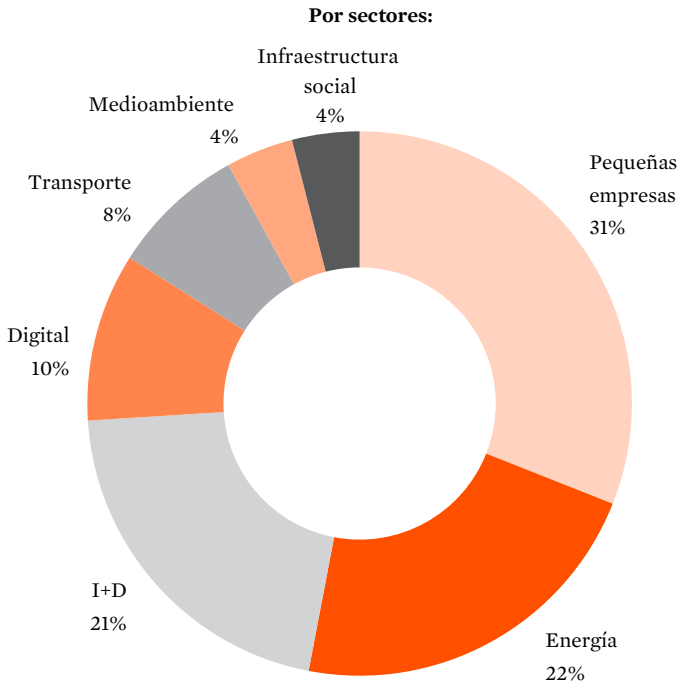
Respecto a su distribución geográfica, el país que más fondos había absorbido en ese primer año habría sido Italia, seguido de Francia, Reino Unido y España. En términos absolutos, se observa una escasa incidencia de las inversiones en las economías de

7 La evaluación de la Comisión Europea, la del Banco Europeo de Inversiones y una evaluación independiente por parte de una consultora privada.

8 En este primer año se habrían aprobado operaciones destinadas a pymes por un valor superior a los 47.000 millones de euros, lo que representa un 64 por 100 de lo previsto para los tres años de vigencia del Plan original.

9 Comisión Europea, *Europa invierte de nuevo. Balance del Plan de Inversiones para Europa y próximas etapas*, COM (2016) 359 final, de 1 de junio de 2016.

GRÁFICO 3. INVERSIONES DEL FONDO EUROPEO DE INVERSIONES ESTRATÉGICAS



Por países:

Más de 3.000 millones	De 1.500 a 500 millones	Menos de 500 millones de euros	
Italia	Polonia	Irlanda	Estonia
Francia	Grecia	Países Bajos	Letonia
Reino Unido	Portugal	República Checa	Luxemburgo
España	Suecia	Dinamarca	Croacia
Alemania	Bélgica	Lituania	Hungría
	Finlandia	Bulgaria	Eslovenia
	Eslovaquia	Austria	Malta
		Rumanía	Chipre

Nota: la información corresponde a las inversiones aprobadas del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas acumuladas desde el inicio de su actividad hasta diciembre de 2016.

Fuente: Banco Europeo de Inversiones.

Europa del Este; no obstante, en términos relativos, es decir lo que supone la inversión movilizada respecto al PIB, se constata un mayor impacto del Plan en Estonia, Lituania, España, Portugal, Italia, Bulgaria y Grecia.

Las citadas evaluaciones se han limitado a analizar en términos de eficacia y eficiencia los logros operativos del Plan y, por tanto, se echa en falta una evaluación de los efectos reales de la inversión inducida en términos de crecimiento y empleo. A pesar de ello y de que solo había transcurrido algo más de un año desde su puesta en marcha, los favorables resultados en términos operativos del Plan Juncker justificaron su revisión en noviembre de 2016¹⁰ con el objetivo, por un lado, de duplicar tanto su duración como su capacidad financiera y, por otro, de revisar algunos aspectos técnicos para mejorar su eficacia.

Cabe recordar que el Plan Juncker aprobado en 2014¹¹ y puesto en marcha en junio de 2015¹² tenía prevista inicialmente una actuación de tres años y una movilización de inversiones por valor de al menos 315.000 millones de euros con la contribución del sector privado¹³. Para ello establecía tres pilares: la financiación, a través del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, la asistencia técnica y el intercambio de información, a través del Centro Europeo para el Asesoramiento para la Inversión y el Portal Europeo de Proyectos de Inversión y la mejora del entorno regulatorio.

Con la revisión del Plan, la Comisión propone aumentar el esfuerzo hasta alcanzar los 500.000 millones de euros y extender la actuación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas hasta 2020, cubriendo, por tanto, la duración del actual Marco Financiero Plurianual y facilitando la financiación de proyectos de inversión con periodos de maduración más amplios.

Además, la Comisión ha recogido una serie de modificaciones técnicas con el objetivo de resolver algunas de las disfunciones que se han identificado durante este primer año, algunas de ellas apuntadas por este Consejo en su anterior Informe sobre la gobernanza económica de la Unión Europea.

Este CES expresó su preocupación sobre el posible reparto desigual de los fondos a favor de aquellos países que contarán con una mejor estructura técnica para tramitar las ayudas y con unas finanzas más saneadas; señalando, además, que las restricciones

10 Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) 2015/1017 en lo que se refiere a la ampliación de la duración del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y a la introducción de mejoras técnicas para este Fondo y para el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión*, COM (2016) 597 final de 14 de septiembre de 2016.

11 Comisión Europea, *Un plan de inversiones para Europa*, COM (2014) 903 final, de 26 de noviembre de 2014.

12 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.º 1291/2013 y (UE) n.º 1316/2013*

13 A pesar de que la iniciativa del Plan Juncker es valorada positivamente, cabe recordar que su dimensión es modesta respecto a las necesidades de inversión de la Unión Europea. Sirva de ejemplo que este Plan solamente representaba en su versión inicial un 0,5 por 100 del capital del Banco Europeo de Inversiones, uno de los principales instrumentos comunitarios para la movilización de la inversión; tras su revisión, el Plan Juncker alcanzaría el 1,0 por 100 de ese capital.

presupuestarias en algunos Estados miembros limitaban el potencial de esta vía de financiación pública, al menos en los Estados más endeudados.

Además, la falta de asignación geográfica exige matizar el optimismo alrededor de los buenos resultados del Plan, concretamente sobre los logros obtenidos en la promoción del acceso a la financiación de las pymes. El programa destinado al pequeño tejido empresarial no parece haber incidido especialmente en aquellos Estados miembros donde comparativamente las pymes encuentran mayores dificultades de acceso a la financiación ajena, como es el caso de España. No obstante, en este sentido, el CES considera positivo que la revisión del Plan proponga reforzar la actividad del Centro Europeo para el Asesoramiento para la Inversión con el objetivo de mejorar la asistencia técnica a nivel local en toda la Unión Europea¹⁴.

Por otra parte, y aunque es difícil contrastar que la concentración geográfica de las inversiones se haya podido derivar de estas circunstancias, bien es cierto que la Comisión se ha hecho eco del problema y propone, en la ampliación del Plan, facilitar la combinación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas con otras fuentes de financiación comunitaria, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeo, a través de la simplificación de las disposiciones comunes de regulación¹⁵. Las sinergias resultantes de esta cofinanciación, además de aumentar el nivel de fondos disponibles, otorgarían a las inversiones realizadas a través del Plan Juncker una mayor sensibilidad hacia consideraciones de índole social, medioambiental o de cohesión territorial inherentes a los Fondos Estructurales y a otras fuentes de financiación.

Parte de la concentración geográfica responde también a la delimitación sectorial de las inversiones. La Comisión propone, en su revisión del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas, extender su cobertura a más sectores como la agricultura y la industria en las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea y en transición. Además, hace especial hincapié en la necesidad de promover proyectos destinados a cumplir los objetivos de la COP21¹⁶ y las prioridades del cambio climático, así como, a aquellos relacionados con las inversiones en infraestructuras transfronterizas.

Junto a la concentración geográfica de las inversiones, otro de los aspectos que han suscitado más debate a lo largo del año ha sido el tipo de proyectos financiables, en concreto, en lo relacionado con la necesidad de respetar el criterio de “adicionalidad”, principio que debe justificar este tipo de ayudas. En efecto, *a priori*, el Fondo se debe destinar a 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;

14 Dado la escasa orientación de los fondos hacia proyectos en Europa del Este, la Comisión señala la necesidad de que el BEI colabore con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo para ofrecer asistencia técnica en las economías en transición.

15 Reglamento (UE) 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013.

16 21.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

sin embargo, se ha cuestionado que los proyectos financiados tengan un perfil de riesgo mayor al que habitualmente financia el Banco Europeo de Inversiones y que, por tanto, se respete la “adicionalidad”. Para resolver esta cuestión, la propuesta de la Comisión contempla nuevos mecanismos para dotar de mayor transparencia al proceso de toma de decisiones sobre los proyectos de inversión y garantizar, con ello, el respeto de dicho criterio.

Con la finalidad de reforzar la protección contra la elusión fiscal en el mercado interno de la Unión Europea y para evitar la doble imposición, se aprobó en julio de 2016 la Directiva 2016/1164¹⁷. La Unión Europea trata así de resolver un problema que ha sido objeto de preocupación política mundial¹⁸ 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. Estas situaciones, en el marco comunitario, conducen a la heterogeneidad del marco regulatorio y, además, tienen como consecuencias la erosión de las bases imponibles de los impuestos directos, reduciendo los ingresos fiscales y distorsionando el reparto de la carga tributaria soportada en los diferentes países.

*Avances en la
coordinación fiscal
de la Unión Europea:
lucha contra la
elusión fiscal*

La Directiva pretende, en concreto, dar una respuesta a aquellas situaciones en las que algunos grupos empresariales puedan aprovechar las diferencias entre los sistemas tributarios nacionales para reducir sus obligaciones fiscales globales. La Directiva incorpora al ordenamiento jurídico comunitario algunas de las propuestas emanadas del proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de la OCDE, y lo hace a través de cinco grandes temas que potencialmente pueden dar lugar a prácticas abusivas¹⁹: la deducción de intereses, la imposición de salida, el establecimiento de una norma general antiabuso²⁰, la transparencia fiscal internacional y las asimetrías híbridas²¹.

En el caso de la deducción de intereses, se trata de limitar la deducibilidad de intereses financieros a un máximo del 30 por 100 del EBITDA (beneficio antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones). No obstante, se establecen

17 Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior.

18 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.

19 Frente a la Propuesta de Directiva, el texto aprobado finalmente no recoge la “cláusula de inversión”, por la que se pretendía establecer una limitación de beneficios fiscales por las rentas procedentes de distribuciones de dividendos o plusvalías de participaciones, ya que, entre otros aspectos, se entendía que sobrepasaba los ámbitos del proyecto BEPS.

20 Estas normas son muy parecidas a las de la Directiva 2015/121 27 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.

21 Hace referencia a las posibles diferencias en la calificación jurídica de un instrumento o una entidad financiera por la interacción entre ordenamientos jurídicos distintos.

algunos supuestos de no aplicación. Por su parte, en lo referido a la imposición de salida, se trata de evitar que las empresas trasladen activos a otro Estado miembro buscando una tributación más favorable, resultando también aplicables al traslado de sedes sociales.

De manera general, los Estados miembros dispondrán hasta el 31 de diciembre de 2018 para incorporar esta Directiva a sus ordenamientos jurídicos nacionales. Aquellos que ya tengan normas que limiten la deducción de intereses en línea con las establecidas en la misma podrán aplicarlas hasta que la OCDE alcance un acuerdo sobre unas normas mínimas, o hasta el 1 de enero de 2024 a más tardar.

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 desarrollan su actividad en más de un Estado miembro, que deben atender a la normativa fiscal de cada uno de los países donde operan, lo que constituye un gran obstáculo para el buen funcionamiento del mercado único. En 2015, se estableció un Plan de Acción para tratar de conseguir un sistema de imposición de sociedades justo y eficaz en la Unión Europea²².

Teniendo en cuenta el fracaso del anterior intento²³, lo ambicioso de la iniciativa, los importantes intereses en juego y su complejidad técnica, la Comisión propuso avanzar en dos fases: una primera para regular una base fiscal común obligatoria (pero no consolidada) y una segunda, sobre la consolidación, tema que parece constituir el principal escollo para avanzar en las negociaciones.

En octubre de 2016 se presentó, respondiendo a la primera fase, la *Propuesta de Directiva relativa a una base común para el impuesto de sociedades*²⁴ que establece los elementos de la base común, es decir, las reglas de cálculo de la base imponible del impuesto sobre sociedades, e incluye ciertas disposiciones contra la elusión fiscal y sobre la dimensión internacional del sistema tributario propuesto. En esta ocasión, frente a la anterior propuesta se incluyen normas contra el sesgo de la imposición sobre sociedades en favor del endeudamiento y se prevé una fuerte deducción en concepto de I+D+i. La propia Comisión ha anunciado que la segunda fase, la propuesta sobre consolidación, no se iniciará hasta que no se haya alcanzado un acuerdo político sobre los elementos de la base común; el retraso en el inicio de esta segunda fase podría generar un vacío legal que operaría en contra del objetivo último de esta iniciativa.

22 Comisión Europea, *Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales*, COM (2015) 302 final, de 17 de junio.

23 Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS)*, COM (2011) 121 final, de 16 de marzo de 2011.

24 Comisión Europea, *Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base*, COM (2016) 685 final, de 25 de octubre de 2016.

En abril de 2016, la Comisión Europea presentó el Plan de Acción del IVA²⁵ con el objetivo de avanzar hacia un espacio único de IVA en la Unión Europea y luchar contra el fraude, facilitar las transacciones de la economía digital y del comercio electrónico y favorecer su gestión por parte de las empresas. Los avances en este ámbito permiten perfeccionar el mercado único, facilitar el comercio transfronterizo y mantener el ritmo de la actual economía digital y móvil.

La lucha contra el fraude transfronterizo del IVA es una prioridad para la Comisión Europea. Cabe señalar que, según los cálculos de la Comisión, los ingresos por IVA alcanzaron en 2014 un 7 por 100 del PIB de la Unión Europea y que el fraude transfronterizo respondió de casi un tercio de la diferencia entre los ingresos previstos por IVA y los efectivamente recaudados.

Las actuaciones prioritarias de este Plan de acción son:

- Establecer los principios fundamentales de un futuro sistema de IVA único europeo. El sistema actual se creó con carácter transitorio, por lo que no ha sabido responder a los retos que supone la globalización de los mercados y la digitalización, requiriendo una revisión para unificar y simplificar su normativa.
- Adoptar medidas para combatir el fraude del IVA, principalmente el fraude transfronterizo, manteniendo en todo caso el principio del país de destino, es decir, donde se consumen los bienes o servicios, y contando con herramientas como el intercambio de información entre administraciones tributarias de los distintos Estados miembros.
- Actualizar el marco de los tipos de IVA, aunque otorgando una cierta flexibilidad a los Estados miembros a partir de una serie de opciones.
- Simplificar las normas del IVA, tanto para las actividades de comercio electrónico en el contexto de la estrategia del mercado único digital, como para facilitar la gestión por parte de las pymes.

A lo largo de 2016 se desarrollaron propuestas legislativas para modernizar y simplificar el IVA para el comercio electrónico transfronterizo²⁶, y durante 2017 se pretende aprobar un paquete de simplificación del IVA pensado para apoyar el crecimiento de las pymes y facilitarles el comercio transfronterizo.

25 Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión relativa a un plan de acción sobre el IVA. Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la Unión Europea— Es hora de decidir*, COM (2016) 148 final, de 7 de abril de 2016.

26 En el marco de la prioridad del paquete legislativo de modernización del IVA con vistas al comercio electrónico transfronterizo entre empresas y consumidores de diciembre de 2016, COM (2016) 757 final. Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican la Directiva 2006/112/CE y la Directiva 2009/132/CE en lo referente a determinadas obligaciones respecto del impuesto sobre el valor añadido para las prestaciones de servicios y las ventas a distancia de bienes; y COM (2016) 756 final, *Propuesta de Reglamento de ejecución del Consejo por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 282/2011 por el que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido*.

2. Política monetaria

A lo largo de 2016, el Banco Central Europeo mantuvo, en la línea de los últimos años, el tono expansivo de la política monetaria, con tipos de interés muy bajos y programas de compra de activos. Respecto a la anterior revisión del informe en 2015, la principal novedad fue la adopción en marzo de 2016 de un nuevo paquete de medidas de política monetaria, que incluía tanto nuevas reducciones en los tipos de interés como algunos cambios en el programa de compra de activos puesto en marcha en 2014. Asimismo, a final de año tomó nuevas decisiones en relación a este programa.

El BCE redujo, en marzo, el tipo de interés de las operaciones principales de financiación, tipo de referencia, del 0,05 al 0 por 100, mientras que el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito también se redujo cinco puntos básicos, desde el 0,30 al 0,25 por 100 y el tipo de interés de la facilidad de depósito se redujo diez puntos básicos resultando un tipo negativo del $-0,4$ por 100²⁷. Si bien los tipos de interés ya se situaban en niveles muy reducidos y el tipo de la facilidad de depósito estaba en el $-0,3$ por 100 desde 2015, se esperaba que la adopción de un tipo de interés aún más negativo contribuyese a la recuperación del crecimiento en el área del euro.

El hecho de que el tipo de interés de la facilidad de depósito se sitúe en valores negativos, en un contexto de creciente excedente agregado de reservas por parte de las entidades de crédito, condiciona a su vez la evolución de los tipos de interés a corto plazo del mercado interbancario, que se aproximan también a estos valores negativos y que se transmiten en forma de menor rentabilidad, también negativa, a las operaciones interbancarias. De ahí que exista un debate en torno a la idoneidad del plazo en el que se han de mantener los tipos de interés en niveles negativos.

En este sentido, se han señalado algunos riesgos en relación al impacto de los tipos de interés negativos sobre el funcionamiento de determinados sistemas de pago e instrumentos financieros, la interpretación sobre el tipo de interés en algunos contratos de crédito o las dificultades en el tratamiento fiscal de los intereses negativos, pero la evidencia disponible respecto a la introducción de estos en la Eurozona parece coherente con una relajación de las condiciones financieras en un contexto de exceso de liquidez generado por el programa de compra de activos públicos y privados²⁸.

Por otro lado, también se anunciaron modificaciones en el programa de compra de activos puesto en marcha en 2014 y ampliado en 2015 con la compra de activos públicos. Los cambios anunciados suponían la ampliación del volumen de deuda mensual a adquirir, de 60.000 a 80.000 millones de euros y la posibilidad de adquirir bonos corporativos entre

27 El tipo de interés negativo se aplica también al nivel medio de las reservas que sobrepase las reservas mínimas obligatorias y otros depósitos mantenidos con el Eurosistema.

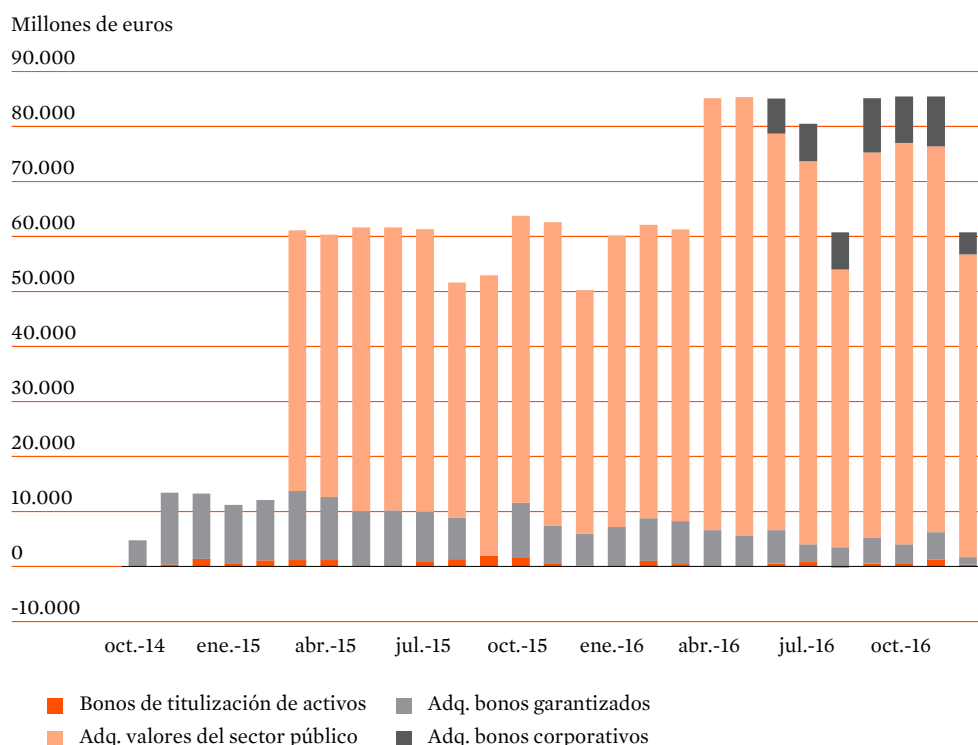
28 Martínez, J y Millaruelo, A., “La aplicación reciente de tipos de interés oficiales negativos en la UEM y en otras economías: motivación y evidencia preliminar sobre sus efectos”, *Boletín Económico*, Banco de España, julio-agosto 2016.

los activos elegibles²⁹, además de la ampliación de la vigencia del programa hasta al menos marzo de 2017. El objetivo pretendido con estos cambios era, una vez más, reforzar el proceso de transmisión de la política monetaria, de modo que las adquisiciones de activos por parte del Eurosistema relajasen las condiciones de financiación de la economía real.

En diciembre de 2016, el Consejo de Gobierno del BCE tomó nuevas decisiones relativas a la vigencia del programa, que se extendería ahora hasta diciembre de 2017, pero al mismo tiempo reducía desde abril el volumen de deuda mensual de 80.000 a 60.000 millones de euros. En cualquier caso, el BCE viene señalando de forma reiterada que podría mantener el programa más allá del plazo establecido si fuese necesario y, en todo caso, hasta que se observase un ajuste sostenido en la senda de inflación consistente con el objetivo de estabilidad de precios.

Estas decisiones más recientes responden a unas perspectivas macroeconómicas más favorables pero en las que todavía existen riesgos e incertidumbres. De ahí, que

GRÁFICO 4. PROGRAMA DE COMPRA DE ACTIVOS



Fuente: BCE.

29 Los bonos deben ser emitidos en euros, tener una calificación crediticia mínima y un vencimiento de entre seis meses y treinta y un años, sin que se haya definido un límite al tamaño mínimo de la emisión.

el BCE haya lanzado un mensaje claro de mantener el programa de compras pero también de reducir el volumen mensual de compras, lo que podría interpretarse como una retirada muy gradual del estímulo monetario. De hecho, también ha señalado que si las perspectivas fueran menos favorables, o si las condiciones financieras fueran incompatibles con el progreso del ajuste sostenido de la senda de inflación, el Consejo de Gobierno podría ampliar el volumen y/o la duración del programa.

Desde su puesta en marcha, el programa de compra de activos ha supuesto una cuantiosa inyección de liquidez en el sistema, en torno a 60.000 millones de euros mensuales, principalmente a través de la compra de activos públicos iniciada en marzo de 2015, que ha concentrado el grueso del total de adquisiciones. La ampliación del programa a los bonos corporativos ha frenado ligeramente el volumen de adquisición de títulos públicos.

Este programa, más allá de reforzar el funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria y mantener el tono acomodaticio de la misma, ha resultado una medida sustancial para apoyar la recuperación económica y restaurar la confianza en la zona euro. De hecho, el anuncio de la posibilidad de comprar deuda pública tuvo efectos positivos propiciando una corrección de las expectativas de inflación a medio plazo y una mayor depreciación del euro. Asimismo, los principales indicadores de tipos de interés de los mercados monetarios y financieros, primas de riesgo e indicadores de confianza reflejaron desde los primeros meses de 2015 el impacto de esta decisión, contribuyendo a relajar las condiciones de financiación y, especialmente, a reducir el coste del crédito bancario.

La ampliación del programa de compras a los bonos corporativos también ha tenido un impacto positivo, al favorecer la financiación ajena de las sociedades no financieras, reduciendo el coste de la financiación obtenida con la emisión de estos bonos, reducción de coste que se ha extendido también a otros valores de renta fija, y que también ha provocado un aumento importante del volumen de financiación captada por esta vía.

Sin embargo, el peso de estos activos todavía es muy reducido. Desde su inicio en junio y hasta octubre de 2016, tan solo el 2,7 por 100 del total de compras de activos realizadas en el marco del programa de adquisición de activos públicos y privados correspondieron a bonos corporativos. No obstante, si bien el impacto inicial del programa se considera positivo también hay que considerar que el tipo de interés de la facilidad de depósito es negativo, lo que puede limitar, como se ha señalado anteriormente, la eficacia de la expansión cuantitativa y su continuidad en el tiempo.

De hecho, el BCE ha transmitido su inquietud sobre la efectividad de esta política monetaria no convencional al hacer referencia a que la política monetaria por sí sola no es suficiente, reclamando la necesidad de que, por un lado, la política fiscal apoye con una acción decidida la recuperación económica lo que, como se ha apuntado anteriormente, forma parte de las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea sobre la política económica de la zona del euro como, por otro, se agilicen las políticas

estructurales, en particular, las medidas destinadas a aumentar la productividad y el empleo y mejorar el entorno empresarial.

Finalmente, también en marzo de 2016 se anunció la puesta en marcha de cuatro nuevas operaciones de financiación a más largo plazo con objetivo específico, con el fin de reforzar la orientación acomodaticia de la política monetaria del BCE y mejorar la transmisión de la política monetaria, incentivando aún más la concesión de nuevos crédito bancario a la economía real. Dichas operaciones comenzaron en junio de 2016 llevándose a cabo desde entonces trimestralmente hasta marzo de 2017. El tipo de interés aplicable sería el tipo de referencia pero, además, las entidades de contrapartida que superasen un valor de referencia en la evolución de sus carteras de crédito al sector privado no financiero, consideradas como entidades más activas, podrían obtener la financiación a un tipo de interés aún más bajo, incluso negativo al aplicar el tipo de interés de la facilidad de depósito en la fecha de adjudicación (-0,4 por 100). Por su parte, el plazo de vencimiento quedó establecido en cuatro años, con la posibilidad de reembolso al cabo de dos.

El anuncio de estas operaciones de financiación a más largo plazo suponían una nueva ronda después de las que ya se habían puesto en marcha en diciembre de 2011 y febrero de 2012, pero se diferenciaban de estas, porque era la primera vez que el BCE imponía condiciones especiales en función de cómo y cuánto se utilizasen estas medidas, incentivando aún más que la financiación llegase al sector privado.

3. Otros ámbitos de política económica

Junto a las políticas de demanda descritas, a lo largo de 2016, la Unión Europea continuó desarrollando otras prioridades de política económica que, al tener un carácter horizontal, son igualmente determinantes para lograr afianzar la senda de crecimiento en el medio y largo plazo y exigen avances en su gobernanza. En concreto, a continuación se reseñan los desarrollos en tres ámbitos: mercado interior, política energética y el mercado único digital.

Atendiendo al proceso dinámico que exige la consecución de un mercado interior, abierto, integrado y competitivo que, según la Comisión, estimulará el crecimiento económico y beneficiará a trabajadores, empresarios y consumidores y usuarios, a lo largo de 2016, se produjeron desarrollos en distintos ámbitos que contemplaba la Estrategia para el mercado único³⁰.

Mercado interior

Además de los avances en la fiscalidad comunitaria, ya comentados, o en la Unión de los Mercados de Capitales, expuestos más adelante, a principios de 2017 se presentó el Paquete de servicios que, con el objetivo de facilitar la prestación de servicios en la Unión Europea, recoge las siguientes iniciativas:

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

- El establecimiento de una nueva tarjeta electrónica europea de servicios³¹ (pasa-
porte de servicios) para aumentar la seguridad y reducir los obstáculos a los que
se enfrentan los prestadores de servicios que desean acceder a otros mercados de
la Unión Europea para ampliar sus actividades. En todo caso, el procedimiento
será voluntario para los solicitantes.
- Una propuesta de Directiva³² para establecer los criterios y procedimientos para
llevar a cabo el test de proporcionalidad en lo relativo a la acreditación de cua-
lificaciones específicas para el ejercicio de determinadas profesiones.
- Una propuesta de Directiva³³ para modificar el procedimiento de notificación
obligatoria de los cambios normativos susceptibles de afectar a la prestación de
servicios contemplada en la Directiva 2006/123/CE con el objetivo, entre otros,
de otorgar mayor transparencia al procedimiento.
- Por último, una Comunicación³⁴ relativa a las recomendaciones para la reforma
de la regulación de los servicios profesionales, que recoge orientaciones sobre
las necesidades de reforma específicas por país y profesiones.

Por otra parte, la Unión Aduanera, uno de los logros más afianzados de la Unión Europea, también fue objeto de desarrollo en 2016 con la entrada en vigor en mayo del Código Aduanero de la Unión³⁵ (CAU), que busca dar respuesta a los desafíos que para las aduanas suponen la rápida evolución de las tecnologías y los modelos de negocio, el aumento del volumen del comercio mundial, la amenaza para la seguridad de los delitos transnacionales, la ampliación y la profundización de la Unión. El nuevo CAU permite la aplicación de las nuevas tecnologías en pro de evitar trámites burocráticos innecesarios dentro de la Unión Europea. Para mejorar el funcionamiento de la Unión Aduanera y facilitar la aplicación del nuevo CAU, en diciembre de 2016, la Comisión presentó su Comunicación³⁶ para el desarrollo de la Unión Aduanera de la Unión Europea y de su gobernanza, que insta a los Estados miembros a reforzar la coordinación política y operativa en este ámbito.

31 Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento por el que se introduce una tarjeta electrónica europea de servicios*, COM (2016) 824 final, y *Los mecanismos administrativos conexos y Propuesta de Directiva relativa al marco jurídico y operativo de la tarjeta electrónica europea de servicios introducida por el Reglamento* (de la anterior Propuesta), COM (2016) 823 final.

32 Comisión Europea, *Propuesta de Directiva relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones* COM (2016) 822 final.

33 Comisión Europea, *Propuesta de Directiva sobre la aplicación efectiva de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, por la que se establece un procedimiento de notificación para los regímenes de autorización y los requisitos relacionados con los servicios, y por la que se modifican la Directiva 2006/123/CE y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior*, COM (2016) 821 final.

34 Comisión Europea, *Communication on reform recommendations for regulation in professional services*, COM (2016) 820 final, de 1 de enero de 2017.

35 Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión.

36 Comisión Europea, *Developing the EU Customs Union and Its Governance*, COM (2016) 813 final, de 21 de diciembre de 2017.

Siguiendo la Estrategia Marco para una Unión de la Energía aprobada en 2015³⁷, se avanzó, a lo largo de 2016, en las

Unión de la Energía

propuestas sobre la seguridad del suministro de gas, las normas sobre el reparto del esfuerzo en el régimen de comercio de derechos de emisión, el uso de la tierra y la silvicultura, así como la estrategia a favor de la movilidad de bajas emisiones³⁸.

No obstante, destacó la presentación por parte de la Comisión en noviembre de 2016 de un paquete de propuestas reglamentarias y medidas para modernizar la economía e impulsar las inversiones en los sectores relacionados con la energía limpia³⁹ y que presenta como prioridades anteponer la eficiencia energética, lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores.

La estrategia establecida en mayo de 2015⁴⁰ para desarrollar el mercado único digital pretende garantizar el perfeccionamiento del mercado interior, sobre todo del mercado único de servicios, en la medida en que las empresas y las personas pueden a través de las tecnologías digitales acceder, independientemente de su nacionalidad o de su lugar de

Mercado único digital

residencia, a actividades, bienes y servicios de toda la Unión Europea, considerando que todo ello requiere un alto nivel de protección de los datos personales y de los consumidores. Según las estimaciones de la Comisión Europea, la reducción de las barreras digitales existentes en la Unión Europea, permitiría aumentar el PIB comunitario en 415.000 millones de euros, ampliando mercados y promoviendo mejores servicios a mejores precios, ofreciendo mayores posibilidades de elección y creando nuevas fuentes de empleo.

La Comisión Europea estableció una hoja de ruta para la realización de este mercado único digital (cuadro 1). A lo largo de 2016, la Comisión Europea ha avanzado en muchos de los ámbitos indicados en aquella.

Se presentaron diferentes propuestas que tratan de impulsar el comercio electrónico transfronterizo, con el objetivo de adaptar la normativa contractual a las exigencias del nuevo entorno digital y de mejorar la confianza de los consumidores en sus transacciones en línea y facilitar la actividad transfronteriza de las empresas. Entre otras, destacan el mencionado paquete legislativo de modernización del IVA, la propuesta de Reglamento para evitar el bloqueo geográfico de acceso a servicios en línea en otros países de la Unión Europea⁴¹ o la propuesta de Reglamento sobre los costes de

37 Comisión Europea, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM (2015) 80 final.

38 Comisión Europea, COM (2016) 52; COM (2016) 482; COM (2016) 479; COM (2016) 501 final, respectivamente.

39 Comisión Europea, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final.

40 Comisión Europea, *Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa*, COM (2015) 192 final.

41 Comisión Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on addressing geo-blocking and other forms of discrimination based on customers' nationality, place of residence or place of establishment within the internal market and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC*, COM (2016) 289 final, de 25 de mayo de 2016.

los envíos de paquetería que trata de abaratar y mejorar la transparencia de precios en este servicio⁴².

La Comisión prestó, además, especial atención a la necesidad de digitalización de la industria y de estímulo de la inversión, publicando la Comunicación⁴³ sobre *Digitalización de la industria europea. Aprovechar todas las ventajas de un mercado único digital*. Igualmente, se presentó la Iniciativa Europea de Computación en la Nube⁴⁴; con el fin de proporcionar un entorno virtual para almacenar, gestionar, analizar y reutilizar grandes volúmenes de datos para científicos e ingenieros comunitarios; y se establecieron prioridades de estandarización y normalización en todo lo relativo al mercado único digital⁴⁵.

Asimismo, durante el año se redujeron las tarifas de itinerancia para el uso de los servicios móviles en el conjunto de la Unión Europea y se llegó al acuerdo de suprimirlas definitivamente en junio de 2017.

El efecto que todos estos avances relacionados con el mercado único digital pueden tener sobre la protección de los derechos de los consumidores y usuarios o sobre la protección de sus datos también fueron tratados en 2016 en el marco de la Unión Europea, con la aprobación del Reglamento relativo al tratamiento de datos personales⁴⁶ y con la presentación de la Propuesta de Reglamento sobre cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores⁴⁷.

Todas estas medidas, que tratan de evitar la fragmentación del mercado digital europeo y de ofrecer un planteamiento comunitario que oriente las estrategias nacionales, pueden ser consideradas positivas. Sin embargo, el CES estima que deberían ir acompañadas de un esfuerzo paralelo en lo que se podría denominar la dimensión social de la estrategia digital, que incluyera no solamente las cuestiones relativas a la formación en competencias digitales o a la lucha contra la exclusión digital, tanto geográfica como social, sino que específicamente, tomara en consideración las repercusiones de todo este proceso en el ámbito sociolaboral, concretamente en aspectos relacionados con el empleo, la organización del trabajo y las relaciones laborales.

42 Comisión Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on cross-border parcel delivery services*, COM (2016) 285 final, de 25 de mayo de 2016.

43 Comisión Europea, *Digitalización de la industria europea. Aprovechar todas las ventajas de un mercado único digital*, COM (2016) 180 final, de 19 de abril de 2016.

44 Comisión Europea, *European Cloud Initiative - Building a competitive data and knowledge economy in Europe*, COM (2016) 178 final, de 19 de abril de 2016.

45 Comisión Europea, *ICT Standardisation Priorities for the Digital Single Market*, COM (2016) 176 final, de 19 de abril de 2016.

46 Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

47 Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores*, COM (2016) 283 final, de 25 de mayo de 2016.

CUADRO 1. HOJA DE RUTA PARA LA REALIZACIÓN DEL MERCADO ÚNICO DIGITAL

Acciones	Calendario
Mejorar el acceso de consumidores y empresas a bienes y servicios digitales en Europa	
Propuestas legislativas sobre unas normas de contratos transfronterizos simples y efectivas para consumidores y empresas	2015
Revisión del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores	2016
Medidas en el sector de los envíos de paquetería	2016
Una revisión de gran alcance para preparar propuestas legislativas que aborden el bloqueo geográfico injustificado	2015
En el sector de la competencia, investigación sobre el comercio electrónico, en relación con el comercio en línea de bienes y la prestación de servicios en línea	2015
Propuestas legislativas para una reforma del régimen de derechos de propiedad intelectual	2015
Revisión de la Directiva de satélite y cable	2015/2016
Propuestas legislativas para reducir la carga administrativa de las empresas derivada de la existencia de distintos regímenes de IVA	2016
Crear las condiciones adecuadas para que las redes y servicios digitales prosperen	
Propuestas legislativas para reformar la actual normativa sobre telecomunicaciones	2016
Revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual	2016
Análisis global de la función de plataformas en el mercado, incluidos los contenidos ilícitos en Internet	2015
Revisión de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas	2016
Creación de una asociación contractual entre los sectores público y privado en materia de ciberseguridad	2016
Aprovechar al máximo el potencial de crecimiento de la economía digital	
Iniciativas sobre la propiedad de los datos, la libre circulación de datos (por ejemplo, entre los proveedores) y una nube europea	2016
Adopción de un plan prioritario de normas sobre TIC y ampliación del marco europeo de interoperabilidad para los servicios públicos	2015
Nuevo plan de acción sobre administración electrónica, incluida una iniciativa sobre el principio de «solo una vez» y una iniciativa para instaurar la interconexión de los registros mercantiles	2016

Fuente: COM (2015) 192 final, *Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa*.

CAPÍTULO II

ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA A LARGO PLAZO

Tomando como referencia el Informe 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea*, donde se ofrecía una revisión del progreso en el logro de un marco de gobernanza en la UEM, a continuación se da cuenta del avance hacia el objetivo de la integración política y económica a largo plazo en la UEM, sobre la base del “Informe de los cinco presidentes”⁴⁸, presentado en junio de 2015 y que recoge la hoja de ruta, con medidas concretas a corto y medio-largo plazo, con el horizonte de lograrlo en 2025.

Los avances durante 2016 en los cuatro pilares establecidos en dicho informe, 1) marco financiero integrado, 2) marco presupuestario integrado, 3) marco integrado de política económica y social y 4) legitimidad democrática y consolidación institucional, han sido más bien escasos en relación a las previsiones contenidas en la hoja de ruta. Los mayores avances se produjeron en el marco financiero, continuando con las medidas para avanzar en la Unión Bancaria y el impulso en la Unión del Mercado de Capitales; en el ámbito presupuestario, con la puesta en funcionamiento del Consejo Fiscal Europeo Independiente; y en el ámbito de la política económica y social, con la propuesta para la creación de los Consejos Nacionales de Productividad, entre otros.

1. Marco financiero integrado

Si bien en los últimos años se ha ido recuperando el grado de integración financiera desde los niveles mínimos de 2012, todavía queda camino por recorrer y los mercados financieros en Europa siguen estando fragmentados⁴⁹. La mejora de los últimos años se ha apoyado, más allá de las decisiones de política monetaria, en los avances en el proceso de Unión Bancaria, que como ya señaló la anterior edición de este informe, permitió la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) en 2014 y del Mecanismo Único de Resolución (MUR) en 2015, así como contar con un código normativo único. Sin embargo, parece haberse quedado algo estancada en 2016 ya que las cuestiones que se señalaban pendientes en el informe anterior siguen estándolo y se ha avanzado relativamente poco. Así, el objetivo de alcanzar la Unión Bancaria en la fecha prevista, a mediados de 2017, parece difícil de alcanzar; y ello a pesar de que,

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

49 Banco Central Europeo, *Financial integration in Europe*, abril 2016.

con el fin de superar los obstáculos existentes y poder avanzar, en enero de 2016, se creó un Grupo de trabajo *ad hoc* sobre el fortalecimiento de la Unión Bancaria.

En cambio, en 2016 sí se ha dado un impulso a la Unión del Mercado de Capitales con el objetivo de garantizar un acceso a la financiación más fácil para las empresas y apoyar la inversión en la economía real.

1.1. AVANCES EN LA UNIÓN BANCARIA

La Comisión Europea reconoce que en los últimos años se ha avanzado en la hoja de ruta para lograr la Unión Bancaria⁵⁰, pero también ha señalado la importancia de completarla. Para ello, como ya había solicitado el ECOFIN a mediados de año⁵¹, era necesario realizar algunos cambios normativos y completar el programa de reforma, instrumentando algunos elementos pendientes esenciales para reforzar la capacidad de los bancos de resistir a posibles turbulencias y adoptar nuevas medidas relativas a la reducción y el reparto de riesgos en el sector financiero (recuadro 3). Así, la Comisión Europea presentó a finales de 2016 una propuesta de modificación del Reglamento sobre requisitos de capital y la Directiva IV sobre requisitos de capital, adoptadas en 2013 y de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancaria y el Reglamento sobre el mecanismo único de resolución, adoptados en 2014⁵².

Por otra parte, durante 2016, el BCE como supervisor único ha continuado desarrollando sus tareas de supervisión y, más allá de sus prioridades de actuación en torno al modelo de negocio y la rentabilidad, el riesgo de crédito, la adecuación del capital, la gobernanza de los riesgos y la liquidez. Además, inició también actuaciones individuales en forma de revisiones temáticas (sobre todo referidas al gobierno corporativo y la gestión de riesgos) y actuaciones de inspección *in situ* sobre el funcionamiento interno de las entidades.

En este sentido, debe priorizar la supervisión preventiva, detectando los problemas en las entidades y aplicando medidas correctivas antes de que se materialicen. De hecho, llama la atención que en algunas entidades de la zona euro⁵³ hayan aparecido problemas que no han sido detectados a tiempo ni por el MUS ni por los supervisores nacionales, máxime cuando se contaba con una nueva regulación e instrumentos, que teóricamente favorecerían la supervisión y la aplicación de mecanismos correctores a tiempo, lo que pone en cuestión el propio diseño del mecanismo.

50 Comisión Europea, *Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro*, COM (2016) 726 final, de 16 de noviembre de 2016.

51 ECOFIN, (2016), *Conclusiones del Consejo relativas a la hoja de ruta para completar la Unión Bancaria*, 353/16 de 17 de junio de 2016.

52 Comisión Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 806/2014 as regards loss-absorbing and Recapitalisation Capacity for credit institutions and investment firms*, COM (2016) 851 final, de 23 de noviembre de 2016.

53 Casos como Deutsche Bank con pérdidas de 6.900 millones de euros en 2015, Banco Espirito Santo con pérdidas de 6.800 millones de euros o Monte dei Paschi di Siena con una morosidad del 40 por 100.

RECUADRO 3. REFORMA NORMATIVA PARA AVANZAR EN LA UNIÓN BANCARIA

<p>1. Medidas destinadas a aumentar la resiliencia de las entidades de la UE y propiciar la estabilidad financiera</p>	<p>Requisitos de capital más sensibles al riesgo.</p> <p>Métodos de instrumentación que pueden reflejar con más precisión los riesgos reales a los que están expuestos los bancos.</p> <p>Una ratio de apalancamiento vinculante para impedir todo apalancamiento excesivo de las entidades.</p> <p>Una ratio de financiación estable neta vinculante, para evitar la excesiva dependencia de la financiación mayorista a corto plazo y reducir el riesgo de financiación a largo plazo.</p> <p>La obligación para las entidades de importancia sistémica mundial de mantener unos niveles mínimos de capital y otros instrumentos que soporten las pérdidas en caso de resolución, lo que se denomina capacidad total de absorción de pérdidas.</p>
<p>2. Medidas para mejorar la capacidad de los bancos de conceder préstamos para respaldar la economía de la UE</p>	<p>Reforzar la capacidad de los bancos para conceder préstamos a pymes y financiar proyectos de infraestructura.</p> <p>En el caso de los bancos pequeños y sin una estructura compleja, reducir la carga administrativa que conllevan algunas normas en materia de remuneración.</p> <p>Hacer las normas referidas a requisitos de capital (Directiva y Reglamento) más proporcionadas y menos gravosas para las entidades más pequeñas y menos complejas.</p>
<p>3. Medidas para facilitar en mayor grado el papel de los bancos en la consecución de mercados de capitales más profundos y líquidos en la UE</p>	<p>Evitar requisitos de capital desproporcionados en relación con las posiciones de la cartera de negociación.</p> <p>Reducir los costes de emisión/tenencia de determinados instrumentos (bonos garantizados, instrumentos de titulización de elevada calidad, instrumentos de deuda soberana, derivados con fines de cobertura).</p> <p>Evitar posibles desincentivos para las entidades que actúan como intermediarios para los clientes en relación con operaciones compensadas por entidades de contrapartida central.</p>

Fuente: COM (2016) 851 final.

Además de las prioridades centradas en la supervisión y el control de los riesgos, el supervisor único ha tratado de reducir la heterogeneidad en la regulación y la aplicación de la misma por parte de las entidades en los distintos Estados miembros en aspectos concretos como el propio cálculo del capital de las entidades. Así, durante 2016, han resuelto hasta 122 “opciones y discrecionalidades” que generaban conflictos a la hora de interpretar y aplicar la regulación financiera, aunque siguen existiendo algunas regulaciones cuya convergencia es más difícil y que, hasta el momento, quedan sujetas al criterio desigual de los reguladores nacionales.

En cuanto al Mecanismo Único de Resolución, que inició su plena actividad en enero de 2016, una vez que se puso en marcha el Fondo Único de Resolución (FUR), se ha centrado en trabajar en los planes de resolución *ex ante* (resolución preventiva), así como en la identificación de los obstáculos que dificultan los procesos de resolución, además de abordar resoluciones ejecutivas en caso necesario. Precisamente, una de

*Mecanismo Único
de Resolución*

las inquietudes respecto al proceso de decisión se deriva de que en la decisión sobre la resolución de una entidad intervienen distintos actores: Junta Única de Resolución, BCE, Comisión Europea y Consejo Europeo, pudiendo influir todos ellos en la propuesta de resolución e incluso frenar la decisión final.

También se dieron los pasos necesarios para la constitución formal del FUR. A partir de enero, los fondos de resolución nacionales quedaban integrados en este, que recibe desde entonces las correspondientes contribuciones de las entidades, y que se irán mutualizando progresivamente en un fondo común durante un periodo de transición de ocho años, hasta su constitución total.

Durante este periodo transitorio, la capacidad del Fondo para hacer frente a los procesos de resolución también puede ser limitada, siendo necesario recurrir a algún tipo de ayuda pública. Por ello, en diciembre de 2015, el ECOFIN acordó un mecanismo puente por el que, a partir de 2016, cada Estado miembro suscribía un acuerdo de préstamo armonizado con la Junta Única de Resolución y ponía a su disposición una línea de crédito individual para respaldar su propio compartimento nacional del FUR, lo que garantizaría la financiación suficiente del Fondo. Este mecanismo, que tiene por objetivo garantizar la protección de los contribuyentes, será utilizado solo como mecanismo de última instancia y no tendrá un impacto significativo en las finanzas de los Estados miembros a medio plazo, ya que los importes obtenidos gracias a las líneas de crédito deben ser reembolsados por el sector bancario de cada país.

Asimismo, podrá recurrirse a préstamos de los compartimentos nacionales de otros países, de otros fondos nacionales o al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o fondo de rescate permanente.

Por otro lado, los Estados miembros deben garantizar que en 2024, fecha de constitución completa del Fondo, los recursos financieros de los mecanismos de financiación alcancen al menos el 1 por 100 del importe de los depósitos garantizados de todas las entidades autorizadas en su territorio. En cualquier caso, una cuantía que parece escasa (55.000 millones de euros) para poder hacer frente a los retos de la Unión Bancaria en el ámbito de la resolución y reestructuración de entidades⁵⁴, sobre todo en un contexto en el que todavía persisten problemas en los sistemas financieros de algunos Estados miembros.

En este sentido, como ya se anticipó en la anterior edición del informe, el funcionamiento efectivo del Fondo depende de algunas cuestiones en las que no se ha logrado avanzar, como la definición de algún mecanismo común efectivo de protección presupuestaria, “*backstop* fiscal”, en caso de una situación de extrema necesidad en la que los mecanismos disponibles no resulten suficientes. Este mecanismo se utilizaría solo como último recurso e implicaría una mutualización temporal del posible riesgo.

54 A modo de referencia, las cinco primeras entidades bancarias de la Unión Europea sumaron una capitalización bursátil total de más de 225.000 millones de euros en 2016, y solo las dos primeras superaron individualmente la cuantía de 55.000 millones de euros.

Los Estados miembros han acordado su existencia y se han comprometido de forma explícita a su creación, pero hasta el momento no han logrado avanzar en la definición y características del mismo. Tan solo se ha señalado que su utilización será neutral a medio plazo desde el punto de vista presupuestario, ya que las entidades devolverán los fondos públicos utilizados en forma de contribuciones adicionales posteriores al Fondo.

Por lo que se refiere al tercer pilar de la Unión Bancaria, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, el avance ha sido muy limitado. En informes anteriores el CES ya había valorado positivamente contar con un sistema común de garantía de depósitos y ya a finales de 2015 la Comisión Europea planteó un Plan de Acción⁵⁵ que establecía la propuesta para su creación en tres fases.

*Sistema común
de Garantía de
Depósitos*

Durante la primera fase, hasta 2020, el sistema funcionaría como un reaseguro, de forma que los fondos de garantía de depósitos nacionales solo podrían recurrir a este 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.

Sin embargo, esta propuesta no logró avanzar a lo largo de 2016, ya que no contaba con el respaldo de todos los Estados miembros y el debate reflejaba dificultades para alcanzar un acuerdo tanto en el Parlamento Europeo como en el Consejo. Algunos Estados miembros comparten la propuesta de la Comisión, señalando que el contenido de las disposiciones y el periodo para su puesta en marcha debieran ser aún más ambiciosos. En cambio, otros han planteado fuertes objeciones o cierta preocupación, incluso sobre la necesidad de la propia propuesta. Los aspectos principales de discusión giran en torno a: el necesario encaje entre compartir el riesgo y la necesidad de nuevas normas que garanticen la reducción del riesgo en el sector bancario, la ausencia de un informe de impacto actualizado y la idoneidad de la base jurídica que sustenta la propuesta.

Precisamente, la mutualización es el principal escollo que está impidiendo llegar a un acuerdo. La postura alemana es bastante crítica al respecto, principalmente porque supone asumir un grado de mutualización en un contexto en el que los riesgos no son iguales entre los sistemas financieros de los distintos países. En este sentido, las medidas de reducción del riesgo, propuestas por la Comisión

*Principal obstáculo
para el avance: la
mutualización*

55 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.

a finales de 2016 y señaladas anteriormente, suponen un primer paso para poder avanzar en la negociación en el ámbito político.

En cuanto a la falta de un informe de impacto, la Comisión Europea presentó en octubre de 2016 un informe⁵⁶, en el que plantea las tres opciones posibles (reaseguro obligatorio, préstamos obligatorios o fondo mutualizado) para abordar un esquema común de garantía de depósitos y evalúa los efectos de cada una en términos de absorción del riesgo, eficiencia y riesgo moral⁵⁷. El informe concluye que cualquiera de las tres soluciones comunes generaría un sistema de garantía más sólido que las soluciones nacionales.

Aunque el debate continúa, el consenso existente sobre la necesidad y urgencia de avanzar para contar con un esquema de garantías común ha llevado a plantear incluso que, en el caso de que no se logre alcanzar un acuerdo entre los Estados miembros, se pueda recurrir a un acuerdo intergubernamental con el objetivo de poder avanzar. De hecho, la falta de acuerdo sobre un esquema de garantías común, junto con la ausencia de un mecanismo común de protección del FUR, son las principales razones que están frenando completar la Unión Bancaria para la fecha prevista.

1.2. UNIÓN DEL MERCADO DE CAPITALES

En cuanto al desarrollo del mercado de capitales único, sí se constata un mayor avance. La Unión del Mercado de Capitales tiene como objetivo contribuir a mejorar las condiciones de financiación en la Unión Europea, de forma que se reduzca la fragmentación de los mercados financieros y se incremente el suministro de capital a empresas y proyectos de inversión.

Ya en septiembre de 2015, la Comisión Europea había presentado un Plan de Acción en el que sentaba las bases para poder avanzar en la Unión del Mercado de Capitales en distintas fases, para culminar el logro del mismo en 2019 y en el que se definían acciones concretas a más corto plazo. Todo ello con el objetivo de impulsar las inversiones, mejorando el entorno empresarial y facilitando el acceso a la financiación, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas y en coherencia con los objetivos del Plan de Inversiones para Europa.

En abril de 2016 se hizo un balance de situación que puso de manifiesto el avance en algunas de las medidas planteadas, entre ellas, la propuesta legislativa sobre titulación o la relativa a la simplificación y modernización de las normas sobre el folleto

56 Comisión Europea (2016), *Effects analysis (EA) on the European deposit insurance scheme (EDIS)*.

57 El reaseguro obligatorio establecería la garantía sobre la base de diferentes niveles de distribución de los recursos entre los FGD nacionales y el europeo, estableciendo también límites máximos para la cobertura. La opción de préstamos obligatorios, requeriría que los FGD de los Estados miembros participantes contribuyesen al menos con el 0,5 por 100 de los depósitos cubiertos para cubrir el déficit de liquidez. El fondo mutualizado asumiría las pérdidas desde el primer momento, y requeriría de un periodo transitorio para su implantación.

informativo, la revisión sobre la legislación de los servicios financieros, o el lanzamiento de consultas públicas sobre reestructuración bancaria e insolvencias y la promoción del mercado de planes de pensiones. A raíz de este balance, el Consejo Europeo en junio instó a realizar avances rápidos y decididos en la agenda de la Unión de Mercado de Capitales para generar impacto cuanto antes.

Así, en septiembre de 2016, la Comisión Europea presentó un Plan en el que manifestaba un impulso decidido en favor de la Unión del Mercado de Capitales que permitiese, a su vez, desarrollar en su totalidad el Plan de Inversiones para Europa. Se convertía así en una prioridad con el objetivo de completarlo en 2019. Las acciones contenidas en este Plan (estructuradas en tres bloques) buscaban garantizar el impacto tangible del mercado de capitales único lo antes posible⁵⁸:

1. Finalizar las primeras medidas acordadas en el Plan de acción de 2015 y sobre las que se había emitido ya propuesta de regulación (titulización de activos, simplificación de las reglas sobre los folletos o desarrollo de los mercados de capital riesgo).
2. Desarrollar propuestas dirigidas a resolver ineficiencias en los marcos normativos nacionales sobre insolvencias y reestructuración de empresas viables, armonizar los sistemas impositivos en algunos aspectos relacionados con la inversión y movilizar fondos para financiar el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas.
3. Desarrollar nuevas prioridades, entre otras, el desarrollo de mercados de pensiones personales y otros mercados de servicios financieros al por menor, el fomento de inversiones en proyectos sostenibles a través del desarrollo de una estrategia europea de financiación sostenible, potenciar la innovación en el sector financiero y reforzar el papel de los mercados de capitales.

Por otro lado, en diciembre de 2016, el Consejo ECOFIN⁵⁹ manifestó, en sus Conclusiones, su preocupación por los obstáculos a las inversiones y la necesidad de superarlos para avanzar en la Unión del Mercado de Capitales. Entre los obstáculos más frecuentes se señalan un entorno empresarial desfavorable, las ineficiencias de las administraciones públicas, cambios frecuentes en la regulación, el tamaño y estructura sectorial del mercado y las elevadas cargas administrativas y normativas. E incluso, en algunos países, también son obstáculos para la inversión el acceso a la financiación, en particular para las pymes, unos sistemas fiscales complejos o un elevado nivel de fiscalidad del capital, el falseamiento de la competencia en los mercados de productos y de trabajo, y las deficiencias en los marcos de investigación e innovación.

58 Comisión Europea, *Capital Market Union: accelerating reform*, COM (2016) 601 final, de 14 de septiembre de 2016.

59 ECOFIN, *Conclusions on tackling bottlenecks to investment identified under the Third Pillar of the Investment Plan*, 6 de diciembre de 2016.

2. Marco presupuestario integrado

A lo largo de 2016 tampoco se avanzó en este ámbito a pesar de que la falta de una unión fiscal constituye una de las principales deficiencias en el diseño de la UEM y una de las principales razones de la profundidad y persistencia de la crisis en Europa. 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.

Pero el marco de gobernanza fiscal común sigue girando en torno a la necesidad de garantizar la disciplina presupuestaria de los Estados miembros, respondiendo a la reforma en 2011 del PEC y a 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 nacionales⁶⁰.

Marco de gobernanza presupuestaria

El único avance en este ámbito fue la puesta en marcha a mediados de octubre del Consejo Fiscal Europeo Independiente⁶¹, sus funciones principales son: 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.

En sus primeras semanas de funcionamiento este Consejo Fiscal Europeo Independiente ha expresado la necesidad de estudiar en qué grado el entramado normativo derivado del PEC se ha vuelto cada vez más complejo y menos transparente, así como, de analizar la discrecionalidad en la aplicación de las distintas normas fiscales por parte de los Estados miembros⁶².

Asimismo, tuvo la ocasión de opinar sobre la orientación presupuestaria expansiva propuesta por la Comisión⁶³, con la que *a priori* se muestra de acuerdo, pero considera que resulta difícil establecer un valor concreto al impulso fiscal —que la Comisión situó en el 0,5 por 100 del PIB— solo en base a cálculos sobre el *output gap*, concepto que puede llegar a ser discutible⁶⁴. El Consejo Fiscal Europeo Independiente estima

60 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.

61 Commission Decision C (2015) 8000 final, *Establishing an independent advisory European Fiscal Board*.
62 Como ya se señaló en el anterior informe sobre la gobernanza económica, 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.

63 Comisión Europea, *Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona euro*, COM (2016) 727 final, de 16 de noviembre de 2016.

64 Véase Informe CES 1/2016, *Análisis de la Gobernanza Económica de la Unión Europea*.

que se habría necesitado más análisis y discusión, máxime considerando los niveles de inflación, el exceso de ahorro y el nivel de inversiones de la zona euro.

No obstante, el Consejo Fiscal Europeo Independiente, que cuenta con el apoyo de la red de Consejos Fiscales Independientes de los distintos Estados miembros, se ha creado con una escasa dotación de recursos humanos, por lo que dependerá de la información que le suministren tanto la Dirección General de Economía y Finanzas de la Comisión como los diferentes Ministerios de Hacienda, aspecto que, aunque no menoscabe su labor independiente, podría llegar a restarle eficacia.

La posibilidad de reforzar el presupuesto comunitario y establecer algún mecanismo para mutualizar deuda pública, que sería razonable para propiciar la estabilización macroeconómica y la convergencia estructural en el seno de la Eurozona, sigue cerrada *sine die*.

Mutualización de la deuda pública

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 financiera⁶⁵, 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 Europea 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”.

Este tema sigue sin resultar pacífico en Europa. De hecho, hasta la adquisición de valores del sector público por parte del Banco Central Europeo, a través de su programa de compra de activos durante 2015 y 2016, ha levantado críticas en los países con bajos niveles de deuda pública, ya que se ha llegado a entender como una suerte de “mutualización”.

3. Marco integrado de la política económica y social

La Unión Europea viene abogando en los últimos años por lograr un mayor grado de coordinación y convergencia de la política económica y social a fin de lograr una senda de crecimiento económico sostenible e inclusiva. Y para ello, ha puesto en marcha medidas e iniciativas dirigidas a reducir las diferencias en términos de competitividad y cohesión social que existen en el seno de la UEM. Con carácter más reciente y, concretamente, desde el último informe del CES sobre gobernanza económica,

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

destaca la Recomendación del Consejo sobre la creación de consejos nacionales de productividad y la puesta en marcha del proceso de consulta del Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

En relación con los desequilibrios macroeconómicos, el “Informe de los cinco presidentes” recomendaba la creación de organismos nacionales encargados de realizar un seguimiento de las políticas y de los resultados en materia de competitividad en cada uno de los Estados miembros de la zona euro.

Aprobación de los Consejos Nacionales de Productividad

Se pretendía con ello reforzar el marco para la coordinación y supervisión integradas de la política económica europea que establece el semestre europeo y, más concretamente, el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), si bien desde el ámbito nacional. Esto es, combatir las divergencias económicas fomentando la adhesión de los Estados miembros a las reformas estructurales, habida cuenta de la persistencia de riesgos macroeconómicos elevados en algunos de ellos, a pesar de que la vulnerabilidad económica de la región había disminuido⁶⁶.

A partir de la propuesta realizada en el “Informe de los cinco presidentes”, la Comisión preparó la recomendación sobre los Consejos Nacionales de Productividad (CNP), que fue aprobada por el ECOFIN en junio de 2016 y adoptada por el Consejo Europeo el 19 de septiembre de ese mismo año⁶⁷. En ella se establecen las funciones y características de los CNP, que deberán aplicarse en los Estados miembros de la zona euro antes del 20 de marzo de 2018, aunque se anima también al resto de Estados miembros a que establezcan instituciones similares y participen en igualdad de condiciones.

En relación a las funciones, la recomendación establece que los CNP deben realizar análisis independientes de la evolución de la productividad y la competitividad en el Estado miembro de que se trate. Entre los factores que han de tenerse en cuenta para ello, la recomendación señala la innovación y la capacidad para atraer inversiones, empresas y capital humano, así como los factores relacionados y no relacionados con los costes y que puedan afectar a los precios y a la calidad de los bienes y servicios. Y para ello, deberán basarse en indicadores transparentes y comparables.

Los CNP deberán publicar un informe anual, aunque sus funciones pueden ser ampliables a contactos e intercambio de información con otros Estados miembros, incluidos los de fuera de la zona euro, con los que pueden realizar trabajos conjuntos. Para cumplir con sus funciones, la Recomendación no establece un diseño institucional específico, sino que lo deja abierto. De manera que podrán constituirse como órganos ex profeso, o sustentarse en organismos ya existentes. Se establece, eso sí, que

66 Para un balance sobre la aplicación del PDM desde su puesta en marcha, véase Comisión Europea, *The macroeconomic imbalance procedure. Rationale, process, application: a compendium*. Institutional paper 039, noviembre 2016.

67 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12330-2016-INIT/en/pdf>.

las funciones se basen en disposiciones nacionales que garanticen, además, un nivel elevado de autonomía funcional.

La Comisión, por su parte, ejercerá funciones de supervisión y coordinación entre los distintos CNP. Asimismo, deberá realizar, antes del 20 de marzo de 2019, un informe de evaluación sobre la idoneidad de la Recomendación y modificar el reglamento de estos organismos, en caso de que fuese necesario.

En este sentido, uno de los aspectos que puede acarrear más dificultades en el funcionamiento de los CNP, es que el ámbito de aplicación de los factores que se pretende que sean objeto de supervisión se basa en un concepto global de la competitividad, incluida la evolución de los precios y la no relacionada con los precios, como se ha mencionado anteriormente, así como a factores relativos a los tipos de cambio y otros factores que intervienen en la capacidad de venta de un producto. Esto hace que se carezca de referencias claras que, en última instancia, obstaculizan la concreción de objetivos y su posterior evaluación. Asimismo, y aunque la recomendación no incorpora la determinación salarial entre las funciones de los CNP, como sí hacía el “Informe de los cinco presidentes” y que fue objeto de disconformidad por parte del CES, la ambigüedad que engloba el concepto de competitividad sigue generando cierta preocupación al respecto, por lo que se considera conveniente reiterar que los factores que influyen en la competitividad, entre los que se encuentran los salarios, sean abordados en el marco del diálogo social, tanto europeo como nacional.

Por otro lado, y en el ámbito de la política social europea, cabe destacar la puesta en marcha en marzo de 2016 del proceso de consulta del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, con el que la Comisión Europea pretende conformar un marco de referencia en el ámbito social y del empleo que sirva de base para orientar la convergencia “renovada” dentro de la zona del euro⁶⁸; el Parlamento Europeo, por su parte, hace hincapié en la “necesidad de avanzar hacia una convergencia social ascendente renovada”⁶⁹.

*Puesta en marcha
del proceso de
consulta del Pilar
Europeo de los
Derechos Sociales*

El citado Pilar se centra en tres ámbitos de actuación: 1) igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral; 2) condiciones laborales justas, con un equilibrio adecuado entre seguridad y flexibilidad; y 3) protección social adecuada y sostenible. Sobre estos ámbitos se establecen veinte principios complementarios a los ya existentes en el ámbito social de la Unión Europea, sujetos en todo caso al acervo social comunitario y, en particular, al principio de subsidiariedad.

No obstante, el Pilar está aún en proceso de desarrollo y habrá que esperar a su aprobación definitiva, prevista para comienzos de 2017, para poder evaluar su relevancia

68 Comisión Europea, *Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*, COM (2016) 127 final, 8 de marzo de 2016.

69 Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un Pilar Europeo de Derechos Sociales*, 2017.

y alcance. Con todo, sí se pueden avanzar algunas consideraciones previas sobre el mismo, comenzando por el propio proceso de consulta, que ha sido realizado con carácter abierto y al margen del ámbito específico del diálogo social europeo, a pesar de que el Pilar incorpora ámbitos de la más estricta competencia de las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas.

Asimismo, cabe señalar que, aunque la propuesta de avanzar en los derechos sociales y del empleo es sin duda positiva, y es necesario que vaya acompañada de un fortalecimiento de la base económica que la sustenta, son muchas las cuestiones y dudas que plantea⁷⁰:

- Sobre su aplicación, en tanto que se desconoce si estará compuesto por un cuerpo normativo con carácter vinculante o, por el contrario, por un conjunto de recomendaciones y propuestas. En ambos casos, se debería ajustar al principio de subsidiariedad, previendo una mayor coordinación de las políticas nacionales, particularmente en el ámbito de los derechos sociales, para progresar en el objetivo de convergencia que con él se persigue.
- Sobre su evaluación, en cuanto a que carece de objetivos claros. A este respecto, el CES entiende que sería conveniente que se establecieran objetivos intermedios y finales para aquellos aspectos del ámbito social y del empleo que se quieran lograr; y que, además, se recogieran indicadores de referencia para poder evaluar los progresos y avances en el logro de los mismos.
- Con carácter más de fondo, sobre el papel del ámbito social en el conjunto de la estrategia de crecimiento económico sostenible. A este respecto, y dado que existe un amplio acervo comunitario sobre la política social europea, sería conveniente tratar de garantizar su efectiva aplicación, al tiempo que desarrollar una estrategia más integrada de lucha contra la pobreza y la exclusión social para lograr una senda de crecimiento económico sostenible e inclusiva.

En definitiva, si bien la intención de este Pilar es positiva, habrá que esperar a su aprobación definitiva una vez recopiladas las opiniones y propuestas de la consulta, entre las que se encuentran las de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito europeo y nacional, y tras la resolución del Parlamento Europeo al respecto. Asimismo, habrá que estar atentos a los resultados de la Cumbre Social para Empleos Justos y el Crecimiento, que ha anunciado en enero el presidente de la Comisión en el marco del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, y que tendrá lugar en noviembre de 2017.

70 Para más detalle sobre las cuestiones, dudas y propuestas planteadas, véase, entre otros, CESE, *Dictamen sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales*, SOC/542; Parlamento Europeo, *Resolución del 19 de enero de 2017 sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales*; Comité de Empleo y Comité de Protección Social, *Dictamen conjunto sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales: situación actual y opiniones sobre el futuro*, 26 de septiembre de 2016.

En el ámbito de la coordinación de las políticas económicas, en noviembre de 2016 se presentó el *Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2017*⁷¹ que realiza un análisis de los desequilibrios de los países de la zona euro y sus implicaciones para tratar de ofrecer una respuesta coordinada de política económica. El *Informe sobre el Mecanismo de Alerta* llega a una serie de conclusiones sobre la evolución de las diferentes economías de la Unión Europea y sobre los avances en la corrección de los desequilibrios apuntados en cada caso.

*Procedimiento
de desequilibrio
macroeconómico
reforzado
y coordinación de
políticas económicas*

En cuanto a los desequilibrios externos, la Comisión constata que se han producido avances en los países que mantenían déficits o deuda exterior. Se considera que los déficits por cuenta corriente insostenibles han sido eliminados en casi todos los Estados miembros⁷², aunque el *stock* de pasivos externos sigue siendo elevado en muchos de ellos. En cuanto a la corrección de los superávits por cuenta corriente excesivos, como es el caso de la economía alemana⁷³, no solo no se han producido avances, sino que este desequilibrio sigue aumentando y pone de manifiesto tanto la debilidad de la inversión y del consumo privado, como el escaso efecto y el evidente tratamiento desigual que parecen tener las recomendaciones comunitarias realizadas en este ámbito de coordinación de políticas económicas. Un impulso de la absorción interna les permitiría corregir ese desequilibrio y contribuiría, como se ha señalado anteriormente y en versiones previas del presente informe, a dinamizar la economía europea en su conjunto.

Por otra parte, los niveles de deuda pública, como ya se ha indicado, continúan constituyendo uno de los principales desequilibrios en muchos Estados miembros, concretamente en diecisiete de los veintiocho (entre los que se encuentra España⁷⁴). Esta realidad, además de afectar a los sistemas financieros de los distintos países, constituye uno de los principales escollos para poder avanzar en otros ámbitos de la integración política y económica de largo plazo, concretamente, en el establecimiento de un marco presupuestario integrado.

Respecto a la corrección de los desequilibrios internos, se observa que el desapalancamiento de la deuda privada lleva un ritmo lento y desigual, a lo que tampoco contribuye el bajo crecimiento nominal de las economías. Trece de los veintiocho Estados miembros siguen en niveles considerados de desequilibrio excesivo. La lentitud

71 Comisión Europea, *Alert Mechanism Report 2017*, COM (2016) 728 final, de 16 de noviembre de 2016.

72 Solamente Chipre y el Reino Unido revelan déficit superiores al 4 por 100.

73 Junto a Alemania, Dinamarca y Países Bajos también registran superávit por cuenta corriente excesivos.

74 En concreto para España, el *Informe sobre el Mecanismo de Alerta* revela que en el cuadro de indicadores actualizado, algunos indicadores rebasan los umbrales indicativos, a saber: la posición de inversión internacional neta (PIIN), la deuda pública y privada y la tasa de desempleo. Por ello, la Comisión considera conveniente, teniendo también en cuenta la detección de desequilibrios en marzo y su incidencia transfronteriza, examinar más a fondo la persistencia de los desequilibrios o su corrección.

del necesario proceso de desendeudamiento privado en algunos Estados miembros está afectando negativamente a la inversión y, en consecuencia, al crecimiento. Esta situación, junto a la caída de la rentabilidad y el *stock* de deuda de difícil cobro, dificulta el relanzamiento del flujo del crédito hacia el sector privado por parte del sector bancario, sobre lo que influyen, además, unos nuevos requisitos regulatorios más exigentes, y ello, a pesar de la mejora casi generalizada de los ratios de capital.

Por otra parte, en algunos Estados miembros⁷⁵ se observa que la dinámica de los precios de la vivienda está acelerándose lo que requiere un seguimiento para evitar el recalentamiento de las economías y que se vuelvan a producir desequilibrios en los mercados inmobiliarios y financieros.

En cuanto a la evolución de los desequilibrios sociales, aproximados a través de las tasas de desempleo y de los nuevos indicadores introducidos en 2015 (variaciones en las tasas de actividad, desempleo de larga duración y desempleo juvenil), se observa que los mercados laborales continúan su recuperación en la mayor parte de los Estados miembros, pero persisten las dificultades sociales, principalmente en los países más afectados por la crisis financiera y la deuda. Doce de las veintiocho economías presentan tasas de desempleo superiores al 10 por 100, destacando Grecia y España, las únicas donde la tasa supera el 20 por 100.

El informe concluye, a la luz de los indicadores analizados, que está justificada la elaboración de exámenes exhaustivos para trece países –Alemania, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal y Suecia– frente a los diecinueve que fueron objeto de examen exhaustivo en el Semestre anterior, indicando avances en la corrección de los desequilibrios⁷⁶. No obstante, se prevé supervisar la evolución de los seis países que ya no serán objeto de examen exhaustivo⁷⁷. La Comisión elaborará dichos exámenes exhaustivos, previsiblemente en febrero de 2017, y sus conclusiones se incorporarán a las recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo de coordinación de políticas macroeconómicas.

Cabe recordar que los nuevos mecanismos de gobernanza económica planteados

Progresos en la participación de los interlocutores sociales

durante la crisis han venido provocando 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

75 Destacando Suecia, Hungría e Irlanda.

76 Cabe recordar que la categorización de los desequilibrios fue objeto de revisión y racionalización en abril de 2016. La Comisión en su comunicación sobre el Semestre Europeo [COM (2016) 95 final/2 sobre el Semestre Europeo 2016: evaluación de los progresos realizados en la aplicación de las reformas estructurales, prevención y corrección de los desequilibrios económicos y resultados de los exámenes exhaustivos] redujo las categorías existentes sobre desequilibrios macroeconómicos, pasando de seis a cuatro (inexistencia de desequilibrios; desequilibrios; desequilibrios excesivos y desequilibrios excesivos con medidas correctoras).

77 Austria, Bélgica, Estonia, Hungría, Reino Unido y Rumanía.

fomentar una participación más activa de los mismos en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea (Semestre Europeo)⁷⁸.

Parece conveniente realizar un balance de los progresos alcanzados en la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza económica de la Unión Europea después de las numerosas propuestas que, tanto los propios interlocutores sociales como las instituciones comunitarias con la Comisión Europea a la cabeza, han realizado en este terreno durante los últimos años.

La implicación de los interlocutores sociales en el proceso del Semestre Europeo ha ido aumentando progresivamente, siendo consultados con carácter previo a la publicación del Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento. Desde 2015 la Comisión Europea ha aumentado el plazo para que los interlocutores sociales y otras partes interesadas en el ámbito nacional puedan valorar los proyectos de informes-país antes de la publicación de las recomendaciones específicas, otorgando mayor margen para el diálogo con las distintas partes interesadas.

Igualmente, cabe señalar que en 2014 se acordó que los interlocutores sociales europeos participaran directamente en las discusiones de las reuniones informales de los ministros de empleo y asuntos sociales de la Unión Europea, que cada vez inciden más en las orientaciones del Semestre Europeo.

Por otro lado, la reciente creación de la figura de los Oficiales del Semestre Europeo —cuya función es explicar el Semestre Europeo y la nueva gobernanza económica comunitaria a las partes interesadas— permite a los interlocutores sociales disponer de mejor información e involucrarse más directamente en el proceso del Semestre Europeo. No obstante, existe consenso entre los interlocutores sociales en afirmar que, a pesar de la mejora de su implicación en las etapas clave del proceso del Semestre Europeo, resulta necesario reforzar aún más su plena participación tanto a nivel comunitario como nacional. En este último plano, el refuerzo de su participación resulta indispensable en todo el proceso.

4. Legitimidad democrática y consolidación institucional

Respecto a los avances en la implementación de las medidas o actuaciones concretas en el ámbito de la responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional⁷⁹ propuestas en el denominado “Informe de los cinco presidentes” (recuadro 4), cabe señalar que estos han sido escasos desde la aprobación del anterior Informe. Únicamente se puede destacar que continúa el debate con relación a la propuesta legislativa

78 Véase principalmente CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Joint statement on the Europe 2020 Strategy*, 4 de junio de 2010; CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Social partners involvement in European economic governance. Declaration by the European Social partners, 2013*; y *Declaration on a new start for a strong Social Dialogue*. Approved by the Social partners at Thematic Group meeting on 26/27 of January 2016.

79 A adoptar en el corto plazo (etapa 1), es decir entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2017.

de la Comisión Europea relativa a la adopción de medidas con vistas al establecimiento de una representación unificada de la zona euro en el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁸⁰, atendiendo a la hoja de ruta “Itinerario hacia una representación exterior más coherente de la zona del euro en los foros internacionales”, aprobada por la propia Comisión Europea en 2015⁸¹.

En este mismo sentido, el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2017⁸² establecía entre sus prioridades lograr una “Unión de cambio democrático”. Para ello la Comisión, durante 2017 ha planteado las siguientes actuaciones:

- Trabajar en colaboración con el Parlamento Europeo y el Consejo para garantizar que el acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación⁸³ se aplique plenamente.
- Iniciar negociaciones con ambas instituciones sobre su reciente propuesta de un Acuerdo Interinstitucional (entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea) relativo a un Registro de Transparencia obligatorio⁸⁴.
- Presentar enmiendas al Acuerdo Marco con el Parlamento Europeo⁸⁵ a fin de que los miembros de la Comisión puedan ser candidatos a las elecciones al Parlamento Europeo⁸⁶.
- Presentar una propuesta legislativa para armonizar los actos existentes con las disposiciones del Tratado en materia de actos delegados y de ejecución.
- Evaluar la legitimidad democrática de los procedimientos existentes para la adopción de actos delegados y de ejecución.

80 Comisión Europea, *Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecen medidas encaminadas a la instauración progresiva de una representación unificada de la zona del euro en el Fondo Monetario Internacional*. La Comisión Europea en su citado Programa de Trabajo para 2017 anunció que aceleraría los trabajos para la pronta adopción de la misma. Cabe señalar que esta propuesta propugna el paso (gradual) a una representación unificada de la zona euro en el FMI, siendo el presidente del Eurogrupo su representante, COM (2015) 603 final.

81 Comisión Europea, *Itinerario hacia una representación exterior más coherente de la zona del euro en los foros internacionales*, COM (2015) 602 final, de 21 de octubre de 2015.

82 Comisión Europea, *Programa de Trabajo de la Comisión para 2017. Realizar una Europa que proteja, capacite y vele por la seguridad*, COM (2016) 710 final, de 25 de octubre de 2016.

83 Comisión Europea, *Propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación*, COM (2015) 216 final, de 19 de mayo de 2015.

84 Comisión Europea, *Propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre un Registro de Transparencia obligatorio*, de 28 de septiembre de 2016. Con este registro se pretende fundamentalmente que las reuniones que se celebren entre los responsables políticos en las tres instituciones y los representantes de los grupos de interés queden supeditadas a una previa inscripción en el mismo. De esta manera, los ciudadanos pueden conocer quién intenta influir en la formulación de las políticas de la Unión Europea, COM (2016) 627 final.

85 Acuerdo (Interinstitucional) marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, hecho en Estrasburgo, el 20 de octubre de 2010.

86 A finales de noviembre de 2016 la Comisión solicitó el dictamen del Parlamento Europeo sobre este extremo y sobre una propuesta para reforzar el Código de Conducta de los Comisarios, que venía a prorrogar de 18 meses a dos años el periodo de incompatibilidad (para ejercer una actividad profesional) para los antiguos comisarios y a tres años el del expresidente de la Comisión.

RECUADRO 4. MEDIDAS O ACTUACIONES CONCRETAS DEL “INFORME DE LOS CINCO PRESIDENTES” EN EL TERRENO DE LA RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA, LEGITIMIDAD Y CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL

1. 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 (etapa 1).
2. 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), debido a que actualmente, la Unión Europea y la zona euro todavía no están representadas como una entidad única en las instituciones financieras internacionales, por ejemplo en el FMI (etapa 1).
3. 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 este, la gobernanza del Mecanismo Europeo de Estabilidad debería integrarse plenamente en los Tratados de la Unión Europea (etapa 2).
4. 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.
5. 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).

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

- Estudiar la posibilidad de modificar los procedimientos en vigor para la adopción de determinados actos derivados.
- Intensificar sus esfuerzos sobre la aplicación, la ejecución y el cumplimiento de la legislación comunitaria⁸⁷.

87 Esto incluiría la presentación de propuestas concretas para garantizar una mejor aplicación de las normas del mercado único y una correcta aplicación y ejecución de la normativa ambiental, entre otros extremos.

CAPÍTULO III

PRINCIPALES RETOS PARA LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Desafíos actuales para la construcción política e institucional

Desde la aprobación del anterior informe del CES, continúan las contradicciones de la arquitectura institucional de la Unión Europea que ya se venían observando, como consecuencia, principalmente, de la insuficiente construcción política e institucional. Dichas limitaciones institucionales de la Unión Europea, señaladas en anteriores informes, están relacionadas principalmente con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria 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 presentan⁸⁸.

Los Estados miembros ostentan, por lo general, un mayor protagonismo que las instituciones europeas en la toma de decisiones comunitarias de relevancia. La toma de decisiones se apoya, por una parte, en el método comunitario perfilado en los Tratados (iniciativa de la Comisión, Consejo y Parlamento Europeo para el proceso legislativo) y, por otra, en la acción intergubernamental de los distintos Estados miembros. Ello provoca que los Estados miembros tiendan a orientar las decisiones a través del Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (específico en función del tema a tratar), consiguiendo así un protagonismo mayor que el de las instituciones europeas y primando los intereses particulares en lugar del interés general de la Unión Europea.

El proceso de toma de decisiones de la Unión Europea

Las disfunciones institucionales de la Unión Europea, que sobre todo la crisis puso de relieve, han generado, entre otros extremos, una cierta pérdida de legitimidad de las instituciones comunitarias⁸⁹, y la percepción por algunos sectores de un déficit democrático,

88 Principalmente por la persistencia de la regla de la unanimidad en numerosos ámbitos (Política Exterior y de Seguridad Común, Seguridad Social de los trabajadores migrantes, Cultura y Fiscalidad, entre otros).

89 Cabe señalar, a este respecto, que se viene observando durante los últimos años una fragmentación institucional en el seno de la Unión Europea que ha provocado, entre otros extremos, que la Comisión Europea pierda peso en favor de otras instituciones u órganos de naturaleza eminentemente intergubernamental como el Consejo de la Unión Europea o el Eurogrupo, siendo este último un órgano sin responsabilidad jurídica y sobre el cual no existe control parlamentario (del Parlamento Europeo) ni de otro tipo. De ahí que, aunque el proyecto europeo cuenta con gran apoyo y la mayoría de los Estados miembros se muestran optimistas respecto al futuro de la Unión Europea, el apoyo ya no es incondicional. La opinión de los ciudadanos europeos respecto a la UE y sus acciones, recogida en sucesivos Eurobarómetros, sigue siendo favorable (el 66 por 100 de los ciudadanos considera la Unión Europea un lugar de estabilidad, más del 80 por 100 apoyan las cuatro libertades fundamentales y el 70 por 100 están a favor de la moneda común), pero la confianza en la Unión Europea ha disminuido en los últimos

que pudiera suponer un riesgo para la viabilidad del proyecto europeo en sí mismo y que ha trascendido en la desafección de algunos ciudadanos sobre el funcionamiento actual de la Unión Europea. Se ha llegado incluso a plantear una crisis de “identidad colectiva europea” o una disminución del atractivo comunitario anterior. Todo ello puede suponer un problema social de calado⁹⁰ o, según algunos dirigentes, una pérdida de peso específico de la Unión Europea como institución internacional más allá de las presencias nacionales, por ejemplo, en foros como el G-20. Además, ha dificultado dar una respuesta coordinada a algunas consecuencias de la crisis como el crecimiento de las desigualdades sociales en el conjunto de la Unión Europea, el aumento del riesgo de pobreza y de exclusión social especialmente en algunos Estados miembros⁹¹.

Estas circunstancias propician que la Unión Europea se enfrente a dificultades para tomar decisiones operativas e inmediatas ante situaciones acuciantes y que requieran de respuestas efectivas. De hecho, la Unión Europea se muestra desbordada y más cuando los problemas a resolver se presentan con una complejidad acrecentada por las diferentes posiciones de los Estados miembros.

En este sentido, resulta necesario que la Unión Europea refuerce su posición en el ámbito exterior ya que el papel que esta puede desempeñar en la respuesta global a los desafíos derivados del incierto contexto internacional puede ser de gran relevancia. Asimismo, hay que subrayar que la trascendencia y efectividad del rol que la Unión puede ejercer en dicho terreno va a depender, en gran medida, de si esta, en su seno, cuenta o no con posturas comunes (entre los distintos Estados miembros).

En definitiva, todo ello supone una nueva crisis en la gobernanza de la Unión Europea que, principalmente, dificulta la toma de decisiones conjuntas de relevancia dentro de la misma y que además retroalimenta las ya citadas deficiencias institucionales comunitarias, lo que resulta preocupante en el nuevo marco económico y político internacional/global en el que, cabe reiterar, la Unión no es percibida, por lo general, como un interlocutor único. Esta última crisis se ha puesto de relieve recientemente, sobre todo, con la firma de determinados acuerdos comerciales de la Unión Europea con países terceros⁹², con la gestión comunitaria de la crisis de asilo y refugio y con

años: en torno a un tercio de los ciudadanos confían en la actualidad en la Unión Europea frente a aproximadamente la mitad que lo hacía hace 10 años. Véase Comisión Europea, *Eurobarómetro* núm. 86, otoño 2016 y Comisión Europea, *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*, 2017.

90 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. Además, hay que apuntar que la desafección de los ciudadanos europeos hacia la Unión ha despertado recientemente dentro de ella un preocupante sentimiento xenófobo (más intenso tras el *brexit*) alentado por aquellos partidos políticos eurófobos, que a raíz de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 y de los procesos electorales en diferentes Estados miembros han ganado más peso o protagonismo, tanto en la escena política comunitaria, es decir en el Parlamento Europeo, como en la de los distintos Estados miembros.

91 Indicador europeo AROPE 2009-2015.

92 Las dificultades por las que atravesó la Unión Europea en las negociaciones del acuerdo comercial con Canadá (Acuerdo Integral de Economía y Comercio, CETA por sus siglas en inglés), como consecuencia

el anuncio de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*brexít*), que se analiza con más detalle en un apartado posterior.

La crisis motivada por la llegada masiva de refugiados a la Unión Europea junto con la ineficacia del Sistema Europeo Común de Asilo ha dado pie a que muchos países europeos, en lugar de actuar de manera uniforme y coordinada⁹³, hayan optado por actuar en función de sus respectivos intereses, bien aumentando las restricciones en el acceso a sus territorios, o bien estableciendo diferencias en el acceso al mercado laboral, factor clave para lograr la integración de los refugiados⁹⁴. La situación se agravó especialmente en el año 2015, cuando se recibieron más de 1,3 millones de peticiones de asilo, principalmente, por parte de sirios, afganos e iraquíes.

Crisis de refugiados y asilo

Pero esta numerosa y desigual llegada ha supuesto una especial carga para dos de los Estados de la Unión Europea más golpeados por la crisis económica, Italia y Grecia. Como consecuencia, en septiembre de 2015, la Unión Europea adoptó la decisión de reubicar a 160.000 solicitantes de asilo desde Grecia e Italia hacia otros países europeos. A finales de mayo de 2016, solamente se habían reubicado cerca de 1.800 personas, de ellas 105 en España⁹⁵, dado que el compromiso de reubicación tenía como fecha límite 2017, parece difícil que se alcance el objetivo en dicho plazo.

Asimismo, se revisó el Reglamento del Sistema de Dublín (Reglamento [UE] 604/2013) con el fin de considerar criterios más equitativos, como las capacidades de

CUADRO 2 SOLICITANTES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

Países	2014	2015	2016
Unión Europea	625.000	1.321.600	1.010.885
Alemania	202.645	476.510	745.155
Hungría	42.775	177.135	29.430
Suecia	81.180	162.450	28.865
Austria	28.035	88.160	—
Italia	64.625	84.085	123.370
Francia	64.310	75.750	—
España	5.947	14.780	—

Nota: datos provisionales para 2016; (—) no disponible.
Fuente: Eurostat.

del veto que la región belga de Valonia mantuvo hasta el último momento, pusieron de manifiesto las dificultades a las que se enfrenta el sistema de gobernanza comunitaria, en este caso en el ámbito de la política comercial. Este Tratado está pendiente de ratificación por parte de los Parlamentos de los distintos Estados miembros.

93 Informe CES 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea*.

94 Comisión Europea, *An Economic take on the Refugee Crisis. Institutional paper 033/July 2016*.

95 Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), *Informe 2016: las personas refugiadas en España y Europa*.

acogida y los sistemas de asilo de los distintos Estados miembros, y no solo el criterio de país de llegada. Esta modificación forma parte de la batería de propuestas que la Comisión Europea presentaba el 13 de julio de 2016, con el objetivo de completar la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, además de la transformación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo en una Agencia de Asilo de la Unión Europea de pleno derecho y el refuerzo de EURODAC⁹⁶.

Otras dos medidas adoptadas fueron: por un lado, la externalización, ya que en marzo de 2016, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo con Turquía por el que aceptaba la llegada de los migrantes en situación irregular y de las personas llegadas a Grecia cuyas solicitudes de asilo no se hubieran admitido, además de recibir a las personas que lleguen a Grecia procedentes de Siria. A cambio, Bruselas entregaba fondos a Turquía⁹⁷, reactivaba su adhesión a la Unión Europea y avanzaba hacia la liberalización del régimen de visados. Por otro lado, se apostó por un refuerzo en el control de las fronteras de la Unión Europea, con la aprobación en septiembre de 2016 de la guardia Europea de Fronteras y Costas, junto con una labor conjunta con los países socios, con los que se están elaborando pactos para conseguir tres objetivos a corto plazo⁹⁸: proseguir las labores de salvamento marítimo de personas, aumentar el índice de retorno y posibilitar que los inmigrantes y refugiados permanezcan cerca de sus hogares. En el ámbito del retorno, la Agencia de Protección de Fronteras y Costas (FRONTEX), ha incorporado, en enero de 2017, a 690 expertos que apoyarán a los Estados miembros en las tareas de retorno de los inmigrantes que la Unión Europea considere que no tienen derecho al asilo.

Asimismo, el Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE)⁹⁹, aprobado en septiembre de 2016, pretende servir para aportar estabilidad y mejorar las relaciones sobre el terreno en los países frágiles afectados por los conflictos, a través de la financiación de inversiones y la eliminación de obstáculos a la inversión privada, especialmente en África y en los países de la vecindad de la Unión Europea. Además, colaborará con los instrumentos existentes de cooperación internacional y desarrollo, en especial, con el Fondo Fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África y el Fondo Fiduciario Regional de la Unión Europea en respuesta a la crisis Siria. Al mismo tiempo, en noviembre de 2016, las instituciones de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo

96 El sistema “Eurodac” permite a los países de la Unión Europea ayudar a identificar a los solicitantes de asilo y a las personas interceptadas en relación con el cruce irregular de las fronteras exteriores de la Unión. Comparando sus huellas, los países de la Unión Europea pueden comprobar si un solicitante de asilo o un extranjero presente ilegalmente en su territorio ya ha solicitado asilo en otro país de la Unión Europea, o si un solicitante de asilo ha entrado irregularmente en el territorio de la Unión.

97 Inicialmente un desembolso de 3.000 millones de euros, y financiación adicional de otros 3.000 millones hasta finales de 2018.

98 Nuevo marco de asociación con terceros países. EUCO 26/16.

99 Comisión Europea, *Strengthening European Investments for jobs and growth: Towards a second phase of the European Fund for Strategic Investments and a new European External Investment Plan*, COM (2016) 581 final, de 14 de septiembre de 2015.

sobre el presupuesto de 2017, destinando casi 6.000 millones de euros para reforzar las fronteras exteriores y tratar la migración y la crisis de los refugiados¹⁰⁰.

En diciembre de 2016, la Unión Europea y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) lanzaron un paquete de 100 millones de euros para apoyar a los países africanos a proteger la vida de los migrantes a lo largo de las rutas del Mediterráneo Central. Además, la Unión Europea seguirá esforzándose por resolver los conflictos y crisis en curso en su vecindad y más allá y contribuirá a los esfuerzos de las Naciones Unidas y de otros actores internacionales. Con este fin, se adoptará una Estrategia de la Unión Europea para Siria, que definirá el modo en que Europa puede seguir aportando ayuda humanitaria y contribuir a la transición política, la estabilización y la reconstrucción.

En definitiva, es necesario lograr un Sistema Europeo Común de Asilo realmente efectivo y avanzar hacia una política de asilo plenamente eficiente, justa, humana y con compromisos vinculantes para los Estados miembros, con el fin de que funcione eficazmente tanto en tiempos de calma como en épocas de alta presión migratoria.

Cabe recordar que esta crisis de asilo y refugio está ligada o interconectada, en algunos casos, a las crisis de vecindad, y que una buena gestión de esta última por parte de la Unión Europea podría contribuir a mitigar, en cierta medida, los efectos de la crisis de asilo y refugio. La situación en Ucrania¹⁰¹, las relaciones de la Unión Europea con Turquía, especialmente considerando las circunstancias derivadas de la crisis de refugiados, y la inestabilidad del norte de África y de Oriente Próximo son, en este sentido, los núcleos de conflicto geopolítico latentes más importantes a los que debe hacer frente la Unión Europea.

Europa está atravesando por una situación política muy delicada. Todo un conjunto de acontecimientos ocurridos durante los últimos tiempos (algunos de los cuales, los principales, se han citado anteriormente) ha puesto de relieve la debilidad de fondo que atenaza a la Unión Europea como organización supranacional. En relación con su sistema institucional, es innegable que el Tratado de Lisboa supuso una reforma de hondo calado, introduciendo cambios importantes para avanzar en la integración y la democratización. Sin embargo, la profundidad de la crisis

*Contexto
sociopolítico en la
Unión Europea*

100 Partida que supone un incremento del 11,3 por 100 con respecto al año anterior. La mitad de este importe financiará medidas dentro de la Unión Europea y la otra mitad se destinará a actuaciones fuera de la Unión Europea que se dirijan a actuar sobre las causas de la migración, priorizando así no solo el control sino también la solidaridad y la sostenibilidad.

101 El conflicto en Ucrania, como ya se señaló en la anterior revisión del Informe, sigue siendo un foco de deterioro de las relaciones entre Occidente y Rusia y, en concreto, de inestabilidad para la Unión Europea y para su política de vecindad. Véase CES, Informe 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica...*; *op. cit.* La necesidad de lograr un solución negociada del conflicto, exige un diálogo paneuropeo y de seguridad global que parta del pleno cumplimiento de los acuerdos de Minsk y que, más allá de las sanciones, se dirija a renovar la estrategia europea hacia Rusia y a aplicar una política europea de vecindad más flexible y coordinada.

y la gravedad de los acontecimientos que posteriormente han tenido lugar han puesto de manifiesto, sobre todo, la insuficiencia de la reforma institucional operada. Durante la crisis se tomaron decisiones comunitarias muy relevantes pero sin profundizar en un nuevo modelo institucional basado en un mejor, más ágil y más democrático proceso de toma de decisiones, en una coordinación más estrecha, intensa y eficaz de las políticas comunitarias y en un suficiente mantenimiento del modelo social europeo.

Cabe señalar que, en este contexto, no se ha contado con una suficiente presencia e influencia a nivel europeo de los interlocutores sociales en el cumplimiento y seguimiento de los objetivos económicos de la Unión Europea, ni en el desarrollo de una nueva gobernanza económica para la Eurozona, ni en el diseño de las principales recomendaciones y medidas estructurales anticrisis adoptadas desde instancias comunitarias. No solo eso sino que, además, como ya se ha apuntado anteriormente, los nuevos mecanismos de gobernanza económica planteados durante la crisis están provocando 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, lo que 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.

En todo este tiempo se ha constatado también una cierta falta de liderazgo político, económico y social de la Unión, sustituida por la presión de algunos Estados miembros. Ello ha provocado una fragmentación política de la Unión¹⁰², que además parece cada vez mayor entre y dentro de los Estados miembros.

Todo ello está produciendo, como ya se ha apuntado, un alejamiento de las instituciones comunitarias y una falta de identificación de los ciudadanos con el proyecto de integración europea. Así, en la actualidad, los europeos han perdido la confianza y el interés de anteriores épocas en la Unión Europea y en sus instituciones, incluso en el proyecto europeo, como consecuencia, entre otros aspectos, de la controvertida gestión comunitaria en la salida de la última crisis.

Por tanto, se ha generado escepticismo entre la ciudadanía respecto al proyecto europeo porque esta no se siente representada y porque, además, considera que la Unión Europea no está enfrentándose a sus principales desafíos de manera eficaz, como parece haberse demostrado. Es decir, se ha extendido la percepción de que los ciudadanos europeos pertenecen a una comunidad que no está siendo capaz de superar sus retos y de generar una transformación social y económica que aporte bienestar social al tiempo que garantice un mejor funcionamiento democrático de la Unión Europea.

102 Esta se ha puesto de manifiesto, entre otros extremos, en el hecho de que varios Estados miembros han celebrado en el último año referéndums para tratar de esquivar la acción o las políticas comunitarias. Entre estos destaca el referéndum (fallido) celebrado en Hungría, en octubre de 2016, para dilucidar si sus ciudadanos apoyaban el sistema de cuotas de reubicación obligatoria de refugiados decidido por la Unión Europea.

La Unión Europea se encuentra, así, sometida a una fuerte crítica en su modo de funcionamiento y a un incremento de la desconfianza hacia las instituciones comunitarias como instrumento para resolver los problemas. Como consecuencia de ello, se está constatando, entre los ciudadanos europeos, la búsqueda de respuesta en el ámbito nacional en el que han emergiendo fuerzas políticas y sociales muy críticas con la construcción europea y xenófobas, que pueden poner en riesgo la estabilidad política y la cohesión social en Europa (los denominados “populismos”)¹⁰³.

Y todo ello sin olvidar que los resultados de los procesos electorales en varios Estados miembros podrían incidir de manera más o menos intensa en el panorama político de la Unión, en la gobernanza comunitaria y en el devenir del propio proyecto europeo¹⁰⁴. Además, habrá que estar pendiente de los efectos que pueda tener el nuevo panorama político que se ha abierto en los Estados Unidos tras los resultados de las elecciones presidenciales celebradas en 2016 y que puede suponer cambios en las relaciones con la Unión Europea.

En definitiva, la Unión Europea se encuentra sumida una nueva crisis política, una de las más importantes que ha vivido desde su nacimiento en la década de los años cincuenta. Se trata también, en cierto modo, de lo que algunos dirigentes comunitarios han denominado una “crisis existencial” del proyecto europeo generada, en gran medida, por el resultado del referéndum en el Reino Unido, celebrado en junio de 2016, que ha puesto de manifiesto la voluntad de los ciudadanos británicos de que su país deje de pertenecer a la Unión Europea (*brexit*).

Todo lo anterior señala que, por ende, sigue vigente la necesidad de impulsar una unión política, democrática y a la vez legítima, que sea algo más que una unión de numerosas normas para supervisar, entre otros extremos, el correcto funcionamiento de los mercados, la moneda y los presupuestos¹⁰⁵. Ello ha de pasar necesariamente porque se apueste por un mayor grado de integración, “Más y Mejor Europa”.

*Recuperar el espíritu
de los Tratados*

103 En este orden de cosas, cabe apuntar que los resultados de las últimas elecciones a la Eurocámara, celebradas en mayo de 2014, pusieron de manifiesto que el Parlamento Europeo 2014-2019 está más polarizado que el de la anterior legislatura, ya que los partidos tradicionales proeuropeos han perdido terreno en el arco parlamentario en favor de los eurófobos, que han aumentado su representación en el mismo. Así, un total de quince partidos eurófobos procedentes de trece Estados miembros de la Unión han conseguido entrar en la Eurocámara, donde ocupan 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.

104 Desde finales de 2016 y durante 2017 se celebrarían comicios en varios Estados miembros, destacando Francia y Alemania por su gran peso específico en la Unión Europea. Además, el avance de los partidos euroescépticos y populistas en algunos países podría desembocar en más incertidumbre e inestabilidad política para la Unión y, en última instancia, para el proceso de construcción europea.

105 Precisamente, uno de los principales desafíos a los que ha de enfrentarse la Unión Europea en el corto plazo consiste en llevar a cabo una simplificación efectiva de la legislación comunitaria y una reducción de la carga normativa. Para ello, fundamentalmente la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea han convenido recientemente promover o impulsar con más fuerza la mejora de la legislación comunitaria mediante una serie de iniciativas y procedimientos establecidos en un nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación (adoptado el

Además, sería conveniente que dicho impulso, en cierto modo “refundacional”, tuviera lugar durante 2017, año en el que se conmemora el sesenta aniversario de los Tratados de Roma, que dieron origen a la actual Unión Europea con la idea de un futuro común y próspero para los países europeos y para sus ciudadanos. Sin olvidar los veinticinco años del Tratado de Maastricht, creador de la denominación finalista de Unión Europea. No obstante, hay que señalar que todavía queda un largo camino por recorrer en este terreno a la vista del panorama institucional y político comunitario descrito. Al cierre de este Informe, el presidente de la Comisión Europea presentó el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa, que pretende ser la contribución de la Comisión a la Cumbre de Roma, en el que plantea cuál puede ser la evolución de Europa a medio plazo, las disyuntivas a las que se enfrenta y los distintos escenarios para el futuro de la integración comunitaria¹⁰⁶.

2. Consecuencias del referéndum británico (*brexit*)

El 23 de junio de 2016, los ciudadanos del Reino Unido apoyaron en referéndum la salida de la Unión Europea. Es la primera vez que un Estado miembro decide dejar la Unión Europea desde su creación¹⁰⁷, lo que supone un hecho histórico ya que cómo se desarrolle el proceso de salida y el acuerdo de relaciones futuras con la Unión Europea influirán, sin duda, en la configuración futura de esta.

La incertidumbre existente a lo largo del primer semestre sobre qué ocurriría con el resultado del referéndum, dio paso a un nuevo periodo de mayor incertidumbre aún, tanto sobre el propio proceso de desconexión con la Unión Europea como sobre el futuro de las relaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea.

Además, el resultado del referéndum, con una participación del 72,2 por 100, fue muy ajustado con un 51,9 por 100 de los votos a favor de la salida y un 49,1 por 100 a favor de permanecer, lo que reflejaba las discrepancias existentes en la sociedad británica sobre la pertenencia a la Unión Europea.

13 de abril de 2016), el cual viene a sustituir al de 2003 sobre “Legislar Mejor”. Este nuevo Acuerdo se enmarca dentro del —más amplio— paquete global denominado “Legislar Mejor” que la Comisión Europea presentó en mayo de 2015. El nuevo Acuerdo, con el fin de asegurar una elevada calidad de la legislación comunitaria (véase al respecto considerando número 2 del mismo), contiene una estructura que sigue, en líneas generales, las fases del ciclo político. Así, este contiene disposiciones, entre otros extremos, sobre los objetivos comunes, la programación, las herramientas para legislar mejor (evaluación del impacto, consulta a las partes interesadas y evaluación *ex post*), los instrumentos legislativos, los actos delegados y de ejecución, la transparencia, la aplicación y la simplificación.

Cabe señalar que la plena aplicación de dicho Acuerdo Interinstitucional representa una de las principales prioridades de la Comisión Europea para 2017, según se señala en su Programa de Trabajo correspondiente a dicho año.

106 Comisión Europea, *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*, 2017.

107 Tan solo existe el precedente no comparable de Groenlandia, que no era un Estado miembro sino una región autónoma de Dinamarca, con una población de 56.000 personas, y que abandonó la Comunidad Económica Europea, predecesora de la Unión Europea, en 1985, antes de que existiese el Tratado de la Unión Europea y, más en concreto, el artículo 50, que regula la retirada voluntaria de un Estado.

Las consecuencias institucionales inmediatas para el Reino Unido fueron la rápida dimisión del primer ministro David Cameron y su sucesión por parte de la líder del partido conservador, Theresa May, que transmitió desde el inicio su compromiso con el resultado del referéndum en todos sus efectos. Durante los meses que siguieron, surgieron numerosas incógnitas sobre cómo se desarrollaría el proceso. Theresa May anunció que activaría el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, por el cual se notifica el inicio del proceso de retirada, a finales de marzo de 2017. En febrero, el Gobierno del Reino Unido presentó el Libro Blanco para la salida¹⁰⁸, que recoge los elementos clave de la misma y las prioridades para la negociación posterior con la Unión Europea.

Además, durante el proceso surgieron algunas inquietudes como la referida a quién ostentaba la competencia para la invocación del artículo 50, por entender que debía ser el Parlamento británico y no el Gobierno quien activase dicho precepto, de igual forma que ocurrió con la solicitud de adhesión a la entonces Comunidad Económica Europea. De hecho, se presentó una demanda privada que llegó hasta el Tribunal Supremo, máxima instancia judicial británica, quien dictaminó en enero que el Gobierno necesitaba la autorización del Parlamento antes de activar el artículo 50. Finalmente, ambas Cámaras han aprobado mayoritariamente el *brexit*.

En el momento en que se active el artículo 50 se iniciará la negociación para la salida entre la Unión Europea y el Reino Unido, que se desarrollará en dos fases: la primera en la que se negociará el acuerdo de retirada y cuya duración máxima está establecida en principio en dos años¹⁰⁹, y una segunda, que puede desarrollarse en paralelo o en un momento posterior, en la que se negociará el acuerdo de relaciones futuras del Reino Unido con la Unión Europea. Al finalizar el periodo de dos años, con la firma o no del acuerdo, la retirada sería efectiva y a partir de ese momento el Reino Unido dejaría de ser miembro de la Unión Europea y se convertiría en un tercer Estado frente a la Unión, con todo lo que ello supone.

*Acuerdo de retirada
y acuerdo de
relaciones futuras*

Una vez que se adopte el acuerdo de salida y mientras se alcanza un acuerdo de relaciones futuras, que se prevé sea un acuerdo complejo y dilatado en el tiempo¹¹⁰ ya que deberá incluir todas las cuestiones sujetas al acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido, existe la posibilidad de que se introduzca un acuerdo transitorio de adaptación al nuevo marco, centrado sobre todo en los aspectos de relaciones comerciales, inversoras y financieras, así como la situación de ciudadanos y empresas, mientras se discute y alcanza el acuerdo definitivo.

108 HM Government (2017), *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, February.

109 Existe la posibilidad de ampliar el plazo de dos años previsto, pero ello exige un acuerdo unánime de los Estados miembros.

110 A modo de ejemplo, el Acuerdo firmado recientemente por la Unión Europea con Canadá (CETA) se ha dilatado a lo largo de un periodo de ocho años.

Las alternativas para el Tratado de relaciones futuras con la Unión son diversas. Las opciones van desde posiciones extremas, en las que podría no haber ningún tipo de acuerdo y las relaciones se definirían bajo el marco de la OMC, hasta alcanzar un nuevo acuerdo, integrándose en la EFTA, limitarse a una Unión Aduanera, un acuerdo específico similar al firmado recientemente con Canadá (CETA) o firmar solo acuerdos limitados como ocurre, por ejemplo, con Suiza. Si bien no se ha iniciado el proceso de negociación, el Gobierno británico ha señalado que el acuerdo de relaciones futuras se basará en la renuncia al mercado interior y al cumplimiento de las cuatro libertades de circulación: bienes, servicios, capitales y personas.

En cualquier caso, el nuevo acuerdo deberá incluir algunos aspectos que se ven afectados de forma inmediata y que requieren claridad y precisión en el ámbito de las relaciones futuras con la Unión. Entre ellos, se pueden citar los siguientes: el marco legislativo resultante que exigirá una revisión completa, dado que el marco vigente está condicionado por la legislación comunitaria; la situación de los ciudadanos residentes británicos en la Unión y de los europeos residentes en el Reino Unido; la relación comercial con la Unión; la política de seguridad y defensa, la negociación con países terceros, dado que los acuerdos comerciales que la Unión mantiene con estos dejarán de ser aplicables en el Reino Unido, la participación en el presupuesto comunitario (el Reino Unido es un contribuyente neto con una participación del 13 por 100 en el presupuesto); la situación de los funcionarios comunitarios de nacionalidad británica, aproximadamente 2.000 en el total de instituciones comunitarias, la ubicación de las instituciones comunitarias cuya sede está en el Reino Unido o la posible participación del Reino Unido en proyectos europeos, especialmente en el marco de la I+D+i.

La Unión Europea en el proceso de negociación

Desde el momento en que se dio a conocer el resultado del referéndum, la Unión Europea manifestó su preocupación e inquietud por la salida de uno de los Estados miembros que la forman y las consecuencias que pudiera tener para el conjunto de Europa.

No hay duda respecto a que la salida del Reino Unido tendrá un impacto importante para la Unión Europea, que verá disminuido su peso en el mundo, tanto en términos demográficos, económicos y políticos. Su población pasará de representar el 7 por 100 mundial al 6,1 por 100, perdiendo a la segunda potencia económica de la Unión Europea y quinta potencia mundial, al tercer contribuyente neto, a un miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y uno de los dos países de la Unión referentes en materia de seguridad europea, además de perder el centro financiero de Europa y su posición en el mercado financiero global. De forma más específica, algunos Estados miembros con un grado de relaciones económicas y comerciales mayor, pueden verse más perjudicados, como por ejemplo Irlanda, España o Alemania.

Además, existe el riesgo de que la salida del Reino Unido provoque un efecto contagio en otros Estados miembros en los que predominan posiciones contrarias al avance

de la Unión Europea sobre la base de sus deficiencias institucionales, como se ha señalado en un apartado previo, e incluso este efecto contagio, además de restar atractivo al proyecto europeo, podría suponer un riesgo añadido para el propio futuro del euro y de la UEM, a pesar de que el Reino Unido no forma parte de la misma.

En este contexto, el Consejo Europeo informal de Bratislava, celebrado en septiembre de 2016 con la presencia de todos los Estados miembros excepto Reino Unido, subrayó el papel y posición de la Unión Europea, que es indispensable para todos los demás Estados miembros. Asimismo, se reconoció que si bien la Unión no es perfecta, es el mejor instrumento de que se dispone para abordar los nuevos desafíos globales.

Respecto al proceso de negociación, la Unión Europea ha señalado algunos elementos clave como que no habrá inicio del proceso hasta que no se active el artículo 50, que la permanencia en el mercado interior exige el respeto y cumplimiento de las cuatro libertades de circulación y que el acuerdo debe implicar cierto coste para el Reino Unido, en el sentido de que no pertenecer a la Unión Europea no puede ser más favorable que el estatus, ya atípico, que mantenía el Reino Unido, e incluso el que se había previsto en el Consejo Europeo de febrero de 2016 para el caso de que el resultado del referéndum fuese a favor de permanecer en la Unión Europea¹¹¹. Ello podría ser un incentivo para que otros países se plantearan su salida del proyecto europeo.

En cualquier caso, el proceso será largo y complejo tanto en la fase de desconexión que exigirá revisar el conjunto de políticas comunitarias y su efecto en las relaciones con el Reino Unido como aún más en la negociación del acuerdo futuro. En ambos casos, será necesario que las negociaciones se desarrollen en un marco de transparencia y reciprocidad con el objetivo de reducir la incertidumbre tanto a medio como a largo plazo, durante los años que se desarrolle el proceso de negociación. La Unión Europea deberá garantizar que todos los elementos que se puedan ver afectados en sus relaciones con el Reino Unido queden suficientemente precisados y delimitados para evitar la discrecionalidad en la interpretación de los mismos. Al mismo tiempo, durante la fase de negociación deberían prevalecer el pragmatismo y el interés general, y no los intereses particulares, tanto del Reino Unido como de los Estados miembros, o intereses específicos empresariales o sectoriales. Todo ello con el fin de no alargar el proceso en exceso ni provocar conflictos innecesarios que dificulten alcanzar un acuerdo.

Además, debe reafirmar un liderazgo claro durante la negociación, incorporando sus planteamientos y reclamaciones sobre los contenidos a priori, sin esperar a las demandas del Reino Unido, que exigirían una reacción posterior; es decir, debería plantear una actitud más proactiva en beneficio de los intereses del conjunto de la Unión y no defensiva como respuesta a la iniciativa británica.

111 Consejo Europeo, *Conclusiones del Consejo Europeo*, 18 y 19 de febrero de 2016.

Consecuencias económicas de la salida del Reino Unido de la Unión Europea

La salida del Reino Unido de la Unión Europea tendrá sin duda consecuencias importantes para ambos. A corto plazo, la incertidumbre perjudicará a la economía británica al lastrar la confianza, posponer las decisiones de inversión y generar una fuerte volatilidad financiera. A medio plazo, la volatilidad financiera podría tener consecuencias más graves para la economía real, a medida que el endurecimiento de las condiciones financieras y la caída de la confianza se trasladen a la actividad y los agentes económicos afronten mayor incertidumbre. A más largo plazo, las consecuencias dependerán del acuerdo de relaciones con la Unión Europea y como la situación existente actualmente se vea alterada. Esto será lo que en última instancia determine el impacto sobre el crecimiento y la competitividad a largo plazo de la economía británica¹¹².

En términos generales, estas consecuencias se han cifrado en el caso del Reino Unido en caídas importantes del PIB a medio y largo plazo e incluso recesión, aunque existe mucha incertidumbre sobre las consecuencias en la práctica del proceso y, por tanto, sobre la magnitud de dicha caída. A modo de ejemplo, antes del referéndum, la OCDE estimó una caída en los próximos cinco años de entre 2,5 y 7,8 por 100 del PIB mientras que el propio Tesoro británico recogía una caída superior de entre un 3,9 y un 7,5 por 100¹¹³. Durante los meses posteriores al resultado, sin embargo, dichas estimaciones se han suavizado eliminando el riesgo de recesión, aunque se mantienen las previsiones de un menor crecimiento para 2017¹¹⁴, año en que se iniciará el proceso, y posibles caídas del PIB en el medio plazo entre el 1 y el 3 por 100.

También se constata un efecto sobre los mercados financieros, principalmente por la incertidumbre en torno a las negociaciones que puedan tener lugar y las decisiones en torno al papel de Londres como centro financiero. Si bien en un primer momento, la libra registró bruscas caídas, después mantuvo un comportamiento bastante estable. En gran parte, por la rápida intervención del Banco de Inglaterra con medidas adicionales de inyección de liquidez para asegurar la estabilidad financiera y limitar la volatilidad en los mercados de divisas. En cualquier caso, no se descarta cierta volatilidad durante el proceso de negociación.

Por su parte, para la Unión Europea, la Comisión prevé que la salida del Reino Unido pueda detraer entre 0,2 y 0,5 puntos porcentuales al PIB, aunque la cifra final dependerá de la capacidad de la Unión Europea para limitar la incertidumbre actual y adoptar una respuesta política apropiada.

112 Greenwood, N., "Referéndum de Reino Unido sobre la permanencia en la Unión Europea: consecuencias para las economías británica, de la Unión Europea y española", en *Cuadernos de Información Económica*, núm. 252, mayo/junio, 2016.

113 OCDE, *The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision*, abril, núm. 16, 2016, y HM government (2016), *HM Treasury analysis: the immediate economic impact of leaving the EU*, mayo.

114 OCDE, *Interim Economic Outlook*, 21 de septiembre de 2016 y Comisión Europea, *Previsiones económicas de invierno de 2016*, febrero de 2017.

Entre las consecuencias económicas más importantes para la Unión Europea, que influirá sin duda en el proceso de negociación, tiene que ver con el presupuesto comunitario. El Reino Unido es el tercer contribuyente neto, con una participación en el presupuesto del 13 por 100 del total y su salida de la Unión Europea se estima en una pérdida anual de 10 miles de millones de euros en el presupuesto comunitario¹¹⁵. A priori, la opción podría ser que los restantes Estados miembros aumentasen su participación proporcionalmente para cubrir dicho déficit, aunque también se podría optar por reducir el gasto, lo que afectará a las políticas comunitarias, o incluso plantear una combinación de ambas opciones. En cualquier caso, esta situación puede ser un elemento disruptivo en la negociación pero, además, puede dar lugar a un conflicto entre los Estados miembros con posiciones distintas respecto a cómo completar la cuantía pendiente, reforzando el debate que tradicionalmente ha existido entre los países contribuyentes y los beneficiarios netos. De hecho, el debate necesariamente estará presente durante la negociación, pero también en la discusión de los Estados miembros sobre el próximo Marco financiero plurianual, de forma que el *brexit* puede ser una oportunidad para abordar una reforma del presupuesto de la Unión o una amenaza en caso de conflicto entre los Estados miembros.

Asimismo, en el ámbito fiscal existe la posibilidad de que el Reino Unido trate de establecer un tratamiento fiscal favorable a la atracción de empresas para radicarse en el país, lo que supondría una menor recaudación para los Estados miembros.

La Unión Europea mantiene un superávit comercial con Reino Unido de alrededor del 0,8 por 100 del PIB, que se sostiene por la mayor demanda de bienes por parte de Reino Unido. El 44,4 por 100 de las exportaciones británicas tienen como destino la Unión Europea mientras que el 53,6 por 100 de las importaciones del Reino Unido proceden del resto de la Unión Europea. Sin embargo, la Unión Europea mantiene un déficit con el Reino Unido en la balanza de servicios, principalmente por el impulso de los servicios financieros en el Reino Unido. A corto plazo, la depreciación de la libra y la menor confianza de los consumidores podrían afectar a la demanda por parte del Reino Unido de productos comunitarios. A largo plazo, será el nuevo acuerdo comercial el que determine las relaciones comerciales. En la medida en que se introduzcan aranceles y barreras no arancelarias, los flujos comerciales de ambas economías se verán más o menos perjudicados con consecuencias para ambas partes.

Los flujos de inversión entre la Unión y el Reino Unido también se verán afectados. Reino Unido es el primer destino de los flujos de IED que entran en la Unión Europea procedentes de países de fuera de la Unión y también es uno de los principales mercados para los flujos de IED que salen de los Estados miembros de la Unión Europea (46 por 100), especialmente en los sectores de automoción, suministros y minería e

115 Jacques Delors Institute, “Brexit and the EU Budget: Threat or opportunity?”, *Policy Paper* núm. 183, 16 de enero de 2017.

industrias extractivas. La depreciación de la libra y la menor confianza podrían debilitar las remesas si el PIB británico se contrae. A largo plazo, el Reino Unido podría perder su atractivo como destino de IED.

Más allá de las consecuencias para el conjunto de la Unión, algunos Estados miembros se verán afectados, de modo particular, con un mayor impacto dadas sus relaciones bilaterales con el Reino Unido. Es el caso de Irlanda, por su proximidad geográfica y cultural, que verá afectado sus flujos comerciales, inversores y de personas; Alemania, principal destino de las exportaciones británicas o España, que mantienen elevados flujos comerciales y de inversión, pero también una importante presencia de ciudadanos y empresas españolas, entre ellas financieras, en el Reino Unido, y de residentes británicos en España. De ahí que durante el proceso de negociación del acuerdo también deberían considerarse estas relaciones más específicas y cualesquiera otras que puedan afectar de forma diferencial a uno o varios Estados miembros.

CAPÍTULO IV
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El año que ha transcurrido desde el Informe 1/2016, de 24 de febrero, el último en el que este CES revisó los avances en la gobernanza económica de la Unión Europea, ha estado marcado por un contexto político de incertidumbre y de bajo ritmo de crecimiento y de inversión.

Problemas internos como el anuncio de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, la gestión de la crisis de asilo y refugio, las dificultades para firmar determinados acuerdos comerciales con países terceros o la mayor defensa de los intereses nacionales en los procesos electorales de algunos Estados miembros, junto a los cambios en los equilibrios geopolíticos mundiales con el cambio de liderazgo en los Estados Unidos, han coincidido con los escasos avances en la gobernanza económica de la Unión Europea, dificultando la integración política, social y económica de la zona.

Contexto económico de la Unión Europea y medidas de política económica

La economía comunitaria parece haber entrado en una etapa de crecimiento estable pero moderado. La demanda de inversión ralentizó su ritmo de crecimiento y las exportaciones netas contribuyeron negativamente al mismo. Las economías de los Estados miembros crecieron a ritmos muy dispares y, en algunos, persisten los problemas sociales y económicos ocasionados por la crisis, como el elevado desempleo o los altos niveles de endeudamiento tanto privado como público.

La situación económica de la Unión Europea exige un impulso adicional de la demanda interna, en concreto de la demanda de inversión. Ante esta coyuntura, el CES valora positivamente que la Comisión Europea plantee una orientación presupuestaria menos restrictiva favorable a la actividad y al empleo, siempre que al mismo tiempo propicie el cambio tecnológico, la modernización de las estructuras productivas y el crecimiento a largo plazo.

Sin embargo, el marco presupuestario comunitario, más concretamente el de la zona euro, no contempla normas ni instrumentos que permitan gestionar de manera directa una orientación presupuestaria agregada. De hecho, este Consejo considera que los instrumentos del Semestre Europeo y las normas del Programa de Estabilidad y Crecimiento, diseñados para resolver los problemas de déficit y deuda en determinados Estados

Política fiscal

miembros, resultan ineficaces a la hora de promover una expansión presupuestaria en los países donde existe margen para ello. No obstante, el CES estima que sí existe margen de mejora en la gobernanza fiscal de los Estados miembros en el sentido de que se promuevan evaluaciones sobre la eficiencia del gasto público para conseguir que esté orientado hacia la potenciación de un crecimiento económico sostenible y creador de empleo.

Por otra parte, a finales de 2016 se procedió a revisar el Fondo Europeo de Inversiones Europeas, Plan Juncker, considerando los favorables resultados cosechados en su primer año de aplicación. El Fondo, que fue creado como respuesta a la crisis de demanda de inversión en la Unión Europea, duplica, tras la revisión, tanto su duración como su capacidad financiera y modifica algunos aspectos técnicos para mejorar su eficacia. No obstante, los logros del Plan solamente han sido analizados en términos operativos, eficacia y eficiencia y, por tanto, el CES echa en falta una evaluación de los efectos reales de la inversión inducida en términos de crecimiento y empleo.

Además persiste la preocupación, expresada ya por este CES, sobre el posible reparto desigual de los fondos a favor de aquellos países que cuentan con una mejor estructura técnica para tramitar las ayudas y con unas finanzas más saneadas. De hecho, la falta de asignación geográfica exige matizar el optimismo alrededor de los buenos resultados del Plan, concretamente sobre los logros obtenidos en la promoción del acceso a la financiación de las pymes. El programa destinado al pequeño tejido empresarial no parece haber incidido especialmente en aquellos Estados miembros donde comparativamente las pymes encuentran mayores dificultades de acceso a la financiación ajena, como es el caso de España.

La Comisión se ha hecho eco del problema sobre la capacidad financiera en los diferentes Estados miembros y ha propuesto, en la ampliación del Plan, facilitar la combinación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas con otras fuentes de financiación comunitaria, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeo. En opinión del CES, esta cofinanciación otorgaría a las inversiones realizadas a través del Plan Juncker una mayor orientación hacia consideraciones de índole social, medioambiental o de cohesión territorial inherentes a los Fondos Estructurales y a otras fuentes de financiación.

Otros avances en el ámbito fiscal, durante 2016, fueron: 1) la presentación, en abril de 2016, del Plan de Acción del IVA de la Comisión que trata de avanzar hacia un espacio único de IVA en la Unión Europea y de luchar contra el fraude; 2) la aprobación, en julio de 2016, de la Directiva 2016/1164, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior; 3) y la presentación, en octubre de 2016, de la Propuesta de Directiva relativa a una base común para el impuesto de sociedades. La Propuesta sobre consolidación, no se iniciará hasta que no se haya alcanzado un acuerdo político sobre la de base común; retraso que podría generar, según el CES, un vacío legal que operaría en contra del objetivo último de esta iniciativa.

El BCE mantuvo, en la línea de los últimos años, el tono expansivo de la política monetaria, con tipos de interés muy bajos y el programa de compra de activos. En marzo, redujo los tipos, quedando el tipo de interés de las operaciones principales de financiación —tipo de referencia— en el 0 por 100 y situó el tipo de interés de la facilidad de depósito en valor negativo. También se anunciaron algunos cambios en el volumen (inicialmente se amplió hasta 80.000 millones de euros y posteriormente se redujo a 60.000) y vigencia del programa de compra de activos puesto en marcha en 2014, que se extendería hasta diciembre de 2017.

Política monetaria

Desde su puesta en marcha, el programa de compra de activos ha supuesto una cuantiosa inyección de liquidez en el sistema financiero, resultando una medida sustancial para apoyar la recuperación económica y restaurar la confianza en la zona euro. No obstante, si bien el impacto inicial del programa fue positivo, su eficacia es limitada, lo que plantea dudas sobre su continuidad en el tiempo. De hecho, el BCE ha transmitido su inquietud al respecto haciendo referencia a que la política monetaria por sí sola no es suficiente y requiere de forma complementaria una acción decidida en el ámbito de la política fiscal y agilizar las políticas estructurales, en particular, las medidas destinadas a aumentar la productividad y el empleo y mejorar el entorno empresarial.

A lo largo de 2016, la Unión Europea continuó desarrollando otras prioridades de política económica, más allá de las políticas de demanda, que, al tener un carácter horizontal, son igualmente determinantes para lograr afianzar la senda de crecimiento en el medio y largo plazo. En concreto, se analizan los avances en el logro de un mercado interior, donde destaca la presentación a principios de 2017 del Paquete de Servicios, los desarrollos relativos a la Unión de la Energía, relacionados con el impulso de la energía limpia, y, finalmente, los logros alcanzados en la consecución del mercado único digital que, en opinión del CES, deben acompañarse de un esfuerzo paralelo en la dimensión social de la estrategia.

Otros ámbitos de política económica

Estrategia de integración política y económica a largo plazo

Los avances durante 2016 en los cuatro pilares establecidos para lograr el objetivo de la integración política y económica a largo plazo en la UEM, sobre la base del “Informe de los cinco Presidentes” han sido escasos en relación a las previsiones contenidas en la hoja de ruta, dificultando la posibilidad de culminar la primera etapa planteada en dicho Informe para mediados de 2017.

En el ámbito de la Unión Bancaria, los avances de los últimos años parecen haberse estancado en 2016, ya que las cuestiones que se señalaban pendientes en la anterior revisión del Informe siguen estándolo

Unión Bancaria

y se ha avanzado relativamente poco, sin que parezca posible alcanzar el objetivo de lograr la Unión Bancaria a mediados de 2017.

Durante 2016, el BCE, como supervisor único, continuó desarrollando sus tareas de supervisión, aunque se hace necesario priorizar la supervisión preventiva, detectando los problemas en las entidades y aplicando medidas correctivas antes de que se materialicen, sobre todo a la vista de los problemas surgidos en los sistemas financieros de algunos Estados miembros. En cuanto al Mecanismo Único de Resolución, que inició su plena actividad en enero de 2016, se centró en abordar los planes de resolución *ex ante* (resolución preventiva), así como en la identificación de los obstáculos que dificultan los procesos de resolución, además de abordar resoluciones ejecutivas en caso necesario.

También se dieron los pasos necesarios para la constitución formal del Fondo Único de Resolución. A partir de enero, los fondos de resolución nacionales quedaban integrados en este, que recibía desde entonces las contribuciones de las entidades, que se irían mutualizando progresivamente en un fondo común durante un periodo de transición de ocho años, hasta su constitución total. La dotación final del fondo parece escasa (55.000 millones de euros) para poder hacer frente a los retos de la Unión Bancaria en el ámbito de la resolución y reestructuración de entidades.

Además, a partir de 2016, se puso en marcha, de forma transitoria hasta la constitución total del fondo, un mecanismo puente por el que cada Estado miembro suscribe un acuerdo de préstamo armonizado con la Junta Única de Resolución y pone a su disposición una línea de crédito individual para respaldar su propio compartimento nacional del Fondo Único de Resolución. Sin embargo, el funcionamiento efectivo del Fondo sigue estando pendiente de la definición de algún mecanismo común efectivo de protección presupuestaria, "*backstop fiscal*". Los Estados miembros han acordado su existencia y se han comprometido de forma explícita a su creación, pero hasta el momento no han logrado avanzar en la definición y características del mismo.

En cuanto al Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, no se constata un avance, ya que la propuesta de un Plan de Acción realizada por la Comisión Europea a finales de 2015 no ha logrado prosperar. La mutualización es el principal escollo que está impidiendo llegar a un acuerdo en este ámbito. La postura alemana es bastante crítica al respecto, principalmente porque supone asumir un grado de mutualización en un contexto en el que los riesgos no son iguales entre los sistemas financieros de los distintos países.

En 2016 sí se ha dado un impulso a la Unión del Mercado de Capitales con el objetivo de garantizar un acceso a la financiación más fácil para las empresas y apoyar

*Unión del Mercado
de Capitales*

la inversión en la economía real. Como continuidad del Plan de Acción presentado por la Comisión en 2015, en abril de 2016 se hizo un balance de situación que puso

de manifiesto el avance en algunas de las medidas planteadas y que instó al Consejo Europeo en junio a realizar avances rápidos para generar impacto cuanto antes.

En septiembre de 2016, la Comisión Europea presentó un Plan en el que manifestaba un impulso decidido en favor de la Unión del Mercado de Capitales, que permitiese a su vez desarrollar en su totalidad el Plan de Inversiones para Europa. El objetivo es completarlo para 2019.

A lo largo de 2016 tampoco se avanzó en el logro de un marco presupuestario integrado, a pesar de que la falta de una unión fiscal constituye una de las principales deficiencias en el diseño de la UEM y una de las principales razones de la profundidad y persistencia de la crisis en Europa. 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. El único desarrollo en este ámbito fue la puesta en marcha del Consejo Fiscal Europeo Independiente.

*Marco presupuestario
integrado*

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. En este sentido, y en relación a la puesta en marcha de los Consejos Nacionales de Productividad, el CES considera, como ya hizo en informes anteriores, que los factores que influyen en la competitividad, entre los que se encuentran los salarios, sean abordados en el marco del diálogo social, tanto europeo como nacional.

*Marco integrado de
la política económica
y social*

Por otro lado, el CES valora positivamente la puesta en marcha del Pilar Social Europeo de Derechos Sociales, si bien considera que son muchas las cuestiones y dudas que plantea en términos de aplicación, evaluación y sobre el papel del ámbito social. A este respecto, este Consejo 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.

En cuanto a los desequilibrios externos, la Comisión constata que los déficits por cuenta corriente insostenibles han sido eliminados en casi todos los Estados miembros, mientras que los superávits por cuenta corriente excesivos siguen avanzando, lo que, según el CES, pone de manifiesto el escaso efecto y el evidente tratamiento desigual que parecen tener las recomendaciones comunitarias realizadas en este ámbito de coordinación de políticas económicas.

*Procedimiento de desequilibrio
macroeconómico reforzado
y coordinación de políticas
económicas*

Respecto a la corrección de los desequilibrios internos, los niveles de deuda pública siguen siendo uno de los principales desequilibrios en muchos Estados miembros y constituye uno de los mayores escollos para poder avanzar en el establecimiento de un marco presupuestario integrado. Además, el desapalancamiento de la deuda privada lleva un ritmo lento y desigual, a lo que tampoco contribuye el bajo crecimiento nominal de las economías. En cuanto a la evolución de los desequilibrios sociales, se observa que los mercados laborales continúan su recuperación en la mayor parte de los Estados miembros, pero persisten las dificultades sociales, principalmente en los países más afectados por la crisis financiera y la deuda.

Los nuevos mecanismos de gobernanza económica planteados durante la crisis han venido provocando 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 (Semestre Europeo). Existe consenso entre los interlocutores sociales en afirmar que, a pesar de la mejora progresiva de su implicación en las etapas clave del proceso del Semestre Europeo, resulta necesario reforzar aún más su plena participación tanto a nivel comunitario y, sobre todo, nacional. En este último plano, el refuerzo de su participación resulta indispensable en todo el proceso.

Los avances han sido también escasos en la implementación de medidas o actuaciones concretas en el ámbito de la responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional. Únicamente se puede señalar que continúa el debate de la propuesta legislativa de la Comisión Europea referida al establecimiento de una representación unificada de la zona euro en el FMI.

Principales retos para la gobernanza económica de la Unión Europea

Desafíos actuales para la construcción política e institucional

Desde la aprobación del anterior informe del CES continúan las contradicciones de la arquitectura institucional de la Unión Europea que ya se venían observando en los anteriores Informes, como consecuencia, principalmente, de la insuficiente construcción política e institucional.

Las disfunciones institucionales, puestas de manifiesto sobre todo durante la crisis, han generado una cierta pérdida de legitimidad de las instituciones comunitarias; un déficit democrático, que supone un riesgo para la viabilidad del proyecto europeo

en sí mismo, y que ha trascendido a la ciudadanía en forma de desafección de esta hacia Europa, e incluso de crisis de “identidad colectiva europea”, y una pérdida de peso específico de la Unión como región, más allá de las presencias nacionales, en la escena internacional.

Además, el sistema decisorio comunitario parece funcionar desde una lógica intergubernamental, lo que provoca que los Estados miembros ostenten, por lo general, un mayor protagonismo que las instituciones europeas en la toma de decisiones comunitarias de relevancia

Estas circunstancias propician que la Unión Europea se enfrente a dificultades para tomar decisiones operativas e inmediatas ante situaciones acuciantes y que requieran de respuestas efectivas. De hecho, la Unión Europea se muestra desbordada, y más, cuando los problemas a resolver se presentan con una complejidad acrecentada por las diferentes posiciones de los Estados miembros.

Y es que Europa está atravesando por una situación política muy delicada. Todo un conjunto de acontecimientos ocurridos durante los últimos tiempos ha puesto de relieve la debilidad de fondo que atenaza a la Unión Europea como organización supranacional. En relación con su sistema institucional, la profundidad de la crisis y la gravedad de los acontecimientos que posteriormente han tenido lugar, han puesto de manifiesto, sobre todo, la insuficiencia de la reforma institucional operada por el Tratado de Lisboa.

Se ha constatado también una cierta falta de liderazgo político, económico y social de la Unión Europea, sustituida por la presión de los Estados miembros, que incluso está provocando una fragmentación política de la Unión.

Por todo lo anterior, sigue vigente la necesidad de impulsar una unión política, democrática y a la vez legítima, que sea algo más que una unión de numerosas normas para supervisar, entre otros extremos, el correcto funcionamiento de los mercados, el sistema financiero y los presupuestos. Ello ha de pasar necesariamente por que se apueste por un mayor grado de integración.

Además, sería conveniente que dicho impulso, en cierto modo “refundacional”, tuviera lugar durante 2017, año en el que se conmemora el sesenta aniversario de los Tratados de Roma, que dieron origen a la actual Unión Europea con la idea de un futuro común y próspero para los países europeos y para sus ciudadanos. No obstante, hay que señalar que todavía queda un largo camino por recorrer en este terreno a la vista del actual panorama institucional y político comunitario.

Un ejemplo de la dificultad en la toma de decisiones es la gestión de la crisis de refugiados. La llegada masiva de refugiados a la Unión Europea junto con la ineficacia del Sistema Europeo Común de Asilo ha dado pie a que muchos países europeos, en lugar de actuar de manera uniforme y coordinada, hayan optado por actuar en función de sus respectivos intereses, aumentando las restricciones en el acceso a sus

*Crisis de refugiados
y asilo*

territorios, o estableciendo diferencias en el acceso al mercado laboral. Por lo que sigue siendo necesario avanzar hacia un Sistema Europeo Común de Asilo realmente efectivo y alcanzar una política de asilo plenamente eficiente, justa y humana, con compromisos vinculantes para los Estados miembros, que funcione eficazmente tanto en tiempos de calma como en épocas de alta presión migratoria.

Asimismo, resultaría necesaria una actuación coordinada ante el reto que supone la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Tras el referéndum del 23 de junio

El referéndum británico (brexit)

de 2016 en el que los ciudadanos británicos decidieron mayoritariamente la salida del Reino Unido de la Unión Europea, se abrió un periodo de gran incertidumbre sobre el proceso de salida, iniciado con la activación del artículo 50 del Tratado de la Unión, pero también sobre el futuro de las relaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea.

Desde el momento en que se dio a conocer el resultado del referéndum, la Unión Europea manifestó su preocupación e inquietud por la salida de uno de los Estados miembros que la forman y las consecuencias que ello pueda tener para el conjunto de la Unión. Más allá de estas consecuencias inevitables, es necesario garantizar que el proceso se desarrolle en un marco de transparencia y reciprocidad con el objetivo de reducir la incertidumbre tanto a medio como a largo plazo durante los años que dure el proceso, que se prevé largo y complejo. En cualquier caso, el pragmatismo y no los intereses particulares deben prevalecer durante la fase de negociación con el fin de no alargar el proceso en exceso ni provocar conflictos innecesarios que dificulten alcanzar un acuerdo.

Conclusión final

A la luz de lo recogido a lo largo del presente informe y dada la necesidad de afianzar la confianza en el proyecto europeo, el CES considera prioritario continuar avanzando en la gobernanza económica de la Unión Europea. Para ello se considera necesario que desde las instituciones comunitarias se hagan propuestas y se desarrollen actuaciones, programas e iniciativas que vayan más allá de la necesaria mejora de la gobernanza económica y que subrayen su compromiso ineludible con el desarrollo de un proyecto de futuro para la Unión Europea adecuado a los tiempos actuales y a la posición de Europa en las nuevas circunstancias globales. Proyecto en el que la responsabilidad de todas las instituciones y agentes sociales, así como de los propios ciudadanos europeos, contribuya a la permanente mejora de los procedimientos democráticos contemplados en los Tratados y a reforzar el modelo europeo basado en una economía social de mercado.

INFORME ANUAL SOBRE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

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

- Presidente:** José María Algora Jiménez (grupo tercero, CEPES)
- Vicepresidente:** Dionís Oña Martín (grupo primero, UGT)
- Grupo primero:** Luis Burgos Díaz (CIG)
Salce Elvira Gómez (CCOO)
José Manuel Morán Criado (UGT)
Cecilia Sanz Fernández (CCOO)
Dionisio Valverde Pozo (UGT)
Iñaki Zabaleta Aramendia (ELA-STV)
- Grupo segundo:** Bernardo Aguilera Sánchez-Garrido (CEOE-CEPYME)
Jorge de Saja González (CEOE-CEPYME)
Miguel Garrido de la Cierva (CEOE-CEPYME)
Javier López Mora (CEOE-CEPYME)
Joan Pujol Segarra (CEOE-CEPYME)
Álvaro Schweinfurth Enciso (CEOE-CEPYME)
- Grupo tercero:** Juan José Álvarez Alcalde (ASAJA)
Manuel Jesús Lagares Calvo (Expertos)
Miguel Martínez Cuadrado (OCU)
Javier Ojeda González-Posada (APROMAR)
José Andrés Sánchez Pedroche (Expertos)
- Suplentes:** Jorge Aragón Medina (CCOO)
Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME)
José María Goerlich Peset (Expertos)
Antonio González González (UGT)
Juan Llovet Verdugo (Expertos)
Josefa Martínez Riaza (UGT)
Eduardo Navarro Villarreal (COAG)
Juan Antonio Pedreño Frutos (CEPES)
Antonia Ramos Yuste (UGT)
Ana Sánchez Navarro (CCOO)
José Antonio Suárez-Llanos Rodríguez (ARVI)
- Coordinadores de los grupos:** Jorge Aragón Medina (grupo primero, CCOO)
Ana Esperanza Beltrán Blázquez (grupo segundo, CEOE-CEPYME)
Eduardo Navarro Villarreal (grupo tercero, COAG)
Dionís Oña Martín (grupo primero, UGT)

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

Relación de comparecientes ante la comisión de trabajo:

Luis Planas (secretario general del Comité Económico y Social Europeo)

Santiago Carbo Valverde (catedrático de Economía y Finanzas de la Bangor University)

Equipo técnico del área de estudios y análisis:

Inmaculada Ordiales Hurtado (coordinadora)

Emma Cerviño Cuerva

Marta Galiano Sevilla

Ana Hernández Rodríguez

Manuel José Núñez Mateo



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA



9 788481 883688