

HACIA UNA AUTÉNTICA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Herman van Rompuy, Presidente del Consejo Europeo

En estrecha colaboración con:

José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea

Jean-Claude Juncker, Presidente del Eurogrupo

Mario Draghi, Presidente del Banco Central Europeo

HACIA UNA AUTÉNTICA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

En el Consejo Europeo de junio de 2012 se invitó al Presidente del Consejo Europeo *"a elaborar, en estrecha colaboración con el Presidente de la Comisión, el Presidente del Eurogrupo y el Presidente del BCE, una hoja de ruta pormenorizada y con un calendario preciso para la consecución de una auténtica Unión Económica y Monetaria"*. Sobre la base del Informe intermedio y de las conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2012, el informe establece el marco de referencia de la hoja de ruta presentada al Consejo Europeo de diciembre de 2012. Se propone un calendario y un proceso por etapas para avanzar en la realización de la Unión Económica y Monetaria (UEM), que incluya todos los componentes esenciales contemplados en el informe titulado *"Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria"*. También incluye la valiosa aportación de la Comisión en su Comunicación *"Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica - Apertura de un debate europeo"*, de 28 de noviembre de 2012. El Parlamento Europeo también ha presentado una valiosa contribución. Como había pedido el Consejo Europeo, en el presente informe se estudian mecanismos adicionales en el contexto de un marco presupuestario integrado, incluida una capacidad presupuestaria adecuada para la UEM, así como la idea de que los Estados miembros de la zona euro suscriban acuerdos de carácter contractual con las instituciones de la UE sobre las reformas que se comprometan a emprender y la aplicación de las mismas.

En virtud del Tratado, la Unión ha establecido una Unión Económica y Monetaria cuya moneda es el euro. Las opiniones que figuran en el presente informe se centran en los Estados miembros de la zona del euro, porque se enfrentan con retos específicos debido a que comparten la moneda. El proceso hacia una Unión Económica y Monetaria más profunda deberá estar caracterizado por la apertura y la transparencia y ser plenamente compatible con el mercado único en todos los aspectos.

El presente informe recoge las medidas que deben adoptarse para garantizar la estabilidad y la integridad de la Unión Económica y Monetaria, y pide un compromiso político para aplicar la hoja de ruta propuesta. Es preciso actuar sin dilación, habida cuenta de la magnitud de los retos a los que se enfrentan actualmente la zona euro y cada uno de sus Estados miembros, tanto a nivel interno como externo.

La zona del euro requiere mecanismos más sólidos para garantizar políticas nacionales saneadas, de forma que los Estados miembros puedan cosechar todos los beneficios de la Unión Económica y Monetaria. Esto es fundamental para garantizar la confianza en la eficacia de las políticas a nivel nacional y europeo, para llevar a cabo funciones públicas esenciales, tales como la estabilización de las economías y de los sistemas bancarios, para proteger a los ciudadanos de los efectos de políticas económicas y presupuestarias irresponsables y para garantizar un alto nivel de crecimiento y bienestar social.

La zona del euro tiene que afrontar un entorno internacional que evoluciona rápidamente y está caracterizado por el aumento de economías emergentes importantes. Una UEM más resistente y más integrada constituiría una protección para los países de la zona del euro en caso de impactos económicos externos adversos, preservaría el modelo europeo de cohesión social y mantendría la influencia de Europa a nivel mundial.

Todos estos retos reunidos hacen imprescindible lograr un compromiso a favor de una hoja de ruta y de su aplicación ulterior, para avanzar hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria. Estos retos ponen de relieve que el lema "Más Europa" no constituye un fin en sí mismo, sino más bien un medio para servir a los ciudadanos europeos y aumentar su prosperidad.

Lo que se considera necesario para garantizar la capacidad de adaptación de la UEM se presenta a continuación en un proceso por etapas. Independientemente de su horizonte cronológico, todas las propuestas políticas han sido diseñadas como elementos de una senda que lleva hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria. Habida cuenta de que los diversos componentes están estrechamente relacionados, convendría examinarlos como elementos de un conjunto global que se refuerzan mutuamente. La creación de un marco financiero integrado tiene considerables repercusiones presupuestarias y económicas y, por lo tanto, no puede ser considerado de forma aislada. De la misma forma, las propuestas presentadas en el ámbito presupuestario y de la política económica están estrechamente interrelacionadas. Y, como todas las propuestas implican una integración más profunda, la legitimidad democrática y la rendición de cuentas resultan ser elementos fundamentales de una auténtica Unión Económica y Monetaria.

Panorama del proceso

El proceso podría tener las tres fases siguientes (véase asimismo el diagrama que figura como anexo):

Primera fase (finales de 2012-2013)

Asegurar la sostenibilidad presupuestaria y romper el vínculo entre bancos y emisores soberanos

Al terminar la primera fase se garantizaría una gestión saneada de las finanzas públicas y se habría roto el vínculo entre bancos y emisores soberanos, que ha sido una de las causas profundas de la crisis de la deuda soberana. Esta fase incluiría cinco elementos esenciales:

- Haber concluido y aplicar rigurosamente un marco más sólido de gobernanza presupuestaria ("Six-Pack", Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, "Two-Pack").
- Establecimiento de un marco para una coordinación sistemática *ex ante* de las reformas importantes de política económica, tal como establece el artículo 11 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG).
- Creación de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS), que sea efectivo, para el sector bancario, así como la entrada en vigor del Reglamento y de la Directiva sobre requisitos de capital (CRR/CRD4).
- Acuerdo sobre la armonización de los marcos nacionales de resolución y de garantías de depósitos, para lograr una financiación adecuada por parte del sector financiero.
- Establecimiento del marco operativo para la recapitalización directa de los bancos a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

Segunda fase (2013-2014)

Completar el marco financiero integrado y promover políticas estructurales saneadas

Esta fase tendría dos elementos fundamentales:

- Completar un marco financiero integrado mediante el establecimiento de un organismo común de resolución y un dispositivo de apoyo adecuado para garantizar que las decisiones de resolución de bancos se adoptan rápidamente, con imparcialidad y en beneficio de todos.
- Creación de un mecanismo para lograr una mejor coordinación, la convergencia y la ejecución de políticas estructurales sobre la base de compromisos de carácter contractual entre Estados miembros e instituciones de la UE sobre las políticas que se comprometen a llevar a cabo los países y sobre la aplicación de las mismas. Considerando cada caso, podrían tener el respaldo de un apoyo financiero temporal, de carácter flexible y con un objetivo específico. Dado que este apoyo financiero tendría carácter temporal, se trataría de forma separada del marco financiero plurianual.

Tercera fase (después de 2014)

Mejorar la capacidad de adaptación de la UEM mediante la creación de una función de amortiguación de choques a nivel central

Esta fase sería la culminación del proceso. La tercera fase consistiría en:

- Establecer una capacidad presupuestaria bien definida y limitada para mejorar la amortiguación de choques económicos específicos de cada país mediante un sistema de seguros establecido a nivel central. De esta forma aumentaría la capacidad de adaptación de la zona del euro en su conjunto y se complementarían los compromisos contractuales contraídos durante la segunda fase. Llevaría integrado un sistema de incentivación que animara a los Estados miembros de la zona euro que pudieran participar en la función de amortiguación a proseguir políticas presupuestarias y estructurales saneadas con arreglo a sus obligaciones contractuales. Así pues, ambos objetivos de amortiguación asimétrica de choques y de promoción de políticas económicas saneadas estarían estrechamente interrelacionados, serían complementarios y se reforzarían mutuamente.
- Esta fase también podría basarse en un aumento del grado de toma de decisiones en común sobre los presupuestos nacionales y en una mayor coordinación de las políticas económicas, en particular, en los ámbitos de la fiscalidad y del empleo, aprovechando los planes nacionales de empleo de los Estados miembros. En términos más generales, conforme la UEM evolucione hacia una integración más profunda, también habrá que profundizar en otras cuestiones importantes. A este respecto, el presente informe y el "Plan director" de la Comisión constituyen una buena base para el debate.

I. Marco financiero integrado

Las disposiciones en vigor a nivel europeo para preservar la estabilidad financiera siguen basándose en responsabilidades a nivel nacional, lo que resulta incoherente con la naturaleza altamente integrada de la UEM y, sin duda, ha exacerbado la nefasta interacción entre la fragilidad de los emisores soberanos y la vulnerabilidad del sector bancario. La creación de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS) constituirá una garantía de supervisión rigurosa e imparcial, contribuyendo de esta forma a romper el vínculo entre emisores soberanos y bancos y rebajando la probabilidad de futuras crisis bancarias sistémicas.

En sus conclusiones de octubre de 2012, el Consejo Europeo invitó a los legisladores a que prosiguieran, con carácter prioritario, el examen de las propuestas legislativas relativas al MUS, con el fin de acordar el marco legislativo antes del 1 de enero de 2013. Les instaba a ultimar con rapidez el código normativo único, en particular llegando a un acuerdo antes de finales de año sobre las propuestas relativas a los requisitos de capital de las entidades de crédito. También hizo un llamamiento para que se adoptaran con rapidez las disposiciones relativas a la armonización de marcos nacionales de resolución y de garantía de depósitos.

El MUS constituirá un primer paso hacia una unión de mercados financieros. Es imperativo que los trabajos preparatorios puedan comenzar con seriedad a comienzos de 2013, de tal forma que el MUS pueda ser plenamente operativo a partir del 1 de enero de 2014 a más tardar. Será fundamental que el BCE disponga de herramientas sólidas de supervisión y que la responsabilidad última de supervisión bancaria del BCE vaya acompañada de poderes de control adecuados. A este respecto, será importante establecer un marco adecuado de política macroprudencial, que tome debidamente en consideración tanto la dimensión nacional como la dimensión europea. El BCE ha confirmado que establecerá medidas de organización que garanticen la neta separación entre sus funciones de supervisión y la política monetaria.

Cuando se establezca un mecanismo único y efectivo de supervisión, el MEDE podría, para los bancos de la zona del euro, siguiendo sus procedimientos normales de decisión, tener la posibilidad de recapitalizar directamente los bancos. El marco jurídico y operativo para que el MEDE pueda proceder a la recapitalización directa de los bancos debería estar concluido para finales de marzo de 2013. Con el fin de avanzar hacia un marco financiero integrado, el MUS deberá completarse con un mecanismo único de resolución, así como con mecanismos de garantías de depósito más armonizados.

Mecanismo único de resolución

Desde el comienzo de la crisis, el apoyo prestado a las instituciones financieras ha sido sustancial y ha representado una pesada carga para las finanzas públicas, reduciendo la capacidad de utilización de la política presupuestaria para contrarrestar los efectos de la recesión. Un marco de resolución sólido e integrado contribuiría a limitar los costes de las quiebras bancarias para los contribuyentes. La propuesta legislativa actual sobre rescates y resolución garantizará que se dispone de las herramientas armonizadas necesarias para llevar a cabo resoluciones bancarias ordenadas en todos los Estados miembros, inclusive mediante intervenciones tempranas, recapitalizaciones internas y creación de bancos puente.

En un contexto en el que la supervisión bancaria se ha transferido efectivamente a un mecanismo único de supervisión, es esencial que la responsabilidad en materia de resolución bancaria también se transfiera a nivel europeo. La Comisión ya ha anunciado su intención de proponer un mecanismo único de resolución una vez que se hayan adoptado la Directiva sobre rescate y resolución y la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos. Este mecanismo único de resolución -articulado en torno a una única autoridad de resolución - debe estar establecido en el momento en que el BCE asuma plenamente su responsabilidad supervisora. Este mecanismo, que abarcará todos los bancos supervisados por los Estados miembros, deberá basarse en un sólido régimen de gobernanza, en particular en disposiciones sobre independencia y rendición de cuentas, así como en un dispositivo de apoyo común y efectivo para completar un marco financiero integrado.

La necesidad de un mecanismo único de resolución

El establecimiento de un mecanismo único de resolución es indispensable para completar un marco financiero integrado:

- Garantizaría un proceso de adopción de decisiones imparcial y oportuno, centrado en la dimensión europea. Mitigaría muchos de los obstáculos que actualmente sufre la resolución, como los sesgos nacionales y las fricciones en la cooperación transfronteriza. Reduciría los costes de la resolución, pues las medidas adoptadas de manera temprana y rápida contribuyen a mantener el valor económico de los bancos que requieren ser sometidos a un proceso de resolución.
- Los costes de la resolución serían los más bajos posibles y se rompería el vínculo entre las entidades bancarias y la deuda soberana. Una autoridad de resolución firme e independiente, apoyada en un régimen de resolución eficiente, tendría la capacidad financiera, jurídica y administrativa, así como la necesaria independencia para llevar a cabo la resolución de manera efectiva y a menor coste. Garantizando que el sector privado asume las cargas fundamentales de los costes de la resolución bancaria, la autoridad aumentaría la disciplina del mercado y reduciría al mínimo las cargas residuales derivadas de las quiebras bancarias para los contribuyentes.
- El mecanismo único de resolución complementaría la acción de los Estados miembros al no dejar dudas sobre la reestructuración o el cierre rápido de los bancos en quiebra. Los Estados miembros facilitarían una evaluación oportuna e imparcial de la necesidad de la resolución, mientras que la autoridad única de resolución procedería a la resolución real, de manera oportuna y eficiente la resolución.

Con arreglo al mecanismo único de resolución, las medidas de resolución deberían seguir la estrategia del menor coste y se financiarían siguiendo un orden jerárquico entre los accionistas y algunos acreedores que participen en la recapitalización interna, y se apoyarían en el sector bancario. Esto último se organizaría a través de un Fondo Europeo de Resolución, que debería ser un elemento fundamental del nuevo régimen de resolución. Se financiaría mediante tributos *ex ante* basados en el riesgo sobre todos los bancos que participan directamente en el MUS. El mecanismo único de resolución incluiría un dispositivo de apoyo común y efectivo apropiado, que posiblemente se podría organizar mediante una línea de crédito que el MEDE daría a la autoridad única de resolución. Este dispositivo debería ser neutro a medio plazo desde el punto de vista presupuestario, garantizando la recuperación de la ayuda pública mediante tributos *ex post* sobre el sector financiero.

Regímenes de garantía de depósitos.

La historia de la crisis financiera ha ilustrado el efecto desestabilizador que la incertidumbre en torno a los depósitos bancarios podía tener en instituciones financieras particulares y en sistemas bancarios en su conjunto. La propuesta sobre la armonización de los sistemas nacionales de garantías de depósitos incluye disposiciones para asegurar la creación en cada Estado miembro de sistemas de garantía de depósitos nacionales suficientemente sólidos, limitando así los efectos inducidos asociados a la fuga de depósitos entre instituciones y entre países, y garantizando un grado apropiado de protección del depositante en la Unión Europea. Es importante que esta propuesta se adopte rápidamente.

II. Marco presupuestario integrado

La crisis ha puesto de manifiesto el alto nivel de interdependencia y de efectos inducidos entre los países de la zona del euro. Ha mostrado que las políticas presupuestarias nacionales constituyen un asunto de interés común fundamental. Ha indicado la necesidad de orientarse gradualmente hacia un marco presupuestario integrado que garantice tanto unas políticas presupuestarias nacionales saneadas como una mayor capacidad de resistencia ante impactos económicos adversos de la zona del euro en su conjunto. Esto contribuiría al crecimiento sostenible y a la estabilidad macroeconómica. El informe intermedio de octubre resaltó la necesidad de una mayor gobernanza económica y sugirió, como medida adicional, la posibilidad de establecer gradualmente una capacidad presupuestaria para la UEM que facilitaría los ajustes en caso de impactos económicos adversos. A raíz de las conclusiones del Consejo Europeo de octubre, en esta sección se exploran las opciones de una capacidad presupuestaria de la zona del euro y sus principios rectores.

Las políticas presupuestarias nacionales saneadas son la piedra angular de la UEM

A corto plazo, la prioridad es completar y aplicar las nuevas medidas de refuerzo de la gobernanza económica. En los últimos años se han aplicado (el "Six-Pack") o se han aprobado (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza) mejoras significativas en el marco basado en normas de las políticas presupuestarias de la UE, prestándose mayor atención a la prevención de los desequilibrios presupuestarios, a la dinámica de la deuda, a mejores mecanismos de ejecución y a la apropiación a nivel nacional de las normas de la UE. Los demás elementos relacionados con el refuerzo de la gobernanza presupuestaria en la zona del euro ('Two-Pack'), que están aún en proceso legislativo, deberán completarse urgentemente y aplicarse íntegramente. Este nuevo marco de gobernanza facilitará una coordinación previa de los presupuestos anuales de los Estados miembros de la zona del euro y mejorará la vigilancia de los que experimenten dificultades financieras.

Hacia una capacidad presupuestaria de la EUM

La historia y la experiencia de otras uniones monetarias muestran que hay varias maneras de acercarse a una unión presupuestaria, pero la singularidad única de la UEM justificaría un planteamiento específico. Y, si bien el grado de centralización de los instrumentos presupuestarios y de las disposiciones de solidaridad ante los impactos negativos difieren, todas las demás uniones monetarias están dotadas de una capacidad presupuestaria central. A este respecto, el Consejo Europeo de octubre de 2012 pidió que se explorasen nuevos mecanismos, entre otros, una capacidad presupuestaria adecuada para la zona del euro. Así se respaldarían las nuevas funciones que no estén cubiertas en el marco financiero plurianual del que está claramente separado.

En una segunda fase, las reformas estructurales podrían, en casos específicos, ser respaldadas mediante incentivos financieros limitados, temporales, flexibles y selectivos, en caso en que los Estados miembros establezcan acuerdos de carácter contractual con las instituciones de la UE. Estos acuerdos serían de carácter obligatorio para los Estados miembros de la zona del euro y voluntario para los demás (véase la siguiente sección III). La Comisión tiene la intención de presentar una propuesta sobre las formas específicas en que se establecerían los citados acuerdos contractuales y sobre los medios empleados para apoyar su aplicación, aprovechando los procedimientos existentes en el marco de la UE.

La ejecución de los acuerdos contractuales y los incentivos asociados a los mismos respaldaría un proceso de convergencia que llevaría en la tercera fase a establecer una capacidad presupuestaria para facilitar el ajuste en caso de impacto económico adverso. Podría adoptar la forma de un mecanismo de tipo garantía entre los países de la zona del euro que sirviera de protección ante fuertes impactos económicos adversos específicos de cada país. Una función de este tipo garantizaría una forma de solidaridad presupuestaria que se ejercería a lo largo de los ciclos económicos, que mejoraría la capacidad de adaptación de la zona del euro en su conjunto y reduciría los costes financieros y de producción asociados a los ajustes macroeconómicos. Al contribuir a la estabilidad macroeconómica, sería un útil complemento del marco de gestión de crisis basado en el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Dado que una función de absorción de impactos que funcione correctamente requeriría un mayor grado de convergencia entre las estructuras económicas y políticas de los Estados miembros, los dos objetivos de apoyar las reformas estructurales que refuercen el crecimiento y de amortiguar los impactos económicos adversos específicos de cada país se complementan y refuerzan mutuamente.

La lógica económica de este tipo de capacidad presupuestaria

En una zona monetaria común, el coste del ajuste ante los impactos económicos específicos de cada país repercuten en la movilidad laboral y del capital, la flexibilidad de precios y gastos y en la política presupuestaria. Para protegerse ante factores presupuestarios negativos externos, es importante que se compartan los riesgos presupuestarios, cuando los mecanismos de ajuste económico en caso de los impactos específicos de cada país dejan mucho que desear. Este es claramente el caso en la zona del euro, cuando la movilidad laboral es comparativamente baja, los flujos de capitales pueden sufrir cambios súbitos que pueden minar la estabilidad financiera y la rigidez estructural puede retrasar o impedir los ajustes de precios y la reasignación de recursos. En estos casos, los países pueden verse fácilmente empujados a caer en situaciones de equilibrios incorrectos con repercusiones negativas para la zona del euro en su conjunto.

En este contexto, crear un instrumento para compartir riesgos, con una función común, aunque limitada, de absorción de impactos, puede contribuir a amortiguar el efecto de los impactos negativos específicos de cada país y servir para prevenir el efecto contagio en toda la zona del euro y fuera de ella. Ahora bien, es necesario que esto se vea complementado con un mecanismo para inducir una convergencia económica más sólida, basada en políticas estructurales destinadas a mejorar la capacidad de ajuste de las economías nacionales y a evitar el riesgo moral inherente a cualquier sistema de garantía. De ahí que, además de realizar su objetivo intrínseco, la ejecución correcta de las reformas especificadas en un acuerdo contractual podría servir también como un criterio para la participación en la función de absorción asimétrica de impactos establecida en la tercera fase. Con ello se proporcionaría a los países un fuerte incentivo adicional para aplicar políticas económicas saneadas tanto antes como una vez que se hayan adherido al mecanismo de absorción de impactos. En el periodo transitorio hacia el establecimiento de esta función automática de estabilización, y en función de sus circunstancias específicas, se podría proporcionar a los Estados miembros incentivos financieros limitados, temporales y flexibles para promover reformas estructurales. Para evitar la recaída o el surgimiento de desequilibrios macroeconómicos, una vez que los países hayan obtenido el acceso a la función de absorción de impactos, el planteamiento de reformas contractuales seguiría adelante. Además, las transferencias netas con arreglo a la función de absorción de impactos podrían modularse de manera que reflejasen el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de los acuerdos contractuales.

Opciones para la función de absorción del impacto de la capacidad presupuestaria de la zona del euro

Una capacidad presupuestaria de la UEM con una función asimétrica y limitada de absorción de impactos podría adoptar la forma de un sistema de tipo garantía entre los países de la zona del euro. Las contribuciones procedentes de los presupuestos nacionales o los desembolsos a los mismos fluctuarían según la posición de cada país en el ciclo económico.

La concepción específica de dicha función seguiría dos grandes líneas. La primera sería una línea macroeconómica, según la cual las contribuciones y desembolsos se basarían en las fluctuaciones de las partidas de ingresos y gastos cíclicas o en medidas de actividad económica. La segunda se basaría en una línea microeconómica, y estaría ligada de una manera más directa a una función pública específica sensible al ciclo económico, como, por ejemplo, el seguro de desempleo. En este caso, el nivel de las prestaciones procedentes de la capacidad presupuestaria o de las contribuciones a la misma dependería directamente de la evolución del mercado de trabajo. En esta hipótesis, la capacidad presupuestaria funcionaría entonces como un complemento o un sustituto parcial de los sistemas nacionales de seguro de desempleo. Las transferencias se limitarían, por ejemplo, al desempleo cíclico, cubriendo únicamente el desempleo a corto plazo.

La evaluación de las ventajas particulares de cada una de estas líneas exigiría un análisis en profundidad. Es importante saber que la magnitud de la función de absorción de impactos asignada a la capacidad presupuestaria dependería de su tamaño, y que las implicaciones financieras para los presupuestos nacionales dependerían de su concepción y de sus parámetros precisos. No obstante, será importante garantizar que, independientemente de la línea que se siga, el establecimiento de esta función no afectará al nivel general del gasto público ni a la presión fiscal de la zona del euro. De igual manera, deberían estudiarse con detenimiento las condiciones y umbrales exactos para la activación de las transferencias, ya que únicamente los impactos específicos de cada país de cierta magnitud deberían absorberse a nivel central. Por ejemplo, en el caso de la línea microeconómica, las transferencias relacionadas con el desempleo podrían activarse únicamente cuando el incremento del desempleo a corto plazo sobrepasa un determinado umbral.

Recursos financieros de la capacidad presupuestaria y capacidad de obtener préstamos

Los recursos financieros deberían recaudarse para financiar ambas funciones: promover las reformas estructurales y absorber los impactos asimétricos. Estos recursos podrían adoptar la forma de contribuciones nacionales, recursos propios o una combinación de ambos. En una perspectiva a largo plazo, un aspecto clave de una futura capacidad presupuestaria, que requeriría un examen cuidadoso, sería que pudiera obtener préstamos. En efecto, una capacidad presupuestaria de la zona del euro ofrecería una base adecuada para la emisión de deuda común sin recurrir a la mutualización de la deuda soberana. Entonces, se debería estudiar la cuestión de aplicar a esta capacidad presupuestaria la regla de oro presupuestaria, como la regla del equilibrio presupuestario, consagrada tanto en el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento como en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. Por último, un marco presupuestario integrado requeriría el establecimiento de una función de Tesoro público con responsabilidades claramente definidas.

Principios rectores de la función de absorción de impactos de una capacidad presupuestaria de la UEM

Independientemente de la línea que se adopte -macro o microeconómica- la concepción de una función de absorción de impactos de este tipo debería basarse en una serie de principios rectores que reflejen también las características específicas de la UEM:

- Los elementos de la puesta en común de los riesgos presupuestarios relacionados con la capacidad de absorción de impactos específicos de cada país deben estructurarse de manera que ni conduzcan a transferencias unidireccionales y permanentes entre países ni sean concebidos como instrumentos de nivelación de ingresos. Con el tiempo, cada país de la zona del euro, según su ciclo económico, sería a su vez receptor neto y contribuyente neto del sistema.
- Dicha función no debería ni minar los incentivos de una política presupuestaria saneada definida a nivel nacional ni los incentivos para afrontar los puntos débiles estructurales nacionales. En la función de absorción de impactos se deberían articular mecanismos apropiados para limitar el riesgo moral y fomentar las reformas estructurales. Vinculándolo estrechamente a esto se debería de prever el cumplimiento del marco de gobernanza general de la UE, y en particular de los posibles acuerdos de carácter contractual (véase la siguiente sección III).
- La capacidad presupuestaria debería establecerse en el marco de la Unión Europea y de sus instituciones. Así, se garantizaría su coherencia con el marco presupuestario de la UE basado en normas y con los procedimientos en materia de coordinación de las políticas económicas.
- La capacidad fiscal no debería ser un instrumento de gestión de crisis, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que ya se ha creado a este efecto. Por el contrario, el papel de la capacidad presupuestaria sería mejorar la capacidad de adaptación económica general de la UEM y de los países de la zona del euro. Contribuiría a la prevención de las crisis y a hacer que las futuras intervenciones del MEDE sean menos frecuentes.
- La concepción de la función presupuestaria debería mantener la coherencia con el principio de subsidiariedad y su funcionamiento debería ser transparente y someterse al control democrático y a la rendición de cuentas apropiados. Asimismo, debería ser rentable y no conducir a un desarrollo indebido de procedimientos administrativos costosos o a una centralización innecesaria. No debería acarrear un incremento de los niveles de gasto o de los niveles impositivos.

III. Marco integrado de política económica

La crisis de la deuda soberana ha puesto de manifiesto que las políticas económicas inviables que venían aplicando algunos países de la zona del euro, así como las rigideces que existían en sus economías, repercuten negativamente en todos los miembros de la UEM. Es necesario un marco integrado de política económica a fin de orientar en todo momento las políticas de los Estados miembros hacia un crecimiento económico fuerte y sostenible que produzca un alto nivel de crecimiento y de empleo.

A corto plazo, es fundamental completar el Mercado Único, ya que constituye un instrumento potente para promover el crecimiento. Además, hay que evaluar exhaustivamente el funcionamiento del mercado laboral y el mercado de bienes y servicios en la zona del euro. A falta de ajustes de los tipos de cambio, para que la UEM funcione bien es necesario que los mercados laboral y de bienes y servicios sean eficientes. Esto es crucial para combatir los importantes índices de paro y para facilitar los ajustes de precios y costes que resultan fundamentales para la competitividad y el crecimiento. Hay que prestar asimismo una atención urgente al fomento de la movilidad laboral transfronteriza y a abordar los desfases de competencias que existen en el mercado laboral. La Comisión podría emprender esta evaluación con carácter prioritario. Por último, habría que establecer un marco para una coordinación sistemática previa de las reformas importantes de la política económica, tal como establece el artículo 11 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG).

Con objeto de seguir siendo una economía social de mercado sumamente atractiva y de preservar el modelo social europeo, es importante que la Unión sea competitiva a escala mundial y que evite divergencias excesivas de competitividad entre los Estados miembros. Un paso en la dirección adecuada son las reformas que se han introducido en el marco de vigilancia económica de la UE a través del establecimiento del Semestre Europeo con recomendaciones específicas por países y del nuevo procedimiento de desequilibrio macroeconómico con posibilidad de sanciones. Pero hay que ir más allá e instaurar un marco más sólido para la coordinación, convergencia y aplicación de políticas estructurales. En este contexto, en las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre se invitaba a seguir estudiando la idea de acuerdos de carácter contractual entre los Estados miembros y las instituciones de la UE sobre reformas, que los países se comprometieran a aplicar, en pro de la competitividad, el crecimiento y el empleo. Para establecer estos acuerdos se seguiría un proceso por etapas.

Los acuerdos de carácter contractual tienen que afrontar las vulnerabilidades de manera precoz

Los desequilibrios macroeconómicos tienden a constituirse poco a poco y a menudo están camuflados por condiciones favorables de crecimiento económico y de liquidez. Pero determinadas rigideces estructurales del mercado laboral y el de bienes y de servicios, así como modelos institucionales, a menudo son difíciles de corregir con rapidez una vez se detectan. Por tanto, es importante abordar tempranamente las causas profundas de los desequilibrios, entre otras cosas velando por que estos mercados fundamentales puedan adaptarse con rapidez a los impactos y por que los entornos nacionales faciliten el crecimiento y el empleo. Así pues, los acuerdos contractuales tendrían que centrarse en los estrangulamientos microeconómicos, sectoriales e institucionales, y estar encaminados a promover el potencial de competitividad y crecimiento de la economía. Por lo tanto, los futuros acuerdos contractuales deberían ser obligatorios para todos los países de la zona del euro, pero voluntarios para los demás Estados miembros.

Los acuerdos contractuales tienen que centrarse en las deficiencias más importantes

No todas las ineficacias económicas constituyen una carga para el funcionamiento de la UEM. El problema del grado de competitividad y crecimiento varían también en función del país. Esta diversidad se vería reflejada en el contenido y la amplitud de los acuerdos de reforma, los cuales se adaptarían a las necesidades específicas de cada país (por ejemplo, un mercado laboral eficiente para luchar contra el paro juvenil, o bien mejorar los sistemas judiciales). Sin embargo, para que los acuerdos reflejen esta heterogeneidad sería fundamental que se produzca un diálogo intenso entre cada Estado miembro y las instituciones de la UE, tanto en el plano técnico como en el político. Este diálogo se produciría en forma de un análisis profundo por ambas partes, que sirviera de base para acuerdos individualizados y pormenorizados sobre una serie de reformas específicas. Según el tipo de medidas que resultaran necesarias, la duración de los acuerdos sería distinta para cada país, pero seguramente serían de carácter plurianual. A fin de que no se desviasen de las deficiencias clave, los acuerdos tendrían que dejar cierto margen de flexibilidad para afrontar impactos importantes y circunstancias y prioridades económicas cambiantes. Dependiendo de la situación específica de cada país, en la segunda fase se podría también aportar un apoyo financiero específico, limitado y flexible en el marco de la capacidad presupuestaria.

Los acuerdos contractuales tienen que estar integrados en los procesos existentes de la UE

La crisis ha dado lugar a un refuerzo del marco de gobernanza económica de la UE. Cada año el Consejo transmite a todos los Estados miembros recomendaciones específicas, partiendo de una propuesta de la Comisión. Además, se ha establecido un procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) tendente a detectar y corregir tempranamente los desequilibrios. A fin de evitar incoherencias y solapamientos, los acuerdos contractuales deberían incluirse en el Semestre Europeo. Deberían ser coherentes con la combinación general de políticas resultante del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y apoyarla, y también deberían estar basadas en las recomendaciones específicas por país. Conforme al objetivo de la detección temprana, las evaluaciones en profundidad se generalizarían a todos los países de la UEM. Tendrían que basarse en un diálogo muy exhaustivo in situ y en análisis de las economías de los Estados miembros. A partir de las conclusiones de la evaluación en profundidad, las recomendaciones específicas por país de la Comisión constituirían la base de un diálogo con cada país sobre las medidas específicas y pormenorizadas contenidas en los acuerdos de reforma, incluido un calendario de ejecución. Para los Estados miembros sujetos al elemento correctivo del PDM, el acuerdo sería el plan de medidas correctoras y, tal como está previsto en el Reglamento actual, su incumplimiento conduciría a sanciones.

Los acuerdos contractuales tienen que ser objeto de plena responsabilización y rendición de cuentas, tanto en el plano nacional como en el europeo

Una responsabilización nacional es fundamental para la aplicación de reformas estructurales. A fin de conseguir tal responsabilización nacional, es esencial que tenga lugar un debate nacional sobre las medidas prioritarias y que los acuerdos de reforma los aprueben los parlamentos nacionales. La Comisión debería poder informar a los parlamentos nacionales y al Parlamento Europeo sobre la necesidad de adoptar dichas medidas desde el punto de vista de la UEM. Ambas partes contractuales serían responsables del contenido y de la aplicación de sus respectivos compromisos en virtud del acuerdo de convergencia y competitividad, así como de informar a sus respectivos parlamentos (nacional y europeo) sobre los avances realizados. La rendición de cuentas plena por ambas partes solo puede conseguirse si el programa de reformas es específico, pormenorizado y mensurable. Esto supone que se haya llegado a un acuerdo previo sobre un calendario concreto, sobre los mecanismos específicos de supervisión y sobre el acceso a la información. Los acuerdos y los informes de cumplimiento se publicarían de forma periódica y oportuna. De producirse cambios económicos importantes o una alteración de la situación política, como la elección de un nuevo gobierno, podrían renegociarse las medidas y etapas concretas para alcanzar los objetivos de reforma.

Elementos fundamentales de los acuerdos de carácter contractual sobre reformas estructurales

En resumen, tales acuerdos, integrados en el marco de gobernanza de la UE, podrían basarse en los principios siguientes:

- Estarían integrados en el Semestre Europeo, serían coherentes con la combinación general de políticas de la zona del euro y la sustentarían; serían obligatorios para los Estados miembros de la zona del euro pero voluntarios para los demás, a partir de evaluaciones exhaustivas in situ de los principales estrangulamientos que afectarían al crecimiento y al empleo; Estas evaluaciones las realizaría la Comisión.
- Abarcarían un programa plurianual de reformas específico y verificable, acordado juntamente con las instituciones de la UE y centrado en la competitividad y el crecimiento, que son fundamentales para el correcto funcionamiento de la UEM.
- Los Estados miembros y la Comisión rendirían cuentas, respectivamente ante los parlamentos nacionales y ante el Parlamento Europeo, sobre el contenido y la aplicación de sus obligaciones en virtud de los acuerdos.
- Las reformas estructurales estarían sustentadas mediante incentivos financieros y supondrían transferencias temporales a los Estados miembros que experimentaran deficiencias estructurales excesivas. Este apoyo concreto se financiaría mediante recursos específicos.
- El cumplimiento de los acuerdos podría garantizarse mediante un marco basado en incentivos, y podría ser uno de los criterios para participar en la función de absorción de impactos de la capacidad presupuestaria. Además, podrían incrementarse las contribuciones nacionales a la capacidad presupuestaria en caso de incumplimiento.

V. Rendición de cuentas y legitimidad democráticas

En sus Conclusiones de octubre, el Consejo Europeo destacó la necesidad de contar con mecanismos sólidos que garanticen la rendición de cuentas y la legitimidad democráticas. Uno de los principios rectores consiste en que la rendición de cuentas y el control democráticos deben tener lugar en el nivel en que se adoptan las decisiones. La aplicación de este principio es fundamental para garantizar la eficacia de los marcos integrados de política financiera, presupuestaria y económica. Esto supone la participación del Parlamento Europeo por lo que se refiere a la rendición de cuentas en relación con la decisiones adoptadas en el plano europeo, manteniendo el papel determinante de los Parlamentos nacionales, según proceda.

Las decisiones sobre los presupuestos nacionales ocupan un lugar central en las democracias parlamentarias de los Estados miembros. Al mismo tiempo, las disposiciones sobre rendición de cuentas y legitimidad democráticas deben garantizar que se toma en consideración debidamente el interés general de la Unión; sin embargo, los parlamentos nacionales no están en las mejores condiciones de hacerlo plenamente. Por ello, una mayor integración de la elaboración de las políticas y una mayor puesta en común de competencias en el plano europeo deberían ir acompañadas en primerísimo lugar de una participación acorde del Parlamento Europeo en los marcos integrados, con vistas a una auténtica UEM.

En primer lugar, en un marco financiero integrado: si bien tanto en el caso del Banco Central Europeo como supervisor único, como en el de un futuro organismo único de resolución, la rendición de cuentas debería situarse en el plano europeo, tendrían que existir mecanismos complementarios sólidos de información y transparencia ante los parlamentos nacionales de los Estados miembros participantes.

En segundo lugar, en el contexto de los marcos integrados de política presupuestaria y económica: los Estados miembros deben asegurarse de que sus parlamentos nacionales participan adecuadamente en los acuerdos de reforma de carácter contractual que se han propuesto, y en general en el contexto del Semestre Europeo. Con este ánimo, el Consejo Europeo de octubre invitó a que se estudiase la manera de que tanto el Parlamento Europeo como los parlamentos nacionales mantuvieran debates sobre las recomendaciones que se adopten en el contexto del Semestre Europeo. La introducción de nuevos mecanismos para aumentar el grado de cooperación entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, por ejemplo sobre la base del artículo 13 del TCEG y del Protocolo 1 del Tratado, puede contribuir a mejorar la rendición de cuentas y la legitimidad democráticas. La manera concreta de organizar estos debates es competencia del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales, que lo determinarían conjuntamente.

En tercer lugar, la constitución de una nueva capacidad presupuestaria para la UEM debería también dar lugar a mecanismos apropiados que garanticen la rendición de cuentas y la legitimidad democráticas plenas de la misma. Los pormenores de tales mecanismos dependerían en gran medida de sus características específicas, incluidas las fuentes de financiación, los procedimientos de toma de decisiones y el ámbito de actividad.

Por último, la crisis ha puesto de manifiesto que es necesario reforzar no solo el marco de supervisión de la UEM, sino también su capacidad para tomar con rapidez decisiones ejecutorias para mejorar la gestión de crisis en los momentos difíciles y la elaboración de políticas económicas en los buenos tiempos. Debido a las deficiencias de la arquitectura anterior, se han establecido algunos mecanismos intergubernamentales, pero en último término estos han de integrarse en el marco jurídico de la Unión Europea. Así se ha previsto ya en el caso del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, y podría hacerse lo propio en otros casos. Es fundamental reforzar la capacidad de tomar en el plano europeo decisiones ejecutorias de política económica para la UEM. Por último, conforme la UEM va evolucionando hacia una unión bancaria, presupuestaria y económica, su representación exterior tendría también que unificarse.

En último lugar, estos importantes cambios de la Unión Europea en general y de la Unión Económica y Monetaria en particular requieren una visión de futuro común por parte de los Estados miembros, un elevado nivel de cohesión social, una participación intensa de los parlamentos nacionales y europeo y un diálogo renovado con los interlocutores sociales. Para avanzar hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria son cruciales tanto la apertura y la transparencia de los procesos como su resultado.

