

**“LA COORDINACION PRESUPUESTARIA:  
EL SEMESTRE EUROPEO”**

Centro de Excelencia Europeo Jean Monnet “Antonio Truyol”  
IV Curso de Verano “El mercado, la crisis y Europa”  
Pozuelo, 28 de junio de 2011

*Antolín Sánchez Presedo, eurodiputado socialista*

Quisiera en primer lugar agradecer la invitación de José María Gil Robles y Gil Delgado, Director del Centro de Excelencia Europeo Jean Monnet “Antonio Truyol” y antiguo presidente del Parlamento Europeo, para participar en este evento, felicitarle por este IV Curso de Verano y por su ejemplar trayectoria europeísta. También quisiera dar las gracias a mi apreciado compañero Manuel Núñez Encabo, codirector del Centro y presidente honorario de la Asociación de parlamentarios de los Estados miembros que han participado en el Consejo de Europa, por su amable presentación y por su impecable compromiso europeo.

Reflexionar sobre la gobernanza económica europea y, en particular, sobre el Semestre Europeo en el veinticinco aniversario de nuestra integración comunitaria y cuando la Unión Económica y Monetaria (UEM) se enfrenta a la primera crisis desde la existencia del Euro, la más importante desde la gran depresión para los países más avanzados, es un ejercicio de responsabilidad. Es una cuestión central y de máxima actualidad en la agenda europea. La semana pasada, el Consejo Europeo adoptó las conclusiones que culminan su participación en el primer Semestre Europeo y el Parlamento Europeo abordó el paquete legislativo sobre gobernanza económica y decidió posponer el voto final con la perspectiva de alcanzar un acuerdo en primera lectura el mes de julio.

El método Schuman situó la economía como principal motor de la integración europea. Se ha dicho en numerosas ocasiones que la UE es un gigante económico, un enano político y un microbio en materia de seguridad. Hay que revisar esta imagen distorsionada; en la era de la globalización economía, política y gobernanza global son inseparables. Es vital que la integración europea avance en el ámbito de la política económica y de la acción exterior para del desarrollo de la gobernanza económica global.

En la UEM, los Estados miembros siguen siendo los principales actores en el ámbito de la política económica y, en particular, en el de la política fiscal. El volumen del presupuesto comunitario se sitúa en torno al 1% de su PIB, los únicos recursos propios de la UE –los derechos de aduana- han ido descendiendo en paralelo a la liberalización comercial y las decisiones de carácter fiscal se adoptan por unanimidad en el Consejo. La coordinación fiscal, clave para el funcionamiento de la UEM, no puede soslayar el debate sobre la necesidad de una fiscalidad europea.

### **Coordinación económica antes de la crisis**

En el avance hacia la moneda única, la coordinación económica se ha revelado esencial. La serpiente monetaria europea y el Sistema Monetario Europeo, las dos iniciativas de respuesta de la Unión Europea a la crisis del sistema de Bretton Woods (1944), fracasaron a causa de las divergencias entre las políticas económicas de los Estados miembros. A finales de los ochenta estaba claro que, si se quería estabilidad económica

para hacer frente a las nuevas tendencias liberalizadoras y desreguladoras así como a los desafíos de la globalización, era preciso progresar en la cooperación económica.

El Tratado de Maastricht estableció que, para poder optar al Euro como moneda única, los Estados miembros deberían cumplir determinadas condiciones económicas y financieras. Los requisitos de convergencia versan sobre la estabilidad de precios (no sobrepasar en un 1,5 puntos la inflación de los tres mejores Estados miembros), la situación de las finanzas públicas (sin exceder el 3% en el déficit y el 60% en la deuda), la participación en el mecanismo de cambio europeo (dos años al menos sin devaluación con relación a los márgenes normales de fluctuación del mecanismo de tipos de cambio de la tercera fase de la UEM, MTC II) y la convergencia de los tipos de interés (los niveles medios de los tipos de interés a largo plazo no deben superar en más de 2 puntos los de los Estados miembros mejor situados en materia de estabilidad de precios). Estos criterios de convergencia nominal se recogen en la actualidad en el artículo 140 del Tratado de Funcionamiento de la UE y se especifican en el protocolo nº 13 que acompaña a los tratados constitutivos. Una vez en el Euro, los Estados participantes deben seguir cumpliendo los criterios relativos a las finanzas públicas, tal y como se acordó en el Consejo Europeo de Ámsterdam que adoptó en 1997 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)<sup>i</sup>: el PEC puede calificarse como un bien público europeo en la medida que establece una disciplina presupuestaria cuyo incumplimiento por parte de un Estado miembro produciría externalidades, efectos macroeconómicos negativos en los demás.

El pilar económico de la UEM, a diferencia del monetario cuyas competencias se transfirieron al Eurosistema encabezado por el Banco Central Europeo como autoridad central, tiene un carácter fundamentalmente intergubernamental y se basa en la consideración de las políticas económicas de los Estados miembros como cuestión de interés comunitario y en el apoyo de estos a la política general de la Comunidad. Se estructura en dos ámbitos: la supervisión multilateral de la política fiscal de los Estados miembros (basada en el cumplimiento de las reglas establecidas en el Tratado para la vigilancia presupuestaria y el procedimiento de déficit excesivo bajo la coordinación del PEC) y la coordinación económica, basada en alcanzar los objetivos acordados en el marco de estrategias comunitarias que identifican prioridades y objetivos a largo plazo - la Estrategia de Lisboa (2000), reemplazada en la actualidad por la Estrategia Europa 2020.

A mediados de la pasada década, se pusieron de manifiesto problemas en su desarrollo. El ECOFIN de noviembre de 2003 decidió no aplicar a Francia y Alemania el procedimiento por déficit excesivo y, tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que rechaza este acuerdo, se promovió una revisión del PEC. Al año siguiente, el informe Kok para evaluar a medio término el cumplimiento de la Estrategia de Lisboa, señaló el escaso grado de cumplimiento de sus objetivos. En el año 2005 se realizaron ajustes en el funcionamiento de ambos. La reforma del PEC introdujo un componente anticíclico y una ampliación del período de ajuste en las finanzas públicas y la revisión de la Estrategia de Lisboa puso el foco en las prioridades de crecimiento y empleo sostenible y subrayó la necesidad de una mayor apropiación de sus objetivos a escala nacional. Ni el malogrado Tratado Constitucional ni el Tratado de Lisboa contemplaron cambios significativos en este diseño.

## Problemas detectados en la crisis

La crisis que atravesamos es multiforme y evoluciona como un virus mutante. Se presentó como una crisis inmobiliaria en el mercado de las subprime norteamericanas, se extendió al resto del sistema financiero mediante los productos tóxicos (imprudentemente diseñados, calificados y comercializados) y su contagio, a causa del elevado endeudamiento y la contracción del crédito, provocó una crisis financiera global que desembocó en una crisis económica y social que ya se conoce como Gran Recesión. El estallido de las burbujas inmobiliarias en algunos países europeos y las tensiones financieras en otros, como consecuencia de débitos en moneda extranjera y de los desequilibrios económicos, se inscriben en este escenario.

Warren Buffet, probablemente inspirándose en el cuento de Andersen, dijo *“sólo cuando baje la marea sabremos quien está nadando desnudo”*. La crisis ha confirmado la persistencia de los problemas de eficacia y ha supuesto la aparición de otros nuevos, derivados de fallos en el funcionamiento y en el diseño de la UEM. Su impacto 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. Y lo que es peor, cuando sobrevino la crisis se pudo constatar que Europa no se encontraba equipada para afrontarla.

Es preciso atajar la ineficacia en el cumplimiento de los compromisos del PEC y de los objetivos de la coordinación política. Es muy peligrosa en un entorno exigente a causa de la globalización acelerada y de la tendencia europea al envejecimiento. Dificulta la reorientación de la economía por la senda de sostenibilidad. Para lograrlo es imprescindible asociar y conectar la acción en el ámbito europeo y nacional.

Hay que corregir las insuficiencias en el funcionamiento de la UEM. Los episodios con la deuda soberana han tenido lugar por distintas razones: en Grecia los problemas proceden de la falta de transparencia y control de las finanzas públicas (se refieren sobre todo al cumplimiento de los compromisos del PEC), en Irlanda tienen su origen en los desequilibrios macroeconómicos derivados del enorme riesgo asumido por sus entidades financieras en el desarrollo de la burbuja inmobiliaria (el cumplimiento del PEC no impide la acumulación de desequilibrios macroeconómicos) y en Portugal se centran en las dificultades para promover el crecimiento (no se alcanza el principal objetivo de la coordinación económica).

Es necesario abordar también los fallos en el propio diseño de la Eurozona. Cuando los problemas de Grecia afloraron 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, posteriormente el Tratado de Maastricht excluyó a los Estados miembros de la Eurozona por considerar que con la moneda única no la necesitarían en el futuro. De hecho, entre 2008 y 2010, tres Estados miembros no pertenecientes a la Eurozona han recibido ayuda financiera de la UE, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) amparándose en esta posibilidad contemplada en el artículo 143 del TFEU (Hungría por importe de 5.500 millones, Letonia por un máximo de 7.500 millones y Rumania por 5.000 millones). La paradoja era que mientras que el conjunto de los Estados miembros de la Eurozona podían prestarse asistencia financiera en el marco del FMI no podían hacerlo en el ámbito comunitario.

La crisis griega puso sobre la mesa la disyuntiva entre denegar la asistencia financiera a 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 otros países. Tras el primer mecanismo de préstamos bilaterales adoptado el 2 de mayo de 2010 para proporcionar junto al FMI una ayuda financiera a Grecia de €110.000 millones, la fórmula que se encontró fue la instrumentación temporal de un Mecanismo y de una Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (MEEF y FEEF). El primero como un instrumento comunitario con garantías respaldadas por el presupuesto de la Unión Europea sobre la base legal del artículo 122 del Tratado hasta un importe máximo de 60.000 millones, y el segundo como una combinación del enfoque comunitario e intergubernamental que proporciona garantías por valor máximo de 440.000 millones. El FMI decidió completarlos con un apoyo máximo de 250.000 millones de euros a los países de la zona Euro.

La extensión en noviembre de 2010 de la crisis de deuda soberana a Irlanda, que solicitó una ayuda de 85.000 millones de euros de los nuevos mecanismos y que mereció apoyo bilateral por parte de Estados al margen de la Eurozona (Reino Unido, Dinamarca y Suecia) 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.

En mayo de 2011 se concedió ayuda financiera a Portugal por importe de 78.000 millones de euros, el FEEF, el MEEF y el FMI aportaron un tercio cada uno. El Consejo Europeo de marzo de 2011 mejoró algunos elementos esenciales de los mecanismos temporales.

El nuevo Mecanismo Europeo de Estabilidad proporcionará asistencia financiera sobre una base de estricta condicionalidad y, de forma consistente con las actuales reglas del FMI, además 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 se ha aprobado la reforma del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea 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. Entrará en vigor, previsiblemente, el 1 de enero de 2013, una vez haya sido ratificada por los Estados miembros de conformidad con sus normas constitucionales.

En el Parlamento Europeo se ha planteado un debate en torno al procedimiento elegido. La nueva paradoja es que los Estados que no participan en la Eurozona cuenten con un mecanismo comunitario de asistencia financiera a diferencia de los Estados miembros de la Eurozona, en una fase más avanzada de integración. La prioridad es dar una respuesta perentoria y efectiva que despeje incertidumbres sobre la estabilidad de la zona Euro, que es tanto como decir sobre el futuro de Europa. Además se trata de un paso nuevo, 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.

Y, si se pretende una respuesta plena, deben también abordarse otras cuestiones más estructurales. La UEM no es un “área monetaria óptima” (“optimum currency area” según la definición R. Mundell en su clásico trabajo de 1961); no reúne los criterios de *ciclos de negocios* similares, *movilidad* (trabajo y capital), *flexibilidad* (precios y de salarios) y *sistema de compartir riesgos* (como un mecanismo fiscal de transferencias inmediatas). Algunos estudiosos ya habían cuestionando que, en estas circunstancias y con las herramientas disponibles, se pueda atajar una crisis.

En la Unión Monetaria, los Estados miembros carecen del recurso tradicional a la devaluación para contrarrestar los desequilibrios. Carecen de mecanismos comunes de resolución de crisis y, para obtener asistencia financiera, deben someterse a duros procesos de ajuste que pueden conducir a una espiral contractiva y a un aumento de los desequilibrios. ¿Puede la Eurozona afrontar los “shocks” derivados de la crisis y recuperar con rapidez el crecimiento sin un sistema para compartir los riesgos comunes que elabore estas importantes cuestiones?

El papel público fue decisivo para salir de la Gran Depresión y para reconstruir sobre nuevos cimientos la economía europea tras la Segunda Guerra Mundial. Es difícil que el mercado y las economías nacionales de los Estados miembros con mayores dificultades sean capaces de impulsar por sí solos procesos de recuperación. Los mecanismos nacionales de resolución de crisis resultan insuficientes ante los problemas derivados de instituciones transfronterizas y de los riesgos sistémicos. ¿Es precisa una acción europea potente para salir conjuntamente de la crisis? Mientras algunos sectores apuestan por una mayor presencia de Europa, que no puede estar ausente cuando más se la necesita, otros defienden enfoques puramente estatales en un retorno hacia el nacionalismo. Existe una brecha en la opinión pública europea que debe cerrarse cuanto antes.

### **El Semestre Europeo**

La aprobación del Semestre Europeo por el ECOFIN de 7 de septiembre de 2010 tiene su origen en los trabajos de la Comisión Europea<sup>ii</sup> recogidos también por el grupo sobre gobernanza económica presidido por Herman Van Rompuy<sup>iii</sup>. Es 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 que contiene el programa económico común.

Se ha instrumentado técnicamente mediante una modificación del Código de Conducta para la implementación del PEC, preparada por el Comité Económico y Financiero a petición del Consejo (reunión de 13 de julio de 2010).

En el primer periodo de seis meses, cada año se abordan al mismo tiempo las reformas estructurales, las medidas de fomento del crecimiento y la supervisión presupuestaria de cada Estado miembro en el seno de la Unión. De esta forma se refuerza la coordinación y se asegura la coherencia entre las decisiones económicas y las previsiones presupuestarias con el fin de aumentar su eficacia y mejorar los resultados.

El ciclo se inicia en el mes de enero de cada año con la publicación por parte de la Comisión de su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento. Este estudio realiza una evaluación de la situación económica de la UE y orientaciones para nuevas acciones prioritarias a escala de la UE y de los Estados miembros. Contiene tres grandes

componentes de política económica: política macroeconómica y fiscal, reformas estructurales y medidas de fomento del crecimiento.

Sobre la base de este estudio, ECOFIN identificará los principales desafíos económicos que afronta la UE y en sus conclusiones proporcionará orientaciones estratégicas sobre las políticas correspondientes. En el mes de marzo, el Consejo Europeo debatirá y en su caso refrendará estas orientaciones. Los Jefes de Estado y de Gobierno harán suyo el programa económico común y el marco de supervisión presupuestaria, comprometiéndose a aplicarlos en sus respectivos países.

En primavera, en base a estas orientaciones, los Estados miembros revisarán sus Estrategias Presupuestarias a Medio Plazo en el marco de sus Programas de Estabilidad (países de la zona Euro) o Convergencia (países no pertenecientes a la zona Euro) y elaborarán sus respectivos Programas Nacionales de Reforma estableciendo las medidas que adoptarán para promover el crecimiento y el empleo y avanzar en el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Los veintitrés países signatarios del Pacto Euro Plus asumirán también los compromisos derivados del mismo que se centran en la competitividad, el empleo, la sostenibilidad de las finanzas públicas y el reforzamiento de la estabilidad financiera. La preparación sincronizada de estos procesos contribuirá a su racionalización. Estos Programas se presentarán simultáneamente en el mes de abril y son evaluados conjuntamente por la Comisión.

Basándose en dichos Programas y teniendo en cuenta las correspondientes recomendaciones integradas específicas que la Comisión debe publicar en junio poniendo de relieve los avances y deficiencias en la realización de las acciones acordadas, el Consejo Europeo debatirá en junio las recomendaciones y en julio el Consejo adoptará finalmente las orientaciones políticas dirigidas a cada Estado miembro con tiempo para permitir su incorporación a la política económica y el presupuesto nacional para el año siguiente

Los proyectos de presupuesto se seguirán enviando por los Gobiernos al Parlamento en el segundo semestre del año, conforme a las prácticas nacionales, ya que siguen disfrutando plenamente de los poderes presupuestarios. El nuevo marco no significa una limitación de la soberanía de los Parlamentos nacionales.

### **Primera experiencia de aplicación del Semestre Europeo**

Este año se están aplicando por primera vez las previsiones del Semestre Europeo. El 12 de enero, la Comisión presentó su primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento que identifica tres prioridades (consolidación fiscal, reforma del mercado laboral y medidas para promover el crecimiento) y especifica diez objetivos para apoyarlas mediante las Directrices Integradas "Europa 2020"<sup>iv</sup>. Además, propone las bases para una coordinación "ex ante" en el Consejo y las Directrices del Consejo Europeo que los Estados miembros deben tener en cuenta en sus Programas de Estabilidad y Convergencia y Programas Nacionales de Reforma así como en la preparación de los Presupuestos Nacionales de 2012.

Entre los diez objetivos establecidos por la Comisión para los próximos 18 meses, tres de ellos se dirigen a garantizar la prioridad de estabilidad macroeconómica (poner orden

en las finanzas públicas, actuar cuando se observen amplios déficit o superávit en la balanza por cuenta corriente y garantizar la estabilidad del sector financiero), cuatro a alentar la prioridad relativa a las reformas estructurales laborales (ayudar a los desempleados a volver a desarrollar su actividad o encontrar un nuevo empleo haciendo que trabajar sea más atractivo desde el punto de vista financiero, reformar urgentemente los sistemas de pensiones, garantizar que las prestaciones de desempleo proporcionen un incentivo para trabajar y mejorar el equilibrio entre seguridad y flexibilidad en el mercado de trabajo) y tres a fomentar la prioridad de impulsar el crecimiento (eliminar obstáculos en el seno del mercado único, aumentar la inversión en infraestructuras de tecnología de la información, transporte y energía en parte mediante financiación innovadora y crear un acceso rentable a la energía).

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).

Las conclusiones del ECOFIN fueron refrendadas por el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011. El Consejo invitó a los países signatarios del Pacto Euro Plus a presentar sus compromisos a tiempo de ser incluidos en los Programas de Estabilidad o Convergencia y en los Programas Nacionales de Reformas.

El 29 de abril de 2011 España presentó su Programa de Estabilidad de 2011 que cubre el período 2011-2014 y el Programa Nacional de Reformas de 2011. La Recomendación de la Comisión de 7 de junio de 2011 evalúa los mismos y ha sido debatida en el Consejo Europeo celebrado la pasada semana.

El Consejo concluirá el próximo mes de julio el Semestre con la adopción de una recomendación sobre las Grandes Orientaciones para las Políticas Económicas de los países de la Eurozona y con una recomendación para cada Estado miembro relacionada con su Programa Nacional de Reformas que incluirá una opinión actualizada sobre su Programa de Estabilidad y Convergencia.

### **Legitimidad del Semestre**

En las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2011 se establece que en la aplicación de las medidas relativas al Semestre y “con el fin de garantizar una amplia

responsabilización en las mismas", el Consejo "mantendrá la estrecha cooperación con el Parlamento Europeo y otras instituciones y organismos consultivos de la UE (Comité Económico y Social Europeo, Comité de las Regiones), con la total implicación de los parlamentos nacionales, los interlocutores sociales, las regiones y demás partes interesadas”.

La democracia representativa y la democracia participativa son esenciales para impulsar la legitimidad del Semestre. Es clave fortalecer el papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos Nacionales en el proceso así como el diálogo interparlamentario en el ámbito de la Unión Europea.

En lo que respecta al Parlamento Europeo existen tres momentos importantes: antes de la elaboración del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, después de su presentación por la Comisión y antes de la celebración en marzo del Consejo Europeo que debe aprobar las orientaciones (al que el Presidente del Parlamento Europeo debe acudir con un posicionamiento de la Institución refrendado en el plenario) y, finalmente, cuando el Consejo informe al final del ciclo al Parlamento de las recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros. La apertura de un Diálogo Económico sobre el Semestre Europeo, con la Comisión, el Presidente del Consejo Europeo y el trío de Presidencias, puede tener en cuenta la experiencia del Dialogo Monetario con el BCE. El mantenimiento de discusiones regulares con la Comisión y el Presidente del ECOFIN sobre la preparación y seguimiento del Estudio Prospectivo Anual y de las Recomendaciones horizontales o para un país específico parece igualmente necesario.

El Semestre puede producir efectos positivos sobre la actividad de los Parlamentos Nacionales. Estas instituciones pueden ser informados de forma temprana y detallada de los planes de su gobierno en materia económica, debatir los Planes de Convergencia y Estabilidad así como los Planes de Reformas que contienen objetivos plurianuales, y tratar las recomendaciones específicas dirigidas a sus Estados miembros. El Presidente del ECOFIN, el Presidente del Eurogrupo y el propio Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios deberían estar en condiciones de poder aceptar invitaciones para ser oídos en los Parlamentos Nacionales con relación al desarrollo del Semestre.

El diálogo interparlamentario puede contribuir a estrechar la asociación entre las instituciones parlamentarias. Su colaboración puede reforzar el propósito asociativo del Semestre, dotar de más coherencia al proceso y enriquecerlo. La identificación de las mejores prácticas, la interacción entre instituciones y las discusiones estructuradas y de carácter temático entre los diferentes Parlamentos pueden generar valiosas aportaciones.

### **El Semestre y el paquete legislativo sobre gobernanza económica**

El paquete legislativo presentado por la Comisión en septiembre de 2010 con sus seis propuestas (una Directiva y cinco Reglamentos) pretende conseguir una mayor efectividad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (no conseguida en el PEC I de 1997 ni en el PEC II de 2005), corregir los desequilibrios macroeconómicos y asegurar la existencia de marcos presupuestarios nacionales adecuados. En la actualidad se encuentra en trámite parlamentario y está siendo objeto de negociación a través del trílogo institucional.

Aun cuando el Semestre Europeo se puso en marcha mediante la modificación del Código de Conducta para la implementación del PEC, existe en la actualidad un debate sobre si sus previsiones merecerían un tratamiento de mayor rango, como su incorporación a la legislación comunitaria o a un acuerdo interinstitucional. Esta cuestión, planteada ya en algunas enmiendas presentadas al paquete de gobernanza económica, es abordada por el Parlamento mediante el informe Bères sobre el Semestre Europeo, actualmente en trámite.

### **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 nuevos avances en el proceso de integración. El "statu quo" no es sostenible.

La consolidación fiscal es necesaria para poner las cuentas públicas en orden y evitar la vulnerabilidad ante 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. Se necesitan acciones en el ámbito económico y presupuestario que aseguren la estabilidad, el crecimiento, el empleo y unas finanzas públicas responsables.

Hasta ahora, los contribuyentes han soportado la mayor parte de la carga derivada de la crisis. 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 y dotar a la Unión Europea de 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, lo que posibilitará una redistribución más justa de la carga fiscal y una mejor asignación de recursos. Un avance en esta dirección debe ir acompañado de un proceso de armonización fiscal, ineludible para la zona Euro.

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 o las emisiones de CO<sub>2</sub>) cumplirían 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 proyectos europeos de carácter transfronterizo o de escala comunitaria; también por la emisión de Eurobonos para reducir el precio que los Estados tienen que pagar por financiar su deuda, aportar mayor liquidez, convertir el Euro en una moneda refugio, incentivar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del PEC y reforzar la coordinación económica.

La creación de un Tesoro Europeo es un paso institucional 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 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.

Europa se ha hecho con pequeños pasos. Todo gran camino comienza por un primer paso: nuestro desafío es convertir el Semestre Europeo en el primer paso del relanzamiento europeo.

---

<sup>i</sup> 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 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%.

<sup>ii</sup> Comunicación de la Comisión “Impulsando la coordinación de la política económica para la estabilidad, el crecimiento y el empleo. Herramientas para fortalecer la gobernanza económica en la UE” (COM (2010) 367/2) y Comunicación de la Comisión de 12 de mayo de 2010 sobre “reforzando la coordinación de la política económica” (COM (2010) 250 final).

<sup>iii</sup> El informe final al Consejo Europeo “Fortaleciendo la gobernanza económica en la UE” fue emitido el 21 de octubre de 2010.

<sup>iv</sup> 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).