

03|2019

INFORME LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

INFORME ANUAL

CES
▶▶▶



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

NÚMERO 03|2019

COLECCIÓN INFORMES

INFORME 03|2019
LA GOBERNANZA
ECONÓMICA DE
LA UNIÓN EUROPEA

INFORME ANUAL

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 772-2019

Colección Informes

Número 03/2019

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, mayo 2019

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 24 de abril de 2019.

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: 978-84-8188-383-1

D.L.: M-16983-2019

Imprime

Industria Gráfica Mafra, S.L.

Sesión ordinaria del Pleno de 24 de abril de 2019

INFORME 03|2019 LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

INFORME ANUAL



ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. CONTEXTO ACTUAL DE LA UNIÓN EUROPEA	13
CAPÍTULO II. INTEGRACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA: AVANCES Y RETOS	23
1. INTEGRACIÓN FINANCIERA	27
2. INTEGRACIÓN PRESUPUESTARIA Y FISCAL	35
3. LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA	40
4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO	44
CAPÍTULO III. LA UNIÓN EUROPEA ANTE LOS DESAFÍOS GLOBALES	52
1. DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN. ESTRATEGIA INDUSTRIAL	53
2. CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA	59
3. GLOBALIZACIÓN: COMERCIO E INVERSIÓN	63
4. RETO DEMOGRÁFICO E INMIGRACIÓN	67
CAPÍTULO IV. PROPUESTAS PARA SEGUIR AVANZANDO EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA	71

INTRODUCCIÓN

A pesar de las dificultades, la Unión Europea ha logrado superar la crisis económica más grave de las últimas décadas, hito de gran trascendencia si tenemos en cuenta que en el momento más álgido de aquella, año 2012, llegó incluso a plantearse la posibilidad de una ruptura o fragmentación de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Desde entonces, y ante las debilidades que presentaba el proyecto de la UEM, el CES consideró la necesidad de emprender informes anuales sobre el estado de la gobernanza económica de la Unión. En ellos, este Consejo ha venido formulando propuestas consensuadas sobre la construcción comunitaria del sistema de gobernanza, con el fin último, de respaldar la integración política, social y económica de Europa.

Superada la crisis económica, y teniendo en el horizonte próximo la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo el próximo mes de mayo, la Unión Europea se encuentra ante otro momento de gran importancia que, en el ámbito interno, viene marcado por la salida del Reino Unido y el surgimiento de populismos y nacionalismos identitarios y excluyentes.

Dado este contexto, el presente *Informe anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea* se plantea bajo otro prisma. En este sexto informe, el CES ha considerado conveniente expresar su opinión sobre la situación actual del proyecto europeo así como hacia dónde debería dirigirse. Una reflexión, en última instancia, sobre el futuro de Europa, a partir de sus fortalezas, debilidades y los desafíos globales a los que se enfrenta.

Como es sabido, la crisis dejó al descubierto fallos del proyecto de la UEM y agudizó los desequilibrios en algunos Estados miembros, dificultando el logro de una mayor convergencia económica y social. Con todo, el periodo de recuperación ha permitido avanzar en el diseño institucional del euro, como ha ido constatando este Consejo a lo largo de sus sucesivos informes, aunque de manera todavía insuficiente para completar su construcción y asegurar que la zona euro pueda hacer frente de manera exitosa a las nuevas perturbaciones que puedan surgir.

A este respecto, conviene destacar que, desde la perspectiva económica, el momento actual viene marcado por un crecimiento más débil, un escaso empuje de la formación bruta de capital —afectada por las incertidumbres que existen alrededor de la salida del Reino Unido de la Unión Europea y por las tensiones comerciales del panorama internacional— y por la persistencia y asimetría de los problemas en los mercados de trabajo y el incremento de las desigualdades sociales.

Uno de los grandes retos en el ámbito de la gobernanza económica, de hecho, sigue siendo la necesidad de asumir la convergencia real como propia del proceso de integración comunitaria, entendida esta convergencia económica y social, como el avance generalizado hacia un alto nivel de vida y un nivel de renta comparable, lo que resulta clave para lograr la cohesión económica, social y territorial, así como un crecimiento equilibrado y sostenido con estabilidad de precios y pleno empleo.

A todo ello se añade la necesidad de gobernar adecuadamente los desafíos globales a los que se enfrenta la Unión Europea y que, además, exigen respuestas de largo plazo. Una tarea nada fácil si tenemos en cuenta que se trata de cuestiones tan importantes como: el reequilibrio de fuerzas geopolíticas y económicas en un contexto marcado por los avances tecnológicos, la creciente digitalización, y el desigual tamaño de los mercados interiores; la necesidad de abordar el reto de la transición energética y del cambio climático; los cambios que se están produciendo a raíz de la globalización hacia un acortamiento y regionalización de las cadenas de valor y la debilidad del multilateralismo; además de los relacionados con la demografía y las migraciones.

Los retos internos y los desafíos globales a los que se enfrenta Europa son de gran calado, pero no mayores que los de otros momentos trascendentales de periodos pasados en los que la Unión Europea dio buena muestra de unidad y fortaleza. La situación actual representa una ocasión más para que la Unión Europea salga refortalecida.

El CES es consciente de que, para ello, se requieren avances decididos en su gobernanza económica y en el proyecto europeo en su conjunto. Además, es importante que las tensiones que actualmente rodean a este proyecto no ensombrezcan el balance positivo del proceso de integración comunitaria, relacionado con un mayor crecimiento de las economías y el empleo y con el impulso de los países de menor renta.

En el presente informe este Consejo quiere poner de manifiesto, una vez más, su compromiso con el desarrollo de un proyecto de futuro para Europa. Una apuesta por «más y mejor Europa», a partir de un modelo económico y social sustentado en la solidaridad, la responsabilidad, la competitividad, la democracia y el bienestar social que, además, ahora cuenta con la confianza creciente de los ciudadanos europeos.

CAPÍTULO I
CONTEXTO ACTUAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea se enfrenta a varias tendencias geopolíticas que, aun constituyendo un riesgo, representan una oportunidad para que la Unión ejerza un liderazgo político efectivo en el plano internacional.

Si bien en el ámbito interno el desafío actual más importante es la salida del Reino Unido en un contexto, además, de cambio de ciclo político ante las próximas elecciones europeas, también hay riesgos latentes a nivel externo que requieren una respuesta conjunta desde la Unión. Entre ellos, el debilitamiento general del eje Atlántico en favor del Pacífico, con las relaciones con Estados Unidos de fondo y el auge de China como potencia económica; las relaciones entre Occidente y Oriente, en concreto, la difícil relación con Rusia desde el punto de vista político y económico, dando lugar al veto ruso; el deterioro de la frontera sur de la Unión Europea o las turbulencias en Oriente Medio; además de la amenaza terrorista o la proliferación de ciberataques.

En un contexto de cambio demográfico y debilidad de los mercados europeos que se enfrentan a la competitividad del resto del mundo, es necesario apostar por una mayor presencia de la Unión Europea en la esfera internacional, garantizando que los objetivos económicos y políticos de la Unión sean coherentes con las políticas impulsadas a nivel global. Pero aún más, el escenario de fragilidad en el orden internacional establecido supone una oportunidad para que la Unión Europea desempeñe un papel más activo, desde el ámbito supranacional, que le permita actuar de forma coordinada y coherente en los foros internacionales.

Además, en el actual contexto de globalización, la Unión Europea debe ser capaz de dar respuesta a la necesidad de gobernar, configurar y gestionar eficazmente este proceso de acuerdo con sus elementos identitarios, el respeto a los derechos de los ciudadanos y empresas en igualdad de condiciones, el fomento de una economía de mercado competitiva y respetuosa con los derechos sociolaborales y medioambientales, y orientada a garantizar el bienestar de los individuos, todo ello sobre la base del modelo económico y social europeo y su marco regulatorio.

Además, la propia Unión Europea tiene problemas internos, que hay que abordar para poder apoyar un liderazgo internacional efectivo. A modo de ejemplo, sigue sin lograrse un acuerdo en el seno del Consejo sobre el papel

*Superar las
limitaciones
institucionales de la
Unión Europea*

preeminente que debería tener la Unión Europea en el Fondo Monetario Internacional frente al de los Estados miembros.

Tras las elecciones europeas, se producirá la renovación de las principales instituciones comunitarias. Puede ser el momento de corregir las deficiencias institucionales detectadas, que revelan las limitaciones de la Unión Europea como organización supranacional, de las que el CES ha venido dando cuenta en sucesivos informes que, en última instancia, tienen que ver con la insuficiente construcción política e institucional y la percepción de un déficit democrático por parte de algunos sectores.

Frente a las instituciones europeas, el Consejo Europeo y, en última instancia los Estados miembros, han tenido un protagonismo creciente en la toma de decisiones comunitarias de relevancia, primando los intereses nacionales sobre el interés general de la Unión Europea y provocando, incluso, su fragmentación política, lo que dificulta la construcción del proyecto europeo.

En todo caso, esta fragmentación se refleja en los resultados de los procesos electorales en los distintos Estados miembros y que, en algunos de ellos han tenido como resultado una presencia creciente de partidos antieuropeístas¹, que han llegado a alegar la pérdida de soberanía nacional frente a la Unión Europea como impedimento para un mayor progreso.

A ello se une, además, el peso de los populismos, fuerzas políticas y sociales muy críticas con la construcción europea, que pueden poner en riesgo la estabilidad política y la cohesión social en Europa. Este fenómeno surgió como rechazo a la controvertida gestión comunitaria en la salida de la crisis y la insuficiencia de respuestas a los graves efectos que había provocado en términos económicos y sociales sobre amplios sectores de la población. Precisamente, las decisiones adoptadas en aquel momento habían obviado el modelo social europeo, primando la sostenibilidad presupuestaria por encima de todo. En la práctica, las medidas adoptadas en la salida de la crisis aumentaron la fragmentación entre los propios Estados miembros, entre los del Norte y del Sur, acreedores y deudores en la salida de la crisis, a lo que se añadieron las fricciones políticas entre los del Este y del Oeste, relacionadas con los celos sobre su soberanía nacional junto a las discrepancias en la gestión de la crisis de asilo y refugio².

El mayor exponente de esta situación es el *brexít*. La salida del Reino Unido de la Unión

La incertidumbre en torno al brexít

Europea plantea un desafío sin precedentes en el proceso de integración europeo. Desde que se comunicó oficialmente la retirada, los dos últimos años se han caracterizado por una

NOTAS

- 1 Tras sus citas electorales, la incertidumbre respecto a la presencia de estos partidos antieuropeístas se ha diluido en algunos países como Francia, Holanda y Alemania, mientras que los resultados obtenidos en otros como Austria, Italia y Hungría obligan a mantener cierta cautela.
- 2 Esto provocó incluso que algunos Estados miembros se agruparan defendiendo su postura respecto a estas cuestiones, en lo que se conoce como el Grupo de Visegrado, del que forman parte: Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia.

gran incertidumbre sobre cómo abordar el proceso, cómo gestionar la salida y sobre el alcance de la negociación.

A finales de 2018 se logró un acuerdo de salida entre la Unión Europea y el Reino Unido, pero la ratificación del mismo por parte del Parlamento británico hasta el momento no se ha producido³. La primera ministra de Reino Unido solicitó el 20 de marzo a la Unión Europea una ampliación de plazo para la negociación. El Consejo Europeo celebrado a continuación ofreció dos posibilidades: un plazo corto, que requería la aprobación del acuerdo en el Parlamento británico antes del 29 de marzo, y que no se logró, o la posibilidad de solicitar antes del 12 de abril un nuevo plazo hasta el 30 de junio, opción por la que finalmente se decantó el gobierno británico. El Consejo Europeo celebrado el 10 de abril concedió un nuevo plazo, hasta el 31 de octubre, periodo durante el cual el Reino Unido debería ratificar el acuerdo de salida⁴.

La composición del Parlamento Europeo sería una de las consecuencias de la salida del Reino Unido. De los actuales 751 eurodiputados se pasaría a 705, ya que de los 73 escaños británicos, solo 27 se distribuirían entre el resto de Estados miembros. E igualmente ocurriría con la negociación del primer Marco Financiero Plurianual sin los británicos, dado que Reino Unido es un contribuyente neto.

Pero no son ni mucho menos las únicas. No hay duda de que las consecuencias más negativas serán para Reino Unido, pero la Unión Europea también se verá afectada de forma importante: verá disminuido su peso en el mundo, tanto en términos demográficos, económicos y políticos y su población pasará de representar el 7,0 por 100 mundial al 6,1 por 100. Pierde a la segunda potencia económica de la Unión Europea y quinta potencia mundial, 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.

Ante las diversas posiciones del gobierno británico y su Parlamento, la Unión Europea ha mostrado una postura clara y cohesionada desde el primer momento. El *brexit* es un reto enorme que ha exigido una actuación coordinada entre los Estados miembros, los cuales han defendido una postura única, fuerte y sin fisuras. Han sabido y podido hacer valer su liderazgo y posición común frente al Reino Unido que, por su parte, ha renunciado a muchos de sus planteamientos iniciales.

Más allá de la decisión final que se tome, 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 en un «acuerdo de relaciones futuras» para evitar la diversidad de interpretaciones que pudieran darse sobre los mismos. El proceso está siendo largo y complejo, y se debe insistir en que la negociación se

3 Inicialmente, la fecha de la salida de Reino Unido había quedado fijada para el 29 de marzo de 2019. En todo caso, como sentenció el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Reino Unido tiene la posibilidad de revocar unilateralmente el artículo 50 en tanto no entré en vigor el acuerdo de retirada.

4 Reunión Extraordinaria del Consejo Europeo (artículo 50). Conclusiones, 10 de abril de 2019.

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 en que se desarrolle el proceso de negociación y la aplicación de los acuerdos alcanzados.

Desaceleración en el proceso de recuperación

En todo caso, el contexto de incertidumbre sobre el proyecto europeo, con el *brexit* a la cabeza, y las tensiones geopolíticas señaladas han condicionado la evolución económica más reciente de la Unión Europea.

En los últimos cinco años, la Unión Europea ha logrado salir de la crisis económica e iniciar una recuperación alentada por la mayor confianza de los agentes económicos, la política monetaria expansiva del BCE, una política presupuestaria ligeramente expansiva y la progresiva recuperación del mercado de trabajo, con creación de empleo aunque, todavía, con un crecimiento débil de los salarios.

No obstante, esta recuperación, que alcanzó su máximo en 2017 con un crecimiento del 2,4 por 100 tanto en la Unión Europea como en la zona euro, se vio frenada en 2018 por la ralentización del comercio mundial en un contexto de tensiones comerciales, por la incertidumbre asociada al *brexit* y por los efectos coyunturales en algunos Estados miembros grandes, cuyo ritmo de crecimiento se ha visto frenado condicionando la evolución del área en su conjunto. Entre estos últimos, caben destacar las tensiones sociales en Francia, la incertidumbre en materia de política económica y, especialmente, presupuestaria en Italia, o la ralentización de la producción industrial alemana.

Así, el crecimiento del PIB tanto en la zona euro como en la Unión Europea en 2018 fue del 1,9 por 100, desacelerando su ritmo de avance y reflejando la fragilidad de una recuperación que se creía sólida. Y ello, en un contexto en el que la política monetaria del BCE viene mostrando signos de agotamiento y en el que la política fiscal sigue sin contar con capacidad presupuestaria propia suficiente; esto último, sin perjuicio del impulso que el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (Plan Juncker) logró ejercer sobre la formación bruta de capital en la Unión Europea, a pesar de su escasa dimensión, su elevada concentración geográfica y las dudas sobre el respeto al principio de adicionalidad⁵.

Además, se mantiene la disparidad entre los distintos Estados miembros, que responde a un impacto distinto de la crisis económica y que la recuperación no consiguió revertir en su totalidad. Existen diferencias sustanciales en relación con el empleo, las condiciones del mismo, el desempleo juvenil y de larga duración, la segmentación de los mercados de trabajo o los niveles de pobreza entre la población ocupada. Pero aún

5 Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, *Informe especial 03/2019 sobre el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas: Medidas necesarias para garantizar el pleno éxito del FEIE*. El Principio de Adicionalidad está acuñado como uno de los principios rectores del funcionamiento de los Fondos Estructurales (junto al de Concentración, Programación y Cooperación) y hace referencia a la financiación de 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.

más, la crisis provocó un incremento de las desigualdades entre distintos sectores de la sociedad en muchos Estados miembros, siendo necesario recuperar la convergencia real para reducir las consecuencias sociales de la misma. Cabe recordar que mejorar la convergencia real resulta clave para lograr la cohesión económica, social y territorial, así como para garantizar un crecimiento sostenible, inclusivo y generador de empleo.

La búsqueda de respuestas a escala europea ante los desafíos actuales, internos y globales, se ha plasmado en distintas hojas de ruta propuestas por la Comisión en los últimos años, que han recogido iniciativas específicas en diversos ámbitos sobre los que avanzar en la construcción europea. Algunas de ellas no han conseguido el consenso suficiente para desarrollarlas en los plazos establecidos inicialmente y aunque se han alcanzado logros sustanciales, impensables hace una década como, por ejemplo, en el ámbito de la Unión Bancaria, la sensación es que se ha avanzado menos de lo que hubiera sido deseable.

*Iniciativas adoptadas:
balance de la
Comisión Juncker*

Para intentar superar la falta de acuerdos y tratar de acelerar el logro de los objetivos, en 2017, el Consejo Europeo planteó un nuevo instrumento, la «Agenda de los Dirigentes», que recogía las prioridades que debían guiar la acción de la Unión Europea hasta las elecciones y establecía un método de trabajo diferente, consistente en elevar las cuestiones más complejas al Consejo Europeo y debatirlas de forma informal, resolviéndolas directamente. El objetivo era conocer las posturas de los Estados miembros y medir la posibilidad de alcanzar acuerdos antes del desarrollo de los trabajos. Bajo este nuevo método se han discutido cuestiones como la reforma de la zona euro, la crisis migratoria, la seguridad interna, el comercio o la futura financiación de la Unión Europea.

Respecto a las reformas a corto plazo, se buscaba acelerar el ritmo para aprobar e implementar las propuestas legislativas pendientes relativas a las diez grandes prioridades estratégicas que la Comisión Europea había presentado en 2014⁶. Como balance, la propia Comisión ha señalado que, de todas las propuestas legislativas que se comprometió a elaborar⁷, ha logrado acuerdos sobre el 50 por 100 de las mismas, otro 20 por 100 de las propuestas están pendientes de materialización legislativa, y en el resto se podría avanzar con un compromiso político de todas las instituciones comunitarias⁸. Para 2019, además, se establecieron tres líneas de actuación: alcanzar un acuerdo rápido sobre las propuestas legislativas presentadas, adoptar un número

6 Comisión Europea, *Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea*, J. C. Juncker, 15 de julio de 2014.

7 En relación con la mejor protección y seguridad de los ciudadanos, la reforma y el desarrollo de la política migratoria, el nuevo impulso al empleo, el crecimiento y la inversión, la atención a la dimensión social, el compromiso para implantar un mercado único digital conectado, la Unión por la energía y el cambio climático o el desarrollo de la legitimidad democrática de la Unión Europea.

8 J. C. Juncker, *Discurso anual sobre el Estado de la Unión*, celebrado el 12 de septiembre de 2018.

limitado de nuevas iniciativas para hacer frente a los retos pendientes y presentar distintas iniciativas con perspectiva de futuro para una Unión de 27 Estados miembros, que consoliden las bases de una Europa fuerte, unida y soberana.

En el nuevo ciclo político que resulte de las elecciones se deberá aprobar, además, el próximo marco presupuestario plurianual. El debate está muy condicionado por dos factores que tensionan las cuentas públicas europeas. Por un lado, la salida del Reino Unido plantea una merma de ingresos netos y, por otro, los nuevos retos y prioridades definidos por la Comisión requerirían nuevas dotaciones presupuestarias o buscar nuevas fuentes de recursos propios, puesto que de no ser así, la dotación presupuestaria actual deberá repartirse entre esas nuevas iniciativas. Entre ellas destacan nuevas políticas para revertir la tendencia a la divergencia económica y social, para fortalecer la política de defensa europea y la gestión de fronteras, para incentivar reformas estructurales en los Estados miembros, para avanzar en la transición energética y la lucha contra el cambio climático y para implantar un mecanismo de estabilización macroeconómica, ambiciones todas ellas que deben acompañarse de nuevas capacidades económicas para lograr una mínima eficacia.

Tras las próximas elecciones, la Unión Europea puede contar con un Parlamento más fragmentado⁹, con la entrada de partidos eurófobos, por lo que resultará necesario impulsar el liderazgo político, económico y social de la Unión, evitando la fragmentación política y recuperar el espíritu de unidad y confianza en el proyecto europeo como objetivo de futuro.

En este sentido, en los últimos años, se ha avivado el debate sobre el futuro de Europa, que ha sido el eje central de gran parte de las reflexiones abordadas en distintos foros e instituciones, tanto en el ámbito comunitario como de los Estados miembros. El planteamiento, una vez superada la crisis, ha sido cómo avanzar hacia una Europa más fuerte, más democrática, más justa y más solidaria, capaz de responder a las inquietudes y demandas de bienestar de sus ciudadanos en un contexto global. Y ello, conscientes de las debilidades y limitaciones del propio proceso de construcción europeo que se han puesto de manifiesto con mayor virulencia en los periodos de recesión y, especialmente, en la reciente crisis económica. Precisamente, han sido los momentos más inciertos a lo largo del proceso de integración los que han provocado la necesidad de buscar respuestas comunes desde la Unión Europea para hacerla más fuerte y han permitido alcanzar un área de prosperidad, bienestar y seguridad conforme, a los valores del modelo europeo y sin comparación a nivel global.

Desde 2015 las instituciones europeas llevan promoviendo amplios debates sobre el futuro de Europa. A modo de ejemplo, cabe señalar el «Informe de los cinco presidentes»

9 De hecho, el Parlamento actual está más polarizado que el de la anterior legislatura. Los partidos tradicionales proeuropeos perdieron terreno en el arco parlamentario en favor de los eurófobos, que habían aumentado su representación en el mismo.

en 2015¹⁰, los documentos de reflexión¹¹ y el Libro Blanco de la Comisión, la Declaración de Roma en 2017¹², y los debates que, desde 2018, se vienen manteniendo en el seno del Parlamento Europeo.

En todos ellos se subraya la voluntad de seguir avanzando en el proyecto europeo, y al mismo tiempo se señalan los retos y desafíos a los que se enfrenta Europa, tanto en el ámbito interno, como en el contexto global. De hecho, la Declaración de Roma resume el compromiso de los firmantes para conseguir una Europa segura y protegida, una Europa próspera y sostenible, una Europa social y una Europa más fuerte en la escena mundial. Incluso se ha contemplado la posibilidad de avanzar en el proceso de integración a varias velocidades o escenarios.

En 2018 se buscó dar un nuevo impulso a las reformas necesarias para el futuro de la Unión Europea. La propuesta del eje franco-alemán con la Declaración de Meseberg¹³ recogía la voluntad política para avanzar en dos horizontes temporales: uno a más corto plazo hasta las elecciones de mayo y otro a medio y largo plazo, durante la próxima legislatura 2019-2024, concretando lo que serían las prioridades de la Unión para el nuevo ciclo político. Frente al liderazgo del eje franco-alemán, algunos Estados miembros se han agrupado bajo la autodenominada «nueva liga hanseática» que busca impregnar la toma de decisiones primando la responsabilidad sobre las finanzas públicas, la estabilidad fiscal o la eficacia del mercado interior¹⁴.

Por otro lado, la reciente firma del Tratado de Aquisgrán firmado entre Francia y Alemania a principios de 2019¹⁵, ha afianzado la cooperación bilateral entre ambos países y el peso del eje franco-alemán en el contexto europeo, señalando su alianza en defensa del multilateralismo y por una Unión Europea fuerte y soberana¹⁶, pero

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

11 Entre mayo y junio de 2017 la Comisión presentó cinco documentos de reflexión como punto de partida para un debate sobre el futuro de la integración europea, dedicados a: la dimensión social de Europa, la globalización, la unión económica y monetaria, la defensa y las finanzas, en los que se recogían ideas y escenarios sobre cómo podría ser Europa en 2025, pero sin propuestas específicas. A ellos hay que sumarle el aprobado en enero de 2019: *Para una Europa sostenible de aquí a 2030*.

12 La Declaración de Roma fue firmada tanto por los líderes de los veintisiete como por los presidentes del Parlamento Europeo y la Comisión Europea. *Declaración de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. La Declaración de Roma*, 25 de marzo de 2017.

13 La Declaración de Meseberg buscaba consolidar el relanzamiento del proyecto europeo sobre la base de la ambición común y compartida franco-alemana. Véase *Meseberg Declaration: Renewing Europe's promises of security and prosperity*, 19 de junio de 2019.

14 La autodenominada «nueva liga hanseática» estaría formada por Holanda, Finlandia, Suecia, Dinamarca, Estonia, Letonia, Lituania, Irlanda, República Checa y Eslovaquia.

15 La canciller alemana Merkel y el presidente francés Macron firmaron en enero de 2019 un Tratado de Cooperación en Aquisgrán, símbolo del europeísmo, coincidiendo con el 56 aniversario del Tratado del Elíseo, suscrito el 22 de enero de 1963 en París por el presidente francés de Gaulle y el canciller alemán Adenauer.

16 Entre las cuestiones que plantea está el desarrollar la vertiente social de la Unión Europea, mejorar su seguridad y defensa, conciliar los intereses de los Estados miembros del Este y el Oeste, avanzar en la reforma del euro, gestionar eficazmente la crisis de asilo y refugio, pilotar con éxito el proceso del *brexit*, preferiblemente, con acuerdo, y potenciar su presencia exterior en un marco geoestratégico complicado.

también, ha planteado un debate sobre el liderazgo de ambos países respecto al resto de Estados miembros, ya que si bien defienden la dimensión europea, anteponen la colaboración previa entre ambos en materias muy relevantes como la política industrial, la investigación e innovación, o el avance en la inteligencia artificial.

En la Cumbre Especial de Sibiu (Rumanía) sobre el futuro de Europa que se celebrará en mayo, previa a las elecciones, los líderes europeos deberán refrendar su

*Perspectivas
de futuro*

compromiso con el proyecto europeo y la hoja de ruta de la Comisión para avanzar hacia una Europa más unida, fuerte y democrática, pero también alcanzar un acuerdo sobre una Agenda Estratégica para los próximos años (2019-2024) que contemple una Unión Europea que trabaje para tratar de solventar los problemas que importan a los ciudadanos, que cuente con una política exterior más consistente, que tenga un sólido marco financiero plurianual post 2020 y que garantice una moneda más fuerte en la escena internacional.

CAPÍTULO II

INTEGRACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA: AVANCES Y RETOS

La integración económica de la Unión Europea parte del objetivo inicial de conseguir un mercado interior, abierto, integrado y competitivo que estimule el crecimiento económico y beneficie a trabajadores, empresarios y consumidores y usuarios. Hace veinticinco años que se puso en marcha y desde entonces se ha avanzado mucho pero, sin embargo, el objetivo de lograr un verdadero mercado interior en la Unión Europea todavía no es una realidad.

Desde su origen, la integración europea buscaba una convergencia hacia un nivel de vida más elevado para todos los europeos, considerando que una manera de alcanzarla era la profundización del mercado interior contando con el apoyo de los fondos europeos.

Dado que la construcción del mercado interior es necesariamente un proceso dinámico, a lo largo de su mandato, la Comisión Juncker ha adoptado nuevas iniciativas para seguir profundizando en el potencial del mercado único y crear nuevas oportunidades. En este sentido se enmarca principalmente la Estrategia para el mercado único de 2015¹⁷, pero también el Paquete de servicios de 2017, que perseguía facilitar la prestación de servicios en la Unión Europea, la Estrategia de Mercado único digital en 2017, los desarrollos relativos a la Unión de los Mercados de Capitales o la Unión de la Energía, relacionados con el impulso de la energía limpia, o la progresiva armonización fiscal.

Pero además esa integración económica necesita asegurar la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, donde la elevada interdependencia de las economías provoca que las decisiones o la evolución económica de cada uno de ellos afecten al resto. En los últimos años, se ha apostado por un mayor grado de coordinación y convergencia de la política económica y social ya que estos ámbitos, decisivos para fortalecer la economía comunitaria, son competencia de los Estados miembros.

*Necesidad de mayor
coordinación de las
políticas económicas
en la Unión Europea*

El CES, en sus sucesivos informes, ha venido abogando por esta necesidad de una mayor coordinación y convergencia en el ámbito de la política económica y social para

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

lograr procesos de crecimiento económico sostenibles y equitativos, eliminando, o reduciendo al menos, las grandes diferencias que en términos de competitividad y cohesión social existen entre los Estados miembros. Ello ha supuesto reforzar 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 el contexto de la crisis se puso en marcha, como instrumento de coordinación de las políticas económicas, el Semestre Europeo que realizaría un análisis y supervisión de la disciplina presupuestaria de los Estados miembros¹⁸ y del grado de compromiso con las políticas de reforma estructural, para proponer orientaciones o recomendaciones de actuación a los Estados miembros.

*El marco de
gobernanza
económica: mejorar
el Semestre Europeo*

En un primer momento, el objetivo de saneamiento y estabilidad fiscal se impuso en el sistema de gobernanza económica de la zona euro. Las exigencias planteadas por las políticas de austeridad en el corto plazo resultaron incompatibles con la recuperación del crecimiento, poniendo de manifiesto las dificultades de la Unión Europea, y aún más de la UEM, para articular políticas macroeconómicas coordinadas tendentes a la estabilización económica y financiera¹⁹.

En todo caso, este sistema de gobernanza ha permitido una coordinación mayor de las políticas en la zona euro que se ha extendido también al resto de la Unión Europea, aunque también ha generado controversia desde el momento en que no está configurado como una institución supranacional, sino como un mecanismo de seguimiento y recomendaciones sobre las políticas económicas de los Estados miembros.

El Semestre ha supuesto una suerte de cesión de soberanía al establecer instrumentos de control de la política económica de los Estados miembros. Y ello, en un contexto en el la situación económica de los Estados miembros es muy dispar, algunos presentan elevados niveles de endeudamiento público y privado y a pesar de la mejora en los mercados de trabajo, las tasas de desempleo continúan elevadas y la participación laboral de las mujeres sigue siendo baja.

De hecho, el seguimiento por parte de cada Estado miembro de las recomendaciones es desigual y se ha planteado la necesidad de reformar el Semestre Europeo de modo que haya una mayor cooperación y diálogo con los Estados miembros para definir las orientaciones-país de política económica, una mayor atención a posibles

18 Grecia se incorporó en 2018 tras finalizar el programa de ajuste macroeconómico.

19 De hecho, el presidente de la Comisión, J. C. Juncker, en su discurso durante la celebración del vigésimo aniversario del euro, en enero de 2019, reconoció ante el Parlamento Europeo que «ha habido muchas críticas a la política de la zona del euro (...) Sí, hubo austeridad irreflexiva (...) Lamento que hayamos dado demasiada importancia a la influencia del Fondo Monetario Internacional». En relación a Grecia igualmente señaló que «de la misma manera, siempre he lamentado la falta de solidaridad que apareció en el momento de la crisis griega. No fuimos suficientemente solidarios con Grecia». Véase Comisión Europea, *Discours par le Président Juncker en plénière du Parlement européen à l'occasion de la séance solennelle pour célébrer le 20^e anniversaire de l'euro*, 15 de enero de 2019.

sinergias y un vínculo más estrecho entre el Semestre Europeo y el planteamiento plurianual de reformas por parte de los Gobiernos nacionales.

En este ámbito, cabe destacar, además, que pese a que la implicación de los interlocutores sociales en el proceso del Semestre Europeo ha ido aumentando en los últimos años, persiste la falta de una participación más activa de los mismos en la coordinación de políticas económicas y en la gobernanza de la Unión Europea. Esta carencia debe resolverse tanto a nivel comunitario como especialmente nacional.

No obstante, los mayores retos para avanzar en la gobernanza económica de la Unión Europea se producen en relación al objetivo de alcanzar una Unión Económica y Monetaria más profunda y más justa. De hecho, la profundización de la UEM ha estado presente en los debates de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea antes citados, que ha servido de revulsivo para progresar en la construcción del proyecto europeo y, sobre todo, para profundizar en la Unión Económica y Monetaria, alejando con ello las dudas que, durante los años de crisis y, en gran medida, por la gestión de la misma, se habían generado sobre el propio proyecto europeo.

*Un paso más
en el proceso de
construcción:
avanzar hacia
la UEM*

La Comisión ha planteado los retos a los que se debe hacer frente para profundizar en la UEM: la persistencia de las divergencias económicas y sociales, la existencia de diferentes fuentes de inestabilidad financiera, los elevados niveles de deuda y la necesidad de incrementar la capacidad de estabilización colectiva y de aumentar la eficiencia y la transparencia de la gobernanza de la UEM.

Para la culminación de la UEM, como ha señalado la Comisión²⁰, es necesario hacer un llamamiento en favor de la unidad, la eficiencia y la rendición de cuentas democrática. Unidad, porque salvo Reino Unido y Dinamarca todos los Estados miembros que no tienen el euro como moneda se han comprometido legalmente a adoptar la moneda única ulteriormente; eficiencia, ya que una UEM más fuerte requiere de una gobernanza más sólida y el uso eficiente de los recursos disponibles; y rendición de cuentas, porque la plena realización de la UEM implica mayor responsabilidad política y mayor transparencia sobre quién decide qué en los distintos niveles.

1. Integración financiera

El grado de integración financiera en la Unión Europea se ha ido recuperando desde los niveles mínimos de 2012 en que había experimentado una caída significativa a consecuencia de la crisis, si bien en los últimos años parece haberse estancado²¹.

20 *Discurso sobre el estado de la Unión 2017 del presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker*, Estrasburgo, 13 de septiembre.

21 BCE, *Financial integration in Europe*, 2018.

A su mejora contribuyó de forma importante la política monetaria expansiva del BCE, pero sobre todo los avances en la Unión Bancaria y la adopción de nuevas medidas regulatorias en el ámbito financiero a escala europea. Se han dado pasos importantes en relación con la regulación y la supervisión, con la aprobación de un código normativo único y la puesta en marcha en 2014 del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), por el que el Banco Central Europeo asumía la función de supervisión prudencial en la zona euro, del Mecanismo Único de Resolución (MUR) en 2015 y del Fondo Único de Resolución en 2016.

Además, la progresiva aplicación de las medidas regulatorias aprobadas junto a las establecidas en los acuerdos de Basilea se ha traducido en una reducción de los riesgos financieros, un aumento del capital bancario, una caída del apalancamiento y una reducción progresiva de los préstamos dudosos.

Sin embargo, desde 2015, la falta de acuerdo en cuestiones clave que alejan la posibilidad de culminar la Unión Bancaria en los plazos previstos, se ha reflejado en un freno a la integración financiera. Aunque la estabilidad financiera de la zona euro se ha reforzado, los mercados financieros continúan fragmentados, lo que limita la capacidad de crecimiento a medio y largo plazo: la distribución de riesgos entre países sigue siendo escasa y todavía existe un fuerte vínculo entre los riesgos asociados al sector bancario y los niveles de deuda soberana nacional que son fuente de inestabilidad y vulnerabilidad. Además, persisten barreras que limitan dicha integración como la existencia de diferencias en los marcos regulatorios, entre otros, en relación a las normas de insolvencia o el tratamiento fiscal de los servicios y productos financieros.

Es imprescindible una mayor integración financiera para garantizar que el sistema pueda resistir crisis futuras, lo que exige un mejor reparto del riesgo y ofrecer más oportunidades de financiación a la economía real a través del mercado de capitales. Todo ello requiere culminar la Unión Bancaria —queda pendiente un sistema de garantía de depósitos común— y avanzar en la Unión del Mercado de Capitales, eliminando las fronteras para la circulación de capital, las inversiones y la financiación entre los distintos miembros de la Unión Europea, tanto más importante en el contexto de la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Como reconoce el Banco Central Europeo, la Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales son, sin ninguna duda, las dos iniciativas de política necesarias para catalizar la integración financiera en la Unión Europea en los próximos años, entendiendo ambos como proyectos complementarios que se refuerzan mutuamente y que pueden lograr avanzar hacia un mercado único de servicios financieros²².

*La Unión Bancaria
como elemento clave
para la integración
financiera*

En su primer informe, en 2012, el CES ya señaló la necesidad de avanzar en el fortalecimiento del marco común de regulación financiera y contar con un entramado regulatorio e institucional federal que garantizase la estabilidad financiera de la zona euro, una autoridad común

22 BCE, *Financial integration in Europe*, 2018.

de supervisión bancaria, un fondo de garantía de depósitos europeo y un mecanismo europeo de gestión de crisis o quiebras bancarias. Parte de estos avances se materializaron desde entonces en la Unión Bancaria como un mecanismo a medio plazo para acabar con la fragmentación financiera y romper el círculo vicioso entre deuda soberana y bancaria en la zona euro.

En un primer momento, se avanzó relativamente rápido para alcanzar un marco razonable de supervisión y resolución bancaria centralizado a nivel europeo, con la aprobación de nuevas regulaciones financieras comunes, plasmadas en el establecimiento de un código normativo único²³ y ampliado posteriormente con nuevas medidas en el paquete bancario²⁴, y la puesta en marcha de los mecanismos únicos de supervisión²⁵ y resolución así como el establecimiento de un fondo de resolución única.

Sin embargo, el camino hacia la Unión Bancaria quedó estancado ante las dificultades para avanzar en algunos temas, principalmente, la definición de un mecanismo de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución, acordado recientemente, y el establecimiento de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, considerado el tercer pilar de la misma y un elemento indispensable para su funcionamiento. Estos permitirían reducir el riesgo país para depositantes e inversores, disociarían el vínculo entre deuda soberana y bancaria y contribuirían a un proceso de integración bancaria europea. Además, otras iniciativas planteadas, como un Tesoro europeo, la propuesta de eurobonos o la figura del Ministro de Economía para la zona euro han quedado relegadas.

Así, siete años después, la Unión Bancaria está incompleta y no puede desempeñar plenamente su papel de mecanismo de absorción de impactos a través de canales privados en una unión económica y monetaria, lo que requiere un equilibrio aceptado por todos los Estados miembros respecto a la reducción de riesgos y a la distribución de los mismos.

De hecho, desde 2016, el CES viene reiterando la falta de voluntad por parte de los Estados miembros para lograr el consenso necesario que permita avanzar, habiéndose superado todas las fechas que la Comisión había previsto en sucesivas hojas de ruta para la culminación de la Unión Bancaria²⁶.

23 Aprobación de nuevas Directivas estableciendo reglas comunes para los requisitos de capital, reestructuración y recapitalización bancaria y esquemas de cobertura de depósitos.

24 El «paquete bancario» incluía medidas destinadas a aumentar la resiliencia de las entidades y propiciar la estabilidad financiera, mejorar la capacidad de los bancos para conceder préstamos y facilitar la actuación de los bancos para conseguir mercados de capitales más profundos y líquidos en la Unión Europea.

25 Una primera evaluación de la implantación y funcionamiento del MUS señaló que se había implantado con éxito, funcionaba bien y había demostrado su eficacia, siendo un elemento fiable y sólido que podría desplegar todo su potencial en el contexto de una Unión Bancaria plena. Véase Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del mecanismo único de supervisión establecido conforme al Reglamento (UE) n° 1024/2013*, COM (2017) 591 final, de 11 de octubre de 2017.

26 Incluso con el objetivo de avanzar más rápidamente y lograr completar la Unión Bancaria a mediados de 2017 se creó, en enero de 2016, un Grupo de trabajo «ad hoc» sobre el fortalecimiento de la Unión Bancaria.

Definición del mecanismo de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución

Cuando se estableció el MUR en 2015, los Estados miembros se comprometieron a desarrollar un mecanismo de protección presupuestaria común «backstop fiscal» para el Fondo Único de Resolución (FUR)²⁷, como instrumento de último recurso que se activaría solo en caso de que los recursos disponibles del FUR fueran insuficientes. Su utilización sería neutral a medio plazo desde el punto de vista presupuestario, ya que las entidades devolverían los fondos públicos utilizados en forma de contribuciones adicionales posteriores al Fondo.

La propuesta de la Comisión más reciente en este sentido era que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) pudiese ser el mecanismo de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución, propuesta que fue compartida por el CES como se recoge en su informe de 2018. Sin embargo, no fue hasta finales de 2018 cuando, en el marco de la Cumbre del euro, se logró el consenso necesario para avanzar en la definición de este mecanismo, asignando dicha función de prestamista de última instancia al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

Este mecanismo de última instancia, dotado con 55.000 millones de euros, se articularía como una línea de crédito condicionada que se activaría de forma casi automática según unas reglas preestablecidas. La condicionalidad tendría que adaptarse atendiendo a la función del mecanismo de protección, teniendo en cuenta que, en el contexto de la Unión Bancaria, se prevén incentivos para que los bancos actúen de manera prudente y apliquen reformas cuando sea necesario a través del código normativo único, la supervisión única y la resolución única. Además, es importante asegurar un proceso de toma de decisiones eficaz que permita un rápido despliegue del mecanismo de protección, en aquellas situaciones de último recurso en las que sea necesario.

Asimismo, la Cumbre del euro planteó la necesidad de definir la cooperación entre el FUR y el MEDE y reforzó el papel del MEDE en el ámbito público, con nuevos instrumentos preventivos más efectivos para frenar situaciones de contagio y proporcionar ayuda financiera a los Estados miembros que lo necesiten. Hacer efectivo lo acordado en la Cumbre del euro requiere la reforma del Tratado del MEDE, que se ha planteado a más tardar para junio de 2019, posibilitando incluso anticipar la función de respaldo fiscal a 2020 en el caso de que se hayan realizado avances suficientes en la reducción de riesgos.

En todo caso, el MEDE no puede llenar completamente el vacío. Es necesario contar con un instrumento fiscal adicional que complemente la política monetaria para lograr la estabilidad macroeconómica tanto a nivel de la zona del euro como en cada uno de sus Estados miembros. Este instrumento, del que se dará cuenta en el ámbito de la integración presupuestaria, permitiría asimismo contener los riesgos, conscientes de

27 No estaría dotado completamente hasta 2024.

que precisamente estos, su distribución y su reducción, son el centro de las reflexiones y debates políticos respecto a las medidas a adoptar en el marco de la Unión Bancaria.

De hecho, el acuerdo respecto al mecanismo de protección presupuestaria para el FUR fue posible tras constatar que se había avanzado en la reducción de riesgos y emitir el Consejo de la Unión Europea una opinión favorable sobre algunas disposiciones específicas pendientes de acuerdo —que formaban parte del paquete bancario— y que continuaban con dicha reducción de riesgos. Actualmente están en fase de negociación entre el Parlamento y el Consejo para su legislación definitiva.

Reducción de riesgos versus mutualización

En este contexto, también a finales de 2018, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo político provisional sobre el paquete bancario propuesto por la Comisión en 2016, orientado a la reducción del riesgo en el sector bancario y al fortalecimiento de la resiliencia de los bancos, y que suponía un paso más para avanzar en el mecanismo de protección común para el FUR. El último informe de la Comisión sobre la reducción de riesgos en el sector bancario de la Unión Europea señalaba una reducción progresiva de los activos dudosos en manos de la banca —la ratio de préstamos dudosos²⁸ en 2018 fue de media el 3,4 por 100 frente al 4,6 por 100 del año anterior—, que si bien era positivo, no debía relajarse ya que este tipo de préstamos seguía representando una dificultad importante para algunos Estados miembros²⁹.

Precisamente, el eje central de los debates en relación a este mecanismo ha sido la discusión entre reducción y distribución de riesgos. Muchas propuestas de la Comisión, entre ellas este mecanismo de respaldo, se han hecho, sobre la base de la confianza entre los Estados miembros, que permitiría mutualizar y reducir riesgos al mismo tiempo. Pero en la práctica, no existe tal confianza y de ahí que esté resultando difícil lograr el consenso en algunas cuestiones. En última instancia, se plantea el debate entre países acreedores y deudores; los primeros quieren reducir los riesgos y después mutualizar los riesgos futuros, mientras que los países deudores alegan la imposibilidad de reducir los riesgos si no hay cierta mutualización paralela³⁰.

En todo caso, como señala el presidente del BCE, compartir y reducir el riesgo son piezas complementarias y no excluyentes³¹, ya que la confianza en que el marco de resolución es efectivo, está respaldado y funciona de manera ágil y eficiente, permite estabilizar el sistema bancario y reducir los riesgos, favoreciendo la integración bancaria en la zona euro.

28 Los préstamos dudosos son préstamos bancarios que están sujetos a devolución con retraso o que tienen pocas probabilidades de ser reembolsados sin que sea necesario vender activos de garantía.

29 España sigue estando algo por encima de esa media (4,1 por 100) y siguen representando un problema importante Grecia (44,9 por 100), Chipre (28,1 por 100), Portugal (11,7 por 100), Italia (10 por 100) o Irlanda (8,5 por 100). Véase Comisión Europea, *First progress report on the reduction of non-performing loans (NPLs)*, 18 de enero de 2018.

30 Real Instituto Elcano, *El futuro de la Unión Europea*, 2018.

31 ECB, M. Dragui, *Risk-reducing and risk-sharing in our Monetary Union*, Speech at the European University Institute, Florencia, 11 de mayo de 2018.

*Sin acuerdo para
crear un Sistema
Europeo de Garantía
de Depósitos*

En este mismo debate sobre los riesgos en una Unión Bancaria, se sitúa uno de los principales escollos para su logro: la falta de acuerdo sobre un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Los otros dos pilares de la Unión Bancaria, la supervisión y la resolución, ya operativos, llevan en la práctica a que las decisiones sobre la activación de la garantía de los depósitos, en caso necesario, se tomen a nivel europeo. La falta de un sistema compartido distorsiona las condiciones de competencia de las entidades en el mercado interior; los sistemas bancarios de cada país compiten en un mercado común pero pagan contribuciones distintas a los fondos de garantía respectivos y, aunque la cuantía por depósito es igual y está garantizada en todos ellos, su aplicación real hace que la efectividad sea distinta según el Estado miembro.

De ahí la necesidad de un sistema de garantía de depósitos a escala europea, en el que participen todos los bancos en igualdad de condiciones y logre romper el círculo vicioso entre los Estados miembros y sus bancos e imponer las mismas reglas de juego a todas las entidades, independientemente de su país de origen. El objetivo es garantizar un sistema de protección fuerte y uniforme.

El CES comparte la necesidad de contar con algún tipo de sistema común de garantía de depósitos europeo, más allá de las normas mínimas que ya existen, con el fin de garantizar que todos los depósitos de la Unión Bancaria estén protegidos con independencia de la entidad en la que estén depositados y su país de procedencia. Ello requiere avanzar de forma decidida en este ámbito y, sobre la base de la propuesta inicial de la Comisión, realizar los cambios y mejoras necesarias para poder alcanzar un acuerdo político en 2018.

Desde 2015, tanto la Comisión como el Parlamento han presentado distintas propuestas, cada vez más sencillas, para lograr un acuerdo pero los debates han puesto de manifiesto que hay opiniones encontradas al respecto. La principal inquietud es la necesidad de garantizar que los bancos sean sólidos por sí solos antes de poder compartir la carga potencial de las quiebras de bancos dentro de la Unión Bancaria, y de ahí que cualquier acuerdo quedaría supeditado a la implementación de medidas de reducción del riesgo en los balances bancarios de los Estados miembros.

A finales de 2018, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin) dejó constancia de la falta de acuerdo a nivel político para avanzar en la definición de un sistema de garantía de depósitos común hasta que se lograra un avance sustancial en la reducción del riesgo. Como se ha señalado anteriormente, el acuerdo sobre algunas medidas pendientes del paquete bancario representa un paso hacia dicha reducción.

De fondo, el problema para alcanzar un acuerdo es de carácter político. De nuevo, los problemas de asunción de los pasivos heredados de los países y los problemas de riesgo moral —falta de confianza— por la posibilidad de que el país «se relaje» ante la expectativa de rescate por parte de la Unión centran los debates. De ahí la necesidad

de reconciliar los objetivos de reducción del riesgo y mutualización, de forma que algunas decisiones solo se podrán abordar políticamente cuando se hayan reducido suficientemente los pasivos heredados de los países —préstamos dudosos y tenencias de deuda pública— y se establezcan mecanismos para reducir el riesgo moral³².

Además, con el objetivo de reducir al máximo los riesgos en el sistema bancario, la Comisión ha venido trabajando en la reducción del volumen de préstamos dudosos dados los problemas y riesgos que representan para el balance de las entidades. Inicialmente, el Ecofin aprobó un plan de acción en 2017³³, constatándose desde entonces una reducción de los ratios de préstamos dudosos tanto en el conjunto de la Unión Europea como en la zona euro y en marzo de 2018 presentó un conjunto de medidas orientadas a la reducción de este tipo de préstamos no productivos que está, actualmente, en fase de negociación.

También se ha avanzado en la posibilidad de crear un nuevo tipo de activos, los títulos respaldados por bonos soberanos, como activos de bajo riesgo para toda el área³⁴. Este sistema permitiría a los bancos reducir su exposición a deudas soberanas concretas y minimizar o diversificar riesgos. Además, la creación de estos títulos no requerirá que los países compartan los riesgos soberanos, ya que cada gobierno seguiría siendo responsable del servicio de su deuda. Esta iniciativa todavía está en fase de preparación por parte de la Comisión.

Por otro lado, en el contexto de lograr la integración financiera en Europa y, más allá de la Unión Bancaria, circunscrita principalmente al área euro, desde 2016 se pretende también avanzar en la Unión del Mercado de Capitales con el objetivo de garantizar un mejor acceso a la financiación para las empresas y apoyar la inversión, aumentando la diversificación de las fuentes de financiación empresarial, y ofreciendo oportunidades de inversión adicionales a los ahorradores. La Unión del Mercado de Capitales, cuyo objetivo inicial se fijó para 2019, era así un elemento adicional para avanzar en la UEM profundizando en el desarrollo del mercado único, pero también en la integración financiera europea al abarcar a todos los Estados miembros y no solo a los de la zona euro.

*El avance en la
Unión del Mercado
de Capitales*

Si bien la libre circulación de capitales entre los Estados miembros de la Unión Europea es un principio cuyo origen se remonta a los Tratados constitutivos y resulta fundamental para el adecuado funcionamiento del mercado único, los mercados financieros entre las distintas economías de la Unión no están integrados.

32 P. Moreno, «Completar la Unión Financiera: Acción común versus responsabilidad de país» en *Información Comercial Española*, núm. 903, julio-agosto 2018.

33 Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo, «Plan de acción para hacer frente a los préstamos dudosos en Europa», 11 de julio de 2017.

34 Estos bonos de titulización reagruparían carteras de bonos soberanos de los distintos países de la zona euro en instrumentos con distintos niveles de riesgo que se negociarían en el mercado.

Supone un cambio estructural significativo para el sistema financiero europeo, tradicionalmente dependiente de la financiación bancaria, para dar más peso a otras fuentes de financiación alternativas, como los mercados de capitales, el capital riesgo, la microfinanciación colectiva o el sector de gestión de activos.

Desde la aprobación del plan de acción en 2016 se ha logrado avanzar en algunas cuestiones —aprobación de un marco regulador para las titulizaciones, los folletos de emisión de valores y la reforma de los fondos de capital riesgo³⁵—, constatándose que se había hecho un esfuerzo en aumentar las fuentes de financiación en el proceso gradual de expansión de las empresas y ampliar su accesibilidad en toda la Unión.

Pero todavía quedan propuestas pendientes de discusión que requieren la toma de posición por parte del Consejo y de aprobación legislativa, siendo necesario agilizar el debate en el seno del Parlamento Europeo y el Consejo. Entre las primeras están las propuestas sobre un instrumento europeo de pensiones individuales, un marco prudencial y de supervisión más eficaz para las empresas de servicios de inversión, el mercado transfronterizo de fondos de inversión, el mercado de bonos garantizados, la garantía de mayor seguridad a los inversores en el contexto de las transacciones transfronterizas o las más recientes sobre el mercado de colocaciones privadas y la propuesta de regulación de plataformas de financiación participativa. Y entre las que están pendientes de aprobación legislativa, cabe destacar la regulación de los procedimientos de insolvencias y reestructuraciones empresariales³⁶, cuyo objetivo es la armonización de la legislación en materia de insolvencia, con el fin de dar un tratamiento uniforme y ágil a los procedimientos de resolución de crisis empresariales y de reestructuración dentro de la Unión Europea y ofrecer mayor seguridad jurídica a los inversores transfronterizos.

Además, han surgido nuevos retos, como el desarrollo de un marco normativo común para la innovación financiera y su asociación con las tecnologías digitales —Fintech— y el referido a las finanzas sostenibles³⁷. Pero sin duda, el mayor reto al que actualmente se enfrenta la Unión de los Mercados de Capitales es la salida de la Unión Europea de su mayor centro financiero a causa del *brexit*, que requiere reevaluar la forma en que se podría garantizar el acceso de empresas e inversores a unos mercados de capitales fuertes, dinámicos e integrados, gestionando adecuadamente los riesgos para la estabilidad financiera.

35 Véase Informe CES 2/2018, *La gobernanza económica de la Unión Europea 2018*.

36 El objetivo es el establecimiento a nivel europeo de unos mecanismos que permitan detectar a tiempo una situación de crisis en una empresa, analizar su realidad económica y facilitar a aquellas empresas que, aun siendo viables, atraviesen dificultades financieras, el acceso a los marcos de reestructuración preventiva evitando su insolvencia, así como brindar una segunda oportunidad. Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre marcos de reestructuración preventiva, segunda oportunidad y medidas para aumentar la eficacia de los procedimientos de condonación, insolvencia y reestructuración—, por la que se modifica la Directiva 2012/30/UE*, COM (2016) 723 final, de 22 de noviembre de 2016.

37 A. Berges y E. Ontiveros, «De la Unión Bancaria a la Unión de Mercado de Capitales», en *Información Comercial Española*, núm. 902, mayo-junio 2018.

En el marco de la Unión de los Mercados de Capitales, también se incluye la posibilidad de avanzar hacia una supervisión integrada para avanzar hacia la integración financiera. Es más fácil llevar a cabo actividades financieras transfronterizas si esas actividades están reguladas y supervisadas de manera coherente en todos los

*Necesidad de reforzar
la supervisión
integrada*

Estados miembros y porque la integración financiera, pese a sus ventajas, también amplía, en caso de un shock financiero, las vías de contagio entre Estados miembros. Así, una supervisión inadecuada en un Estado miembro puede ser también una fuente de riesgo para los participantes y los consumidores en el mercado financiero de otros Estados miembros.

La idea de una supervisión integrada incluiría todo el sistema europeo de supervisión financiera que, además de los supervisores nacionales, incluye la supervisión microprudencial, desarrollada por las tres Autoridades Europeas de Supervisión, y la supervisión macroprudencial que realiza la Junta Europea de Riesgo Sistémico. Además, en el área euro, el MUS es el responsable de la supervisión de bancos grandes y sistémicos. Para que todos ellos puedan realizar adecuadamente su función, es necesario que operen en un marco de supervisión coherente para toda la Unión, que garantice condiciones de competencia equitativas entre los Estados miembros participantes y no participantes en la Unión Bancaria. En la misma línea, se ha planteado también la creación de un supervisor único europeo de los mercados de capitales, dado que, con algunas excepciones, estos se supervisan a nivel nacional.

La decisión de Reino Unido de abandonar la Unión Europea afianza el argumento en favor de una supervisión más integrada dentro de la UE-27 y una reevaluación de las relaciones de supervisión con terceros países, a fin de garantizar una gestión adecuada de todos los riesgos del sector financiero. De hecho, la Comisión presentó en 2017 una propuesta para reforzar con rapidez el marco de supervisión³⁸ en la que se recogía la necesidad de una mayor convergencia en materia de supervisión entre las distintas autoridades de supervisión (bancaria, valores y mercados y seguros y pensiones), contar con una estructura sólida para la gobernanza y la financiación de las autoridades europeas de supervisión, avanzar en un supervisor único de los mercados de capitales, hacer más eficiente la supervisión macroprudencial, integrar las consideraciones sobre financiación sostenible en la supervisión financiera y adaptar el marco de supervisión para aprovechar el potencial de las tecnologías financieras.

2. Integración presupuestaria y fiscal

Lograr mayores cotas de unidad política exige el incremento sustancial de los recursos que maneja la Unión Europea, es decir, de un aumento de su dimensión presupuestaria, de

38 Comisión Europea, *Reforzar la supervisión integrada para fortalecer la Unión de los Mercados de Capitales y la integración financiera en un entorno cambiante*, COM (2017) 542 final, de 20 de septiembre de 2017.

manera que pueda desplegar, con un mínimo grado de eficacia, políticas económicas con valor añadido europeo, es decir, con beneficios que trasciendan las fronteras nacionales.

La falta de integración presupuestaria a escala de la Unión Europea tiene su principal exponente en la reducida dimensión económica del presupuesto europeo, que

*Integración
presupuestaria para
ampliar la dimensión
y el alcance de las
políticas comunes*

se limita a poco más del 1 por 100 de la Renta Nacional Bruta de la Unión Europea. Un presupuesto tan reducido condiciona enormemente su capacidad para respaldar elevados niveles de ambición política y, particularmente en el plano de la gobernanza económica, para ser eficaz como herramienta de estabilización macroeconómica, de

dinamización y modernización de la economía europea, de convergencia real entre los territorios o de distribución de la renta entre la ciudadanía europea. En este sentido, la propuesta de la Comisión Europea de Marco Financiero Plurianual 2021-2027³⁹, opta por un presupuesto muy modesto, similar al de periodos de programación anteriores.

Teniendo en cuenta que la salida de Reino Unido implica una pérdida de ingresos netos, la Comisión propone, en primer lugar, reducir moderadamente la asignación de la política agrícola común y la de cohesión, las dos políticas tradicionales de la Unión, un extremo que no deja de suscitar preocupación⁴⁰. Particularmente, en relación con la PAC, hay que tener en cuenta que la producción agrícola está sujeta a la incertidumbre de los mercados como consecuencia del estancamiento del multilateralismo comercial y de los cambios geopolíticos acontecidos, así como a los desafíos que plantean el cambio climático o la digitalización, por lo que sería deseable mantener el esfuerzo presupuestario en esta política.

En segundo lugar, la propuesta de la Comisión plantea aumentar significativamente la dotación presupuestaria de las nuevas prioridades políticas, que parten de niveles relativamente bajos (I+D+i y digitalización, Juventud, Medio ambiente, Migración, Defensa y Acción Exterior).

Por el lado de los ingresos, la Comisión plantea una eliminación gradual de todas las correcciones que limitaban injustamente las contribuciones de algunos países, así como la reducción de las contribuciones nacionales basadas en la RNB, como contrapartida a la introducción de una cesta de tres nuevos recursos propios: 1) un porcentaje de los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión; 2) una parte de la recaudación procedente de la base imponible consolidada común del impuesto de sociedades; y 3) una contribución nacional en función de los residuos de envases de plástico no reciclados.

39 Comisión Europea, *Un presupuesto moderno para una Unión Europea que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027*, COM (2018) 321 final, de 2 de mayo de 2018.

40 Sobre la posición oficial española, véase Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Política Agraria Común post-2020. Una propuesta desde España*.

Como ha señalado el CES en sucesivos informes, una de las principales razones de la profundidad y persistencia de la crisis en Europa, así como de la lentitud y la fragilidad de la recuperación económica, tiene que ver con la incapacidad de la UEM para articular una política fiscal expansiva que respalde la expansión monetaria desplegada por el Banco Central Europeo.

*Integración
presupuestaria para
la estabilización
macroeconómica
en la UEM*

Es más, desde el inicio de la crisis, las iniciativas en relación con la gobernanza fiscal de la UEM se han focalizado en el refuerzo de las normas dirigidas a garantizar la disciplina fiscal de los Estados miembros para reducir el déficit y la deuda pública. Este énfasis en la austeridad presupuestaria permitió recuperar la confianza de los inversores financieros pero supuso el despliegue generalizado de políticas fiscales procíclicas a escala nacional con efectos negativos sobre el crecimiento, el empleo y el bienestar.

En este contexto, los intentos europeos de dar una respuesta coordinada a la necesidad de expansión fiscal en la zona euro se vienen mostrando claramente insuficientes. De hecho, la inexistencia de herramientas presupuestarias de estabilización macroeconómica a escala de la UEM que permitan suavizar tanto los impactos asimétricos como las perturbaciones graves que afecten al conjunto, se considera una de las principales debilidades de la gobernanza económica de la zona euro. Asimismo, existe un amplio consenso en la necesidad de emitir algún tipo de deuda pública conjunta que rebaje la vulnerabilidad de las emisiones individuales ante procesos de pérdida de confianza como los experimentados en la reciente crisis financiera. Estas ideas, no obstante, siguen suscitando el rechazo frontal de algunos países porque consideran que debilitarían los incentivos a la disciplina fiscal a escala nacional.

Aunque desde diversos ámbitos se están haciendo grandes esfuerzos por formular propuestas de reforma de la arquitectura fiscal de la zona euro que concilien la necesidad de compartir riesgos con la exigencia de disciplina presupuestaria a los Estados⁴¹, lo cierto es que no ha habido avances reales en este ámbito, más allá de la reciente propuesta de la Comisión⁴² de crear una Función Europea de Estabilización de la Inversión, a modo de herramienta fiscal contracíclica. Este instrumento se basaría en la concesión de préstamos a los Estados donde el desempleo aumente de manera abrupta para que mantengan el nivel de inversión pública, condicionados al cumplimiento de las normas y directrices económicas y presupuestarias. Esta nueva capacidad fiscal se incluye en la propuesta de la Comisión en relación con el marco presupuestario

41 Por ejemplo, A. Bénassy-Quéré *et al.*, «Reconciling risk sharing with market discipline: a constructive approach to euro area reform», *Policy Insight No. 91*, Centre for Economic Policy Research, 2018; S. Dullien *et al.*, *Fit for purpose: a German-Spanish proposal for a robust European Unemployment Insurance*, Friedrich Ebert Stiftung, 2018; N. Arnold, *A central fiscal stabilization capacity for the Euro Area*, FMI, 2018.

42 Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de una Función Europea de Estabilización de las Inversiones*, COM (2018) 387 final, de 31 de mayo de 2018.

plurianual 2021-2027, con una dotación muy modesta de 30.000 millones de euros, que, con todo, suscita mucha resistencia por parte de algunos Estados miembros, por lo que su adopción definitiva no está en absoluto garantizada⁴³.

En consecuencia, en la actualidad, la gobernanza fiscal de la zona euro se circunscribe a un entramado normativo dirigido principalmente a garantizar la disciplina fiscal a escala nacional, donde se establecen reglas fiscales en relación con el gasto público, el déficit y la deuda pública, así como los mecanismos de aplicación y control y los procedimientos de corrección y sanción en caso de desviaciones de los objetivos. Este acervo legal, en el que se superponen reglas europeas y nacionales no siempre coherentes entre sí y basadas en metodologías muy sofisticadas, resulta tan complejo y poco transparente que dificulta su aplicabilidad y una adecuada rendición de cuentas, limitando con ello su eficacia y credibilidad, por lo que sería deseable, como se ha manifestado desde diversas instancias⁴⁴ incluyendo a este Consejo, que se racionalizara y simplificara. Pero es que, además, este esfuerzo en garantizar la disciplina fiscal a través de normas de obligado cumplimiento no ha eliminado el margen de discrecionalidad en su aplicación, en la que intervienen tanto la Comisión como el Consejo, así como los parlamentos nacionales por la vía de las transposiciones normativas, lo que ha dado lugar en ocasiones a la aplicación inconsistente de las reglas entre distintos Estados y a lo largo del tiempo, restándole credibilidad al empeño.

En todo caso, dado que el cumplimiento de las reglas fiscales europeas, en un contexto de elevado endeudamiento público, entraña de facto la imposibilidad de articular políticas fiscales contracíclicas a escala nacional, su aplicación debe ir acompañada de una mayor integración presupuestaria que permita la articulación centralizada de políticas fiscales de estabilización macroeconómica. En este sentido, la función de estabilización basada en la inversión pública que ha propuesto la Comisión, o la articulación de un fondo europeo de apoyo a los seguros de desempleo nacionales que se viene proponiendo desde diversos ámbitos, constituyen iniciativas bien orientadas, aunque carecen por el momento del suficiente consenso.

*Armonización
tributaria para
atajar la evasión
y la elusión fiscal*

En los últimos años la Unión Europea ha ido adoptando importantes medidas para tratar de frenar la evasión fiscal transfronteriza a través de paraísos fiscales, la planificación fiscal agresiva de algunas compañías transnacionales, la competencia fiscal perjudicial de algunos Estados

43 Francia e Italia son los impulsores de esta idea, que también cuenta con el apoyo de España y Bélgica y, más recientemente, de Alemania (Declaración Franco-alemana de Meseberg de 18 de julio de 2018). Sin embargo, los Estados incluidos en la denominada «nueva liga hanseática» (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Holanda, Suecia, República Checa y Eslovaquia), siguen mostrándose reacios a este tipo de iniciativas «federalizantes», es decir, que implican cesión de soberanía.

44 Véase la recomendación de la Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea, *Position paper on initiatives to strengthen the EU fiscal framework*, 5 de noviembre de 2015 o, desde un enfoque más técnico, P. Hernández de Cos, «Reglas e instituciones para la gobernanza fiscal en Europa», en Fundación ICO, *Anuario del euro 2017*, 2018.

para atraer inversiones, o la escasa tributación de los florecientes negocios digitales transnacionales. Estas prácticas y dinámicas erosionan las bases imponibles de los sistemas tributarios nacionales y, con ello, de su potencia recaudatoria, lo que puede suponer un problema para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Además de menoscabar la suficiencia de los sistemas tributarios, estos fenómenos plantean enormes retos en el terreno tanto de la equidad, porque conducen a un reparto injusto de las cargas tributarias entre los contribuyentes, como de la eficiencia, porque distorsionan los mercados y restringen la competencia, distorsionando asimismo el reparto de la carga tributaria soportada en los diferentes países.

La experiencia ha demostrado que las disposiciones destinadas a atajar la evasión y la elusión fiscal adoptadas a escala nacional no pueden ser plenamente eficaces. Ello se debe a la dimensión transfronteriza de un número considerable de estructuras concebidas para evitar el pago de impuestos y, al mismo tiempo, a la creciente movilidad de las personas y capitales, sobre todo en un espacio integrado como es el mercado interior de la Unión Europea.

Por este motivo, alcanzar acuerdos como mínimo a escala de la Unión para frenar estas dinámicas y evitar la fragmentación del mercado se convirtió en una prioridad política de la Unión Europea desde 2011, con el impulso del ambicioso programa BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de la OCDE.

Destacan en este terreno, en primer lugar, los avances en la Directiva de intercambio automático de información entre las autoridades tributarias de los Estados miembros, cuyo alcance se ha ido ampliando a través de sucesivas reformas, y que ya incluye determinadas categorías de renta obtenidas por personas físicas y jurídicas con domicilio en otro Estado miembro, las cuentas financieras, los *tax rulings*, que son acuerdos tributarios especiales suscritos por los Estados con empresas concretas, los informes país por país de grupos multinacionales, más información relacionada con la lucha contra el blanqueo de capitales, y la más reciente obligación, para los intermediarios fiscales, de comunicar los mecanismos de planificación fiscal transfronteriza a la autoridad tributaria antes de su aplicación.

En segundo lugar, en los últimos años se han adoptado importantes medidas para combatir las principales prácticas de elusión fiscal de las multinacionales, como considerar sujetos pasivos a establecimientos permanentes de terceros países; limitar la deducibilidad de los gastos de intereses; gravar las plusvalías latentes en caso de cambio de país de residencia (impuesto de salida); establecer una norma fiscal anti-abuso; o los mecanismos (o asimetrías) híbridos, es decir, las entidades, los pagos o las operaciones financieras transfronterizas que, al implicar a más de una jurisdicción, tienen diferente calificación tributaria, asimetría que es aprovechada por algunas multinacionales para rebajar la factura fiscal dando lugar a situaciones de doble deducción en Estados diferentes, o de deducción en un Estado sin que se haya incluido como renta imponible en el otro.

En cambio, la creación de una base común consolidada del Impuesto de Sociedades no termina de ver la luz, como tampoco ha prosperado la propuesta de 2018 de implantar un marco fiscal único a escala de la Unión Europea para gravar los beneficios de la economía digital, por el veto de una minoría de Estados sede de multinacionales tecnológicas.

De esta manera, la Unión Europea parece estar optando por la cooperación administrativa como estrategia de política tributaria en relación con las transnacionales, más que por la armonización de la imposición sobre los beneficios, que sería la solución más eficiente.

La exigencia de unanimidad para tomar decisiones en materia fiscal hace muy difícil avanzar en este ámbito, porque los Estados con una fiscalidad empresarial más ventajosa vetarán cualquier acuerdo dirigido a evitar la competencia fiscal internacional. Por esta razón, tal y como ha propuesto recientemente la Comisión⁴⁵, sería necesario, como ha ocurrido con la mayoría de las políticas, transitar hacia la mayoría cualificada en los procesos decisorios en materia tributaria, que es uno de los ámbitos en los que se sigue decidiendo por unanimidad.

3. La dimensión social de la Unión Europea

El desarrollo de la dimensión social del proyecto europeo, circunscrita al ámbito de las políticas de empleo y cohesión social, se vio limitado en el contexto de la última crisis económica. Por un lado, porque se careció de una estrategia integrada en términos económicos y sociales. De hecho, las políticas de empleo de la Unión Europea, en los márgenes competenciales que le corresponde, estuvieron a remolque de las políticas económicas y de la evolución de los mercados laborales, al tiempo que no fueron acompañadas de una financiación a la altura de las circunstancias. Por otro lado, porque no se contó con mecanismos de gobernanza adecuados para afrontar una situación económica tan grave a escala europea, dando lugar a una creciente divergencia en empleo y paro en los distintos Estados miembros.

La Comisión Europea resultante de las últimas elecciones de mayo de 2014 apostó de manera decidida por un proceso de convergencia completo y sostenible, en el que el impulso del empleo y la cohesión social constituyesen elementos centrales, tal y como se ponía de manifiesto en el «Informe de los cinco presidentes». A diferencia de periodos anteriores, la Comisión reconocía más que nunca la importancia de la dimensión social, también en el ámbito específico de la UEM, para el crecimiento sostenido en el largo plazo, en línea con otros organismos internacionales, como la OCDE o el FMI⁴⁶. Los efectos acumulativos del aumento del desempleo, la exclusión

45 Comisión Europea, *Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE*, COM (2019) 8 final, de 15 de enero de 2019.

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

social y la desigualdad constituían desafíos importantes para la generación de una senda de crecimiento sostenida en el tiempo que permitiera superar de manera exitosa la crisis económica y financiera.

Para ello, y en aras de impulsar la convergencia económica y social, la Comisión trató de actuar en distintos ámbitos⁴⁷, que culminaron, tras la aprobación de un documento de reflexión sobre la dimensión social de la Unión europea⁴⁸, con la aprobación del Pilar europeo de los derechos sociales. Con él se daba paso a la creación de un instrumento de la UEM dirigido a fomentar uno de sus principios rectores, como es el crecimiento, el empleo y la justicia social junto a la convergencia económica y la estabilidad financiera. Como tal, está concebido para la zona euro, si bien está dirigido a todos los Estados miembros.

El Pilar europeo, por su parte, vino acompañado de un nuevo cuadro de indicadores sociales (*Social Scoreboard*) que, desde el Estudio Prospectivo Anual 2018 (EPAC), constituye el principal instrumento de supervisión del progreso hacia una mayor convergencia socioeconómica en el ámbito del Semestre europeo y ha servido de base para la modificación de las nuevas orientaciones de empleo, aprobadas en julio de 2018^{49, 50}.

Además, la Comisión puso en marcha iniciativas afines al Pilar europeo que pueden ser de gran calado. Entre ellas, varias propuestas de Directivas (como la de conciliación de la vida profesional y la vida familiar, o sobre las condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, sobre las que ha habido un acuerdo previo de directiva entre la Presidencia del Consejo y el Parlamento Europeo)⁵¹, así como consultas a los interlocutores sociales (como la relativa a las normas sobre los contratos de trabajo, o sobre el acceso a la protección social por parte de los trabajadores que ha dado lugar a una propuesta de Recomendación por parte de la Comisión⁵²). Cabe destacar también la iniciativa relativa a un número de la seguridad social europeo, así como la

47 Desde el punto de vista de las políticas, la Comisión trató de recuperar el principio de la flexiseguridad, fomentar políticas fiscales y de gasto dirigidas a la creación de empleo y aumentar la renta disponible de los hogares, así como favorecer la movilidad laboral. Estas orientaciones políticas fueron acompañadas de herramientas dirigidas a favorecer su aplicación y seguimiento en los Estados miembros, otorgando mayor peso a los ámbitos sociales y de empleo en el Semestre europeo. Asimismo, en 2016 incorporó al cuadro de indicadores del Informe sobre el Mecanismo de Alerta (IMA) tres nuevos referidos al empleo, (la tasa de actividad, la tasa de desempleo juvenil y la tasa de desempleo de larga duración) con el fin de analizar las consecuencias sociales de la crisis y su posible impacto en el crecimiento en el ámbito de los desequilibrios macroeconómicos. Para más detalle, véase CES, Informe 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea* (apartado 3.5).

48 Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*, abril de 2017.

49 Decisión (UE) 2018/1215 del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, 16 de julio de 2018.

50 Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2019: por una Europa más fuerte en un contexto de incertidumbre a escala mundial*, COM (2018) 770 final, de 22 de noviembre de 2018.

51 Comisión Europea, *Propuesta de Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la UE*, COM (2017) 797 final, de 21 de diciembre de 2017. Comisión Europea, *Propuesta de Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo*, COM (2017) 253 final, de 26 de abril de 2017.

52 Comisión Europea, *Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia*, COM (2018) 132 final, de 13 de marzo de 2018.

propuesta de creación de una Autoridad Laboral Europea⁵³ dirigida a garantizar una movilidad laboral justa, y que ha sido respaldada por el Consejo de la Unión europea⁵⁴, dejando abierto el camino para iniciar las negociaciones con el Parlamento Europeo.

Necesidad de seguir potenciando la convergencia económica y social

El CES manifestó en anteriores ediciones de este informe que estas iniciativas son, sin duda, positivas para lograr una mayor convergencia socioeconómica, siempre que vayan acompañadas de un fortalecimiento de la base económica que las sustenta.

Con todo, la evolución más reciente, pone de manifiesto que queda camino por recorrer aún. La tendencia convergente de los mercados de trabajo en los últimos años sigue estando ralentizada por la todavía insuficiente recuperación de los niveles de empleo de algunos Estados miembros. Se han de tener en cuenta, además, las diferencias aún existentes en otros ámbitos relacionados con el acceso al empleo o las condiciones laborales. Las tasas de desempleo juvenil, si bien han descendido en promedio en la región, siguen siendo muy elevadas en algunos casos, al igual que el desempleo de larga duración. También es motivo de preocupación la elevada segmentación de los mercados de trabajo y el aumento registrado en los niveles de pobreza entre la población ocupada en algunos países. Estos aspectos, como señala la Comisión, ponen de manifiesto la necesidad de seguir avanzado hacia unos mercados de trabajo más inclusivos y que fomenten una mayor calidad del empleo⁵⁵.

Más allá de los mercados de trabajo, la convergencia real está sujeta también a los avances que se realicen para reducir las consecuencias sociales de la última crisis. A este respecto, y si bien la Unión Europea se encuentra entre las regiones del mundo con menores niveles de desigualdad, lo cierto es que en el periodo de la crisis se registraron incrementos en los principales indicadores referidos a los niveles de pobreza y desigualdad social, si bien con diferencias entre los Estados miembros, en consonancia con los distintos sistemas de protección social existentes, que han dado lugar a divergencias importantes entre ellos.

En consecuencia, y como viene reiterando este Consejo, es necesario seguir avanzando hacia una estrategia de crecimiento económico y social sostenible. Se trata, en última instancia, de recuperar una senda de convergencia —reconvergencia— fundamentada en estructuras económicas y sociales más resistentes.

Bien es sabido que el Pilar europeo de derechos sociales no constituye un cuerpo normativo con carácter vinculante, ni una ampliación de las competencias de la Unión Europea, que podrá actuar dentro de los límites establecidos por los Tratados europeos.

53 Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Laboral Europea*, COM (2018) 131 final, de 13 de marzo de 2018.

54 El Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores de 6 y 7 de diciembre de 2018 propuso que se llamara «Agencia Laboral Europea».

55 Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*, op. cit.; *Informe Conjunto de Empleo*, 2019, SOC 731.

Tampoco afecta al derecho de los Estados miembros para definir los principios fundamentales de sus sistemas de seguridad social o la gestión de sus finanzas públicas.

El centro de gravedad de las actuaciones en el ámbito social seguirá siendo competencia de las autoridades nacionales y locales y de sus interlocutores sociales, lo que no obsta para que las instituciones de la Unión Europea continúen desarrollando iniciativas de apoyo a la actuación de los Estados miembros en aras de armonizar los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea.

A este respecto, el Pilar europeo de derechos sociales representa un valioso conjunto de principios para servir de guía a las políticas europeas y, en conformidad con el principio de subsidiariedad, a las nacionales de los Estados miembros. Es necesario, pues, que dicho Pilar se materialice como la guía para ese proceso renovado de convergencia hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo garantizando, a su vez, un adecuado funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de protección social.

Además del marco común para la convergencia que ofrece el mercado único y los avances en otras políticas, la coordinación de las políticas nacionales en el marco del semestre europeo constituye el principal instrumento para avanzar hacia una mayor convergencia económica y social⁵⁶. Sería necesario, a este respecto, lograr superar las limitaciones que este mecanismo de coordinación anual viene mostrando para lograr la aplicación de reformas por parte de algunos Estados miembros, como señala la propia Comisión y el Parlamento Europeo.

Asimismo, el nuevo cuadro de indicadores sociales debe seguir incorporando mejoras para lograr constituirse como el principal instrumento de supervisión de los avances en materia social en el ámbito del Semestre Europeo. Se trata de una herramienta muy completa para poder realizar análisis comparados en materia social entre los distintos Estados miembros, así como análisis de la evolución en cada uno de ellos. Con todo, sería conveniente, que fuera acompañado de objetivos específicos a conseguir, tanto intermedios como finales, con el fin de que fuera un instrumento real de evaluación de la aplicación del Pilar europeo.

El proceso de convergencia económica y social debe ir acompañado, además, de medidas que ayuden a hacer frente a los nuevos desafíos y oportunidades derivados de procesos de largo alcance, como la revolución digital, la globalización o el envejecimiento poblacional de la región, entre otros, como se verá más adelante en el informe.

En definitiva, los esfuerzos que ha venido realizando la Comisión europea en los últimos años para reforzar la dimensión social europea han sido importantes, si bien insuficientes, dado el principio de subsidiariedad. Los progresos sociales seguirán

56 En marzo de 2018 la Comisión presentó la Comunicación *Supervisión de la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, COM (2018) 130 final, de 13 de marzo de 2018, en la que pone el énfasis nuevamente en el Semestre Europeo como la principal herramienta de coordinación de las políticas de los Estados miembros para lograr una aplicación efectiva del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

estando sujetos a la disposición de los Estados miembros a emprender políticas en estos ámbitos. Es por ello que, en última instancia, el grado de desarrollo de la dimensión social está sujeto a los debates más amplios sobre el futuro de la Unión Europea y sobre el escenario que finalmente se desarrolle, tal y como indicaba el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa.

Es necesario, pues, seguir reflexionando sobre cómo fortalecer la dimensión social de la Unión Europea en general, así como de la UEM, en particular. Dicha reflexión debe incluir mecanismos para una unión fiscal que, además de favorecer una estabilización presupuestaria sólida con la que hacer frente a las situaciones de crisis, vincule aún más a la ciudadanía con el proyecto europeo, tales como el subsidio de desempleo europeo, sobre el que existe un amplio debate en la actualidad⁵⁷. La legitimidad y confianza en la Unión Europea pasa, en última instancia, por el fortalecimiento de la dimensión social.

4. Fortalecimiento institucional y democrático

Desde la aprobación de la primera edición de este informe, las contradicciones de la arquitectura institucional de la Unión Europea han sido una constante como consecuencia, principalmente, de la insuficiente construcción política e institucional. Aunque la profundidad de la crisis y la gravedad de los acontecimientos posteriores pusieron de manifiesto la insuficiencia de la reforma institucional operada el Tratado de Lisboa, cabe resaltar que este supuso, con su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, una reforma de hondo calado en el sistema institucional comunitario, introduciendo cambios importantes para avanzar en la integración y la democratización, tras un considerable periodo de parálisis institucional comunitaria que se había iniciado con el fracaso de la Constitución Europea como consecuencia de los referendos negativos celebrados en Francia y Holanda en 2005.

De hecho, el principal escollo es el modelo de gobernanza comunitaria existente, cuyo reflejo más visible es la dificultad a la que se enfrentan los Estados miembros a

Dificultades en la toma de decisiones

la hora de tomar decisiones de forma ágil, conjunta y resolutive para hacer frente a los retos que se les presentan. Esto es debido, entre otros extremos, a la persistencia de

la regla de la unanimidad en numerosos ámbitos (PESC, Seguridad Social de los trabajadores migrantes, cultura y fiscalidad, entre otros). Como más adelante se señalará, actualmente existe un debate a escala comunitaria para sustituir progresivamente la regla de la unanimidad por la de la mayoría cualificada en determinados ámbitos, tales como el de la fiscalidad, la energía o el clima, para que así la toma de decisiones en los mismos sea precisamente más ágil, simple y resolutive. En este orden de cosas, a

57 Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*, 2017.

juicio de este Consejo, es importante que se identifiquen correctamente los ámbitos clave para la Unión Europea en los que se quiere llevar a cabo dichos cambios en la toma de decisiones a fin de que el proceso de construcción europea pueda avanzar y, por lo tanto, no se vea entorpecido o ralentizado.

A este respecto, cabe señalar que la toma de decisiones se apoya, por una parte, en el método comunitario perfilado en los Tratados (iniciativa de la Comisión, Consejo y Parlamento 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 del 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 nacionales en lugar del interés general de la Unión. De este modo, el papel de las instituciones comunitarias en la toma de decisiones conjuntas o colectivas continúa, por lo general, supeditado a las posiciones de algunos Estados miembros (intergubernamentalidad decisoria)⁵⁸, lo que supone una pérdida de legitimidad de dichas instituciones y la percepción por algunos sectores de un déficit democrático, que pudiera suponer un riesgo para la viabilidad del proyecto europeo en sí mismo.

Así, uno de los objetivos en estos años ha sido impulsar el liderazgo político, económico y social de la Unión, evitando que la presión de algunos Estados miembros pudiera provocar una fragmentación política que, no obstante, siempre estará condicionada por los resultados de los procesos electorales que se sucedan en los distintos países.

Por otra parte, esta situación, además, se ha traducido en desafección por parte de algunos ciudadanos sobre el funcionamiento actual de la Unión Europea. 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 (populistas)⁵⁹, que a raíz de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 y de diversos procesos electorales en diferentes Estados miembros, han ganado más peso o protagonismo, tanto en la escena política comunitaria, es decir en un Parlamento Europeo crecientemente polarizado, como en la de los distintos Estados miembros. Ello, ha generado cierta incertidumbre sobre el futuro de Europa, incidiendo la estabilidad política y la cohesión social en la Unión.

En este contexto, cabe señalar, como elemento positivo, que en los comicios celebrados en varios Estados miembros, desde finales de 2016 y durante 2017, los populismos se

58 Por ello, sería deseable que la posición del Parlamento Europeo, como institución comunitaria que representa directamente a los ciudadanos de la Unión —y a sus intereses— ya que sus miembros son elegidos por estos mediante sufragio directo, en el procedimiento decisorio comunitario fuera fortalecida, aunque ello conlleve necesariamente la compleja tarea de operar las correspondientes reformas en los tratados.

59 Detrás de esta realidad está el hecho de que muchos ciudadanos europeos están buscando respuesta a sus demandas en el ámbito nacional, donde estos partidos ofrecen soluciones populistas.

vieron, por lo general, frenados (no llegaron al gobierno en Francia, Holanda o Alemania, aunque aumentaron su peso en sus respectivos parlamentos nacionales). Sin embargo, la incertidumbre volvió a Europa con el nuevo gobierno austriaco de finales de 2017 y el italiano de 2018, ambos con un marcado perfil populista antieuropeo. También los partidos populistas/antieuropeos avanzaron en Hungría, Suecia y Eslovenia. Así pues, los populismos continúan representando una amenaza real para Europa, que debería ser contrarrestada por los grandes partidos políticos más europeístas de cara a los comicios a la Eurocámara de mayo de 2019.

En definitiva, cabe reiterar que todo lo anterior supone todavía una cierta crisis (política) 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 citadas deficiencias institucionales, lo que resulta preocupante en el nuevo marco económico y político internacional/global en el que la Unión no es percibida, por lo general, como un interlocutor único.

Por ello, sigue vigente la necesidad de impulsar una unión política (democrática y a la vez legitimada), 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 presupuestos. Sería deseable, en consecuencia, que en la próxima legislatura comunitaria (2019-2024) se dieran pasos decididos hacia una unión política; para lo cual sería necesario reforzar previamente la arquitectura política e institucional de la Unión, mejorando su base democrática, y su transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Y todo ello, ha de pasar necesariamente porque se apueste por un mayor grado de integración, «Más y Mejor Europa», aunque este se lleve a cabo, si es preciso, a distintas velocidades y niveles.

En el ámbito más amplio de una estrategia para avanzar en la integración política de la Unión Europea, el CES planteó en la primera edición de este informe⁶⁰, un

Responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional en el conjunto de la Unión Europea

amplio rediseño de la arquitectura política e institucional comunitaria y, en concreto, de la UEM mediante la reforma de los Tratados, dadas las limitaciones del Tratado de Lisboa, que, entre otras cosas, no había incluido instrumentos o mecanismos suficientes y adecuados para afrontar los múltiples y nocivos efectos de la crisis en la zona euro. A juicio del CES, ese diseño debería contar con el respaldo de los gobiernos y las instituciones comunitarias, así como de la sociedad europea en su conjunto. Además, debería incidir notablemente en el fortalecimiento de la democracia europea para garantizar que la cesión de competencias y la transferencia de soberanía o poder en los principales ámbitos de actuación económico-financieros comunitarios fuese acompañada de un

60 Informe CES 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*.

aumento de la legitimidad democrática (democratización) de las distintas instancias o instituciones europeas, lo que contribuiría a mitigar, en cierto modo, el distanciamiento existente entre la ciudadanía europea y la Unión.

Desde el primer informe del CES sobre la Gobernanza económica de la Unión Europea se han producido algunos avances en el ámbito del fortalecimiento institucional y democrático. Así, respecto a la toma de decisiones, el CES proponía principalmente sustituir progresivamente la regla de la unanimidad por la de la mayoría cualificada. A este respecto, el Programa de Trabajo para 2019 de la Comisión Europea, contempla el incremento del voto por mayoría cualificada en los ámbitos de la energía y el clima, la fiscalidad y las políticas sociales⁶¹. En desarrollo de dicha medida, la Comisión Europea, a principios de 2019, entabló un debate con los Estados miembros, el Parlamento Europeo y todas las partes interesadas sobre la reforma de la toma de decisiones en materia de política fiscal de la Unión Europea que, en la actualidad, requiere la unanimidad de los Estados miembros⁶², con el objetivo de llevar a cabo una transición gradual hacia un proceso decisorio más eficiente y democrático en el ámbito de la política fiscal europea.

*Avances logrados
desde 2012*

Asimismo se ha avanzado algo en cuanto al refuerzo del papel de los parlamentos nacionales en los debates y en las decisiones comunitarias. Hay que apuntar que desde 2013, se viene celebrando la «semana parlamentaria europea», durante la cual los parlamentarios europeos y nacionales se reúnen para debatir sobre el Semestre Europeo y las prioridades económicas de la Unión Europea.

También los parlamentos nacionales han puesto en marcha en varias ocasiones el procedimiento denominado de «tarjeta amarilla», que consiste en que si un tercio de los Parlamentos nacionales rechaza una propuesta legislativa, la Comisión debe reconsiderarla. Además, algunas cámaras de los parlamentos nacionales han presentado últimamente propuestas para reforzar el papel de dichos parlamentos, en particular, en lo relativo al proceso legislativo, el mecanismo de control de la subsidiariedad y la cooperación interparlamentaria.

Todas estas actuaciones, sin embargo, no han logrado todavía dar el necesario protagonismo a los parlamentos nacionales en los debates y en las decisiones comunitarias, por lo que resulta preciso que se continúe reforzando o potenciando el diálogo entre los parlamentos nacionales y el europeo⁶³.

61 En el discurso sobre el estado de la Unión 2018 se incluía también, como iniciativa novedosa, el establecimiento de un proceso de toma de decisiones más eficiente en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.

62 Se pretendía pasar a un sistema de votación por mayoría cualificada con arreglo al procedimiento legislativo ordinario en determinados ámbitos de la política fiscal común de la Unión Europea, como ya es el caso para la mayoría de las demás políticas comunitarias. Los Tratados prevén esta posibilidad («cláusula pasarela», recogida en el artículo 48, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea). Véase, Comisión Europea, *Hacia una toma de decisiones más democrática y eficiente en la política fiscal de la Unión Europea*, COM (2019) 8 final, de 15 de enero de 2019.

63 Este extremo, se encontraba dentro de las Directrices Políticas de la Comisión Europea 2014-2019.

Pero, aún más, la posición del Parlamento Europeo en el procedimiento decisorio comunitario, a pesar de haber sido reforzado en el Tratado de Lisboa, continúa siendo débil —no le han sido concedidos a la Eurocámara los poderes que allí se preveían—. No obstante, cabe señalar que en las elecciones a la Eurocámara de 2014 se aplicó, por primera vez, el mecanismo de elección semiautomática del Presidente de la Comisión Europea⁶⁴, otorgando un mayor protagonismo al Parlamento Europeo.

Asimismo de cara a atajar el déficit democrático apuntado, resultaría conveniente aproximar las instituciones europeas a los ciudadanos; es decir, procurar que sean más transparentes y accesibles a estos —con el Parlamento Europeo al frente— además de más representativas de los mismos.

Al respecto se han adoptado diversas medidas. En cuanto a la transparencia, destaca, por un lado, la adopción, en 2014, de dos Decisiones que requieren la publicación de información sobre las reuniones celebradas por los Comisarios, los miembros de sus gabinetes y los Directores Generales con organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia; y, por otro lado, la puesta en marcha en 2015 del Programa de Mejora de la Legislación que venía a impulsar la transparencia en el proceso de toma de decisiones de la Unión. En 2019, el Parlamento Europeo adoptó cambios en sus reglas internas procedimentales para operar de manera más eficiente y transparente, concretamente, en el ámbito de las normas de conducta de los miembros del Parlamento y en el de las preguntas parlamentarias al Consejo de Ministros y la Comisión Europea⁶⁵.

En otro orden de cosas, la Comisión Europea ha llevado a cabo diversas iniciativas para tratar de frenar la desafección de los europeos hacia la Unión y recuperar el sentimiento «europeísta» de la ciudadanía, como los debates con los ciudadanos sobre el futuro de Europa, la consulta en línea a los ciudadanos sobre el futuro de Europa, las consultas ciudadanas y la iniciativa ciudadana europea. Destacan también algunas iniciativas para reforzar la identificación de los europeos con la Unión como la celebración en 2013 del Año Europeo de los Ciudadanos o el proyecto «Nueva narrativa para Europa» puesto en marcha por la Comisión Europea, también en 2013. No obstante, a pesar de los esfuerzos, la desafección continúa vigente y representa un serio problema para Europa y, por ello, es necesario recuperar el sentimiento «europeísta» de la ciudadanía.

A este respecto, cabe apuntar que los datos más recientes del Eurobarómetro 2018 de la Comisión Europea (junio) específico sobre la opinión pública en la Unión Europea confirman que la desafección de los europeos hacia la Unión está retrocediendo y que,

64 El Tratado de Lisboa dispone que la Eurocámara elegirá al presidente de la Comisión Europea sobre la base de una propuesta del Consejo Europeo, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo.

65 Los cambios aprobados entraron en vigor el 11 de febrero de 2019, excepto por algunas disposiciones que se refieren a la conducta de los diputados al Parlamento Europeo, a los comités permanentes y a los titulares de cargos de comités que entrarán en vigor en la apertura de la próxima legislatura el 2 de julio de 2019.

por lo tanto, el proceso de integración europeo, a los ojos de los ciudadanos, atraviesa actualmente mejores tiempos. Así, según el Eurobarómetro de primavera de 2018 la opinión pública de la Unión Europea⁶⁶, en comparación con 2017, manifiesta tener más confianza en la misma. Además, el 61 por 100 de los ciudadanos comunitarios se muestra muy optimista sobre el futuro de esta⁶⁷. Por primera vez desde el inicio de la crisis económica y financiera, los europeos tienen una opinión positiva acerca de la situación actual de la economía de la Unión Europea. El apoyo a la Unión Económica y Monetaria sigue siendo muy elevado (el 74 por 100 en la zona del euro). La confianza en las instituciones comunitarias va en aumento en comparación con el otoño de 2017. Un año antes de las elecciones europeas, el porcentaje de la población que piensa que su voz cuenta en la Unión Europea, el 45 por 100, es el más elevado desde 2004 y el 70 por 100 se siente ciudadano de la Unión Europea⁶⁸.

Cabe señalar que los nuevos mecanismos de gobernanza económica que se plantearon en el escenario de crisis provocaron 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 dio 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, especialmente en el marco del Semestre Europeo.

*Fortalecimiento
del papel de los
interlocutores sociales
en la gobernanza
económica de la
UEM/UE*

De ahí que en este tiempo 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.

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. Y 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.

Además, 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,

66 Comisión Europea, Eurobarómetro estándar de primavera de 2018 (EB n.º 89), publicado en junio de 2018.

67 Eurobarómetro especial núm. 479 de la Comisión Europea sobre el futuro de Europa.

68 Estos datos se complementan y refuerzan con los más recientes del Parlámetro 2018 del Parlamento Europeo. Así, según esta fuente, entre otros extremos, ahora más que nunca, los ciudadanos europeos ven con buenos ojos la pertenencia de su país a la Unión Europea. Véase, Parlámetro 2018 – Aceptar el reto: Del apoyo (silencioso) al voto real, Eurobarómetro 90.1, octubre de 2018.

permite a los interlocutores sociales disponer de mejor información e involucrarse más directamente en el proceso del Semestre Europeo.

A pesar de todo ello, los interlocutores sociales insisten en que sigue resultando necesario reforzar todavía más su plena participación tanto a nivel comunitario como nacional; considerando, además, que en este último plano, el refuerzo de su participación resulta indispensable.

En el ámbito de la UEM, cabe recordar que el «Informe de los cinco presidentes»⁶⁹, en su apartado relativo a la responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación

La gobernanza efectiva en la UEM

institucional, proponía una serie de medidas o actuaciones concretas (a adoptar en el corto plazo) dirigidas a incrementar la participación y la responsabilidad (que también iban —algunas de ellas— en la línea de las realizadas por el CES en sus sucesivos informes.

En la actualidad, la gobernanza de la UEM continúa siendo insuficiente para lograr avances en la misma. La gobernanza efectiva presenta varias deficiencias, entre las que se encuentra la relativa a que su arquitectura institucional es un complicado sistema mixto (protagonismo de instituciones comunitarias y de los diferentes Estados miembros) que requiere una mayor transparencia y rendición de cuentas. Una UEM más fuerte solo puede darse si los Estados miembros aceptan compartir más competencias y decisiones sobre cuestiones relacionadas con la zona del euro, dentro de un marco legal común, lo que permitiría, además, alcanzar gradualmente una mayor integración política. Esto debería hacerse en paralelo y en apoyo de otras medidas concretas que completasen la UEM, con los consiguientes cambios jurídicos necesarios en los Tratados de la Unión Europea y en los tratados internacionales, con las dificultades políticas que este proceso conlleva.

En este contexto, el documento de reflexión sobre la profundización de la UEM de 2017⁷⁰, incluía una serie de actuaciones en el terreno de la rendición de cuentas democrática y la gobernanza efectiva para completar la UEM en 2025. Posteriormente, en la hoja de ruta para la plena realización de la UEM⁷¹, se concretaron más los plazos de cara a la adopción de estas medidas. Así, continúa el debate en relación con la consolidación de una representación (única) exterior del euro, en el ámbito de la propuesta legislativa de 2015 de la Comisión Europea sobre una representación unificada de la zona del euro en el FMI, que se vio superada por la iniciativa de la Comisión Europea sobre la figura de un Ministro Europeo de Economía y Finanzas, que asumiría, paulatinamente, las siguientes funciones: la representación (única) exterior del euro (en

69 «Informe de los cinco presidentes», *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea*, 22-6-2015.

70 Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*, de 31 de mayo de 2017.

71 Comisión Europea, *Nuevos pasos hacia la plena realización de la Unión Económica y Monetaria: Una hoja de ruta*, COM (2017) 821 final, de 6 de diciembre de 2017.

consecuencia, también en el ámbito del FMI), la presidencia del Eurogrupo, la vicepresidencia de la Comisión Europea y la supervisión del trabajo en un futuro Fondo Monetario Europeo⁷². En 2018 se ha constatado una ausencia de consenso en torno a la creación de dicha figura.

Además, recientemente se ha constatado también la ausencia de consenso en el debate acerca de las propuestas legislativas sobre la creación del Fondo Monetario Europeo y la incorporación del Pacto Presupuestario al acervo comunitario.

Finalmente, cabe destacar que el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2018, en el terreno de lograr una «Unión de cambio democrático»⁷³, planteó algunas actuaciones que debían ser aprobadas o completadas a más tardar en 2025 en aras de lograr «Una Europa más democrática»⁷⁴.

*Una Europa más
democrática*

Así todo, cabe concluir que todavía queda un amplio camino por recorrer para la configuración de una arquitectura política e institucional comunitaria (tanto a nivel de la UEM como en el conjunto de la Unión Europea) que garantice que la cesión de soberanía de los Estados miembros hacia la Unión en los principales ámbitos económico-financiero vaya acompañada de una mayor legitimidad democrática y rendición de cuentas de las diferentes instituciones comunitarias. Por ello, el CES reitera la necesidad de que se avance de manera decidida en las propuestas que, en este ámbito, ha venido avanzando en sus sucesivos informes.

72 En este contexto y en lo que respecta a la representación (única) exterior del euro, cabe destacar que el presidente de la Comisión Europea anunció en el discurso sobre el Estado de la Unión 2018 la próxima presentación (a principios de 2019) de una iniciativa, que posteriormente fue también recogida en el Programa de trabajo de la Comisión Europea para 2019, dirigida a fortalecer el papel internacional de euro.

73 Comisión Europea, *Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2018: Una agenda para una Europa más unida fuerte y democrática*, COM (2017) 650 final, de 24 de octubre de 2017.

74 En la actualidad, el único avance o resultado concreto en relación con las distintas iniciativas de a completar antes de que finalice 2018 planteadas por la Comisión Europea en su citado Programa de Trabajo estriba en que en 2018 se aprobó el Reglamento (UE) 2018/1475 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, por el que se establece el marco jurídico del Cuerpo Europeo de Solidaridad y se modifican el Reglamento (UE) n.º 1288/2013, el Reglamento (UE) n.º 1293/2013 y la Decisión n.º 1313/2013/UE.

CAPÍTULO III

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LOS DESAFÍOS GLOBALES

En el actual contexto de la globalización, varias tendencias podrían servir de acicate u oportunidad para que la Unión Europea responda de manera unida. Junto a las tensiones de índole geopolítica, la economía de la Unión Europea se enfrenta a los retos derivados de la creciente digitalización de la actividad, a la necesidad de transitar hacia una economía más sostenible y al desafío que supone una población crecientemente envejecida, todo ello en un marco internacional de pérdida de peso del multilateralismo, de incremento en la regionalización de las cadenas globales de valor y de fuerte competencia en los mercados internacionales de nuevas potencias como China.

En este contexto, se debe reforzar el papel de la Unión Europea en la escena internacional, en tanto que se trata del mayor mercado único, la mayor potencia comercial e inversora y el mayor proveedor de ayuda al desarrollo⁷⁵. Hablar con una sola voz permitirá superar la fragmentación de poder que Europa presenta en algunos organismos internacionales multilaterales como el G20, el FMI o el Banco Mundial, evitando que los Estados miembros puedan presentar estrategias que no sean coherentes con las comunitarias.

1. Digitalización e innovación. Estrategia industrial

El avance en el proceso de transformación digital —en buena medida indesligable de la globalización y que modifica las formas y los equilibrios tradicionales de organización económica y social— está siendo de tal magnitud y rapidez que ha irrumpido con fuerza en los debates sobre el futuro de la competitividad y la sostenibilidad del crecimiento económico en el seno de la Unión Europea. De hecho, la investigación, la innovación y la economía digital aparece como uno de los ámbitos prioritarios de actuación que sale reforzado en el Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027, de modo que logra una dotación presupuestaria 1,6 veces mayor a la actual.

Por lo general, los debates en este terreno han venido girando sobre la prioridad de alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, basado en la innovación, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social (Estrategia Europa 2020), pero ahora, se plantea, además, la necesidad de aprovechar al máximo el enorme potencial que ofrecen las nuevas tecnologías digitales y la conectividad.

75 Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, mayo de 2017.

A pesar de los avances, Europa está rezagada respecto a otras economías en cuanto al aprovechamiento de las ventajas y oportunidades derivadas del progreso tecnológico⁷⁶, revelando, además, grandes disparidades entre los Estados miembros. Todavía existen importantes brechas digitales: territoriales (entre el entorno rural y el urbano), según la dimensión empresarial (entre las grandes empresas y las pymes), según el nivel educativo y la determinada por la edad.

La falta de conectividad de un elevado número de hogares limita muchas de las aplicaciones de las tecnologías digitales, como la extensión en el uso del Internet de las cosas o de la inteligencia artificial. Además, dos quintas partes de la población adulta comunitaria tienen baja o ninguna habilidad digital, lo que junto a la escasa necesidad o interés por las nuevas tecnologías es una de las principales razones que determinan el escaso uso avanzado de Internet. Esa falta de conectividad dificulta el aprovechamiento de todas las oportunidades que ofrecen las tecnologías digitales en numerosos ámbitos de la vida cotidiana con impacto positivo en la calidad de vida y en la cohesión social (aplicaciones de salud y cuidados, educativas o de relaciones con la Administración, entre otros).

Por su parte, solo una quinta parte de las empresas comunitarias podría calificarse como altamente digitalizada. La proporción de empresas que disponen de ordenadores y acceso a Internet parece estar alcanzando un punto de saturación, pero el avance es más lento en cuanto a los usos avanzados de Internet —como la relación electrónica con proveedores, clientes y administración, el uso del *big data*, el uso de medios sociales o de servicios en la nube— todos ellos determinantes para mejorar la competitividad empresarial.

La Unión Europea es consciente de que la transformación digital está cambiando la naturaleza del trabajo y la estructura del mercado de trabajo; y aunque desde las instituciones comunitarias se hayan puesto en marcha diversas iniciativas en los ámbitos de las cibercapacidades, la educación y formación y el empleo, todavía un 35 por 100 del capital humano sigue careciendo de competencias digitales básicas.

Atendiendo a la necesidad de impulsar la digitalización a escala europea, en 2010 se aprobó la Agenda Digital para Europa, pero su puesta en marcha se enmarcó en un

Una estrategia digital comunitaria

contexto de crisis económica, en la que se habían instaurado las políticas de austeridad que relegaron esta prioridad a un plano secundario. En la práctica, esto se materializó

en la exclusión digital de sectores de población más desfavorecidos y en la falta de inversión en I+D+i en general y, más en concreto, en el campo digital. Esta situación

76 Según el Índice de Disposición a la Conectividad del Foro Económico Mundial, la Unión Europea en promedio presenta una situación inferior frente a Estados Unidos y Japón en muchas de las dimensiones en las que se mide el grado de digitalización, resultando reseñable su peor posición en cuanto a las infraestructuras digitales, en el uso que las empresas hacen de las tecnologías digitales y en el impacto general de la digitalización en las economías.

podría explicar el retraso importante de la Unión frente a otras economías en un proceso, como es la digitalización, en el que las ganancias crecen exponencialmente, reforzando la posición de grandes empresas tecnológicas transnacionales en su mayoría norteamericanas y chinas.

No fue hasta 2015, cuando la Comisión formalizó y concretó una estrategia de digitalización comunitaria (Estrategia para el Mercado Único Digital) con el objetivo de superar la fragmentación del mercado digital europeo y de ofrecer un planteamiento comunitario que orientase las estrategias nacionales. Pero el cumplimiento de su hoja de ruta deja mucho que desear y, además, se ha visto superada por el propio avance acelerado de la economía digital, de modo que, ha tenido que ir incluyendo nuevos retos como: el fomento de las plataformas en línea, el desarrollo de la economía europea de los datos y la protección frente a los desafíos en materia de ciberseguridad. Desde 2015 se han presentado 29 iniciativas legislativas y hasta ahora se han aprobado 17 propuestas. En concreto, de las 15 iniciativas presentadas por la Comisión Juncker, solamente 8 han sido aprobadas; las tres últimas en 2018, referidas al establecimiento del Código europeo de las comunicaciones electrónicas, al bloqueo geográfico injustificado y a la libre circulación de datos no personales⁷⁷.

Todo ello exige una actualización y el rediseño de la Estrategia comunitaria que apuesten decididamente por impulsar estos ámbitos y que deberá acompasar la seguridad jurídica, la protección de los consumidores y la adaptación de los trabajadores con la velocidad que acompaña a los procesos de digitalización e innovación.

Cómo reforzar esa estrategia digital

Para hacer frente al desafío procedente de la creciente y acelerada digitalización de las economías y su impacto socioeconómico y laboral, la Unión Europea debe ofrecer una respuesta política global y unificada mediante una estrategia comunitaria más clara que sirva de orientación y guía para las estrategias nacionales⁷⁸, y que tome punto de partida los elementos identitarios del modelo económico y social europeo y su marco regulatorio.

Además, es necesario una mayor voluntad política por parte de los Estados miembros y un compromiso firme de las instituciones comunitarias para desarrollar las medidas necesarias de forma coordinada bajo un marco de seguridad y certidumbre. Todas las partes deben hacer lo posible para que las medidas sean rápidamente adoptadas y aplicadas, acorde al acelerado desarrollo de la economía digital, necesitando sumar esfuerzos públicos y privados y contando con un marco financiero suficiente.

La realización del mercado único digital requiere de un entorno jurídico claro y estable que fomente la innovación, resuelva la fragmentación de mercados y permita

77 Directiva (UE) 2018/1972, Reglamento (UE) 2018/302 y Reglamento (UE) 2018/1807, respectivamente. Hasta 2018, se habían adoptado las propuestas sobre el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas, sobre los Servicios de comunicación audiovisual, el Tratado de Marrakech (sobre propiedad intelectual y accesibilidad) o sobre el uso de la banda de 470-790 MHz.

78 Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*.

que todos los agentes se beneficien de las nuevas dinámicas del mercado en condiciones equitativas y equilibradas, todo lo cual sentará las bases de credibilidad esenciales para la confianza de empresas y consumidores⁷⁹.

La definición de nuevas prioridades e iniciativas debe prestar especial atención a la necesidad de contar con: un entorno empresarial competitivo, que aliente la inversión privada; un marco regulatorio adecuado, que evite las cargas administrativas innecesarias; una infraestructura digital puntera y una estructura de coordinación a escala de la Unión Europea, que garantice la aplicación de un enfoque estratégico común a las plataformas y a las iniciativas de digitalización industrial.

Como se ha indicado, el acelerado proceso de cambios tecnológicos de largo alcance configura un escenario de potencial e intensa transformación de las relaciones laborales y de surgimiento de nuevas formas de empleo muy diversas, apoyadas estas últimas en parte en una oferta flexible de trabajo canalizada a través de plataformas y aplicaciones digitales⁸⁰.

Por lo general, los análisis de estas tendencias recogen de forma crítica los riesgos o alertas en relación con los cambios inducidos por los cambios tecnológicos, y en especial por la digitalización, a veces en relación con otras grandes dinámicas de cambio como las derivadas de la globalización. Pero también se advierten puntos de vista que mencionan, además, en un sentido más positivo, las oportunidades o ventajas que pueden presentar dichos cambios.

A la vista de este panorama, resulta necesario poner en valor y utilizar los instrumentos disponibles para anticipar y gobernar unas tendencias de cambios, que se han acelerado en los últimos años, con el fin de propiciar que la transformación tecnológica sea inclusiva en el terreno del empleo y de las relaciones laborales. Ante este objetivo, complejo y de largo plazo, resulta adecuado plantear medidas integradas en estrategias de amplio alcance sobre la base de un diagnóstico compartido y con la participación de los interlocutores sociales.

Más en concreto, resulta prioritario desde el marco europeo abordar la mejora de las competencias y capacidades digitales, e instar a los Estados miembros a articular estrategias con este objetivo. Además, el CES entiende que la adquisición de competencias y de cualificaciones profesionales que demandan los nuevos empleos surgidos a raíz del proceso de digitalización, debe de estar facilitada y acompañada, sobre todo, por políticas públicas nacionales (educativas y formativas), que hayan sido consensuadas, con carácter previo a su puesta en marcha, con los agentes sociales, en aras de su mejor eficacia.

79 A la hora de salvaguardar los derechos de los consumidores y usuarios respecto al uso de los datos y a la seguridad de las transacciones en línea, todos los Estados miembros de la Unión Europea deben proporcionar más garantías que las actuales, ante los juzgados y tribunales competentes en relación a los litigios sobre consumo en línea.

80 Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*.

En efecto, el diálogo social ha venido abordando en estos años algunas de las principales dinámicas de cambios en las organizaciones productivas y sus efectos sociales y laborales, tanto en el plano europeo como en ámbitos nacionales. En el plano europeo, mediante diversos acuerdos autónomos que han definido marcos generales de medidas que tratan de responder a las necesidades de trabajadores y empresas.

En relación con ello, es necesario seguir impulsando el papel de la negociación colectiva y el enriquecimiento de sus contenidos en relación con los cambios tecnológicos y sus repercusiones en el empleo y en las relaciones de trabajo. La negociación colectiva, por su naturaleza y funciones, es el instrumento que puede y debe facilitar, en particular, una adecuada gobernanza de las estrategias de adaptación tecnológica de las empresas dinamizando las relaciones laborales en un sentido proactivo, anticipándose a los cambios y a sus efectos, y equilibrador.

Algunos Estados miembros han manifestado la necesidad de actuar rápidamente para mantener la competitividad europea respecto a determinados países, con estrategias industriales proactivas, o grandes empresas transnacionales que han logrado acceder con éxito a unos mercados internacionales cada vez más competitivos.

*Fortalecer la
competitividad
de la industria
comunitaria*

Frente a las actuaciones más decididas en estrategia industrial de competidores globales como Estados Unidos y, sobre todo, China, algunos Estados miembros, liderados por Francia y Alemania, han llegado a proponer la revisión de la política de la competencia comunitaria, en concreto, de las normas sobre fusiones, para propiciar la creación de grandes empresas europeas más competitivas en los mercados internacionales⁸¹. Esto se une además a la preocupación existente sobre la posibilidad de que algunos flujos de inversiones directas extranjeras pudieran acabar controlando activos industriales estratégicos de la Unión Europea, por lo que, como se expone más adelante, las instituciones comunitarias han establecido un nuevo marco regulatorio de control de dichas inversiones.

Sin embargo, lograr una posición más competitiva en los mercados globales no puede ser en detrimento del respecto del derecho de la competencia comunitario. Cabe recordar que la política de la competencia comunitaria, inherente al establecimiento del mercado único, vela principalmente por el respecto de esos principios de la competencia entre los Estados miembros, por lo que cualquier modificación no debe ser en perjuicio de las reglas de funcionamiento del mercado interior.

Por consiguiente, la mayor competitividad de la industria comunitaria debe apoyarse fundamentalmente en los beneficios de contar con un mercado interior amplio y sobre todo en estrategias que apunten hacia la innovación a partir de una mayor inversión en I+D.

81 *A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century* del Ministerio de Economía y Energía alemán y el Ministerio de Economía y Finanzas francés publicado justo tras la decisión de la Comisión Europea de bloquear la fusión entre Siemens-Alstom.

Si bien la Unión Europea cuenta también con su propia estrategia industrial⁸², la preocupación por la competitividad a largo plazo ha subrayado la necesidad de que esta estrategia sea ambiciosa y que, a partir de la identificación de cadenas de valor estratégicas, se actúe para permitir mejoras en la productividad, promover la lucha contra el cambio climático e incorporar el progreso tecnológico y digital.

Para mantener y reforzar la ventaja competitiva de la industria comunitaria y facilitar la integración de las empresas comunitarias en las cadenas de valor mundiales, se requiere un esfuerzo de modernización. Las iniciativas comunitarias deben crear puestos de trabajo, potenciar la competitividad europea, promover la inversión y la innovación en tecnologías limpias y digitales, sin perder de vista que toda esta modernización debe ser justa en el sentido de defender a las regiones y los trabajadores europeos más afectados por las transformaciones industriales⁸³.

Estas estrategias deben contar con recursos financieros suficientes en el próximo marco financiero plurianual, en especial a través de fondos e instrumentos específicos, para financiar proyectos industriales estratégicos e impulsar la inversión privada a través de la cofinanciación. En este sentido, puede resultar positivo que el nuevo Marco Financiero Plurianual trate de simplificar tanto los programas de financiación como el uso de instrumentos financieros. El nuevo Fondo *InvestEU* reunirá en un programa único instrumentos financieros gestionados de forma centralizada de apoyo a inversiones estratégicas en todo el territorio de la Unión Europea, de modo que se eviten solapamientos y garanticen, a su vez, la adicionalidad de las inversiones de otras fuentes públicas y privadas. Además, se reducirá la carga administrativa de los beneficiarios y de los intermediarios.

Pese a ser consciente de que la innovación resulta esencial para mejorar la competitividad y la calidad de vida de los ciudadanos europeos, el gasto de la Unión Europea en I+D en términos de PIB representa solo un 2,04 por 100, frente al 3,29 de Japón o el 2,79 por 100 de Estados Unidos. China que partía hace una década de valores muy inferiores a los de la Unión Europea (1,37 frente a 1,76 por 100), habría alcanzado ya a la Unión Europea⁸⁴.

Además, la Unión Europea encuentra bastantes dificultades para que los resultados de la investigación y el desarrollo se traduzcan en innovación empresarial, lo que puede estar relacionado con la menor participación empresarial en el gasto de I+D. En la Unión Europea las empresas solo responden de un 55,3 por 100 del gasto total en I+D, frente

*I+D e innovación,
asignaturas
pendientes para
las empresas
comunitarias*

82 Comisión Europea, *Invertir en una estrategia inteligente, innovadora y sostenible. Estrategia renovada de política industrial de la UE*, COM (2017) 479 final, de 13 de septiembre de 2017.

83 Se están desarrollando proyectos piloto en cooperación con la Comisión Europea para conocer cómo afrontar los retos a los que se enfrenta la industria en particular en regiones con importantes pérdidas de empleo industrial asociadas a la descarbonización de la economía.

84 Eurostat, *R&D expenditure*. Datos para 2015, últimas cifras comparables.

al 78 por 100 de Japón, el 74,7 por 100 de China o el 64,2 por 100 en Estados Unidos. Esta menor inversión podría incluso limitar innovaciones necesarias relacionadas con los desarrollos en Inteligencia Artificial, en economía circular o en otras nuevas tecnologías, afectando a la futura capacidad competitiva de la economía europea.

En este contexto, la Comisión presentó en mayo de 2018 una Agenda renovada para la Investigación y la Innovación⁸⁵, en la que tras reconocer el relativo éxito del programa Horizonte 2020⁸⁶, apunta la necesidad de superar las debilidades del sistema de investigación e innovación comunitario. En primer lugar, señala que la regulación y la financiación deben ser favorables a la innovación, llamando la atención sobre la necesidad de aprobar rápidamente el MFP 2021-2027 así como de fomentar otras vías de financiación adecuadas a unas actividades que, por su riesgo, pueden sufrir restricciones financieras. En segundo lugar, solicita la consolidación del Consejo Europeo de Innovación, todavía en fase piloto, y que tiene como función identificar y expandir las innovaciones de alto riesgo, de rápida evolución y con un fuerte potencial para crear nuevos mercados. En tercer y último lugar, considera relevante establecer misiones de investigación e innovación a escala de la Unión Europea, para que se generen sinergias con las estrategias de los Estados miembros, con las regionales y con las locales. Esto último es relevante puesto que en este ámbito, la Unión Europea continúa fragmentada y, además, parece mantener problemas para retener el talento⁸⁷.

2. Cambio climático y transición energética

Frente al retraso en el ámbito digital, la Unión Europea lidera a nivel internacional la lucha contra el cambio climático, siendo la única gran economía, tomada en su conjunto, que ha aprobado medidas para responder a los compromisos adoptados en el Acuerdo de París. En aquella cumbre, la Comisión subrayó que todos los agentes económicos de la Unión Europea debían aprovechar la oportunidad de convertirse en los primeros en fomentar las energías renovables y la eficiencia energética a escala mundial y tratar de hacer de ello una ventaja competitiva de la economía comunitaria en el ámbito de las tecnologías limpias innovadoras, siendo además fuente del progreso social.

Junto a la Unión Europea, otras grandes economías, principalmente China y Estados Unidos, vienen desde hace unos años apostando fuertemente por las tecnologías bajas en carbono, lo que junto a la mejora de la eficiencia energética y, sobre todo, a la menor actividad durante los años de crisis, ha permitido una reducción de las

85 Comisión Europea, *Nueva agenda europea de investigación e innovación: una oportunidad para que Europa trace su futuro*, COM (2018) 306 final, de 15 de mayo de 2018.

86 El Horizonte 2020, el Programa Marco de las actividades de investigación e innovación en Europa, integró, por primera vez, todas las fases desde la generación del conocimiento hasta las actividades más próximas al mercado, incluyendo aspectos como la innovación social o la transferencia de tecnología.

87 Parlamento Europeo, *Innovation Policy, Fact Sheets on the European Union*, 2019.

emisiones hasta 2016-2017⁸⁸. Sin embargo, la consolidación de la fase de crecimiento ha vuelto a poner de manifiesto cómo la recuperación de la actividad económica lleva asociada un aumento en las emisiones de CO₂.

En 2016, la Comisión presentó su comunicación «Energía limpia para todos los europeos»⁸⁹ conocida como *Winter Package*, en coherencia con la Estrategia Marco para la Unión de la Energía aprobada un año antes⁹⁰, donde se reconoció la necesidad de llevar a cabo una transición energética que tuviera como prioridades la eficiencia energética, el liderazgo mundial en materia de energías renovables y el trato justo a los consumidores.

En este sentido, 2018 ha marcado un importante hito en cuanto al compromiso medioambiental comunitario. Se dieron importantes avances en materia de clima y energía con la aprobación de las primeras ocho de las 20 iniciativas legislativas presentadas por la Comisión Juncker en esta materia. En la primera mitad del año se adoptaron las Directivas sobre el régimen de comercio de derechos de emisión, el Reglamento de reparto del esfuerzo, las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura y la Directiva de Eficiencia energética de los edificios. A finales de año, se aprobaron casi la totalidad de directivas y reglamentos que desarrollan el *Winter Package* relativas a la eficiencia energética⁹¹, las energías renovables⁹², el diseño de mercado eléctrico, la seguridad de suministro y las reglas de gobernanza para la Unión de la Energía⁹³.

Este marco normativo trata, además, de aportar una mayor seguridad jurídica y reguladora a una actividad que necesita movilizar importantes inversiones en el medio plazo. Además, faculta a los consumidores europeos para que se conviertan en actores activos en la transición energética, a través de la consolidación de las figuras del autoconsumo y la generación distribuida. Asimismo, establece los objetivos vinculantes para la Unión Europea en 2030: una reducción del 40 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990; la integración de un 32 por 100 de generación renovable sobre el consumo total de energía final, para toda la Unión Europea⁹⁴; la mejora de la eficiencia energética en un 32,5 por 100, y lograr una interconexión eléctrica del 15 por 100.

88 IEA, *Global Energy and CO₂ Status Report 2017*, 2018.

89 Comisión Europea, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final, de 30 de noviembre de 2016.

90 Comisión Europea, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM (2015) 80 final, de 25 de febrero de 2015, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la Unión Europea para la economía circular*, COM (2015) 614 final, de 2 de diciembre de 2015.

91 Directiva (UE) 2018/2002, de 11 de diciembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.

92 Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

93 Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima (...).

94 Los objetivos de energías renovables, eficiencia energética e interconexión eléctrica podrán ser revisados al alza en 2023.

El logro de esta transición energética en la Unión Europea se enfrenta a varios retos cuya superación exigirá una cooperación decidida entre los Estados miembros y una mayor integración de sus mercados de la energía.

*Retos comunitarios
de cara a la
transición energética*

En primer lugar, aunque la transición energética es un objetivo comunitario, su puesta en marcha necesita soluciones a medida para los diferentes Estados miembros dadas las enormes diferencias en aspectos como: la dotación de recursos naturales (por ejemplo en cuanto a fuentes de energías renovables); el funcionamiento de los sistemas energéticos en general y eléctricos en particular (de modo que algunas economías tienen ampliamente integradas las energías renovables en sus sistemas mientras que otras, como Alemania o Polonia, presentan todavía una elevada dependencia de fuentes de altas emisiones como el carbón); o en cuanto al impacto de otras actividades económicas en sus emisiones, principalmente, del transporte, que en algunos países responde de una parte sustancial de las mismas.

En segundo lugar, la Unión Europea presenta una elevada dependencia de la importación de petróleo y gas, tal y como recogió la Comisión en su informe sobre los precios y el coste de la energía en Europa⁹⁵, que la hace vulnerable desde el punto de vista geopolítico y desde la perspectiva de su competitividad, puesto que está más expuesta a la posibilidad de que *shocks* externos se traduzcan en fuertes subidas de precios de los combustibles fósiles⁹⁶. Esto subraya la importancia de descarbonizar el sistema energético europeo, integrando en mayor medida las energías renovables.

En tercer lugar, parte del éxito de la integración de las renovables en los sistemas eléctricos comunitarios depende del desarrollo de las interconexiones entre países, ya que aumenta la flexibilidad del sistema y contribuye a la seguridad del suministro; su impulso favorecerá la consecución de un mercado único de la electricidad. Sin embargo, los avances en este terreno son lentos y escasos, a pesar de los esfuerzos, como los canalizados a través del mecanismo «Conectar Europa»⁹⁷ que junto al Reglamento RTE-E⁹⁸ crearon un instrumento europeo destinado a identificar y garantizar la puesta en marcha de los proyectos que Europa necesita a lo largo de doce corredores y áreas prioritarios (Proyectos de Interés Común (PIC) que se actualizan cada dos años). Los proyectos, además, deben responder al reto que supone que las infraestructuras de energía, transporte y telecomunicaciones estén cada vez más interrelacionadas y, asimismo, que las redes locales adquieran una creciente importancia para los ciudadanos

95 Comisión Europea, *Precios y costes de la energía en Europa*, COM (2019) 1 final, de 9 de enero de 2019.

96 Al respecto, la Comisión reivindica un mayor papel internacional del euro sobre todo para el caso de los mercados de la energía, de modo que, los vaivenes en los precios de los combustibles fósiles no amplifiquen su incertidumbre como resultado de las variaciones en el tipo de cambio con el dólar. Comisión Europea, *Hacia una mayor relevancia internacional del euro*, COM (2018) 796 final, de 5 de diciembre de 2018.

97 Reglamento (UE) n° 1316/2013, de 11 de diciembre de 2013 por el que se crea el Mecanismo Conectar Europa (...).

98 Reglamento (UE) n° 347/2013, de 17 de abril de 2013, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas (...).

Europeos, puesto que son esenciales en aspectos como la electromovilidad o la generación distribuida.

En cuarto y último lugar, garantizar que esa transición sea justa. En este sentido, cabe recordar que el CES señaló en su Informe 4/2017 sobre el sector eléctrico en España que la transición energética debe ser sostenible y justa en los tres aspectos que determinan la sostenibilidad: primero, socialmente, en el mantenimiento y creación de empleo, implicando a los agentes que actúan en el sector y a la Administración, tanto financieramente como en la gestión del cambio, evitando la destrucción del tejido empresarial y la desertización industrial en algunos territorios; segundo, económicamente, estableciendo los plazos y la regulación adecuada para que el cambio no lastre la competitividad de las empresas ni la economía; y, tercero y último, ambientalmente, asumiendo los objetivos de descarbonización y eficiencia acordados. Por consiguiente, se considera positivo el lanzamiento de plataformas como la de las regiones mineras en transición, en marcha desde diciembre de 2017, para mantener el crecimiento y el empleo en las comunidades afectadas. La plataforma presta especial atención a la diversificación económica y al reciclaje de competencias profesionales, la implantación de tecnologías de energías renovables, la ecoinnovación y las tecnologías avanzadas del carbón.

Con una perspectiva de largo plazo, en el marco de la conferencia de la ONU de Katowice, la Comisión presentó su comunicación «Un planeta limpio para todos»⁹⁹ en

Estrategia de largo plazo para mitigar el cambio climático

la que confirma el compromiso de Europa de liderar la acción por el clima a nivel mundial y presentar el objetivo de llegar a 2050 con una economía de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero, asegurando que esa transición a una economía descarbonizada resulta socialmente justa y económicamente rentable. La estrategia no revisa los objetivos ya comprometidos por la Unión Europea en cuanto a la participación comunitaria en la mitigación del cambio climático, sino que expone una visión de largo plazo indicando en qué dirección debe dirigirse la política comunitaria en este ámbito.

Asimismo, a principios de 2019, la Comisión presentó¹⁰⁰ los resultados del Plan de Acción para la Economía Circular de 2015¹⁰¹, donde se constata que las 54 acciones del Plan ya han sido ejecutadas o se están en proceso de ejecución. No obstante, apunta que se necesitan mayores esfuerzos para aplicar la legislación revisada sobre residuos y fomentar mercados para las materias primas secundarias. Además, a la hora de completar el programa de la economía circular, cabría extender estrategias como la estable-

99 Comisión Europea, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final, de 28 de noviembre de 2018.

100 Comisión Europea, *Informe sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular*, COM (2019) 190 final, de 4 de marzo de 2019.

101 Comisión Europea, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final, de 2 de diciembre de 2015.

cida para el plástico a otros sectores con un elevado impacto ambiental y potencial de circularidad como las tecnologías de la información, los equipos electrónicos, la movilidad, el entorno construido, la minería, el mobiliario, los alimentos y bebidas o los textiles.

Finalmente, cabe señalar que las implicaciones económico-financieras de esta apuesta a favor de la lucha contra el cambio climático de la Unión Europea resultan evidentes, por lo que debe contar con el apoyo del sector financiero, facilitando la orientación de la inversión hacia tecnologías y negocios más sostenibles, y promoviendo un crecimiento sostenible de largo plazo. Parte de la actividad del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas y de otros instrumentos financieros¹⁰² atienden estos objetivos. En efecto, una gran parte de las iniciativas puestas en marcha en los ámbitos de políticas económicas estructurales requieren un esfuerzo financiero, de inversión, tanto público como privado.

Así, destaca la presentación por parte de la Comisión de su Plan de Acción de Finanzas Sostenibles¹⁰³, en marzo de 2018, para conectar las finanzas con las necesidades específicas de la economía europea y mundial en beneficio del planeta y de nuestra sociedad. En dicho Plan se propone, reorientar los flujos de capital hacia inversiones sostenibles, gestionar los riesgos financieros derivados del cambio climático y fomentar la transparencia y el largoplacismo en las actividades financieras y económicas.

3. Globalización: comercio e inversión

El comercio internacional es considerado una de las principales fuentes de crecimiento económico tanto para los países avanzados como para las economías más rezagadas; de ahí que la Unión Europea defienda el establecimiento de un sistema de comercio internacional abierto y justo. Con esta premisa de partida, la Unión Europea trata actualmente de abordar los desafíos procedentes de las tensiones proteccionistas y de los cambios que se están dando en el proceso de globalización, a través de una reorientación de la política comercial, basada en la modernización de los instrumentos de defensa arancelaria, el control reforzado de la inversión extranjera directa y, en general, en la demanda de una mayor reciprocidad a los socios extracomunitarios.

Las tensiones proteccionistas de los últimos años, que están afectando a los flujos comerciales internacionales, podrían provocar cambios estructurales en detrimento de la multilateralidad. Resulta, por tanto, importante que la Unión Europea actúe como contrapeso de la dinámica proteccionista iniciada por Estados Unidos que debilita la OMC y que parece tener el interés subyacente de deteriorar la OMC y, por extensión,

102 Desde acciones del Banco Europeo de Inversiones, hasta Fondos específicos como el Fondo Global para la Eficiencia Energética y la Energía Renovable o el Programa *LIFE* que existe desde 2012 y constituye el instrumento financiero comunitario que apoya proyectos de medioambiente, de conservación de la naturaleza y de lucha contra el cambio climático.

103 Comisión Europea, *Plan de Acción: Financiar el desarrollo sostenible*, COM (2018) 97 final, de 8 de marzo de 2018.

los mecanismos multilaterales de diálogo, con el fin de reducir su estructural déficit comercial mediante tratos bilaterales en los que su poder negociador es mayor.

Pero, además, esta ola proteccionista se enmarca en la transformación estructural que parece estar siguiendo el proceso de globalización, caracterizada por el acortamiento y regionalización de las cadenas globales de valor, el impacto de la digitalización en el funcionamiento del comercio mundial y la creciente importancia del comercio internacional de servicios. Respecto a este último, el protagonismo de grandes empresas tecnológicas resulta indiscutible, lo que las ha convertido *de facto* en protagonistas de las dinámicas comerciales, imponiendo un desafío a las políticas comerciales ya que va más allá de las relaciones entre países o bloques de países.

En este entorno la Unión Europea debe tener como objetivo mantener y ganar peso específico para garantizar que la política comercial y otras políticas exteriores resulten coherentes con sus objetivos económicos y políticos globales. A este respecto, la política comercial es decisiva, en tanto que contribuye a la elaboración de políticas integradas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por lo que, además de contemplar aspectos económicos en los acuerdos, promueve objetivos sociales y medioambientales.

De hecho, en el ámbito comercial, la Unión Europea cuenta con la ventaja de que es una política estrictamente comunitaria que, aunque no exenta de dificultades en el logro de una posición común, garantiza una sola voz en la negociación de los acuerdos, tanto bilaterales como multilaterales, defiende los intereses de la Unión Europea ante la existencia de posibles conflictos comerciales internacionales y trata de impulsar los valores europeos a través de esta política. De hecho, la Unión tuvo un papel muy activo durante los años de mayor dinamismo en las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC. Pero esta situación cambió tras el fracaso de la Ronda de Doha de 2001, que frenó los acuerdos multilaterales y, desde 2008, por las consecuencias de la crisis económica internacional sobre los intercambios mundiales y la constatación del desigual reparto de las ganancias del comercio internacional¹⁰⁴.

Todo ello ha inducido cambios en la estrategia negociadora comunitaria en el ámbito del comercio a favor, principalmente, de los acuerdos bilaterales de «nueva generación», que, en línea con lo propuesto por la estrategia «Comercio para todos: Hacia una política de comercio e inversión más responsable» de 2015, son acuerdos de comercio en los que, además de las disposiciones tradicionales relativas a la reducción de los derechos de aduana y de los obstáculos no arancelarios que afectan al comercio de mercancías y de servicios, se incluyen disposiciones en diversas materias vinculadas al comercio, como la protección de la propiedad

Acuerdos comerciales bilaterales de «nueva generación»

«Comercio para todos: Hacia una política de comercio e inversión más responsable» de 2015, son acuerdos de comercio en los que, además de las disposiciones tradi-

104 En 2009, el Tratado de Lisboa introdujo importantes cambios en la gobernanza de la política comercial europea, pasando a ser uno de los pilares de la Acción Exterior de la Unión Europea. Se establecen nuevas competencias exclusivamente comunitarias, en concreto el comercio de servicios, los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial y las inversiones extranjeras.

intelectual e industrial, las inversiones, la contratación pública, la competencia y el desarrollo sostenible.

El primero de esos acuerdos de «nueva generación» fue el celebrado con Corea, pero por la entidad de los intercambios que amparan, los más relevantes han sido el Acuerdo de la Unión Europea con Canadá y, sobre todo, el reciente Acuerdo con Japón, que establece la mayor zona de comercio abierto del mundo.

En efecto, en octubre de 2016 se firmó el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá (conocido por CETA, sus siglas en inglés), que hasta el reciente acuerdo con Japón había constituido el mayor pacto bilateral firmado por la Unión Europea. El CETA ha supuesto la supresión de la práctica totalidad de los derechos de importación, además, de abrir el acceso a los mercados de servicios y de inversión del otro socio y de aumentar la cooperación entre los organismos de normalización. Una de sus principales novedades es la inclusión de cláusulas laborales dirigidas a garantizar unos estándares mínimos para evitar que se produzcan situaciones de competencia a la baja en las condiciones de trabajo. Sería conveniente, en todo caso, que se pusieran en marcha comisiones de evaluación sobre los posibles impactos socioeconómicos y laborales de la aplicación de este tipo de acuerdos.

Más recientemente, en julio de 2018 se firmó el Acuerdo de Asociación Económica entre la Unión Europea y Japón, que establece una zona de libre comercio que abarca más de seiscientos millones de personas, un tercio del PIB mundial y marca el hito de ser el primer acuerdo que incorpora los compromisos del Acuerdo de París sobre el cambio climático, junto al establecimiento de normas respecto a los derechos de los trabajadores y a la protección de los consumidores; además incluye, por primera vez un capítulo específico para las pequeñas y medianas empresas. Según datos de la Comisión Europea, este acuerdo impulsará las exportaciones comunitarias hacia la economía nipona en un 34 por 100, mientras que Japón aumentará sus exportaciones hacia la Unión Europea en un 29 por 100. Y sobre todo, supone una declaración sobre las ventajas del libre comercio, moderno y basado en normas, frente a las tendencias proteccionistas.

De todos estos acuerdos de «nueva generación», las negociaciones que mayor interés han suscitado han sido las desarrolladas alrededor del de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) con Estados Unidos, principal mercado de exportación de la Unión Europea. El clima de negociación de este Acuerdo se deterioró considerablemente en 2017 coincidiendo con el cambio de presidencia estadounidense y culminó en los primeros meses de 2018 con el anuncio por parte de la Administración norteamericana de imponer aranceles al acero y al aluminio. Desde entonces, y tras la Declaración conjunta Unión Europea-Estados Unidos en julio de 2018 sobre esta cuestión, las tensiones parecen haberse relajado, pero no hasta el punto de recuperar el estado de las negociaciones.

No obstante lo anterior, existen controversias sobre este tipo de acuerdos de «nueva generación» porque, a pesar de los avances logrados en la transparencia de las negociaciones, la necesidad de no perder ventajas negociadoras por parte de la Unión Europea,

impide la generación de debates en sectores más amplios sobre cada uno de ellos¹⁰⁵. En parte como respuesta a esta disyuntiva, la Unión Europea creó un grupo de asesoramiento sobre acuerdos comerciales, cuya primera reunión tuvo lugar en febrero de 2018, y que tenía como objetivo ofrecer un marco de diálogo, opinión directa y asesoramiento de diferentes sectores sobre las negociaciones comerciales; sin embargo, su actividad desde entonces no ha resultado reseñable.

La Unión Europea, tomada de manera conjunta, constituye el mayor receptor y emisor de inversión directa extranjera a nivel mundial¹⁰⁶. Este tipo de inversión suele ser considerada como una fuente de crecimiento y de creación de empleo en el país al que va dirigida y, por tanto, a priori, resulta beneficiosa desde una perspectiva estrictamente económica.

Sin embargo, en los últimos años ha aumentado la preocupación sobre la posibilidad de que una parte de la inversión directa se dirigiera a financiar o adquirir empresas comunitarias cuyas actividades resultaran críticas en ámbitos tan relevantes como el tecnológico, las infraestructuras o manejo de información sensible, pudiendo, en cierto modo, representar un riesgo para la seguridad o, incluso, para el orden público dentro de la Unión Europea. Además, esas inversiones podrían dirigir el propio desarrollo empresarial en la Unión Europea y, en definitiva, afectar a su capacidad competitiva en los mercados globales.

El elevado flujo de inversión directa extranjera hacia la Unión Europea se concentra en un pequeño número de empresas de tamaño superior a la media y con una relativa mayor especialización en sectores de alta tecnología¹⁰⁷. Además, una de las últimas tendencias de esas nuevas inversiones es que tienen como país de origen algunas de las economías emergentes más dinámicas, particularmente China.

Esta realidad ha llevado al Consejo Europeo a aprobar un nuevo marco normativo en el que se desenvolverán esas inversiones extranjeras y que tiene como objetivo establecer las herramientas adecuadas para asegurar que las inversiones que vienen de países terceros, de fuera de la Unión Europea, benefician a los propios intereses comunitarios. En concreto, suscita preocupación el hecho de que grandes inversores extranjeros estén tomando posiciones muy relevantes en algunos Estados miembros con menor peso económico, condicionando por esta vía la toma de decisiones en la Unión Europea, sobre todo, en las áreas donde prima la unanimidad.

105 El inicial rechazo del Parlamento de Valonia (Bélgica) del acuerdo entre la Unión Europea y Canadá (CETA) pone de manifiesto este problema. Cabe recordar que, aunque la Unión Europea tiene competencias exclusivas sobre la política comercial, los acuerdos deben ser firmados por todos los Estados miembros por lo que en la práctica pueden ser retrasados o bloqueados en caso de no conformidad, lo que subraya la necesidad de que los debates sobre su contenido y alcance sean más abiertos y mejor informados.

106 Según el Índice de restricción de inversiones de la OCDE, la Unión Europea tiene el régimen de inversiones más abierto del mundo. De modo que la Unión Europea acogió en 2017 más de seis mil billones de euros.

107 Comisión Europea, *Estado de la Unión, 2018*.

Este nuevo marco¹⁰⁸ crea un mecanismo de cooperación entre los Estados miembros y la Comisión para intercambiar información y comunicar las dudas que les plantean determinadas inversiones específicas. Además, faculta a la Comisión emitir dictámenes cuando una inversión suponga una amenaza para la seguridad o el orden público de más de un Estado miembro, o cuando una inversión pueda socavar un proyecto o un programa de interés para el conjunto de la Unión Europea, como por ejemplo, el programa Horizonte 2020 o Galileo.

Asimismo, la nueva normativa fomenta la cooperación entre los Estados miembros en materia de control de las inversiones, de modo que podrán efectuar observaciones sobre las inversiones extranjeras dirigidas a otros países socios, aunque recuerda que, en todo caso, son los propios Estados miembros los que siguen teniendo la última palabra para decidir si una determinada operación de inversión debe autorizarse o no en su territorio.

4. Reto demográfico e inmigración

El descenso continuado de las tasas de natalidad y el aumento de la esperanza de vida están transformando la pirámide de edad de la Unión Europea hacia una estructura de población mucho más envejecida.

Según datos de Eurostat, en enero de 2017 la población de la UE-28 era de 511,5 millones. La media de edad de la población de la Unión Europea se sitúa cerca de los 43 años (siendo más elevadas en Alemania e Italia, 45,9 años)¹⁰⁹, al mismo tiempo que la esperanza media al nacer sigue en aumento, siendo ya de casi 81 años, frente a los 77,7 años de 2002. En 2017, las personas mayores de 65 años suponían un porcentaje del 19,4 por 100 de la población total, lo que significa 0,2 puntos porcentuales más que en 2016 y 2,4 puntos porcentuales más que diez años atrás. Para poder mantener la población constante en la Unión Europea la tasa de reemplazo necesaria sería de 2,1 hijos por mujer fértil, pero según Eurostat, la tasa de fertilidad de la UE-28 en 2014 era de 1,56 hijos por mujer fértil¹¹⁰. Las proyecciones publicadas por Eurostat¹¹¹ apuntan a un cada vez mayor envejecimiento de la población comunitaria, de modo que en 2030 los mayores de 65 años alcanzarían casi una cuarta parte de la población acercándose al 30 por 100 en 2060.

En este contexto, la necesidad de rejuvenecer la población de la Unión Europea y asegurar tasas de reposición sostenible exigiría entrelazar gestión de los flujos migratorios con el desafío demográfico.

108 Texto provisional P8_TA(2019)0121 (Nota AEA: probablemente se contará con el texto definitivo antes de finales de marzo de 2019).

109 Datos de Eurostat con fecha de referencia enero de 2017.

110 La de Francia es la más elevada, con 2,01, siendo más bajas las de España, con 1,32, Grecia, 1,30 y Portugal, 1,23.

111 Comisión Europea, *The 2015 Ageing Report Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, 2014.

Desde una perspectiva económica, este envejecimiento creciente de la población afectaría negativamente al PIB potencial de las economías de los Estados miembros y añade incertidumbre sobre la viabilidad de sus sistemas de pensiones y de Seguridad Social. La proporción de personas en edad laboral de la Unión Europea está reduciéndose y el número relativo de personas jubiladas está aumentando, lo que contrasta con la situación en otras regiones próximas, como África. Según los cálculos de Naciones Unidas la población de este continente crecerá en 450 millones de aquí al 2030, un aumento del 37 por 100 en 13 años; y dada la diferencia de nivel de renta entre ambas orillas del Mediterráneo, cabe suponer que la presión migratoria hacia la Unión Europea se multiplicará aún más.

Considerando los datos correspondientes a 2017, en la Unión Europea residían 21,6 millones (un 4 por 100) de personas con nacionalidades distintas de las de la Unión. El

El peso de los extranjeros en la Unión Europea

mayor número de residentes nacidos en un país distinto se registra en Alemania, donde el volumen de población extranjera, comunitaria y no comunitaria, alcanza los 12 millones de personas. Reino Unido, con 9,2 millones y Francia con otros 8 millones, encabezan la lista de Estados miembros con mayor volumen de población no autóctona residente. Por su parte, Italia y España ocupan la cuarta posición con 6 millones cada uno. Teniendo en cuenta solo el porcentaje del número de inmigrantes no comunitarios sobre el número de extranjeros totales en cada país, Italia ostenta el primer lugar (un 66,6 por 100 de extra comunitarios), seguido de Suecia (un 64 por 100) y Eslovenia (un 62,4 por 100), según los datos de Eurostat de 2016. España contaba con un porcentaje de 56,8 por 100 de no comunitarios.

Pero además de las implicaciones demográficas que se han apuntado, desde la perspectiva de la gobernanza económica, y más en concreto considerando su impacto fiscal, la migración tiene una trascendencia considerable, ya que todo apunta a que, por lo general, su impacto neto es positivo, con independencia de que las medidas de austeridad desplegadas en toda la Unión Europea hayan tensionado a la baja las políticas de gasto social durante los años de crisis y recuperación.

En gran parte de las economías comunitarias, sobre todo en los Estados miembros del sur, la inmigración es relativamente reciente, de carácter eminentemente laboral y con un perfil de edad joven, lo que conduce a que su presencia sea testimonial entre los perceptores de pensiones públicas y a que hagan un menor uso relativo de la sanidad pública.

No obstante, el balance fiscal de la inmigración a largo plazo resulta más incierto y depende del componente redistributivo de los sistemas de protección social. Este podría ser el caso de países como Francia o Alemania donde, además, parte de la población extranjera habría alcanzado ya la edad de jubilación, accediendo al cobro de pensiones y previsiblemente, haciendo un mayor uso de los servicios sanitarios en

consonancia con su mayor edad¹¹². De hecho, por lo que respecta específicamente al gasto en pensiones y al equilibrio financiero de la Seguridad Social, la contribución neta de la inmigración es altamente positiva en la actualidad y se prevé que lo siga siendo en el medio plazo, debido a que conduce a la elevación de la ratio entre cotizantes y pensionistas y al aumento de los ingresos por cotizaciones, sin que se beneficie más que marginalmente del gasto en pensiones. Un factor equilibrador que, de mantenerse una política migratoria abierta e integradora, puede seguir operando en las próximas dos décadas, aliviando con ello los efectos del envejecimiento sobre las cuentas de la Seguridad Social.

A pesar de que la población extranjera, más joven que la autóctona, está contribuyendo en la actualidad a atenuar el efecto del acusado proceso de envejecimiento de la población europea, están resurgiendo movimientos xenófobos y reacciones anti-inmigratorias en algunos países. Estas reacciones están dificultando una gestión integral y coordinada de la migración, de modo que está más enfocada hacia posiciones particulares que a ofrecer una respuesta común y compartida por todos los Estados miembros.

*Últimas decisiones
sobre la política
migratoria y de asilo:
las plataformas
regionales y la
gestión de las
fronteras*

Los últimos acuerdos alcanzados en junio de 2018 sobre política migratoria y de asilo, ambos temas, aunque diferenciados, se abordan conjuntamente y constituyen uno de los objetivos entre los marcados por la agenda de la Comisión Juncker, y solo pudieron lograr el consenso sobre varias medidas: la creación de centros de refugiados y migrantes fuera de su territorio, establecer centros de control de migrantes en Europa y más ayudas para África para rebajar la tensión migratoria.

Poco después el presidente de la Comisión Europea lanzó una propuesta para alcanzar un acuerdo en materia de inmigración y lograr así la ansiada reforma del actual sistema de asilo de la Unión Europea. Estas propuestas se centraban en fortalecer la Guardia Europea de Fronteras y Costas y la Agencia de Asilo de la Unión Europea, mejorar la eficacia de los procedimientos de retorno, actualizando las normas vigentes de la Unión Europea sobre la materia, y en tercer lugar, reforzar las vías legales para entrar en Europa, en concreto, relacionadas con la nueva tarjeta azul intensificando la cooperación con terceros países. Además, la Comisión Europea publicó una comunicación¹¹³ a finales de 2018 sobre el momento de acabar con el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores establecidos por los Estados miembros desde 2015.

Por su parte, el Consejo Europeo de diciembre de 2018 hizo balance sobre la política exterior de la Unión Europea en materia de migración, en el que, en relación con las

112 OCDE, «The fiscal impact of immigration in OECD countries», en *International Migration Outlook 2013*, 2013.

113 Comisión Europea, *La gestión de la migración en todos sus aspectos: avances en el marco de la agenda europea de migración*, COM (2018) 798 final, de 4 de diciembre de 2018.

políticas interiores de la Unión, se invita a los colegisladores a concluir las negociaciones relativas a la Guardia Europea de Fronteras y Costas. De nuevo, se insta a seguir trabajando para concluir las negociaciones sobre la Agencia de Asilo, la Directiva de Retorno, y la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo.

La experiencia de los tres últimos años ha demostrado que los mejores resultados en materia de gestión de flujos migratorios en la Unión Europea son fruto de un enfoque integrado, reforzando el control de las fronteras al mismo tiempo que apoyando las vías de migración legal y de integración, con lo que se ha conseguido reducir los flujos irregulares en aproximadamente un 80 por 100¹¹⁴. Asimismo, sería conveniente adoptar, si fuera posible antes de las elecciones al Parlamento Europeo, las cinco propuestas legislativas sobre la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, así como avanzar en la reforma del Reglamento de Dublín, de modo que la reforma pueda completarse en codecisión con el Parlamento Europeo.

Lo que es evidente es la necesidad de seguir avanzando hacia una respuesta conjunta y una política de migración compartida desde una gestión transversal, incorporando la movilidad y la gestión de los flujos migratorios más que como un problema como una posibilidad de desarrollo para todos, especialmente teniendo en cuenta las necesidades demográficas de la Unión Europea y el envejecimiento creciente de la población.

114 A este respecto se acordó la prórroga hasta el 31 de marzo de 2018 de la operación Sophia cuyo objetivo principal es luchar contra el negocio de los traficantes de migrantes y los tratantes de personas en el Mediterráneo central meridional.

CAPÍTULO IV
PROPUESTAS PARA SEGUIR AVANZANDO
EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

El momento del ciclo político en el que se encuentra la Unión Europea, marcado por las elecciones al Parlamento Europeo y la renovación de los órganos de gobierno de las principales instituciones comunitarias, tiene especial trascendencia porque el resultado, que marcará la orientación y el alcance del proyecto europeo en el próximo futuro, reviste una gran incertidumbre, debido al aumento de la fragmentación política, la desafección ciudadana, los repliegues nacionalistas y los disensos en áreas clave de la construcción europea.

En particular, la salida de Reino Unido plantea un enorme desafío político con consecuencias económicas y sociales importantes. Por ello, es preciso que la unidad de respuesta mostrada por los Estados miembros se mantenga para minimizar los efectos negativos para la Unión de los veintisiete.

En este contexto, el CES quiere con el presente informe sumarse a las voces que defienden la idea de que seguir profundizando en la integración política de la Unión Europea, particularmente en el ámbito de la gobernanza económica, es un buen camino para garantizar un futuro de paz y bienestar a los ciudadanos europeos. Más que nunca en un momento de profunda transformación geopolítica como el que vivimos, que plantea retos de primera magnitud a la Unión Europea en ámbitos como la política comercial y de defensa de la competencia, la lucha contra el cambio climático, la defensa, el desarrollo tecnológico o las relaciones con África, unas áreas que deberían constituirse en prioritarias en los próximos años.

A continuación se recogen los ámbitos relacionados con el proceso de construcción de la Unión Europea en los que, a juicio del CES, se deberían lograr avances sustanciales en los próximos años, para dar respuesta a los desafíos internos y globales a los que se enfrenta.

Sobre la integración política, económica y social de la Unión Europea

- En el ámbito de la **integración financiera**, el objetivo debe ser culminar la Unión Bancaria —queda pendiente contar con un sistema de garantía de depósitos común— y avanzar en la Unión del Mercado de Capitales, eliminando las fronteras para la circulación de capital, las inversiones y la financiación entre los distintos miembros de la Unión Europea.

El CES comparte la necesidad de contar con algún tipo de sistema común de garantía de depósitos con el fin de asegurar que todos los depósitos de la Unión Bancaria tengan un nivel de protección uniforme con independencia de la entidad en la que estén depositados y su país de procedencia. Ello requiere avanzar de forma decidida en este ámbito, superar el debate político entre países acreedores y deudores y lograr un equilibrio aceptado por todos los Estados miembros respecto a la reducción de riesgos —reducción de préstamos dudosos y tenencias de deuda pública— y a la distribución de los mismos —mutualización.

Además, el CES considera necesario avanzar en la Unión del Mercado de Capitales, profundizando en el desarrollo del mercado único y en la integración financiera europea, máxime ante los nuevos retos que plantea el desarrollo de la innovación financiera y su asociación con las tecnologías digitales, las finanzas sostenibles y sobre todo, la salida de la Unión Europea de su mayor centro financiero.

- Lograr mayores cotas de unidad y ambición política exige el **incremento sustancial del presupuesto de la Unión Europea**, de manera que pueda desarrollar, con un mínimo grado de eficacia, funciones con valor añadido europeo en el terreno de la estabilización macroeconómica, la dinamización y modernización de la economía europea, la convergencia real entre los territorios y la distribución de la renta entre la ciudadanía europea.
- En particular, la inexistencia de **herramientas presupuestarias comunes de estabilización macroeconómica**, que permitan desplegar políticas fiscales contracíclicas en caso de perturbaciones asimétricas, es una de las principales debilidades de la zona euro, cuya arquitectura presupuestaria sigue focalizada en garantizar la disciplina presupuestaria de los Estados. En este sentido, sería deseable que se lograra el suficiente consenso para aprobar, bien la función de estabilización basada en la inversión pública que ha propuesto la Comisión, bien algún tipo de fondo europeo de apoyo contracíclico a los seguros nacionales de desempleo, un dispositivo este último que, además de actuar como estabilizador automático, tendría un efecto distributivo favorable. Adicionalmente, sería conveniente alcanzar un acuerdo para mutualizar riesgos a través de alguna fórmula de deuda pública conjunta que rebaje la vulnerabilidad de las emisiones individuales ante procesos de pérdida de confianza.
- En materia de **armonización impositiva**, la Unión Europea ha venido aprobando importantes medidas para frenar la evasión fiscal transfronteriza a través de paraísos fiscales, la planificación fiscal agresiva de algunas compañías transnacionales y la competencia fiscal agresiva de algunos Estados para atraer inversiones, principalmente a través de la ampliación del alcance de la Directiva Antielusión y de la Directiva de Cooperación administrativa, un terreno en el que, no obstante, deben redoblarse los esfuerzos. En cambio, la creación de una base común consolidada del impuesto de sociedades no termina de ver la

luz, como tampoco ha prosperado la propuesta de implantar un marco fiscal común para la economía digital, que serían medidas relevantes para gravar los beneficios de las sociedades transnacionales. La exigencia de unanimidad para tomar decisiones comunes en materia tributaria dificulta enormemente el logro de avances en este terreno, por lo que habría que considerar seriamente la idea de transitar hacia la mayoría cualificada.

- La legitimidad democrática de la Unión Europea pasa, en última instancia, por el fortalecimiento de la **dimensión social**. Los esfuerzos que ha venido realizando la Comisión Europea en los últimos años para reforzar la dimensión social europea han sido importantes, si bien insuficientes.

Es necesario que el Pilar Europeo de Derechos Sociales se materialice como la guía para lograr un proceso renovado de convergencia hacia unas mejores condiciones de vida a través de un adecuado funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de protección social.

Además, es necesario reforzar los mecanismos de seguimiento, coordinación y evaluación de las políticas nacionales de los Estados miembros. A este respecto, el cuadro de indicadores sociales debe seguir incorporando mejoras para lograr constituirse como el principal instrumento de supervisión de los avances en materia social en el ámbito del Semestre Europeo. Para ello, sería conveniente que fuera acompañado de objetivos específicos a conseguir, tanto intermedios como finales, con el fin de ser un instrumento real de evaluación de la aplicación del Pilar europeo.

- Respecto al **fortalecimiento institucional y democrático**, este Consejo estima necesario impulsar el liderazgo político, económico y social de la Unión, evitando que sus decisiones queden supeditadas a la posición y presión de algunos Estados miembros, lo que puede provocar una fragmentación política; de este modo la Unión recuperaría la confianza en las instituciones comunitarias.

La cesión de soberanía de los Estados miembros hacia la Unión en los principales ámbitos económico-financiero debe ir acompañada de una mayor legitimidad democrática y rendición de cuentas de las diferentes instituciones comunitarias.

Además, continúa vigente la necesidad de impulsar una unión que sea algo más que la puesta en común de numerosas normas para supervisar, entre otros extremos, el correcto funcionamiento de los mercados, la moneda y los presupuestos.

Sobre los desafíos globales a los que se enfrenta la Unión Europea

- En el actual contexto de la globalización y dados los retos derivados de la creciente digitalización, de la necesidad de transitar hacia una economía más sostenible y del creciente envejecimiento de la población, todo ello en un marco de pérdida de peso del multilateralismo, de la regionalización de las cadenas globales de

valor y de fuerte competencia de nuevas potencias como China, el CES considera que la Unión Europea debe reforzar su papel en la escena internacional. Europa debe hablar con una sola voz, para superar, de este modo, la fragmentación de poder que presenta en algunos organismos internacionales multilaterales y que le permita actuar de forma coordinada y coherente en esos foros internacionales.

- Para hacer frente al **desafío procedente de la creciente y acelerada digitalización** de las economías y su impacto socioeconómico y laboral, este Consejo cree necesario que la Unión Europea ofrezca una estrategia digital más decidida y flexible que oriente e impulse las estrategias de los Estados miembros. La digitalización de la economía comunitaria debe prestar especial atención a la necesidad de contar con un entorno empresarial competitivo, que aliente la inversión privada; un marco regulatorio adecuado, que evite las cargas administrativas innecesarias; una infraestructura digital puntera y una estructura de coordinación a escala de la Unión Europea. Además, el CES subraya la necesidad de que la transformación tecnológica sea inclusiva en el terreno del empleo sobre la base de un diagnóstico compartido y con la participación de los agentes económicos y sociales.
- Ante la necesidad de **mantener y reforzar la ventaja competitiva de la industria comunitaria** en los mercados globales, el CES considera que no puede desarrollarse en detrimento del respeto del derecho de la competencia comunitario y estima que la mayor competitividad de la industria comunitaria necesita apoyarse en un mercado interior amplio y, sobre todo, en estrategias de modernización que apunten hacia la innovación a partir de una mayor inversión en I+D. Además en los casos en los que los proyectos atraigan inversión extranjera, se debe garantizar que esa inversión beneficia a los propios intereses comunitarios y no supone un riesgo estratégico para la actividad económica.
- Considerando la debilidad comunitaria **en el ámbito de la I+D+i**, en términos comparados con otras economías, el CES comparte la necesidad de revisar el sistema de investigación e innovación comunitarios para lograr una regulación favorable a la innovación, así como una mayor dotación presupuestaria para esta política. Asimismo, se debe consolidar el Consejo Europeo de Innovación y establecer misiones de investigación e innovación a escala de la Unión Europea, para generar sinergias con las estrategias nacionales, regionales y locales. Todo ello, en opinión del CES, mejoraría la situación en un ámbito en el que la Unión Europea continúa fragmentada y, además, parece mantener problemas para retener el talento.
- Pese a que la Unión Europea lidera a nivel internacional **la lucha contra el cambio climático**, todavía tiene mucho recorrido por delante. Se debe garantizar que la transición hacia una economía descarbonizada sea justa social, económica y medioambientalmente. El logro concreto de la transición energética exigirá, en

opinión del CES, una cooperación decidida entre los Estados miembros y una mayor integración de sus mercados de la energía. En todo caso, la descarbonización del sistema energético europeo, deberá contar con una mayor integración de las renovables, para lo cual el CES recuerda la necesidad de desarrollar las interconexiones entre países.

- Ante las tensiones de los últimos años, que están afectando a los **flujos comerciales internacionales**, el CES entiende que la Unión Europea debería actuar como contrapeso de la dinámica proteccionista y seguir defendiendo el multilateralismo y la OMC como principal organismo regulador de los intercambios internacionales, de manera que todos los actores, incluidos los más débiles, cuenten con normas que garanticen un comercio leal y equitativo.
- En opinión del CES la Unión Europea debe entrelazar **gestión de los flujos migratorios** con el desafío demográfico al que se enfrenta, dada la necesidad de rejuvenecer la población de la Unión Europea y de asegurar tasas de reposición sostenible. Partiendo del impacto neto positivo de la inmigración sobre las economías, desde la perspectiva de la gobernanza económica, se debe seguir avanzando hacia una política de migración compartida desde una gestión transversal, incorporando la movilidad y la gestión de los flujos migratorios como una posibilidad de desarrollo para todos. Además, este Consejo estima necesario adoptar, a la mayor brevedad, las propuestas legislativas sobre la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, así como avanzar en la reforma del Reglamento de Dublín, de modo que la reforma pueda completarse en codecisión con el Parlamento Europeo.

En todo caso, el CES considera que, para reforzar la calidad democrática de la Unión Europea, se debería dar mayor peso a la participación de los agentes económicos y sociales y a los procesos de diálogo social en relación, tanto con el diseño y alcance de las reformas planteadas para profundizar en la integración europea, como en la propia arquitectura institucional de la gobernanza económica de la Unión.

INFORME ANUAL SOBRE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

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

- Presidente:** Bernardo Aguilera Sánchez-Garrido (grupo segundo, CEOE-CEPYME)
- Vicepresidente:** Miguel Martínez Cuadrado (grupo tercero, OCU)
- Grupo primero:** Luis Burgos Díaz (CIG)
Salce Elvira Gómez (CCOO)
José Manuel Morán Criado (UGT)
Evangelina Naranjo Márquez (UGT)
Dionís Oña Martín (UGT)
Cecilia Sanz Fernández (CCOO)
Iñaki Zabaleta Aramendia (ELA-STV)
- Grupo segundo:** 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:** Manuel Jesús Lagares Calvo (Expertos)
Eduardo Navarro Villarreal (COAG)
José Basilio Otero Rodríguez (FNCP)
Juan Antonio Pedreño Frutos (CEPES)
José Andrés Sánchez Pedroche (Expertos)
- Suplentes:** Jorge Aragón Medina (CCOO)
Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME)
Saturnino Gil Serrano (UGT)
José María Goerlich Peset (Expertos)
Antonio González González (UGT)
Juan Llovet Verdugo (Expertos)
Javier Ojeda González-Posada (APROMAR)
Domiciano Pastor Martínez (UPA)
Elvira Rodenas Sancho (UGT)
Ana Sánchez Navarro (CCOO)
- 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:

Santiago Carbó (catedrático de Fundamentos del
Análisis Económico)
Francisco Fonseca Morillo (director de la
Representación de la Comisión Europea en España)

Equipo técnico del área de estudios y análisis:

Inmaculada Ordiales Hurtado (coordinadora)
Emma Cerviño Cuerva
Marta Galiano Sevilla
Ana Hernández Rodríguez
Manuel José Núñez Encabo
Carmen Vizán Rodríguez



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA



9 178848 148838 1