

CRISIS Y GOBERNANZA ECONOMICA EN LA UE
Foro-debate "Hablemos de Europa"
Sevilla, 3 de marzo de 2011

Antolín Sánchez Presedo, eurodiputado socialista

Quisiera en primer lugar agradecer la invitación de "El correo de Andalucía" y de su nuevo director, Diego Suárez, a quien aprovecho para felicitar por su reciente nombramiento, para debatir sobre crisis y gobernanza económica en la Unión Europea precisamente en este año, que se cumplen los primeros veinticinco años de nuestra incorporación al proyecto europeo. Incorporación que realizamos de la mano de dos ilustres sevillanos, Felipe González y Alfonso Guerra, en aquel entonces Presidente y Vice-Presidente del Gobierno de España. Por otra parte, me gustaría también reconocer la labor de la eurodiputada Carmen Romero en la promoción de este ciclo de foros-debate "Hablemos de Europa" y también dar las gracias a mi colega Luis Yáñez por su presencia y cooperación.

Es demasiado pretencioso aspirar a un mundo sin crisis pero entra dentro de lo razonable trabajar para que las crisis en el futuro sean diferentes y más benignas. Por eso coincido plenamente con Rahm Emmanuel, jefe de gabinete de Obama y recién electo alcalde de Chicago, que en noviembre de 2008 en una Conferencia para ejecutivos organizada por The Wall Street Journal afirmó que *"no se puede desperdiciar una crisis seria"* (*"you never want a serious crisis to go to waste"*).

El papel de los medios de comunicación

Los medios de comunicación tienen una responsabilidad especial en conseguirlo. Como parte esencial del sistema inmunitario de una democracia pueden hacerlo alentando un auténtico proceso de reformas y alertando ante los nuevos desequilibrios.

Las reformas son indispensables y deben ser profundas. Albert Einstein dijo que *"no podemos resolver problemas de la misma manera que los creamos"*. Tenía razón, la condición para progresar es no regresar al punto de partida, conseguir que las cosas tomen un curso distinto. Hacer de esta crisis una oportunidad de aprendizaje y cambio social.

Hay que actuar de forma temprana y reaccionar, a ser posible, antes de que el dolor haga su aparición. Domingo García Sabel, médico humanista -que fue presidente de la Real Academia Gallega, senador por designación real y Delegado del Gobierno de Galicia con gobiernos de distinto signo- decía con retranca gallega que *"la salud es un estado transitorio que no augura nada bueno"*. Tenía razón. Las crisis, como cualquier patología, se incuban en períodos de calma, bonanza y euforia y se manifiestan cuando la evolución de los desequilibrios resulta insostenible. Para ejecutar políticas de prevención y anticíclicas se necesita un alto grado de responsabilidad porque es difícil ir a contracorriente de los puros sentimientos de coyuntura y actuar antes de que los riesgos se materialicen. El papel de los medios de comunicación es vital en este proceso.

Una crisis sin precedentes

La crisis que atravesamos es una crisis multiforme, ocasionada por un virus que ha ido mutando. Se presentó como una crisis inmobiliaria en el mercado de las subprime norteamericanas, se contagió después al resto sistema financiero transformándose en una crisis financiera global que desembocó en una crisis económica y social que ya se conoce como Gran Recesión. En la fase siguiente ha puesto en cuestión la supervivencia de la eurozona con episodios relacionados con el riesgo de deuda soberana. Además, transcurre en paralelo a una gran volatilidad en el precio de la energía y los alimentos¹.

Se produce en un entorno de globalización acelerada y de envejecimiento en Europa, bien identificado en la Estrategia de Lisboa de 2000 cuyas metas la UE ha sido incapaz de alcanzar en la pasada década². Esta ineficacia económica resulta especialmente preocupante ya que dificulta la reorientación de la economía por una senda de sostenibilidad que, necesariamente, debe abordar los desequilibrios que se acumulan en la UE y a nivel global.

En una perspectiva histórica, desde la quiebra de Bretón Woods se constata un aumento de las crisis monetarias y financieras. Su persistencia en los últimos años ha planteado ya la pregunta de si se trata de crisis diferentes o de los síntomas de una crisis crónica. Si realizamos una mirada prospectiva, podemos identificar, además, un gran cambio de poder. Emergen nuevas potencias económicas y el poder se desplaza, fundamentalmente, del Oeste al Este. Avanzamos hacia un mundo multipolar, aunque no necesariamente multilateral, y nos encontramos inmersos en un proceso con enormes implicaciones estratégicas.

Para afrontarla en toda su dimensión se requiere un paquete de iniciativas de enorme calado, cuyo desarrollo debe conciliar las necesidades de reactivación y reforma en el corto, medio y largo plazo.

¹ La última edición de Food Price Watch, un informe anual del Banco Mundial, señala que el número de personas que sufre hambre crónica se está acercando a mil millones, la cifra que se alcanzó durante la crisis alimentaria de 2007-2008, lo que supone una señal clara del aumento de precios de los alimentos. El índice de precios de los alimentos del Banco Mundial aumentó un 15% entre octubre de 2010 y enero de 2011, lo que representa un 29% más que el año anterior y tan solo un 3% del nivel máximo registrado en 2008. Entre los alimentos que han sufrido un encarecimiento especial destaca el trigo, cuyo precio se ha duplicado en los últimos meses, el maíz se ha disparado un 73% y el azúcar más del 20%, afortunadamente el precio del arroz ha tenido un comportamiento moderado evitando que las personas bajo el nivel de pobreza sea superior todavía.

² El Consejo Europeo de marzo de 2000 definió el objetivo estratégico para la década 2000-2010: *"convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social"*. Obtener dicho objetivo requería una estrategia global dirigida a: "preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I + D, así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior; modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social; mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas".

Necesidad de gobierno económico

El papel público fue decisivo para salir de la Gran Depresión y reconstruir tras la segunda guerra mundial una Europa sobre nuevos cimientos. Sin embargo, cuando con la caída del muro de Berlín se hundieron las economías de planificación central, se anunció "el fin de la historia"³ y se proclamó que el mercado bastaría por sí sólo para impulsar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de las personas.

El paradigma de la desregulación y el descontrol fue el caldo de cultivo, en un entorno de globalización y desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación, para la hipertrofia del sector financiero y la caída del otro simbólico muro, sito esta vez en Nueva York, y conocido como "Wall Street". El mercado no basta. La presente crisis ha mostrado una vez más que en su interior existen fuerzas con gran potencial destructivo y que es víctima de los desmanes que producen.

Todos hemos sido testigos de que, para evitar el colapso de los mercados financieros, los bancos centrales y las autoridades públicas han tenido que realizar intervenciones de emergencia y han concertado en el seno del G-20 una respuesta económica internacional sin precedentes. La acción pública es indispensable para proporcionar estabilidad, crecimiento, equidad y sostenibilidad a la economía. Es el retorno de la política y el gobierno económico con mayúsculas.

El débil gobierno económico de la UE

Warren Buffet, probablemente inspirándose en el cuento de Andersen, dijo "*sólo cuando baje la marea sabremos quien está nadando desnudo*". Y, efectivamente, cuando sobrevino la crisis se ha podido percibir que Europa no se encontraba equipada para afrontarla.

La crisis ha puesto en evidencia fallos de diseño y funcionamiento en el seno de la UE. Existe la sensación de que son los mercados quienes gobiernan la economía explotando las debilidades europeas.

Se ha dicho en numerosas ocasiones que la UE es un gigante económico, un enano político y un microbio en materia de seguridad. Sin embargo, esta apreciación puede inducir a error porque el tamaño relativo de la economía europea mengua y porque, aunque el mercado europeo sigue siendo el principal del mundo, la política económica europea es raquítica y el papel de la Unión en promover la gobernanza económica global es microscópico. Hay un potencial de mejora económica desaprovechado.

La Unión Económica y Monetaria nació coja, con un pilar monetario comunitario y otro económico intergubernamental. La coordinación económica en el seno de la UE, pese al creciente grado de interdependencia económica, ha sido poco efectiva tanto en el cumplimiento de los compromisos vinculantes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁴

³ "El fin de la Historia" (en el original, en inglés "*The End of History*") es un libro de 1992 de Francis Fukuyama, basado en su ensayo de 1989.

⁴ El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), basado en los Artículos 121 y 126 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (antiguos Artículos 99 y 104 TEC) establece un marco normativo

como de los objetivos acordados mediante la coordinación económica. Las divergencias se han acentuado y, por consiguiente, los desequilibrios económicos entre los Estados miembros se han incrementado durante los últimos años.

El complicado andamiaje institucional en el ámbito económico –un Comisario, el presidente del ECOFIN, el presidente del eurogrupo y el presidente del Consejo Europeo- dispersa la acción e impide ejercer con rapidez y eficacia el liderazgo económico que corresponde a la UE en la escena económica internacional.

La contribución española de respuesta a la crisis

En la respuesta a la crisis se puede identificar una importante contribución española. El Banco de España, con sus provisiones dinámicas establecidas en el año 2000 y las pruebas de estrés realizadas a todo el sector bancario español en el verano de 2010, ha sido un referente ejemplar en el ámbito de la prevención y la transparencia financiera.

La posición del presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, ha sido clave tras el colapso de Lehman Brothers para la convocatoria de la primera reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro⁵ (determinante para incrementar las garantías de los depositantes y facilitar condiciones de liquidez para el funcionamiento de las instituciones financieras) y para la convocatoria de la cumbre del G-20⁶ (con participación de España).

El comisario Almunia, en su anterior cartera de Asuntos Económicos y Monetarios, tuvo un intenso papel en el ámbito de la UE y del G-20. Fue el auténtico promotor del Plan Europeo de Recuperación Económica⁷ en noviembre de 2008 y de la concertación de iniciativas de estímulo en el seno del G-20 que evitaron el desplome económico y que la crisis se convirtiera en una depresión mundial.

Durante la presidencia española, en el primer semestre de 2010, se adoptaron tres iniciativas capitales en este ámbito:

- En el Consejo Europeo de primavera, celebrado el 25 y 26 de marzo, se acordó la creación de un Grupo Especial sobre Gobernanza Económica presidido por el Presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy e integrado por los Ministros de Finanzas de los 27 Estados miembros, la presidencia rotatoria y el Banco Central Europeo, BCE, para, en cooperación con la Comisión, presentar propuestas antes de

para la coordinación de las políticas fiscales nacionales dentro de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Se creó con el fin de mantener unas finanzas públicas saneadas, lo que constituye un importante requisito para el funcionamiento adecuado de la UEM. El Pacto consta de un componente preventivo y un componente disuasorio (el Procedimiento de Déficit Excesivo, PED). Para evitar incurrir en el PED, los EEMM se comprometen a respetar dos criterios: un ratio déficit/PIB del 3% y un ratio deuda/PIB del 60%.

⁵ París, 12 de octubre de 2008

⁶ Washington, 15 de noviembre de 2008

⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 26 de noviembre de 2008 denominada «Un Plan Europeo de Recuperación Económica» [COM(2008) 800 final]. Para incrementar el poder adquisitivo, reactivar el crecimiento y crear empleo, la Comisión presentó un conjunto de medidas a corto y largo plazo con un presupuesto de 200 000 millones de euros (el 1,5% del PIB de la Unión).

fin de año para un marco de resolución de crisis y una mejor disciplina presupuestaria, explorando todas las opciones para fortalecer el marco legal vigente.

- A principios de mayo, cuando algunos medios anunciaban el fin de la eurozona, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Zona Euro se reunieron para reafirmar el compromiso de asegurar la estabilidad, unidad e integridad de la Unión Económica y Monetaria. Se convino que la Comisión Europea propusiera un Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera que habría de ser aprobado en el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea que se convocó de forma extraordinaria el 9 de mayo. La creación del Mecanismo, con arreglo al artículo 122 del Tratado, y de la Facilidad de estabilización financiera, mediante la constitución de una sociedad anónima, permitió el respaldo a Grecia y fue acompañado por el lanzamiento de un ambicioso plan de reformas en España. Días después, la Comisión presentó una propuesta para la coordinación de las políticas económicas a la que siguió otra para fortalecer la gobernanza económica a finales del mes siguiente⁸.
- El Consejo Europeo de junio de 2010 aprobó la Estrategia Europa 2020 que establece la estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década con el objetivo de garantizar una economía europea inteligente, sostenible e incluyente que ofrezca a los ciudadanos europeos altos niveles de empleo, productividad y cohesión social. La estrategia determina los objetivos a alcanzar en 2020 a nivel europeo en los ámbitos del empleo, innovación, educación, inclusión social, cambio climático y energía⁹. Estos objetivos se están trasladando a objetivos nacionales en cada Estado miembro

Por otra parte, el nuevo paquete de supervisión financiera tiene un indudable acento español. No solo dieciocho de las veintitrés reuniones formales e informales celebradas entre las tres instituciones comunitarias para progresar en los acuerdos se realizaron bajo mandato de la Presidencia española, sino que además tres de los seis ponentes parlamentarios del paquete somos españoles (del PSOE, PP y CiU respectivamente). Trabajamos juntos, nos pusimos de acuerdo y lideramos la consecución del compromiso para establecer la nueva estructura de supervisión a nivel europeo.

⁸ "Fortalecimiento de la coordinación de las políticas económicas" (COM(2010) 250, 12 de mayo de 2010) y "Mejora de la coordinación de las políticas económicas para la estabilidad, el crecimiento y el empleo- Herramientas para una gobernanza económica reforzada en la UE" (COM(2010) 367/2, 30 de junio de 2010).

⁹ Objetivos Estrategia Europa 2020: 75% de los ciudadanos europeos entre 20 y 64 años debe tener un empleo; inversión del 3% del PIB europeo en I+D+i; reducción del fracaso escolar a menos del 10% y que, al menos, el 40% de la población entre 30 y 34 años tenga estudios superiores; reducción en al menos 20 millones de personas en situación o en riesgo de pobreza y exclusión social; reducción del 20% de emisiones, o 30% en caso de acuerdo internacional, que el 20% de producción energética proceda de fuentes renovables y aumento del 20% en la eficiencia energética.

El nuevo sistema europeo de supervisión financiera

A pesar de la existencia del mercado interior, de la moneda única y de la globalización financiera, la supervisión financiera en la Unión Europea era responsabilidad de las autoridades de supervisión de los Estados miembros. Para favorecer la convergencia en sus prácticas supervisoras, en el marco del procedimiento Lamfalussy¹⁰, se crearon tres Comités de los que eran miembros, respectivamente, las autoridades nacionales de banca, seguros y mercados de valores para coordinar su actuación¹¹. Sin embargo, la existencia de estos comités no era suficiente para corregir la asimetría existente entre los ámbitos de regulación y supervisión, en un espacio caracterizado por la libre circulación de capitales y la existencia de entidades transfronterizas. De hecho, una de las lecciones de la crisis fue añadir a la supervisión individual de instituciones o grupos financieros, la supervisión de riesgos sistémicos y del sistema financiero en su conjunto.

El acuerdo alcanzado en septiembre de 2010 entre el Consejo y el Parlamento dio luz verde al paquete de supervisión financiera y culminó el procedimiento legislativo. La UE cuenta con un sistema europeo de supervisión financiera integrado por la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) y las tres Autoridades Europeas de Supervisión (ESAs de banca, seguros y mercados de valores) que trabajarán en tándem con las autoridades nacionales.

Por primera vez se crea una autoridad de macrosupervisión encargada de identificar los riesgos sistémicos y efectuar recomendaciones para su tratamiento. Su misión es supervisar el sistema financiero en su conjunto a fin de evitar el contagio dañino a entidades solventes, el funcionamiento de los mercados y la economía real. La JERS contará con la infraestructura del BCE cuyo presidente asumirá su presidencia durante su primer mandato.

¹⁰ El procedimiento Lamfalussy, establecido en 2001 a raíz del informe realizado por un grupo de expertos dirigido por el primer presidente del Instituto Monetario Europeo, estructura el desarrollo regulatorio en el sector de los servicios financieros. Con el objetivo de facilitar el proceso de decisión y conseguir una adecuada aplicación, el proceso de adopción y verificación de cumplimiento de reglas se estructura en cuatro niveles: el nivel 1 establece un marco normativo de principios, establecido por el Consejo Europeo y por el Parlamento; el nivel 2 contiene las reglas detalladas de desarrollo cuya elaboración, para que sean adoptadas de manera más rápida y flexible, se delega en un proceso de comitología (la Comisión interviene con los Comités que representan los Estados miembros, contando con el asesoramiento de los Comités del siguiente nivel); el nivel 3 consiste en la aplicación coherente de las normas nacionales, mediante coordinación de los supervisores nacionales a través de la elaboración de líneas directrices y la aplicación de recomendaciones; y el nivel 4 revisa la aplicación de las normas comunitarias en cada país y es responsabilidad de la Comisión Europea, guardiana de los Tratados.

¹¹ Decisión de la Comisión 2004/5/CE, de 5 de noviembre de 2003, por la que se crea el Comité de supervisores bancarios europeos (DO L 3 de 7.1.2004, p. 28), derogada por la Decisión de la Comisión 2009/78/CE, de 23 de enero de 2009, por la que se crea el Comité de Supervisores Bancarios Europeos (DO L 025 de 29/01/2009 p. 23-27); Decisión de la Comisión 2004/6/CE, de 5 de noviembre de 2003, por la que se crea el Comité europeo de supervisores de seguros y de pensiones de jubilación (DO L 3 de 7.1.2004, p. 30), derogada por la Decisión de la Comisión 2009/79/CE, de 23 de enero de 2009, por la que se crea el Comité europeo de supervisores de seguros y de pensiones de jubilación (DO L 025 de 29/01/2009 p. 28-32); Decisión de la Comisión 2001/527/CE, de 6 de junio de 2001, por la que se crea el Comité de responsables europeos de reglamentación de valores (DO L 191 de 13.7.2001, p. 43-44) derogada por la Decisión de la Comisión 2009/77/CE, de 23 de enero de 2009, por la que se crea el Comité de responsables europeos de reglamentación de valores (DO L 025 de 29/01/2009 p. 18-22).

Las ESAs coordinarán la actuación de las autoridades nacionales y podrán, mediante decisiones vinculantes, resolver los conflictos entre supervisores nacionales, en particular en el seno de los colegios de supervisión de entidades transfronterizas. Contarán con poderes para asegurar el cumplimiento del derecho europeo y actuar en situaciones de emergencia. Las ESAs redactarán los proyectos técnicos de normas para el desarrollo de la legislación europea, evitarán la sobrecarga legislativa y proporcionarán estándares, orientaciones y recomendaciones para la seguridad y solvencia de las instituciones financieras. La UE dispondrá así de un cuerpo de reglas comunes (“Single Rule Book”) cuya aplicación uniforme asegurará una competencia justa en el mercado interior.

La supervisión financiera europea es la primera experiencia de supervisión transnacional y un significativo paso para avanzar hacia una nueva arquitectura de supervisión financiera global.

Las nuevas autoridades de supervisión están plenamente operativas y desempeñan sus funciones en medio de la reforma del sistema financiero que se desarrolla a través de una exhaustiva agenda regulatoria y de un proceso de reestructuración, pendiente de un marco europeo de resolución. Para acompañarlo existe un marco temporal de ayudas de Estado y de medidas de acompañamiento por parte del Banco Central Europeo.

El semestre europeo

La aprobación del semestre europeo, que surge a raíz de los trabajos de la Comisión y del grupo sobre gobernanza económica presidido por Herman Van Rompuy, ha sido la primera iniciativa para impulsar la coordinación económica y contribuir a fortalecer la disciplina presupuestaria, la estabilidad macroeconómica y un crecimiento sostenible en línea con la Estrategia Europa 2020.

Consiste en un periodo de seis meses cada año durante el cual se revisarán las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros para detectar las posibles incoherencias y desequilibrios con el objetivo de reforzar la coordinación mientras se siguen preparando las principales decisiones presupuestarias.

Su instrumentación se realiza mediante la adopción de un Código de Conducta modificado para la implementación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), preparado por el Comité Económico y Financiero a petición del Consejo (reunión de 13 de julio de 2010).

Cada año en el mes de marzo, sobre la base del informe que la Comisión debe publicar en el mes de enero (Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento), el Consejo Europeo identificará los principales desafíos económicos que afronta la UE y proporcionará orientaciones estratégicas sobre las políticas correspondientes. En base a estas orientaciones, los Estados miembros revisarán sus Estrategias Presupuestarias a Medio Plazo en el marco de sus Programas de Estabilidad y Convergencia y elaborarán sus respectivos Programas Nacionales de Reforma estableciendo las medidas que adoptarán en áreas como empleo e inclusión social. Estos Programas se presentarán simultáneamente en el mes de abril. En junio y julio, basándose en dichos Programas junto con las correspondientes recomendaciones integradas específicas que la Comisión

debe publicar en junio, el Consejo y el Consejo Europeo proporcionarán orientaciones políticas a cada Estado miembro antes de que estos finalicen sus presupuestos para el año siguiente.

Este es el primer año en que se aplican sus provisiones. El 12 de enero, la Comisión presentó su primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento que proporciona, junto a las Directrices Integradas "Europa 2020"¹², las bases para una coordinación "ex ante" en el Consejo y para las directrices del Consejo Europeo a los Estados miembros para las estrategias a incluir en los Programas de Estabilidad y Convergencia y Programas Nacionales de Reforma así como para la preparación de los Presupuestos Nacionales de 2012. El ECOFIN celebrado el pasado 15 de febrero estableció en sus conclusiones unas Directrices Macroeconómicas y Fiscales:

- Ejecución de una rigurosa consolidación fiscal: ajustes fiscales estructurales por encima del 0,5%PIB y crecimiento del gasto neto inferior al ratio a medio plazo del crecimiento potencial del PIB hasta que alcancen su Objetivo a Medio Plazo
- Corrección de desequilibrios macroeconómicos: diferenciación entre Estados miembros con déficit corriente y altamente endeudados (deberán tomar las medidas correspondientes en sus PNR) y Estados miembros con superávit (que deberán efectuar reformas estructurales para reforzar su demanda interna).
- Asegurar la estabilidad del sector financiero: aceleración de la reestructuración del sector bancario y retirada gradual de la financiación pública, realización de stress tests en 2011.
- Reformas estructurales para promover el crecimiento y el empleo: en los sistemas de pensiones para garantizar su sostenibilidad (incluyendo la promoción de los sistemas privados) y en el mercado laboral (educación y formación, reformas fiscales, inclusión laboral, reconocimiento de títulos, medidas para aumentar la productividad).

¹² En el año 2000, la Estrategia de Lisboa se centró en dar coherencia a los procesos ya existentes para la coordinación de políticas económicas y de empleo: proceso de Luxemburgo de 1997 sobre coordinación políticas nacionales de empleo; proceso de Cardiff de 1998 sobre reformas microeconómicas y de estructurales en el mercado interior; y proceso de Colonia de 1999, sobre medidas macroeconómicas y presupuestarias, que complementa los anteriores con el Pacto Europeo sobre Empleo. En el año 2005, a raíz de la revisión y relanzamiento de la Estrategia, se establecieron las Directrices Integradas con el objetivo de establecer un instrumento político integrado que permitiese simplificar la coordinación de las políticas económicas y de empleo en la UE. Las DI aunaban en un sólo documento las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (artículo 121 TFUE - antiguo artículo 99 TCE) y las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (148 TFUE - antiguo artículo 128 TCE). El 12 de abril de 2005 el Consejo aprobó 24 directrices integradas para el crecimiento y el empleo en base a las cuales los EEMM debían diseñar su Programa Nacional de Reformas. Este Programa, redactado con un horizonte mínimo de tres años a actualizar anualmente, supuso condensar en un sólo documento información que antes se encontraba dispersa en los documentos de reformas estructurales, los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, etc.

Las Directrices Integradas 'Europa 2020' están constituidas por la Recomendación del Consejo, de 13 de Julio de 2010, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (2010/410/UE) y Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2010/707/UE). Se reducen de 24 a 10 las Directrices Integradas (seis sobre política económica y cuatro en materia de empleo).

El paquete legislativo sobre gobernanza económica

Las lagunas y deficiencias del pilar económico de la UE han impedido anclar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas, precondiciones para el crecimiento y la creación duradera de empleo. La crisis ha amplificado estas carencias y la necesidad de un fortalecimiento de la gobernanza económica.

Las favorables condiciones económicas y financieras que prevalecieron hasta 2007 no fueron utilizadas para incrementar la capacidad de maniobra presupuestaria para los malos tiempos (los ingresos extraordinarios fueron utilizados para reducir impuestos o aumentar gastos), el cumplimiento de los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, si bien ha ido en paralelo a una baja y estable inflación, no ha sido suficiente para asegurar estabilidad macroeconómica a los Estados miembros. La crisis ha deteriorado las finanzas públicas en el ámbito de la Unión Europea, aumentado las divergencias económicas y alejado todavía más el cumplimiento del objetivo previsto en la Estrategia de Lisboa.

El paquete legislativo presentado por la Comisión en septiembre de 2010 considera que el objetivo clave para la mejora de la gobernanza económica es reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) mediante la coordinación y supervisión presupuestaria. Sus seis propuestas (una Directiva y cinco Reglamentos) pretenden conseguir una mayor efectividad del Pacto (no conseguida en el PEC I de 1997 ni en el PEC II de 2004), corregir los desequilibrios macroeconómicos y asegurar la existencia de marcos presupuestarios nacionales adecuados.

Esta iniciativa se promueve en el marco de la nueva Estrategia Europa 2020, adoptada bajo presidencia española, que contempla propuestas para abordar los desequilibrios macroeconómicos a través de una supervisión reforzada, incluyendo mecanismos de alerta y sanciones. Y se integra con las previsiones sobre el Semestre Europeo.

El contenido del paquete de 29 de septiembre de 2010 se resume así:

- Reforma del Reglamento para la parte preventiva¹³: los Estados miembros deben presentar sus Planes de Estabilidad y Convergencia conforme a los objetivos presupuestarios a medio plazo (MTOs) y con la actual referencia del 0,5% del PIB para la convergencia anual (con tasas de crecimiento en descenso el mantenimiento del valor de referencia del 3% de déficit no es suficiente para asegurar un ratio de reducción de deuda). El Reglamento hace operativa esta referencia a través del "*principio de política fiscal prudente*" (evolución del gasto por debajo de los niveles de crecimiento salvo mayor imposición y reducciones netas de ingresos compensadas con otras de gastos). El nivel de la deuda, su perfil (incluyendo vencimientos) y su dinámica (evaluando la sostenibilidad de las finanzas públicas) se tendrá en cuenta en el proceso de convergencia, pudiendo exigir un mayor ritmo a los países más endeudados. En buenos tiempos puede ser necesario un mayor esfuerzo y limitarse en malos. En

¹³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas [COM (2010) 526 final]. Base legal: artículo 126(1)

caso de severa caída económica puede ser autorizado un desvío temporal. La Comisión y el Consejo tendrán en cuenta las reformas estructurales.

- Reforma del Reglamento para la parte correctiva¹⁴: cuando el déficit excede el valor de referencia se introduce la noción de "*deuda disminuyendo a ritmo satisfactorio*" cuando en los previos tres años lo hace al ritmo de 1/20 cada año hacia el 60% PIB. La Comisión y el Consejo considerarán las posiciones económicas relevantes, las reformas en curso y, en su caso, los acontecimientos adversos con desfavorables consecuencias. Cuando finalmente se produce un incumplimiento se impondrán sanciones a los Estados miembros de la eurozona (artículo 126.11 TFUE) por una cuantía que contendrá un componente fijo igual al 0,2% PIB y otro variable (1/10 de la diferencia entre el déficit del año precedente y el valor de referencia) sin que pueda exceder del 0,5% del PIB. Las multas se reparten entre los Estados miembros que no tengan excesivo déficit.
- Reglamento para el establecimiento de una vigilancia eficaz del sistema presupuestario en la zona euro¹⁵: introduce un sistema gradual de sanciones financieras aplicables a los Estados miembros de la zona euro para las partes preventiva y correctiva del Pacto. En la parte preventiva se podrá imponer un depósito con interés reembolsable del 0,2% del PIB (artículo 121.4 TFUE) que se convierte en un depósito sin interés reembolsable en el caso de entrar en procedimiento de déficit excesivo (artículo 126.6 TFUE) y que se transforma en multa si el Estado miembro no emprende ninguna acción efectiva para responder a la recomendación (artículo 126.8 TFUE). Las sanciones las decidirá el Consejo mediante el sistema del voto inverso a propuesta de la Comisión.
- Reglamento para la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos excesivos¹⁶: se establece un mecanismo de alerta que debe incluir indicadores que permitan identificar de forma temprana los desequilibrios emergentes en las diferentes partes de la economía y sus umbrales. La Comisión cada año actualizará sus valores para cada Estado miembro y adoptará un informe sobre el que el Consejo adoptará conclusiones al que seguirá una Revisión en profundidad de la Comisión para cada Estado miembro. Si el Consejo adopta una recomendación declarando la existencia de un desequilibrio excesivo recomendará al Estado miembro adoptar acciones correctivas y marcará un plazo. El Estado miembro deberá remitir un Plan de Acción Correctiva que podrá endorsar el Consejo o, sobre las bases de la propuesta, invitar al Estado a enmendarlo. En caso de que un Estado no adopte la acción correctiva recomendada se adopta un nuevo plazo.

¹⁴ Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo [COM (2010) 522 final]. Base legal: artículo 126(14)TFUE

¹⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro [COM (2010) 524 final]. Base legal: Art.136 y Art.121(6) TFUE

¹⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos [COM (2010) 527 final]. Base legal: Artículos 121(6), 121(2), 121(4) TFUE

- Reglamento estableciendo medidas para hacer efectiva la corrección de desequilibrios macroeconómicos excesivos¹⁷: el Consejo impondrá una multa de carácter anual a los Estados miembros de la eurozona que en los plazos señalados no hayan tomado ninguna acción correctiva o presentado medidas suficientes en el Plan de Acción Correctiva. La multa asciende al 1% del PIB y se distribuirá entre los Estados miembros de la eurozona que no tengan déficit ni desequilibrios excesivos.
- Directiva de marcos fiscales nacionales¹⁸: establece requisitos mínimos en determinadas áreas (contabilidad y estadísticas, previsiones, reglas numéricas, perspectiva a medio plazo, transparencia y enfoque comprensivo) para asegurar la coherencia de los marcos presupuestarios nacionales y de la UE y favorecer el control del proceso presupuestario. La perspectiva de planificación plurianual será de tres años, en consonancia con los objetivos a medio plazo de la UE; las reglas presupuestarias numéricas deben propiciar el cumplimiento de los umbrales de déficit y de deuda; los criterios deben ser aplicados a todos los subsectores de las administraciones públicas; y, por último, las autoridades nacionales deberán garantizar la transparencia facilitando información detallada sobre los fondos extrapresupuestarios, los gastos tributarios y los pasivos contingentes existentes.

El paquete legislativo sigue en la actualidad sus trámites en el Parlamento. Algunas de las enmiendas presentadas apuntan a la necesidad de una mayor consistencia en su diseño: un planteamiento neutral en cuanto al cumplimiento del PEC (que no ponga énfasis en la reducción del gasto y en la disminución del tamaño público sino en el tenor de los compromisos de déficit y deuda), un sistema equilibrado (que estimule mediante incentivos y no solamente con sanciones, evite asimetrías, aplique criterios de proporcionalidad y evite automatismos) y una orientación europeísta (que evite los conflictos de intereses, promueva la cooperación y tenga un enfoque social). El Parlamento quiere asegurar sus poderes en la definición de los indicadores y umbrales a aplicar para prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos. En todo caso, debe señalarse que se trata de un paquete que sigue el método y los procedimientos comunitarios, aun cuando algunas de sus normas vayan destinadas inicialmente, porque no exclusivamente, a los países de la zona euro.

La reforma del Tratado para crear el Mecanismo de Estabilidad

Cuando los problemas de Grecia se presentaron en la primavera de 2010, la UE carecía de instrumentos legales para proporcionar ayuda a los países de la eurozona. Aunque el Tratado de Roma en su artículo 119 contemplaba la posibilidad de asistencia financiera entre los Estados miembros para hacer frente a los problemas de balanza de pagos, en la reforma del Tratado de Maastricht se excluyó a los Estados miembros de la eurozona por considerar que con el establecimiento de la moneda única no la necesitarían en el futuro. La asistencia para los Estados miembros que no participan en la moneda única se

¹⁷ Propuesta Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro [COM (2010) 525 final] Base legal: Artículos 121(6), 293(1), 238(3), 311 TFUE

¹⁸ Propuesta de Directiva del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros [COM (2010) 523 final]. Base legal: Art. 126(14) TFUE

contempla en el artículo 143 del TFUE. La paradoja es que el conjunto de los Estados miembros de la eurozona sí pueden prestar asistencia financiera a otros Estados miembros en el marco del Fondo Monetario Internacional.

La crisis griega puso sobre la mesa la alternativa entre denegar la asistencia financiera de un Estado miembro, lo cual podía afectar gravemente a la estabilidad financiera de la zona euro, o explorar fórmulas de ayuda. La incertidumbre sobre lo que sucedería y la lentitud de la respuesta añadieron presión sobre los países sometidos a tensión. La solución que se encontró, según ha quedado reflejado anteriormente, ha sido la instrumentación temporal de un Mecanismo y de una Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, el primero como un instrumento comunitario estableciendo garantías respaldadas por el presupuesto de la Unión Europea sobre la base legal del artículo 122 del Tratado, y el segundo como una combinación del enfoque comunitario e intergubernamental.

La extensión de la crisis de deuda soberana a Irlanda en noviembre de 2010 reabrió el debate y planteó la necesidad de buscar una solución con carácter permanente. El Consejo Europeo de diciembre de 2010 acordó que una vez finalice la vigencia del Mecanismo y la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera en junio de 2013, serán reemplazados por un instrumento permanente, el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

El nuevo mecanismo proporcionará asistencia financiera sobre una base de estricta condicionalidad y, de forma consistente con las actuales reglas del FMI, estará abierto a la participación de los acreedores privados. El resto de su configuración está pendiente, es importante que pueda actuar como un auténtico mecanismo de rescate, que pueda intervenir directamente en el mercado para comprar bonos soberanos y que su uso no sea rígido. En la actualidad está en trámite la reforma del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea para incluirlo a través de una enmienda del artículo 136 del Tratado mediante el procedimiento de revisión simplificada del artículo 48(6) del Tratado de la Unión Europea. El Consejo deberá pronunciarse por unanimidad sobre esta reforma, después de consultar al Parlamento, a la Comisión y al Banco Central Europeo, mediante una decisión que se adoptará previsiblemente este mes de marzo, que no podrá aumentar las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados y que entrará en vigor el 1 de enero de 2013, una vez haya sido aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus normas constitucionales.

En el Parlamento Europeo se ha planteado un debate en torno al procedimiento elegido. Es paradójico que los Estados que no participan en la eurozona cuenten con un mecanismo comunitario de asistencia financiera mientras que los Estados miembros de la eurozona, en una fase más avanzada de integración, recibirán asistencia financiera en un mecanismo que inicialmente no se sitúa en el ámbito comunitario. La prioridad es dar una respuesta perentoria y efectiva que despeje cualquier incertidumbre sobre la estabilidad de la zona euro, que es tanto como decir sobre el futuro de Europa. Además se trata de un paso nuevo y de carácter permanente, que respetando las constituciones de los Estados miembros va más allá de lo intergubernamental y es compatible con las reglas de la Unión; puede ser el acta de nacimiento de los Estados Unidos de Europa en torno a la zona euro.

El Pacto de Competitividad (¿y de Empleo?)

Los desequilibrios macroeconómicos de los diferentes Estados miembros y la condicionalidad para recibir asistencia financiera han situado en primer plano el debate sobre las medidas necesarias para promover la competitividad y converger económicamente en el ámbito de la Unión Europea.

Aquellos Estados con déficit comercial y de balanza por cuenta corriente deben revisar sus patrones de comportamiento e impulsar reformas en el ámbito de los factores de producción y, singularmente, en el ámbito del mercado laboral. La solidaridad financiera, por otra parte plantea la cuestión del esfuerzo equivalente; diversos medios de comunicación han planteado que si unos países prestan asistencia financiera a otros con edades de retiro más tempranas, prestaciones sociales más favorables o con un esfuerzo fiscal inferior, lo que están haciendo es procurar a los nacionales de otros Estados miembros mejores condiciones que a los propios.

Si se quiere avanzar en la competitividad y convergencia europea es preciso, por tanto, armonizar las políticas fiscales, económicas y sociales. En definitiva, retomar iniciativas que habían quedado estancadas y profundizar en el proceso de integración comunitaria.

En este trascendental debate tiene gran importancia cómo se elaboran las propuestas, cuál es su contenido y el marco en que deben desarrollarse.

En cuanto al cómo se elaboran las propuestas, se ha producido una cierta controversia en torno a la iniciativa franco-alemana del "Pacto de Competitividad", fruto del famoso paseo de Merkel y Sarkozy en la playa de Deauville el pasado mes de octubre. La primera ha sido a nivel interno, toda vez que los Parlamentos nacionales, con importantes poderes al respecto, no han participado en el proceso. Además, los Estados miembros no acogen favorablemente esta imagen de "pequeño directorio" en aspectos tan sensibles de las competencias nacionales, la Comisión no está dispuesta a renunciar a su derecho de iniciativa en ámbitos ligados igualmente al funcionamiento del mercado interior y a las competencias comunitarias, y los interlocutores sociales no aceptan que, sin un proceso de diálogo y concertación social, se planteen reformas que afecten a aspectos nucleares de las relaciones industriales y los derechos sociales en la Unión Europea.

Respecto al contenido de las propuestas, la iniciativa franco-alemana se centraría en la introducción de indicadores de competitividad de precios (alineando los costes laborales en función de la productividad), estabilidad de las finanzas públicas y tasa mínima de inversiones en investigación, desarrollo e infraestructuras; además, promovería un programa de seis puntos para impulsar la competitividad:

1. Abolición de los sistemas de indexación de salarios
2. Promover la movilidad de los trabajadores con un acuerdo de mutuo reconocimiento de diplomas educativos y cualificaciones profesionales
3. Creación de una base común para el impuesto de sociedades
4. Ajuste de las pensiones al desarrollo demográfico
5. Obligación de todos los Estados miembros de inscribir el mecanismo de alerta de la deuda en sus Constituciones respectivas

6. Establecimiento de un régimen nacional de gestión de crisis para bancos.

Se ha criticado que la iniciativa carece de mínimos de referencia en los ámbitos sociales y fiscales, plantea problemas de reparto de costes y de articulación y remite la gestión de crisis bancarias al ámbito nacional. También se ha señalado que carece de dimensión presupuestaria, de hecho sus promotores, junto con otros primeros ministros, han enviado una carta al Presidente de la Comisión para que en las nuevas perspectivas financieras se tenga en cuenta el esfuerzo de consolidación presupuestaria y no se planteen nuevas contribuciones de los presupuestos nacionales. Su mérito es, en todo caso, abrir una nueva senda al proceso de construcción europea, protagonizado esta vez por los Estados miembros de la eurozona, aunque no de forma excluyente,

Los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro el pasado 4 de febrero, coincidiendo con la celebración del Consejo Europeo, han anunciado que adoptarán medidas para dar un carácter nuevo a la coordinación de las políticas económicas en la zona euro para mejorar la competitividad, que lleven a un mayor grado de convergencia sin menoscabar al mercado único. Invitan a los demás Estados miembros a participar en este proceso liderado por el Presidente del Consejo Europeo que, tras consultar con los Estados miembros y en estrecha cooperación con el Presidente de la Comisión, indicará las formas concretas de proceder.

Este proceso debe situarse además en una perspectiva más amplia. La UE debe afrontar los desafíos de una competitividad global y actuar de forma consistente con los compromisos alcanzados en el ámbito del G-20 que, desde la cumbre de Seúl, examina los progresos realizados para reducir los desequilibrios excesivos y mantener las balanzas por cuenta corriente en niveles sostenibles mediante la cooperación multilateral. En la reunión de Ministros de Finanzas del G-20 realizada el pasado 19 de febrero en París se acordó elaborar un conjunto de indicadores sobre finanzas públicas y privadas (deuda pública y déficit fiscal, tasa de ahorro y de deuda privada) y balances por cuenta corriente y de capital que deberán dar lugar a orientaciones indicativas.

Las reformas pendientes

Hacer frente a retos comunes como la globalización, el envejecimiento y el cambio climático, preservando y actualizando nuestros sistemas de bienestar, requerirá nuevas fuentes de recursos, una mejor distribución de los mismos en el ámbito de la gobernanza multinivel europea y un avance sustancial en el proceso de integración.

La consolidación fiscal es necesaria para poner las cuentas públicas en orden y evitar futuros ajustes derivados del sobre coste de la financiación pública en los mercados. Pero la austeridad no es suficiente, ni la reducción de gastos ni el aumento de la eficiencia presupuestaria bastarán para obtener los recursos que permitan emprender reformas ambiciosas para reorientar la economía y aumentar su potencial de crecimiento. La política de austeridad debe dejar paso a otra basada en asegurar el crecimiento, el empleo y unas finanzas públicas responsables.

Las inversiones son necesarias porque son el motor de la economía. Sin ellas no se pueden sentar las bases y acelerar las transformaciones que harán posible crear

crecimiento y empleo sostenible. Para aligerar el peso de un barco no se puede tirar por la borda el motor y dejarlo a la deriva, a merced de la tempestad.

Hasta ahora, los contribuyentes han soportado la mayor parte de la carga derivada de la crisis. Redoblar los esfuerzos en la lucha contra el fraude fiscal, que genera una sangría equivalente a más de 200 millones de euros anualmente en Europa, es una tarea inaplazable. Sin embargo, es preciso ir más allá para que Europa desarrolle una política fiscal ambiciosa capaz de financiar sus propios compromisos y objetivos. Si los Estados miembros no están dispuestos a realizar transferencias presupuestarias, deberían reconocer a la Unión Europea la posibilidad de establecer impuestos, proceso cuya finalidad no sería conducir a un aumento de la carga fiscal sino a una distribución más adecuada de la misma entre los diversos niveles de gobierno. Un proceso de armonización fiscal sería deseable en esta dirección e ineludible para la zona euro.

Es preciso identificar fuentes de financiación alternativas. La introducción de impuestos en el ámbito financiero (a través de la imposición indirecta, de actividades y sobre transacciones financieras, en línea con lo acordado en Washington por los jefes de estado del G20) y de un impuesto verde (sobre el consumo energético, las emisiones de CO₂, o sobre el carbono) cumpliría con el doble propósito de mejorar la salud de las arcas públicas y de desincentivar ciertos comportamientos dañinos para la sociedad. Este aumento de recursos debería ir acompañado por otro, en paralelo, de la capacidad del Banco Europeo de Inversiones y de la Comisión para emitir bonos a fin de financiar ambiciosos proyectos europeos de carácter transfronterizo o de escala comunitaria.

Sería igualmente conveniente corregir la asimetría entre el funcionamiento de los tipos de cambio y de interés en el interior de la zona euro. Un marco adecuado para emitir conjuntamente eurobonos como instrumento de gestión común de la deuda no sólo reduciría el precio que los Estados tienen que pagar por obtener dinero prestado de otros países, sino que aportaría mayor liquidez, convertiría el euro en una moneda refugio, incentivaría el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y contribuiría al reforzamiento de la coordinación económica.

La creación de un Tesoro Europeo es otro paso indispensable. Del mismo modo que la política exterior de la UE cuenta con un responsable que reúne la doble condición de ser Alto Representante del Consejo y Vicepresidente de la Comisión, la política económica de la UE necesita de una figura similar que concentre la responsabilidad de la coordinación económica y de la gestión fiscal. El presidente del BCE necesita un interlocutor para reequilibrar la UEM y la UE necesita ejercer un liderazgo económico en tiempo real en la escena global.

Las perspectivas financieras a partir de 2013 deben tener en cuenta este proceso, su marco temporal debiera ajustarse a los procesos de coordinación económica y presupuestaria y estos a los respectivos mandatos institucionales al objeto de que las diversas opciones políticas sean debatidas y legitimadas por los ciudadanos.

Termino, ¿es imposible? Quizás una cita de Lewis Carroll en su celeberrimo "Alicia en el país de las maravillas" nos permita aclararlo:

“Alicia se rió: “no tiene sentido intentarlo”, dijo: “no se puede creer en cosas imposibles”

“Yo mas bien diría que es cuestión de practica” dijo la reina. “Cuando yo era joven, practicaba todos los días durante media hora. Muchas veces llegue a creer en seis cosas imposibles antes del desayuno”.

En el Parlamento Europeo lo hacemos antes de todas las comidas. Estoy convencido de que este foro es un ambiente propicio para imaginar muchas más, el primer paso para hacerlas un día realidad.