

02|2018

INFORME LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

INFORME ANUAL



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

INFORME 02|2018

LA GOBERNANZA
ECONÓMICA DE
LA UNIÓN EUROPEA

INFORME ANUAL

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 751-2018

Colección Informes

Número 02/2018

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2018

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico
y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991,
de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado
en la sesión ordinaria del Pleno del día 18 de abril de 2018.

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISBN 978-84-8188-376-3

D.L. M-21353-2018

Imprime

ADVANTIA, Comunicación Gráfica, S.A.

Sesión ordinaria del Pleno de 18 de abril de 2018

INFORME 02|2018

LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

INFORME ANUAL

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. CONTEXTO ECONÓMICO DE LA UNIÓN EUROPEA	13
CAPÍTULO II. PRIORIDADES ACTUALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA	22
1. ESTRATEGIA RENOVADA DE POLÍTICA INDUSTRIAL	25
2. ESTADO DE LA UNIÓN DE LA ENERGÍA	27
3. CAMBIO CLIMÁTICO Y FINANCIACIÓN SOSTENIBLE	29
4. MERCADO ÚNICO DIGITAL	31
5. LUCHA CONTRA LA ELUSIÓN Y EL FRAUDE FISCAL TRANSFRONTERIZO	34
CAPÍTULO III. INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA DE LA EUROZONA: PRINCIPALES AVANCES	40
1. MARCO FINANCIERO INTEGRADO	44
2. MARCO PRESUPUESTARIO INTEGRADO	56
3. MARCO INTEGRADO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL	60
4. RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA Y LA GOBERNANZA EFECTIVA	71
CAPÍTULO IV. RETOS PARA LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA	76
1. DESAFÍOS ACTUALES PARA LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL	77
2. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MUNDO	82
2.1. Política comercial	83
2.2. Migraciones, refugiados y política de asilo	86
2.3. Seguridad y defensa	89
3. HACIA UNA CONVERGENCIA REAL	91

4. ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES PARA LA SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA (<i>BREXIT</i>)	100
5. EL FUTURO DE LAS FINANZAS DE LA UNIÓN EUROPEA: EL DEBATE SOBRE EL MARCO PRESUPUESTARIO PLURIANUAL 2020-2027	110
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	117

INTRODUCCIÓN

El presente informe constituye el quinto en el que este Consejo realiza una revisión anual del estado de la gobernanza económica de la Unión Europea. Desde la edición anterior, Informe CES 2/2017, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe anual*, aprobado el 22 de marzo de 2017, se ha producido en Europa un intenso periodo de reflexión sobre su futuro y el proceso de integración comunitaria de cara a atender los retos políticos, sociales y económicos a los que se enfrenta. De hecho, la falta de una respuesta conjunta a los mismos explicaría, en gran parte, la “crisis existencial”¹ que ha atravesado el proyecto europeo durante los años de crisis.

En el ámbito interno, el desafío más inminente es lograr una adecuada gobernanza del *brexit* –la salida del Reino Unido de la Unión Europea– aunque, sin embargo, el reto más persistente –que pasó a un segundo plano durante los momentos más críticos de la reciente crisis económica y financiera– es la necesidad de alcanzar una mayor convergencia real entre los Estados miembros, incorporando, además, a la gobernanza económica el Pilar Social firmado por todos ellos.

Desde la perspectiva externa, las tensiones geopolíticas, concentradas principalmente en las relaciones comerciales con los Estados Unidos, y la necesidad de gobernar adecuadamente los procesos de digitalización o de transición energética en el actual contexto de globalización económica, son retos que requieren de la Unión Europea una respuesta unida y coordinada, reivindicando los elementos identitarios del modelo económico y social europeo.

A raíz del 60 aniversario de los Tratados de Roma, en 2017, se presentó el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa². En este se exponían cinco posibles escenarios de integración comunitaria hasta 2025, tomando en consideración desde la repercusión de las nuevas tecnologías en la sociedad y el empleo, hasta las dudas que suscita la globalización, así como los problemas en materia de seguridad y el ascenso de los populismos. Finalmente, planteaba la disyuntiva de si la Unión Europea sería superada por dichas tendencias o si, por el contrario, las asumiría y aprovecharía las nuevas oportunidades.

NOTAS

1 Véase Memoria CES 2016.

2 Comisión Europea, *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*, 1 de marzo de 2017.

La Comisión Europea contribuyó a dicho debate con la presentación, durante la primera mitad del año, de una serie de documentos de reflexión sobre cinco grandes temas: el desarrollo de la dimensión social europea, la profundización de la Unión Económica y Monetaria (UEM), el aprovechamiento de la globalización, el futuro de la defensa europea y el futuro de las finanzas de la Unión Europea.

Estos debates se estaban produciendo en un momento propicio para avanzar en la integración comunitaria, puesto que las economías de todos los Estados miembros mejoraron durante el año, el apoyo de los ciudadanos al euro estaba en los niveles más altos desde 2014 y más de la mitad de los europeos se mostraban optimistas sobre el futuro de la Unión Europea³.

En este contexto, el 13 de septiembre, el presidente de la Comisión Europea presentó su Discurso sobre el estado de la Unión 2017, en el que expuso sus prioridades para el año 2018 y propuso alcanzar una *Unión más unida, más fuerte y más democrática*, describiendo una hoja de ruta para la Unión Europea hasta 2025 para lograr dicho objetivo. El presidente de la Comisión estableció las prioridades políticas en todos los ámbitos de interés, prestando especial atención al avance de la integración política y económica de la Eurozona. De hecho, a finales de año, se produjeron avances importantes en este último ámbito, con propuestas novedosas como la creación de un Fondo Monetario Europeo (FME) o la figura de un Ministro Europeo de Economía y Finanzas, entre otras. Todos los objetivos planteados exigirían un refuerzo del presupuesto europeo, lo que convierte a este último en un instrumento esencial para la construcción política de la Unión Europea en un momento en que los recursos se van a ver disminuidos por la salida del Reino Unido.

La Comisión Europea apuesta claramente por “más y mejor Europa”, apuesta que comparte este Consejo siendo consciente de que esto requiere avances decididos en su gobernanza económica. Por consiguiente, el presente informe, al igual que sus anteriores ediciones, trata de identificar tanto los avances que se han producido a lo largo del año, como los principales escollos que la dificultan y los retos a los que se enfrenta, aportando su opinión sobre la dirección que esta gobernanza económica de la Unión Europea debería tomar en el futuro próximo.

3 Constatado en el Eurobarómetro núm. 88, otoño 2017, *Opinión pública en la Unión Europea*.

CAPÍTULO I

CONTEXTO ECONÓMICO DE LA UNIÓN EUROPEA

A lo largo de 2017 tanto la economía de la Unión Europea como la de la zona euro superaron el ritmo de crecimiento del ejercicio anterior y las *Previsiones de otoño* de la propia Comisión, registrando en ambas áreas avances del PIB del 2,4 por 100, el ritmo más alto de los últimos diez años⁴. Todos los Estados miembros alcanzaron tasas positivas de crecimiento en 2017, aunque el ritmo continuó siendo muy dispar entre ellos, de modo que las economías de Eslovenia, Irlanda, Malta, Polonia y Rumanía crecerían por encima del 4,5 por 100, mientras que Italia y Grecia, con un 1,5 por 100 y un 1,6 por 100, respectivamente, mostraron las tasas de crecimiento más bajas del conjunto de la UE-28.

Los favorables resultados de 2017 respondieron, de nuevo, al impulso de la demanda interna, tanto de consumo como de inversión, gracias a una mejora de las expectativas de los agentes, al crecimiento del empleo y a unas condiciones crediticias favorables. Pero, además, en esta ocasión, frente a 2016, el sector exterior contribuyó positivamente al crecimiento gracias a la mejora económica del entorno mundial y su impacto sobre las exportaciones de la Unión Europea, incluso, a pesar de la apreciación del euro frente a las principales divisas internacionales.

La tasa de desempleo continuó descendiendo en 2017, de modo que, la de la Unión Europea se situó en 7,8 por 100, mientras que para la zona euro alcanzó un 9,1 por 100. No obstante, en este ámbito las disparidades entre los Estados miembros son muy considerables, como también lo son las diferencias en las tasas de empleo y de actividad.

A pesar del avance de la demanda interna y el carácter expansivo de la política monetaria, la inflación continuó por debajo del objetivo del Banco Central Europeo (BCE). Durante el ejercicio se observó una leve tendencia al alza que respondería al encarecimiento del precio del petróleo, si bien, esta tendencia se vería contrarrestada por la apreciación del tipo de cambio efectivo nominal del euro.

Por su parte, además, la inflación subyacente continuó siendo baja, no solo por la inercia resultante de un largo periodo de baja inflación, sino también por el escaso crecimiento de los salarios. Además, se espera que estos últimos se mantengan a un nivel moderado, ya que, como señala la Comisión Europea, la atonía del mercado laboral remite lentamente y los salarios continúan estancados.

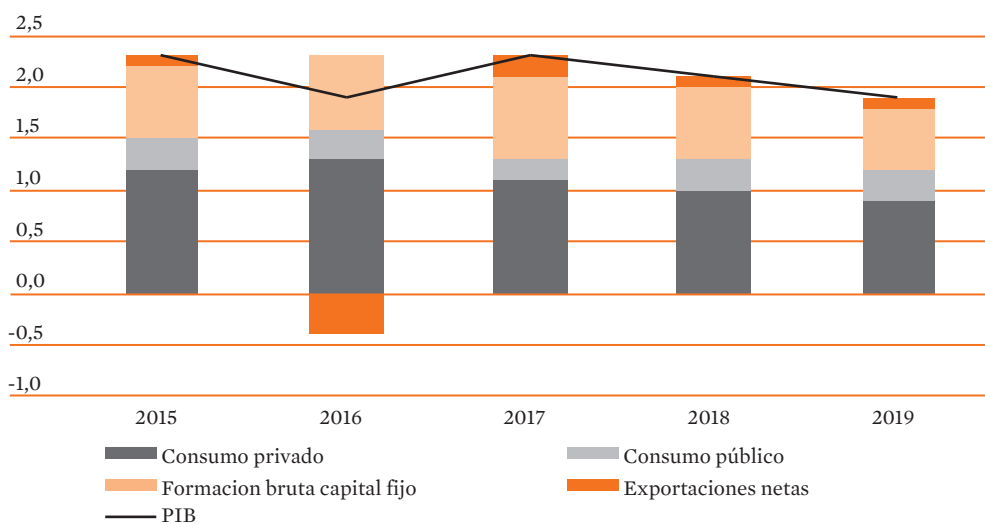
4 Comisión Europea, *Previsiones de invierno*, 2018.

La consolidación de la recuperación de la economía europea depende de varios factores, tanto externos –destacando la incertidumbre sobre el futuro de las relaciones de la Unión Europea con el Reino Unido, la apreciación del euro, las tensiones geopolíticas o las decisiones políticas y económicas de la Administración norteamericana– como internos –el crecimiento de la demanda interna todavía es débil, el ritmo de la anunciada normalización de la política monetaria está por definir, existe aún una cierta fragilidad financiera en algunos sistemas bancarios, y los niveles de endeudamiento público y privado son elevados–.

Además, en algunas economías se está observando que, como resultado del largo periodo de bajos tipos de interés, el valor de determinados activos, financieros o inmobiliarios, está aumentado considerablemente, lo que también es resultado de una escasez de oportunidades de inversión productiva con rentabilidades adecuadas.

De hecho, para mantener el ritmo de avance resulta imprescindible impulsar la formación bruta de capital como respuesta al débil crecimiento de la productividad y al escaso avance de los salarios reales, reforzando, de este modo, el empuje de la demanda interna en el medio plazo.

GRÁFICO 1. CRECIMIENTO DEL PIB DE LA UE-28 Y CONTRIBUCIÓN DE SUS COMPONENTES, 2015-2019*
(En porcentajes)



(*) Los datos para el periodo 2017-2019 son previsiones.

Fuente: Comisión Europea, *Previsiones de otoño*, 2017.

Continúan los estímulos monetarios...

Ante la mejora en la situación macroeconómica de la Eurozona con una recuperación más intensa, afianzada y generalizada y unas perspectivas favorables, pero sobre las que todavía existían riesgos e

incertidumbres, parecía necesario mantener un grado sustancial de estímulo monetario⁵, sobre todo, para que la inflación pudiese volver a una senda compatible con el objetivo de estabilidad de precios, es decir, situarse por debajo pero cercana al 2 por 100. De hecho, si bien la economía estaba en una fase sostenible de recuperación y creación de empleo con unas condiciones financieras favorables y mayor confianza de los agentes, dicha recuperación no terminaba de reflejarse en la evolución de la inflación que se había mantenido a lo largo del año en niveles estables en el 1,5 por 100.

De ahí que fuese necesario seguir apoyando el crecimiento con una política monetaria expansiva con el fin de que la inflación subyacente aumentase gradualmente y respaldase la evolución de la inflación general a medio plazo, compatible con el objetivo de estabilidad de precios pero, al mismo tiempo, acomodaticia en el sentido de imprimir el estímulo necesario y poder iniciar a la vez un proceso de normalización gradual y controlado.

Por consiguiente, el BCE mantuvo en 2017 la línea continuista de los años previos, con una política monetaria acomodaticia acorde con la situación económica, sin variaciones en los tipos de interés y con el programa de compra de activos como principal eje de sus decisiones.

En diciembre de 2016, el Consejo de Gobierno del BCE había decidido que este programa de compra de activos se extendería por un año más y que el volumen de compras mensuales se reduciría desde abril, de 80.000 a 60.000 millones de euros. Esta decisión dejaba clara la intención de mantener este programa, pero también abría la posibilidad de una retirada gradual del estímulo monetario, como venían haciendo otros bancos centrales que ya habían iniciado una estrategia de normalización de la política monetaria; el Banco de Inglaterra con subidas en los tipos de interés y, principalmente, la Reserva Federal de Estados Unidos, que había iniciado su proceso de normalización en 2015 con la reducción del volumen de compras y posteriormente con progresivas subidas de tipos de interés y que, en septiembre de 2017, había dado un paso definitivo con el anuncio de la reducción de su balance y, por tanto, de los activos acumulados durante la crisis⁶.

*...apoyados en el programa
de compra de activos...*

En octubre de 2017, antes de la fecha de finalización del programa de compra de activos, prevista para diciembre de ese año, el Consejo de Gobierno del BCE anunció la

5 Banco de España, “Las decisiones de política monetaria adoptadas en octubre por el Consejo de Gobierno del BCE”, *Boletín Económico* 4/2017, 2017.

6 En 2015, la Reserva Federal anunció la vuelta a una política monetaria tradicional con la reducción de la compra de deuda, para a continuación subir los tipos de interés y, finalmente, en septiembre de 2017, anunciar la reducción progresiva del balance acumulado, que ascendía a más de 4,5 billones de dólares. Para abordar dicha reducción se ha establecido un plan gradual y controlado con el fin de poder mantener los tipos de interés en niveles reducidos y evitar efectos no deseados sobre la inflación. No es un plan de venta de activos en sentido estricto, sino que al vencimiento los activos dejarán de renegociarse o recomprarse. Se prevé que durante el primer trimestre de su puesta en marcha se dejarían de reinvertir 30.000 millones de dólares y de ahí se aceleraría progresivamente en función de la coyuntura económica y financiera.

recalibración de algunos elementos del mismo. Los cambios se referían a la duración del programa, que se extendía hasta septiembre de 2018, y al volumen de compra, que se reduciría desde enero a 30.000 millones de euros.

En cualquier caso, el BCE ha reiterado en sucesivas ocasiones que, en caso necesario, podría mantener el programa más allá del plazo establecido; incluso si las perspectivas fueran menos favorables o si las condiciones financieras fueran incompatibles con el progreso en la senda de inflación, podría ampliar el volumen y/o la duración del programa, hasta que se observase un ajuste sostenido en la senda de inflación consistente con el objetivo de estabilidad de precios a medio plazo.

Asimismo, en la idea de mantener el estímulo monetario, el BCE confirmó el compromiso de que el Eurosistema continuaría reinvertiendo al vencimiento el principal de los valores adquiridos en el marco del programa e incluso aunque este finalizase; esto contribuirá a mantener unas condiciones de liquidez favorables y una orientación adecuada de la política monetaria. También decidió publicar los vencimientos mensuales de la cartera que hasta ahora no se publicaban, con el objetivo de evitar una interpretación incorrecta del volumen de compras netas, en el que influye también el crecimiento de los vencimientos, su cuantía variable y la flexibilidad adoptada por el Eurosistema para realizar las reinversiones⁷.

Desde la puesta en marcha del programa de compra de activos, se han adquirido más de 2,2 billones de euros, que se estima aumentarían a 2,6 billones de euros⁸ (20 por 100 del PIB de la UEM) hasta septiembre de 2018, fecha en que se prevé finalice el programa (gráfico 2). Por tipos de activos, el grueso de la cartera corresponde a valores públicos, cuya participación ha venido aumentando desde que se incluyeron en el programa hasta representar al cierre de 2017 más del 90 por 100 del total, aunque el BCE ha señalado su intención de otorgar un protagonismo creciente en sus próximas compras a los valores emitidos por el sector privado.

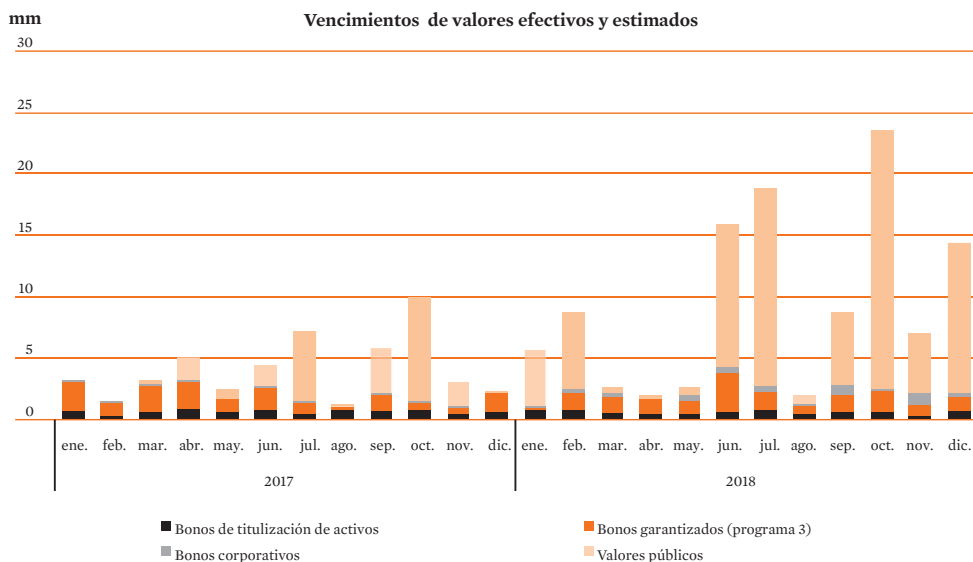
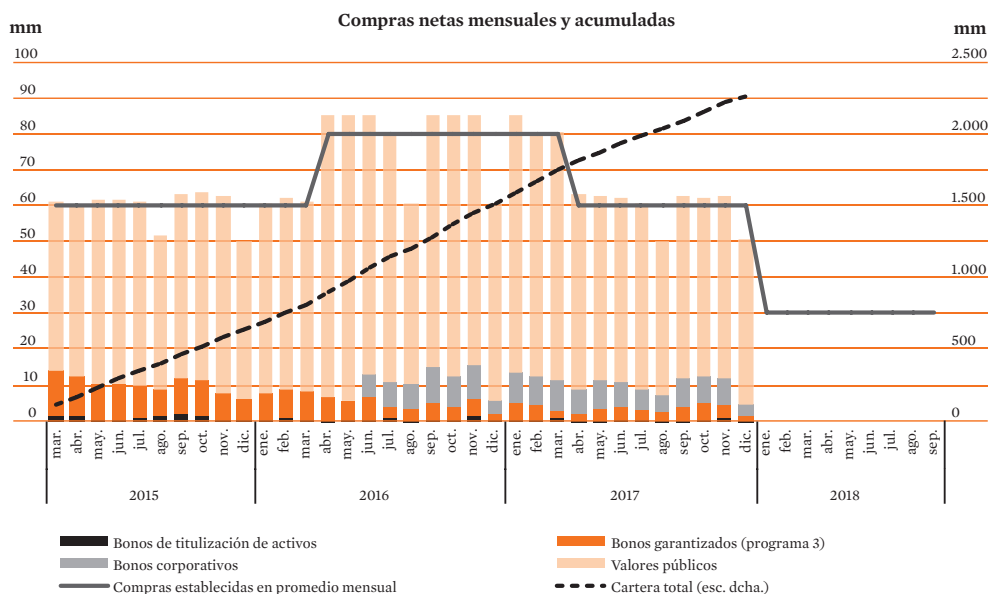
En todo caso, cabe recordar que con este programa el BCE se ha convertido en el principal comprador de valores públicos y, por tanto, acreedor de los países de la Eurozona. Asimismo, su balance se ha más que duplicado desde la puesta en marcha del programa de compra de activos, ascendiendo a principios de 2018 a cerca de 4,5 billones de euros. De hecho, existe actualmente un debate sobre cuál debería ser el tamaño adecuado del balance de un banco central y cómo abordar el proceso de normalización de la política monetaria en la UEM⁹ –incluida la reducción del balance acumulado a lo largo de la crisis–, de forma gradual y en función de las condiciones económicas y financieras. En cualquier caso, la reducción del volumen de compras es el primer paso en esa dirección.

7 Las reinversiones al vencimiento del principal correspondiente a los valores públicos se realizan de manera flexible, en el mes de vencimiento o en los dos meses posteriores en función de las condiciones del mercado. Además, las reinversiones se realizan en la jurisdicción en la que se haya emitido el bono que venza.

8 Banco de España, “Las decisiones de política...”, *op. cit.*

9 Claeys, G. y Demertzis, M. (2017), *How should the European Central Bank “normalize” its monetary policy?* Policy Contribution Issue nº 31, Bruegel.

GRÁFICO 2. PROGRAMA DE COMPRA DE ACTIVOS



Fuente: BCE.

Por otra parte, los tipos de interés se mantuvieron sin variación durante todo el año, siendo el correspondiente a las operaciones principales de financiación, tipo de referencia, el 0 por 100, el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito el 0,25 por 100 y el tipo de interés de la facilidad de depósito el -0,4 por 100. Las orientaciones del

...y en tipos de interés bajos

BCE sobre los tipos de interés indican que los tipos se mantendrán sin variación durante un periodo prolongado, por lo menos hasta 2019, con el objetivo de asegurar la estabilidad de las expectativas de los tipos de interés.

El anuncio de que los tipos de interés se mantendrán todavía bajos por un periodo largo de tiempo refleja que todavía existen incertidumbres sobre la evolución monetaria y financiera. En este contexto, la normalización de la política monetaria por parte del BCE y el aumento de los tipos de interés podrían dificultar la recuperación económica y alejar el objetivo de estabilidad de precios del BCE.

Además, el BCE también ha manifestado su preocupación por la evolución en los últimos meses del tipo de cambio del euro frente al dólar, puesto que añade incertidumbre a la situación de los precios de la Eurozona, máxime cuando la Reserva Federal de los Estados Unidos ha aumentado los tipos de interés y ha puesto fin a las medidas no convencionales, y le resulta beneficioso contar con un dólar depreciado en el ámbito comercial.

En este contexto, se ha puesto de manifiesto la importancia de la política de comunicación del BCE, con la que se busca transmitir las orientaciones sobre las decisiones futuras respecto a los tipos de interés y sus decisiones sobre el programa de compra de activos con el fin de influir en las expectativas y comportamiento de los agentes económicos y financieros. La comunicación se ha convertido así, para todos los bancos centrales, en un elemento decisivo y está adquiriendo un marcado protagonismo al influir en la anticipación que los agentes económicos y financieros hacen de las decisiones futuras de política monetaria.

La política fiscal sigue sin apoyar la recuperación

Finalmente, cabe señalar que el BCE, dado el limitado margen de la política monetaria, continúa insistiendo en la necesidad de una contribución decisiva de otras políticas, la política fiscal y las reformas estructurales, a fin de fortalecer el potencial de crecimiento a más largo plazo y reducir las vulnerabilidades de la Eurozona.

Sin embargo, en materia de política fiscal, la toma de decisiones en la Eurozona sigue estando descentralizada y centrada en la disciplina presupuestaria, lo que implica *de facto* la renuncia a la utilización de la política fiscal como herramienta de estabilización macroeconómica. Por una parte, el énfasis en la disciplina presupuestaria de los Estados nacionales sigue obstaculizando el despliegue local de políticas fiscales anticíclicas que apoyen la recuperación a través del fortalecimiento de la demanda interna, lo que ha conducido, en algunos casos, a devaluaciones internas, de precios y salarios, como vía para recuperar competitividad exterior y tratar de impulsar la actividad económica y el empleo a través del aumento de la demanda externa. Por otra parte, como se explica en un epígrafe posterior de este informe, la descentralización de la toma de decisiones ha impedido hasta el momento la articulación de actuaciones comunes de impulso fiscal de la suficiente entidad económica como para respaldar a la política monetaria en su objetivo de lograr un crecimiento robusto de la demanda interna y la consolidación de la fase de

expansión económica en la Eurozona. En este sentido, la exigencia de unanimidad para la adopción de iniciativas presupuestarias conjuntas, tanto de ingresos como de gastos, dificulta enormemente los avances en este terreno.

En todo caso, teniendo en cuenta que los niveles de inversión en la Unión Europea siguen en niveles relativamente bajos, se debe valorar positivamente que en diciembre de 2017 se aprobara la ampliación de la duración del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas hasta 2020, con un incremento de la inversión objetivo de hasta 500.000 millones de euros, un aumento de la garantía del presupuesto de la Unión Europea hasta 26.000 millones de euros, y un aumento de la contribución del Banco Europeo de Inversiones hasta los 7.500 millones de euros. Con esta reforma se pretende asimismo aumentar la transparencia de las decisiones de inversión del fondo, definir mejor los proyectos elegibles (criterio de adicionalidad), reforzar su orientación hacia la financiación de proyectos que contribuyan a combatir el cambio climático, así como a apoyar aún más a las pymes. Está previsto que en junio de 2018 la Comisión emita un informe evaluando el rendimiento del fondo lo que permitirá hacerse una idea de hasta qué punto esta herramienta está sirviendo para impulsar la inversión en Europa.

CAPÍTULO II

PRIORIDADES ACTUALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Partiendo de la mejora en la situación económica de todos los Estados miembros y considerando el impulso renovado al proceso de integración que planteó el Libro Blanco en marzo de 2017, el presidente de la Comisión Europea presentó en septiembre su Discurso sobre el estado de la Unión considerando que se debía seguir avanzando en las prioridades que marcan la hoja de ruta “para una Unión más unida, más fuerte y más democrática”.

Las actuaciones contempladas en esta hoja de ruta van más allá de medidas coyunturales y resultan determinantes para lograr afianzar y orientar la senda de crecimiento en el medio y largo plazo de la Unión Europea. En muchos de estos ámbitos, los planteamientos de la Comisión resultan muy ambiciosos suponiendo un importante reto para la gobernanza económica en su sentido más amplio.

En esta ocasión, la hoja de ruta contempla un programa de trabajo para antes de finales de 2018 y lo completa con una serie de acciones e iniciativas hasta 2025 (recuadro 1); todo ello con el objetivo de mejorar la capacidad de actuación de la Unión Europea, restablecer la confianza de los ciudadanos y lograr una economía, más resistente, moderna, sostenible e inclusiva.

RECUADRO 1. PROGRAMA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN PARA 2018: “HACIA UNA EUROPA MÁS UNIDA, FUERTE Y DEMOCRÁTICA”

Prioridades	Iniciativas a poner en marcha o completar antes de 2018
1. Nuevo impulso al empleo, al crecimiento y a la inversión.	- Adopción de una nueva propuesta de FEIE. - Integración de indicadores sociales en la coordinación de políticas económicas. - Puesta en marcha de la Agenda de las capacidades con especial atención a cualificaciones digitales. - Impulsar un paquete sobre la economía circular.
2. Un mercado único digital conectado.	- Aprobación de un paquete sobre ciberseguridad y otros de datos. - Iniciativa sobre plataformas en línea. - Adopción de iniciativas legislativas para completar el mercado único digital. - Revisión directrices sobre mercados y poder de mercado. - Abordar el reto de las informaciones falsas.
3. Una unión de la energía resistente con una política de cambio climático que mire hacia el futuro.	- Adopción de las propuestas en materia de energía y cambio climático. - Paquete sobre movilidad y cambio climático. - Aplicación de los proyectos de interconexión europeos.

4. Un mercado interior más justo y profundo con una base industrial reforzada.	- Renovar la estrategia para la industria Unión Europea. - Revisión del tratamiento de las reestructuraciones de empresa. - Desarrollos tributarios en el IVA, base imponible consolidada común del IS, obligaciones de información a EMN o de normas para la imposición de beneficios derivados de la economía digital. - Propuesta de establecer una Autoridad Laboral Europea. - Desarrollo de una iniciativa de acceso a protección social para trabajadores atípicos y autónomos y propuesta sobre conciliación.
5. Una Unión Económica y Monetaria más profunda y más justa.	Las iniciativas propuestas en este ámbito son tratadas pormenorizadamente en el capítulo III del presente informe.
6. Una política comercial equilibrada y progresiva para encauzar la globalización.	- Desarrollo del Paquete sobre comercio que recoge un nuevo proyecto de sistema multilateral de tribunales de inversiones, un marco europeo para analizar inversiones directas en la Unión Europea. - Modernización de los instrumentos de defensa comercial. - Conclusión de acuerdos con Japón, Singapur y Vietnam.
7. Un espacio de justicia y derechos fundamentales basado en la confianza mutua.	- Avanzar en la lucha contra el blanqueo de capitales. - Paquete de lucha contra el terrorismo. - Agenda europea de seguridad. - Mejora en la protección de los consumidores.
8. Hacia una nueva política sobre migración.	- Adopción del sistema Europeo Común de Asilo reformado. - Propuesta sobre entrada de trabajadores no Unión Europea altamente cualificados. - Nuevas medidas de gestión de la migración.
9. Un actor más potente en el escenario mundial.	- Adopción de un Programa de desarrollo de la industria de defensa europea. - Seguimiento del Plan de Acción Europeo de Defensa.
10. Una Unión de cambio democrático.	- Paquete sobre democracia. Propuesta para mejorar la dimensión europea y la transparencia de los partidos políticos. - Puesta en marcha del Cuerpo Europeo de Solidaridad. - Reforma del Reglamento de comitología.

Fuente: *Discurso sobre el estado de la Unión del presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker*, Estrasburgo, 13 de septiembre de 2018.

A continuación, se apuntarán los avances que se produjeron a lo largo de 2017 en las prioridades de política económica de la Unión Europea y en su gobernanza. En concreto, se reseñan los desarrollos en los ámbitos: industrial, energético, tributario, digital y medioambiental.

No obstante, los mayores retos para avanzar en la gobernanza económica de la Unión Europea se producen en cuanto a la prioridad de alcanzar una Unión Económica y Monetaria más profunda y más justa y, por ello, los desarrollos en este ámbito son tratados con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

1. Estrategia renovada de política industrial

Atendiendo a la capacidad que presenta la industria como impulsor del crecimiento, del empleo y de la innovación, y dados los retos tecnológicos, sociales y de sostenibilidad a los que se enfrenta, en un entorno de creciente globalización, la Comisión Europea, a instancias del Consejo de la Unión Europea de 29 de mayo, presentó en septiembre de 2017 la Estrategia renovada de política industrial, *Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible*.

Desde 2014 se ha venido prestando especial atención a la necesidad de reforzar la industria comunitaria. En aquel año se presentó la Comunicación *Por un renacimiento industrial europeo* que planteó el objetivo de apoyar los esfuerzos a favor de la industria para que las manufacturas llegaran a representar el 20 por 100 del PIB en 2020. Desde entonces, se han ido desarrollando una serie de iniciativas clave por parte la Comisión que afectan de lleno al desarrollo industrial comunitario como la Estrategia del Mercado Único Digital¹⁰, la Nueva Agenda de Capacidades para Europa, la Unión de la Energía y el Plan de Acción para la Economía Circular¹¹, entre otras.

La Estrategia renovada de política industrial trata de dar coherencia a la necesidad de impulsar el desarrollo industrial con el conjunto de prioridades que tiene la Unión Europea. La estrategia recoge una serie de acciones clave, algunas de las cuales ya se han aprobado o están en curso de ser aplicadas. Las acciones se clasifican de acuerdo con las siguientes prioridades, algunas de estas últimas trascienden del ámbito industrial:

- Un mercado único más justo y profundo: con una mayor participación de los ciudadanos y las empresas.
- Modernización de la industria de cara a la era digital.
- Aprovechar el liderazgo de Europa en una economía circular e hipocarbónica.
- Invertir en la industria del futuro. En concreto, una estrategia en materia de financiación sostenible para canalizar mejor los flujos de capital privado hacia inversiones más sostenibles.
- Apoyar la innovación industrial sobre el terreno.
- Dimensión internacional. En concreto, lograr una política comercial equilibrada y progresiva y un marco europeo para el control de determinadas inversiones extranjeras directas.
- Asociación con los Estados miembros, las regiones, las ciudades y el sector privado.

10 Comisión Europea, *Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa*, COM (2015) 192 final, 6 de mayo de 2015. En 2016, se aprobaría la comunicación de la Comisión sobre la Digitalización de la industria europea con medidas específicas para tratar de aprovechar las ventajas que ofrece un Mercado único digital.

11 En este mismo orden: Comisión Europea, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM (2015) 80 final, 25 de febrero de 2015, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final, 2 de diciembre de 2015 y *Una nueva agenda de capacidades para Europa. Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad*, COM (2016) 381 final, 10 de junio de 2016.

La iniciativa enumera los avances alcanzados en muchos de estos ámbitos transversales –el refuerzo de la ciberseguridad, la libre circulación de los datos no personales, medidas concretas de economía circular que afectan a la producción industrial, iniciativas sobre la propiedad intelectual o sobre el funcionamiento de la contratación pública, entre otros– considerándolos esenciales para el logro de sus objetivos.

De forma complementaria a esta Estrategia renovada de política industrial, la Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo presentaría en abril de 2017 un informe de iniciativa propia sobre el desarrollo de una Estrategia integrada de digitalización industrial para la Unión¹², en el que se señalaba que dicha estrategia debía basarse en: un entorno empresarial competitivo que aliente la inversión privada, un marco regulatorio adecuado que evite las cargas administrativas, una infraestructura digital puntera y una estructura de coordinación a escala de la Unión que garantice la aplicación de un enfoque estratégico común a las plataformas y a las iniciativas de digitalización industrial. Todo ello requiere, además, un mayor esfuerzo por parte de los Estados miembros para aumentar la cooperación transnacional entre sus centros de innovación digital y un aumento de la financiación e incluso la creación de una mesa de trabajo sobre la financiación de la digitalización industrial.

Asimismo, a finales de 2017 se amplió la Agenda de las Capacidades de 2016 a nuevos sectores industriales clave, como la construcción, la siderurgia, el papel, las tecnologías verdes y las energías renovables, la fabricación y el transporte marítimo. Además, se revisó la lista de materias primas fundamentales¹³ respecto de las cuales la Comisión seguirá ayudando a garantizar el suministro seguro, sostenible y asequible para las manufacturas de la Unión Europea, lo que resulta fundamental para la industria europea.

Más allá de estas medidas horizontales para el conjunto de la industria europea, la iniciativa recoge una serie de políticas específicas sobre la industria espacial, la de defensa, que se analiza más adelante, la industria siderúrgica y la automovilística, en este último caso enmarcada en la necesidad de reducir su impacto medioambiental.

Con el fin de que las iniciativas a favor de la industria persigan los objetivos señalados de generación de empleo, innovación y crecimiento, la Comisión Europea anunció la creación en 2018 de una Mesa Redonda Industrial de Alto Nivel con representantes de las autoridades nacionales, regionales y locales, la propia industria, los interlocutores sociales y la sociedad civil, que revisará las propuestas que se traten en el Día Europeo de la Industria; todo ello para garantizar el tratamiento transversal de la competitividad industrial en el resto de ámbitos de política comunitaria y su coherencia con la estrategia de digitalización, con la eficiencia energética y del uso de los recursos y con la estrategia de economía circular.

12 Parlamento Europeo, *Informe sobre la digitalización de la industria europea*, (2016/2271 [INI]), 2017.

13 Comisión Europea, *Communication on the 2017 list of critical raw materials for the EU*, COM (2017) 490 final, 13 de septiembre de 2017.

Para mantener y reforzar la ventaja competitiva de la industria comunitaria y facilitar la integración de las empresas comunitarias en las cadenas de valor mundiales se requiere un esfuerzo de modernización. Las iniciativas comunitarias tratan de crear puestos de trabajo, potenciar la competitividad europea, promover la inversión y la innovación en tecnologías limpias y digitales, sin perder de vista que toda esta modernización debe ser justa en el sentido de defender a las regiones y los trabajadores europeos más afectados por las transformaciones industriales¹⁴.

Toda esta estrategia industrial necesitará contar unos recursos financieros suficientes en el próximo marco financiero plurianual, en especial a través de fondos e instrumentos específicos, para financiar proyectos industriales estratégicos e impulsar la inversión privada a través de la cofinanciación.

2. Estado de la Unión de la Energía

A finales de 2016 la Comisión presentó su “Energía limpia para todos los europeos”¹⁵, también conocido como *Winter Package*, coherente con la Estrategia Marco para una Unión de la Energía¹⁶, donde se fijaron como prioridades la eficiencia energética, el liderazgo mundial en materia de energías renovables y el trato justo a los consumidores. Un año después, a finales de 2017, se presentaría un nuevo paquete sobre la Estrategia de la Unión de la Energía.

Este paquete recoge el *Tercer Informe sobre el Estado de la Unión de la Energía*, en el que se ponen de manifiesto los avances logrados a lo largo del ejercicio en la transición energética de la Unión Europea¹⁷. El documento se acompaña de una hoja de ruta actualizada de la Unión de la Energía y de una serie de observaciones sobre los avances en las medidas concretas relacionadas con aspectos como: la seguridad, la demanda y la eficiencia, el mercado interior de la energía, el proceso de descarbonización y los avances en I+D+i. Además apunta la situación de los preparativos en los planes nacionales de energía y clima para el periodo 2021-2030, que deben estar finalizados en el primer trimestre de 2018, y que deben incluir la contribución de cada uno a los objetivos comunitarios en energía y medio ambiente.

La Comisión Europea subraya que, a pesar de los avances, existen todavía obstáculos para lograr una Unión de la Energía, sobre todo en lo relativo a la electricidad. Se requiere un especial esfuerzo en la adaptación de las infraestructuras para un futuro sistema

14 En cinco regiones comunitarias (Wallonie en Bélgica, Hauts-de-France en Francia, Piemonte en Italia, Norra Mellansverige en Suecia y Sachsen en Alemania) se están desarrollando proyectos piloto en cooperación con la Comisión Europea que permitan conocer mejor la manera de afrontar los retos a los que se enfrenta la industria comunitaria, en particular, en regiones con importantes pérdidas de empleo industrial asociadas a la descarbonización de la economía.

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

16 Comisión Europea, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía...*, op. cit.

17 Comisión Europea, *Tercer Informe sobre el Estado de la Unión de la Energía*, COM (2017) 688 final, 23 de noviembre de 2017. El segundo informe se presentó en febrero de 2017.

energético descarbonizado. En este sentido, la Comisión a finales de 2017 también fijó el objetivo de interconexión eléctrica de 15 por 100 en 2030 y adoptó la tercera lista de proyectos de interés común (PIC). Estos proyectos deben responder al reto que supone que las infraestructuras de energía, transporte y telecomunicaciones estén cada vez más interrelacionadas internacionalmente y, asimismo, que las redes locales adquieran una cada vez mayor importancia para los ciudadanos europeos, puesto que son esenciales en aspectos como la electromovilidad o la producción descentralizada de energía (autogeneración).

Respecto a cómo deber ser la gobernanza de todo este proceso de transición energética, el CES, ya consideró en su Informe 4/2017¹⁸, que se “debe garantizar que dicha transición sea sostenible y justa; y por consiguiente tener especial consideración sobre los tres aspectos que determinan la sostenibilidad: socialmente, en la repercusión de los costes para los ciudadanos, y en el mantenimiento y creación de empleo, implicando a los agentes que actúan en el sector y a la administración tanto financieramente como en la gestión del cambio, evitando la destrucción del tejido industrial territorial; económicamente, estableciendo los plazos y la regulación adecuada para que el cambio no lastre la competitividad de las empresas ni la economía; y ambientalmente, asumiendo los objetivos de descarbonización y eficiencia acordados”.

En este sentido, se considera positivo el lanzamiento de plataformas como la de las regiones mineras en transición, en marcha desde diciembre de 2017, que atendiendo al compromiso comunitario con la transición hacia las energías limpias, tiene por objeto ayudar a los Estados miembros y a las regiones a combatir el desafío de mantener el crecimiento y el empleo en las comunidades afectadas.

La plataforma planteará proyectos y estrategias a largo plazo, con el objetivo de activar el proceso de transición y hacer frente a desafíos medioambientales y sociales en dichas regiones; constituyendo, todo ello, un reto para la política de cohesión comunitaria. De hecho, aunque la plataforma inicialmente concentre sus esfuerzos en las regiones mineras, está previsto que su actividad y planteamientos se extienda a otras zonas con gran consumo de carbono. De este modo, la plataforma será un instrumento que facilitará la transición prestando especial atención a la diversificación económica y el reciclaje de competencias profesionales, la implantación de tecnologías de energías renovables, la ecoinnovación y las tecnologías avanzadas del carbón.

En la segunda mitad de 2017 se crearon proyectos piloto en varias regiones¹⁹ que permitirán determinar los términos de la colaboración comunitaria en aspectos como la asistencia técnica, el intercambio de información y el diálogo bilateral específico sobre los fondos, los programas y las herramientas financieras comunitarias más adecuadas para llevar a cabo el proceso de transición.

18 Informe CES 4/2017, *El sector eléctrico en España*.

19 En las regiones de Trencin, Silesia y Macedonia Occidental de Eslovaquia, Polonia y Grecia, respectivamente.

3. Cambio climático y financiación sostenible

En la cumbre “Un planeta” celebrada en París en diciembre de 2017, la Comisión Europea refrendó su compromiso de aplicar el Acuerdo de París y de liderar la lucha contra el cambio climático. La Comisión subrayó que todos los agentes económicos de la Unión Europea deben aprovechar esta oportunidad para ser los primeros en fomentar las energías renovables y la eficiencia energética a escala mundial y tratar de hacer de ello una ventaja competitiva de la economía comunitaria. En dicha cumbre presentó su “Plan de acción para el planeta” que recoge diez iniciativas para una economía limpia y moderna:

1. Poner el sector financiero al servicio del clima.
2. Plan de inversiones exteriores de la Unión Europea - Oportunidades para África y la región de vecindad de la Unión Europea.
3. Ayuda a la inversión urbana para las ciudades europeas.
4. Iniciativa energía limpia para las islas.
5. Apoyo estructural a las regiones mineras y de consumo intensivo de carbono.
6. Jóvenes europeos al servicio de la acción por el clima.
7. Mecanismo de inversión para la financiación inteligente de edificios inteligentes.
8. Código normativo de la Unión Europea para la inversión en eficiencia energética de los edificios.
9. Invertir en tecnologías industriales limpias.
10. Una movilidad limpia, competitiva y conectada.

Las implicaciones económico-financieras de esta apuesta a favor de la lucha contra el cambio climático de la Unión Europea resultan evidentes, de ahí que la primera iniciativa de las diez planteadas incida en esta cuestión. Aunque se detecta un elevado interés de la inversión pública y privada en innovación y modernización en sectores clave para una transición hacia una economía “moderna y limpia”, gran parte de ella impulsada por el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (Plan Juncker), en términos absolutos los fondos movilizados resultan escasos ante la importancia del reto al que se enfrentan. Además, la Unión Europea ha expresado su intención de desarrollar medidas o promover actuaciones, como se ha señalado anteriormente, que propicien la inversión, generen empleo, capaciten a los trabajadores y promueva la innovación y, todo ello, garantizando que ningún ciudadano o región se quede atrás en este proceso.

El apoyo que desde la Unión Europea se está dando a una economía más sostenible, descarbonizada y eficiente en el uso de los recursos debe contar con el apoyo del sector financiero, facilitando la orientación de la inversión hacia tecnologías y negocios más sostenibles, y promoviendo un crecimiento sostenible de largo plazo. Parte de la actividad

del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas y de otros instrumentos financieros²⁰ se orientan a atender estos objetivos.

Como se ha indicado, una gran parte de las iniciativas puestas en marcha en los ámbitos de políticas económicas estructurales requieren un esfuerzo financiero de inversión, tanto público como privado. En los últimos ejercicios, a pesar de la mejora de las condiciones financieras y los bajos tipos de interés, la formación bruta de capital de la Unión Europea ha venido registrando un crecimiento débil hasta 2016, como resultado de unas expectativas empresariales afectadas por la atonía del consumo y por la incertidumbre económica y geopolítica.

En 2017, la inversión ha mostrado un mayor dinamismo, impulso que deberá mantenerse para responder a todos los retos planteados en las diferentes iniciativas apuntadas. Atendiendo a esta necesidad, a finales de 2016, se creó un Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Financiación Sostenible, cuyo cometido es asesorar a la Comisión en aspectos como:

- Integrar mejor las consideraciones de sostenibilidad en el marco de la política financiera de la Unión Europea.
- Proteger la estabilidad del sistema financiero de los riesgos relacionados con el medio ambiente y su estabilidad.
- Movilizar capital, tanto público como privado, para financiar inversiones sostenibles y crecimiento.

El primer informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel (*interim report*) de julio de 2017 recogió una serie de propuestas relativas a la calificación crediticia de activos financieros dedicados a la sostenibilidad, a los requisitos de información y transparencia relacionados con este tipo de financiación, así como, a los posibles cambios en la legislación financiera. El 8 de marzo de 2018, la Comisión presentó su Plan de Acción de Finanzas Sostenibles.

Finalmente, más allá de las iniciativas y de los esfuerzos realizados en los ámbitos de lucha contra el cambio climático y de transición energética, cabe subrayar que la Agencia Europea de Medio Ambiente, en su informe anual sobre el progreso de los Estados miembros y de la Unión Europea en cuanto a la consecución de los objetivos climáticos y energéticos establecidos para 2020²¹, señala que a pesar de los progresos de la Unión Europea en su totalidad, la situación varía entre los Estados miembros, y detecta dificultades para alcanzar el objetivo de eficiencia energética en 2020, sobre todo si la recuperación de la actividad económica lleva asociada una mayor intensidad energética.

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

21 Reducción del 20 por 100 de los gases de efecto invernadero, un 20 por 100 de fuentes de energía renovables en el consumo de energía final bruta y la consecución de un objetivo de eficiencia energética del 20 por 100.

4. Mercado Único Digital

En mayo de 2017, la Comisión presentó un balance de los avances logrados en la Estrategia para el Mercado Único Digital en Europa²² y la revisó para incorporar los últimos retos surgidos como resultado del propio dinamismo del proceso de digitalización²³.

Cabe recordar que la Estrategia estaba orientada principalmente a evitar la fragmentación del mercado digital europeo y a ofrecer un planteamiento comunitario que oriente las estrategias nacionales, sobre la base de tres pilares: 1) mejorar el acceso de los consumidores y las empresas a los bienes y servicios digitales en toda Europa, derribando las barreras a la actividad transfronteriza en línea; 2) crear las condiciones adecuadas para el desarrollo de las redes y servicios digitales, mediante la inversión en infraestructuras, el impulso de servicios de contenidos seguros y fiables y el apoyo a condiciones reguladoras que favorezcan la innovación, la inversión, la competencia y la igualdad de condiciones; y 3) aprovechar al máximo el potencial de crecimiento de la economía digital, mediante inversión en infraestructuras de TIC y tecnologías de computación en nube y datos masivos, impulso de la competitividad industrial y mejora de servicios públicos, inclusión digital y cualificaciones²⁴.

Por lo que respecta al balance de la Estrategia realizado por la Comisión, la mayor parte de las 35 propuestas legislativas e iniciativas políticas –en el marco de las 16 medidas contenidas en la hoja de ruta– están aún pendientes de acuerdo en el seno del Consejo y del Parlamento Europeo que permita traducirlas en disposiciones normativas para su aplicación. De hecho, en el momento de presentación del balance, tan solo se habían adoptado formalmente tres iniciativas²⁵, lo que ha llevado a la Comisión a insistir en la necesidad de un mayor compromiso por parte de todas las instituciones europeas involucradas en el proceso de transformación digital y su toma de decisiones, en particular, en relación a la colegiación del Parlamento y del Consejo con un acuerdo rápido a las propuestas planteadas. Esto requiere a su vez impulsar una mayor voluntad política en los Estados miembros para abordar decididamente el proceso de digitalización.

En cuanto a la revisión de la Estrategia, la Comisión incorporó nuevos retos derivados del avance acelerado de la economía digital. Concretamente, se incluyó tres nuevas cuestiones:

22 Comisión Europea, *Una Estrategia para el Mercado Único Digital...*, op. cit.

23 Comisión Europea, *Comunicación relativa a la revisión intermedia de la aplicación de la Estrategia para el Mercado Único Digital. Un mercado único digital conectado para todos*, COM (2017) 228 final, 10 de mayo de 2017.

24 Este Consejo recogió los principales elementos de la Estrategia para el Mercado Único Digital en el informe anterior sobre la situación de la gobernanza de la Unión Europea (Informe 2/2017). Asimismo, en su informe dedicado a la digitalización de la economía (Informe 3/2017), expuso con detalle las estrategias desarrolladas en este ámbito por parte de la Unión Europea.

25 Nueva normativa sobre cargos de itinerancia acordada en abril de 2017, por la que a partir del 15 de junio de 2017 desaparecen dichos cargos en toda la Unión Europea, la Decisión sobre el uso de la banda de frecuencias de 470-790 MHz aprobada por el Parlamento Europeo el 15 de marzo de 2017, completada con la Decisión adoptada por la Comisión en abril relativa a la implantación de dicha banda y el acuerdo político del Parlamento y el Consejo en febrero de 2017 sobre la Propuesta de Reglamento relativa a la garantía de la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea, aplicable a partir de 2018.

- Avanzar en “La construcción de la economía de los datos europea”. A finales de 2017, se presentó la Propuesta de Reglamento sobre un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea. En ella se trata de garantizar el funcionamiento efectivo del mercado interior en la medida en que promueve la libre circulación de datos no personales dentro de la Unión Europea, eliminando aquellas normas nacionales injustificadas o desproporcionadas que impidan o restrinjan que las empresas elijan una ubicación para el almacenamiento o el tratamiento de sus datos²⁶. Junto con la normativa europea sobre la protección de datos personales contenida en el Reglamento general de protección de datos (RGPD), las nuevas medidas crean un espacio común europeo de datos, que es un elemento fundamental de la Estrategia del Mercado Único Digital.
- Proteger los activos de Europa haciendo frente a los desafíos en materia de ciberseguridad. A finales de 2017 se planteó la revisión de la estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea y del mandato de la Agencia Europea de Ciberseguridad²⁷.
- Fomentar las plataformas en línea como agentes responsables de un ecosistema de internet equitativo. En 2016, la Comisión, mediante su Agenda Europea para la Economía colaborativa²⁸ trató de orientar a los reguladores nacionales a la hora de confeccionar un marco legislativo adaptado al fenómeno de los nuevos modelos de negocio basados en plataformas en línea que, entre otros extremos, evite la excesiva conflictividad jurídica que se está produciendo en torno a la actividad de estas plataformas, sobre todo en algunos sectores regulados, y que garantice una protección adecuada para los consumidores.

En definitiva, la Estrategia comunitaria pretende ser un marco de referencia para construir el entorno digital adecuado, centrándose en proyectos que por su alcance y dimensiones no pueden ser realizados por los Estados miembros por sí solos, incentivando las inversiones en infraestructuras y capacidades. Sin embargo, además de la escasa voluntad política que parecen mostrar los Estados miembros para superar esta fragmentación del mercado único digital más allá del ámbito del consumo, la estrategia no incide suficientemente en otros ámbitos como los vinculados a la innovación o la investigación o los relativos a la dimensión sociolaboral de la digitalización.

En su Informe 3/2017²⁹, el CES tuvo la oportunidad de expresar su opinión sobre la Estrategia comunitaria y subrayó que cualquier iniciativa en este ámbito debe partir de

26 Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea*, COM (2017) 495 final, 13 de septiembre de 2017.

27 Comisión Europea, *Resiliencia, disuasión y defensa: fortalecer la ciberseguridad de la UE*, JOIN (2017) 450 final, 13 de septiembre de 2017 y *Propuesta de Reglamento sobre ENISA*, la Agencia de ciberseguridad europea COM (2017), 477 final, 13 de septiembre de 2017.

28 Comisión Europea, *Una Agenda Europea para la economía colaborativa*, COM (2016) 356 final, 2 de junio de 2016.

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

los elementos identitarios de la Unión Europea, del respeto a los derechos de ciudadanos y empresas en igualdad de condiciones, el fomento de una economía de mercado competitiva y respetuosa con los derechos sociolaborales y medioambientales y orientada a garantizar el bienestar de los individuos, todo ello sobre la base del modelo económico y social europeo y su marco regulatorio.

RECUADRO 2. ESTRATEGIA PARA EL MERCADO ÚNICO DIGITAL DE EUROPA. OPINIÓN DEL CES

- Resulta necesaria una respuesta política global y unificada mediante una estrategia comunitaria clara que **oriente y guíe las estrategias nacionales**, y garantice la unidad de mercado y la igualdad de condiciones en el acceso, uso y aprovechamiento digital tanto para ciudadanos como para empresas.
- Europa está rezagada respecto a otras economías y persisten grandes disparidades entre los Estados miembros. Resulta esencial impulsar **estrategias orientadas a reducir dichas brechas** y avanzar hacia una economía digital y una sociedad del conocimiento inclusivas, que comprometan al conjunto de la sociedad y los conciencien de que el proceso de digitalización es ineludible.
- Para que la Estrategia sea aplicable es necesaria una mayor **voluntad política** por parte de los Estados miembros, velando para que las medidas sean rápidamente adoptadas y aplicadas, y los ciudadanos y empresas se beneficien cuanto antes de un mercado digital plenamente operativo. Resulta necesaria la coordinación y colaboración entre los Estados miembros y entre los esfuerzos públicos y privados, contando con un marco financiero suficiente.
- La realización del mercado único digital requiere de un **entorno jurídico claro y estable** que fomente la innovación, resuelva la fragmentación de mercados y permita que todos los agentes se beneficien de las nuevas dinámicas del mercado en condiciones equitativas y equilibradas, dando mayor credibilidad al proceso y mejorando la confianza de empresas y consumidores.
- La definición de **nuevas prioridades e iniciativas**, esencial para hacer frente al dinamismo del proceso, exige un entorno empresarial competitivo que aliente la inversión privada, un marco regulatorio que evite las cargas administrativas innecesarias, una infraestructura digital puntera y una estructura de coordinación a escala de la Unión Europea que garantice la aplicación de un enfoque estratégico común a las plataformas y a las iniciativas de digitalización industrial.
- En relación a los **datos**, es necesario contar con un enfoque paneuropeo y coordinado que permita, salvaguardando los derechos de los consumidores y usuarios, aprovechar las oportunidades que ofrecen los datos, disponer de una normativa clara sobre el acceso, la seguridad y la responsabilidad en relación con los datos y combatir las restricciones jurídicas o administrativas a su libre circulación y el acceso a ellos a través de las fronteras, así como resolver cualquier tipo de incertidumbre jurídica.
- Los **nuevos modelos de negocio**, como los basados en plataformas en línea, impactan en las **relaciones laborales y en el empleo**. Las nuevas formas de empleo ofrecen nuevas oportunidades y plantean nuevos riesgos. La Estrategia debe garantizar una adecuada gobernanza de este proceso, abordar la conflictividad jurídica que ha surgido en torno algunos modelos de negocio, y reforzar el papel de la negociación colectiva. Además, a juicio del CES, debe respetar la legislación nacional y comunitaria aplicable y adaptar el acervo comunitario vigente en materia de derechos y **protección de los consumidores**.
- La estrategia debe velar por la **salvaguardia de los derechos de consumidores y usuarios** europeos con respecto a la seguridad de las transacciones en línea y todo lo que se deriva de ellas. Resulta conveniente garantizar el desarrollo de los mecanismos de cooperación existentes para reducir los perjuicios que causan a los consumidores las infracciones transfronterizas. Independientemente de la vía de resolución elegida en caso de conflicto, jurídica o extrajudicial, es necesario que todos los Estados miembros legislen, de manera específica, para proporcionar a los consumidores y usuarios más garantías que las actuales, ante los juzgados y tribunales competentes en relación a los litigios sobre consumo en línea.
- El lento progreso en la adquisición de **competencias o capacidades digitales** y las diferencias significativas entre los Estados miembros, exige que la Estrategia articule más iniciativas en este ámbito. La adquisición de competencias y de cualificaciones profesionales que demandan los nuevos empleos surgidos a raíz del proceso de digitalización debe estar acompañada, sobre todo, de políticas públicas nacionales (educativas y formativas), consensuadas, con carácter previo a su puesta en marcha, con los agentes sociales.

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

5. Lucha contra la elusión y el fraude fiscal transfronterizo

En 2017 la Unión Europea ha continuado adoptando decisiones para tratar de frenar la evasión fiscal transfronteriza a través de paraísos fiscales, la planificación fiscal agresiva de algunas compañías transnacionales, la competencia fiscal agresiva de algunos Estados para atraer inversiones, unos fenómenos que, lejos de remitir, se están agravando debido al incremento de los flujos económicos internacionales en un contexto de libre movilidad del capital. Asimismo, a la vista de la expansión acelerada de los negocios digitales transnacionales, se han tomado algunas iniciativas para tratar de adaptar los sistemas tributarios a esta nueva realidad.

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

La experiencia ha demostrado que las disposiciones destinadas a atajar la evasión y la elusión fiscal adoptadas a escala nacional no pueden ser plenamente eficaces. Ello se debe a la dimensión transfronteriza de un número considerable de estructuras concebidas para evitar el pago de impuestos y, al mismo tiempo, a la creciente movilidad de las personas y capitales, sobre todo en un espacio integrado como es el mercado interior de la Unión Europea. Por este motivo, alcanzar acuerdos como mínimo a escala de la Unión para frenar estas dinámicas y evitar la fragmentación del mercado se ha convertido en una prioridad política de la Unión Europea desde 2011.

Imposición sobre los beneficios de las multinacionales

Las iniciativas en este terreno han recibido el impulso del programa BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de la OCDE. Este proyecto pretende reforzar la coordinación internacional en materia de fiscalidad de los beneficios empresariales para evitar que algunas multinacionales, gracias a su implantación internacional, eludan el pago de impuestos mediante ingeniería fiscal y financiera.

Destaca en este ámbito la reforma en mayo de 2017 de la Directiva Antielusión fiscal (conocida como ATAD 2, *Anti Tax Avoidance Directive*). La Directiva ATAD 1 se adoptó en 2016 con medidas para atajar algunas de las principales modalidades de elusión fiscal, como considerar sujetos pasivos a establecimientos permanentes de terceros países; limitar la deducibilidad de los gastos de intereses; gravar las plusvalías latentes en caso de cambio de país de residencia (impuesto de salida); establecer una norma fiscal antiabuso contra mecanismos que tengan como fin principal la obtención de una ventaja fiscal; y regular la transparencia fiscal internacional. Pues bien, ATAD 2 amplía su alcance a los mecanismos (o asimetrías) híbridos, es decir, a las entidades, los pagos o las operaciones

financieras transfronterizas que, al implicar a más de una jurisdicción, tienen diferente calificación tributaria, asimetría que es aprovechada por algunas multinacionales para rebajar la factura fiscal dando lugar a situaciones de doble deducción en Estados diferentes, o de deducción en un Estado sin que se haya incluido como renta imponible en el otro.

En el terreno del intercambio de información tributaria entre los Estados miembros, la Comisión hizo una propuesta en junio de 2017³⁰ para ampliar el alcance de la Directiva de cooperación administrativa (conocida como DAC). La reforma (DAC 6) se centra en los intermediarios que participan en la promoción y venta de mecanismos de planificación fiscal agresiva transfronteriza (asesores fiscales, contables, bancos), en el sentido de estar diseñados para evadir impuestos y ocultar dinero en paraísos fiscales, y les obliga a informar de estas estructuras a la autoridad tributaria correspondiente antes de su aplicación, quien a su vez tendrá la obligación de intercambiar automáticamente la información con el resto de autoridades tributarias de la Unión Europea. La finalidad de esta norma es la de disuadir a los intermediarios de ayudar en el diseño y desarrollo de estas prácticas.

Recordemos que tras las reformas acometidas desde 2011 esta directiva obliga a intercambiar automáticamente información entre las autoridades tributarias de los Estados miembros sobre: 1) determinadas categorías de renta obtenidas por personas físicas y jurídicas con domicilio en otro Estado miembro (rendimientos del trabajo dependiente, remuneraciones de administradores y consejeros, productos de seguro y pensiones, propiedad de bienes inmuebles y rendimientos inmobiliarios) (DAC 1 de 2011); 2) cuentas financieras (DAC 2 de 2014); 3) *tax rulings*, o sea, acuerdos tributarios especiales suscritos por los Estados con empresas concretas o, en términos de la directiva, los acuerdos tributarios previos con efecto transfronterizo y sobre los acuerdos previos sobre precios de transferencia suscritos con empresas multinacionales (DAC 3 de 2015); 4) informes país por país de grupos multinacionales (DAC 4 de 2016); 5) y sobre la lucha contra el blanqueo de capitales (DAC 5 de 2016).

También en el terreno de la lucha contra la evasión fiscal, el Consejo publicó en diciembre de 2017 una lista de paraísos fiscales o, en los términos de la Unión Europea, de jurisdicciones no cooperativas en materia fiscal, tras un proceso de negociación a puerta cerrada en el Grupo del Código de Conducta para la fiscalidad empresarial, de carácter intergubernamental, sin mayor pretensión que la de servir de orientación a las políticas nacionales³¹. En realidad se trata de dos listas, una “negra”, donde se incluyen 17 países que no han respondido a las solicitudes de información o no se han comprometido a que su política tributaria cumpla con los criterios de la Unión Europea, y una “gris”, donde se incluyen 47 países que realizan prácticas fiscales perjudiciales y/o poco transparentes

30 Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación*, COM (2017) 335 final, 21 de junio de 2017.

31 Conclusiones del Consejo de 5 de diciembre de 2017: La lista de la Unión Europea de jurisdicciones no cooperativas a efectos fiscales.

pero que se han comprometido a corregir las deficiencias. Esta decisión ha suscitado controversia por la opacidad en el procedimiento de elaboración y por su carácter no vinculante o meramente indicativo para los Estados miembros, pero sobre todo por dejar fuera de la lista a los paraísos fiscales³² más importantes, entre los que destacan, además de Suiza, algunos de los Estados miembros de la Unión Europea como Holanda, Irlanda, Luxemburgo o Chipre. Además, en enero de 2018, pasado tan solo un mes de la publicación de la lista, ya se habían eliminado de la lista negra a 8 de los 17 países incluidos, lo que también resta relevancia a esta medida como instrumento para combatir esta lacra.

En segundo lugar, en octubre de 2017 se ha aprobado una directiva que establece un mecanismo para resolver las disputas entre Estados miembros en relación con la interpretación de los acuerdos para evitar la doble imposición³³, con el fin de resolver de manera ágil y definitiva estos conflictos y garantizar con ello una mayor seguridad jurídica a los operadores económicos (Directiva de Arbitraje).

Por su parte, no ha habido avances en relación con la base común consolidada del impuesto de sociedades, que sería obligatoria para las multinacionales de volumen de negocio superior a 750 millones de euros. Las discusiones técnicas se centran en determinar el equilibrio adecuado entre armonización y flexibilidad en el contexto actual de aumento de la competencia internacional, así como hasta qué punto esta iniciativa puede o no dar respuesta a los retos que plantea la expansión de la economía digital para la imposición directa. Con todo, y a la vista de la orientación de la actividad legislativa en los últimos años que se acaba de relatar, la Unión Europea parece estar optando por la cooperación administrativa como estrategia de política fiscal en la economía global, más que por la armonización tributaria.

Precisamente, la cuestión de cómo gravar los beneficios en la economía digital sin que suponga un obstáculo en el proceso de transformación digital de la economía, sino que sea funcional al desarrollo del mercado único digital y garantice al mismo tiempo una tributación justa, eficiente y estable, se ha convertido en una de las principales preocupaciones de las instancias comunitarias y es también una prioridad del proyecto BEPS.

Según los datos que maneja la Comisión³⁴ las empresas que operan con modelos de negocio digitales soportan un tipo efectivo sobre los beneficios sensiblemente inferior a las empresas con modelos de negocio tradicionales. Esto es así porque los sistemas tributarios actuales no se adecúan a los nuevos entornos digitales, donde el negocio empresarial (la creación de valor) depende cada vez más de activos intangibles, de datos y

32 La definición técnica de paraíso fiscal de la OCDE incluye la baja o nula tributación, la falta de intercambio de información fiscal, la falta de transparencia fiscal que impide la identificación del beneficiario y la ausencia de actividad económica real local.

33 Directiva (UE) 2017/1852 del Consejo, de 10 de octubre de 2017, relativa a los mecanismos de resolución de litigios fiscales en la Unión Europea.

34 Comisión Europea, *A Fair and Efficient Tax System in the European Union for the Digital Single Market*; COM (2017) 547 final, y *Time to establish a modern, fair and efficient taxation standard for the digital economy*, COM (2018) 146 final.

de la automatización de los procesos productivos, cuya valoración y atribución entraña dificultades. Además, los modelos de negocio digitales permiten el comercio *online* transfronterizo sin necesidad de presencia física (sin establecimiento permanente) lo que dificulta la delimitación de la base fiscal que corresponde a cada jurisdicción. En otras palabras, se produce un desacoplamiento entre el lugar donde los beneficios pueden gravarse de acuerdo con la legislación actual y el lugar donde verdaderamente se crea el valor. Esta realidad es especialmente preocupante en el caso de las multinacionales digitales que operan en el territorio de la Unión Europea, dado su enorme volumen de negocio y el poder de mercado que están adquiriendo en algunos sectores.

Para evitar soluciones estatales unilaterales que distorsionen el mercado, esta nueva realidad exige el establecimiento de un nuevo marco fiscal internacional, sobre el que la OCDE está trabajando en el marco del BEPS, que estimule la innovación, evite la fragmentación del mercado, establezca reglas equilibradas para todos los agentes, garantice la seguridad jurídica y evite la aparición de nuevas lagunas fiscales a medida que la economía digital se expande, un objetivo ambicioso pero factible gracias precisamente al desarrollo de herramientas digitales.

En paralelo, y como input de ese trabajo de la OCDE que culminará en un informe en la primavera de 2018, la Comisión, a instancias del Consejo³⁵, ha propuesto en marzo un paquete legislativo con el fin de establecer un marco fiscal único a escala de la Unión Europea para gravar los beneficios de la economía digital³⁶.

La propuesta es doble. Por un lado, se propone una solución común a escala de la Unión Europea que consiste en permitir a los Estados miembros gravar los beneficios que se generen en su territorio aunque la empresa no tenga presencia física en el país. Para ser sujeto pasivo del impuesto las empresas deben tener “presencia digital significativa”, lo que se cumple si se da cualquiera de los tres requisitos siguientes: obtener ingresos por la prestación de servicios digitales superiores a los 7 millones de euros anuales en un Estado miembro; tener más de 100.000 usuarios del Estado miembro en el ejercicio; suscribir más de 3.000 contratos de servicios anuales con usuarios del Estado miembro. La atribución de beneficios tendrá en cuenta el valor de mercado de la explotación de los datos de los usuarios, como la publicidad; de los servicios que conectan usuarios, como las plataformas de economía colaborativa y los mercados virtuales; y de otros los servicios digitales, como las suscripciones a servicios en *streaming*.

Por otro lado, y en tanto no se apruebe la reforma integral mencionada, la Comisión propone un impuesto provisional que garantice que las actividades digitales que

35 Council Conclusions on “Responding to the challenges of taxation of profits of the digital economy”, 30 de noviembre de 2017.

36 Comisión Europea, *Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence*, COM (2018) 147 final; *Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services*, COM (2018) 148 final; y *Commission Recommendation relating to the corporate taxation of a significant digital presence*, C (2018) 1650 final.

en la actualidad no están sujetas a tributación empiecen a generar ingresos para los Estados de forma inmediata. Una medida que además contribuirá a evitar que se den respuestas nacionales unilaterales que fragmenten el mercado único. El impuesto, que sería recaudado por los Estados miembros donde se encontrasen los usuarios, gravaría con un tipo del 3 por 100 los ingresos generados por la venta de espacios publicitarios en línea, por las actividades de intermediación virtual entre usuarios, y por la venta de datos obtenidos de los usuarios, pero se aplicaría solo a las empresas con ingresos mundiales superiores a 750 millones de euros, siempre que al menos 50 se generen en la Unión Europea.

Como es sabido, en abril de 2016, la Comisión Europea presentó el Plan de Acción del IVA³⁷ para avanzar hacia un espacio único de IVA en la Unión Europea basado

Impuesto sobre el valor añadido del comercio a distancia

en el principio del país de destino, con el fin de luchar contra el fraude transfronterizo y aumentar la recaudación³⁸, facilitar las transacciones de la economía digital y del

comercio electrónico y reducir los costes de cumplimiento de las empresas. En este marco, en octubre de 2017 la Comisión estableció las fases y el cronograma para construir el marco jurídico del nuevo y definitivo espacio único del IVA en la Unión Europea.

Las propuestas de la Comisión cristalizaron en noviembre de 2017 en tres instrumentos normativos, una directiva y dos reglamentos, dirigidos a regular el IVA de las ventas a distancia de bienes y servicios³⁹. Estas normas, el grueso de las cuales entrará en vigor en 2021, se dirigen a facilitar el cumplimiento de las obligaciones del IVA por parte de las empresas que realizan comercio electrónico transfronterizo así como su recaudación efectiva. Así, para reducir los costes de cumplimiento de las empresas las nuevas reglas extienden el portal único de la Unión Europea al registro de las ventas a distancia entre Estados miembros y establecen un nuevo portal único para las ventas a distancia procedentes de países terceros con un valor inferior a 150 euros. Además, el IVA de estas transacciones electrónicas se pagará en el país de residencia del consumidor para asegurar una distribución equitativa de la recaudación entre los Estados miembros. Se contempla, no obstante una excepción a este nuevo

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

38 Según estimaciones recientes de un estudio financiado por la Comisión la brecha entre los ingresos esperados del IVA y la cantidad efectivamente recaudada asciende a más de 150 billones de euros en la Unión Europea, lo que supone una pérdida del 12,8 por 100 (*Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report*. TAXUD/2015/CC/131).

39 Council Directive amending Directive 2006/112/EC and Directive 2009/132/EC as regards certain value added tax obligations for supplies of services and distance sales of goods; Council Implementing Regulation (EU) No 282/2011 of 15 March 2011 laying down implementing measures for Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax; Council Regulation (EU) 2017/2454 of 5 December 2017 amending Regulation (EU) No 904/2010 on administrative cooperation and combating fraud in the field of value added tax.

sistema para las empresas de nueva creación y las pymes con volumen de ventas a distancia anuales inferior a 10.000 euros, que podrán seguir aplicando las reglas de IVA de su país de residencia.

Adicionalmente, y de manera sobrevenida en el procedimiento legislativo, las nuevas reglas incluyen a las plataformas digitales como obligados tributarios en relación con las ventas a distancia que facilitan. Por último, se elimina la exención para las pequeñas compras (inferiores a 22 euros) a países terceros, dado el enorme volumen que han adquirido estas importaciones.

CAPÍTULO III

INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA DE LA EUROZONA: PRINCIPALES AVANCES

En el contexto de la celebración del sesenta aniversario de la Unión Europea y el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa, la Comisión Europea presentó una reflexión sobre la profundización de la UEM, en la que se recogían los debates y puntos de vista de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias y se ofrecía una solución práctica para avanzar en los próximos años ante los retos planteados⁴⁰, dados los escasos progresos que se habían producido hasta 2017, año que cerraba la primera fase para lograr la integración política y económica a largo plazo de la UEM, sobre la propuesta del “Informe de los cinco presidentes” de 2015⁴¹.

En dicha reflexión la Comisión apuntó los cuatro retos a los que hacer frente para profundizar la UEM: la persistencia de las divergencias económicas y sociales, la existencia de diferentes fuentes de inestabilidad financiera, los elevados niveles de deuda y la necesidad de incrementar la capacidad de estabilización colectiva y el de aumentar la eficiencia y la transparencia de la gobernanza de la UEM. Y ello sobre la base de los siguientes principios rectores, que debían guiar todas las actuaciones:

- El empleo, el crecimiento, la justicia social, la convergencia económica y la estabilidad financiera deben ser los objetivos de la UEM, que no es un fin en sí misma.
- La responsabilidad y la solidaridad, y la reducción y el reparto del riesgo deben ir de la mano.
- La UEM y su finalización es un proceso abierto a todos los Estados miembros.
- El proceso de toma de decisiones debe ser más transparente y se debe garantizar la responsabilidad democrática.

La Comisión proponía avanzar en dos fases, la primera hasta 2019 en la que debería completarse la Unión Bancaria y la Unión de Mercados de Capitales y mejorar la convergencia económica y social y la responsabilidad democrática, y una segunda fase entre 2020 y 2025 en la que se completaría la arquitectura de la UEM, y dejaba claro que el avance requería de un compromiso político sólido y apoyo en todos los niveles (recuadro 3).

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

41 Véase a este respecto “Informe de los cinco presidentes”.

RECUADRO 3. UN POSIBLE PLAN PARA COMPLETAR LA UEM

PERIODO 2017-2019	
UNIÓN FINANCIERA	UNIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA
<i>Unión Bancaria y de los Mercados de Capitales</i> Aplicación de más medidas de reducción de riesgos para el sector financiero. Estrategia de reducción de los préstamos no productivos. Establecimiento de un mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución. Acuerdo sobre un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Finalización de las iniciativas sobre la Unión de Mercados de Capitales. Revisión de las Autoridades Europeas de Supervisión. Primeros pasos hacia un supervisor europeo único de los mercados europeos de capitales. Trabajos con vistas a la creación de títulos soberanos respaldados por bonos para la zona del euro.	<i>Convergencia económica y social</i> Continuación del refuerzo del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas. Mayor asistencia técnica. Trabajo con respecto a las normas de convergencia. <i>Preparación del nuevo marco financiero plurianual de la Unión Europea</i> Mayor énfasis en el apoyo a las reformas y mayores nexos con las prioridades de la zona del euro. <i>Función de estabilización presupuestaria</i> Reflexión sobre el establecimiento de una función de estabilización presupuestaria.
PERIODO 2020-2025	
UNIÓN FINANCIERA	UNIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA
<i>Unión Bancaria y de los Mercados de Capitales</i> Aplicación continua de las iniciativas relativas a la Unión de Mercados de Capitales. Despliegue del régimen europeo de depósito de seguros. Transición hacia la emisión de un activo europeo seguro. Cambios en el tratamiento normativo de las exposiciones al riesgo soberano.	<i>Convergencia económica y social</i> Nuevas normas de convergencia y nexo con la función estabilización central. <i>Función de estabilización central</i> Decisión sobre el diseño, la preparación de la ejecución y el comienzo de las operaciones. <i>Aplicación del nuevo marco financiero plurianual de la Unión Europea</i> Mayor énfasis en los incentivos para las reformas. <i>Simplificación de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento</i>
RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA Y GOBERNANZA EFECTIVA	
Presidencia a tiempo completo y permanente del Eurogrupo. Establecimiento del Eurogrupo como una formación oficial del Consejo. Representación exterior plenamente unificada de la zona del euro. Integración de los restantes mecanismos intergubernamentales en el marco jurídico de la Unión Europea. Creación de un Tesoro de la zona del euro. Creación de un Fondo Monetario Europeo.	

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

Esta primera propuesta, se perfeccionó en diciembre de 2017, cuando la Comisión presentó su hoja de ruta para lograr el objetivo de avanzar hacia la Unión Económica y Monetaria⁴², centrándose en la primera fase, hasta mediados de 2019, fecha coincidente con el fin del mandato de la Comisión Europea (recuadro 4). Se acompañó de un paquete legislativo con propuestas concretas que suponían avances en algunos aspectos de la hoja de ruta. Entre ellas, la propuesta para la creación de un Fondo Monetario Europeo y la de integración del contenido del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en el marco jurídico de la Unión, la comunicación sobre nuevos instrumentos presupuestarios para la estabilidad de la zona euro y la referida a un ministro europeo de Economía y Finanzas y a medio plazo cambios específicos en el Reglamento para movilizar fondos de la Unión Europea en apoyo de las reformas nacionales y una propuesta para reforzar el Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales⁴³.

RECUADRO 4. HOJA DE RUTA HASTA 2019 PARA AVANZAR EN LA UEM

Plazo	Actuaciones
Mediados de 2018	Aprobación actos jurídicos para completar la Unión Bancaria. Acuerdo sobre mecanismo común de protección para el FUR. Aprobación de la propuesta de modificación para duplicar las actividades del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales de aquí a 2020. Aprobación de los cambios específicos del Reglamento sobre disposiciones comunes en apoyo de la aplicación de las reformas nacionales.
Finales de 2018	Aprobación de la propuesta sobre el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Formalización de las prácticas de diálogo entre el Parlamento Europeo y la Comisión.
Mediados de 2019	Aprobación de la propuesta conducentes a: Creación de un Fondo Monetario Europeo. Incorporación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza al Derecho de la Unión. Establecimiento de representación unificada en la zona del euro en el FMI. Entendimiento común sobre el papel del ministro europeo de Economía y Finanzas Conclusión de debates sobre las propuestas para mejorar el funcionamiento de la zona del euro. Aprobación de: Marco Financiero Plurianual. Mecanismo específico de convergencia para los Estados miembros no pertenecientes a la zona euro. Función de estabilización. Finalización de iniciativas legislativas para la Unión de Mercados de Capitales.

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

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

43 En este mismo orden, sus referencias son: COM (2017) 827; COM (2017) 824; COM (2017) 822; COM (2017) 823; COM (2017) 826 y COM (2017) 825.

Durante la Cumbre del Euro, celebrada a mediados de diciembre, se acordó avanzar en los aspectos que contaban con un alto grado de consenso, como el mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución, el establecimiento de un Fondo Monetario Europeo y la finalización de la Unión Bancaria con la introducción progresiva de un Sistema Europeo de Garantía de Depósito, mientras que el resto de propuestas necesitarán un mayor periodo de debate y reflexión.

Para la culminación de la UEM, resulta pertinente, como señala la Comisión⁴⁴, hacer un llamamiento en favor de la unidad, la eficiencia y la rendición de cuentas democrática. Unidad, porque salvo el Reino Unido y Dinamarca todos los Estados miembros que no tienen el euro como moneda se han comprometido legalmente a adoptar la moneda única ulteriormente; eficiencia, ya que una UEM más fuerte requiere de una gobernanza más sólida y el uso eficiente de los recursos disponibles; y rendición de cuentas, porque la plena realización de la UEM implica mayor responsabilidad política y mayor transparencia sobre quién decide qué en los distintos niveles.

1. Marco financiero integrado

El objetivo de lograr la Unión Bancaria a mediados de 2017, tal y como recogía el “Informe de los cinco presidentes”, no se alcanzó, si bien el logro de un marco financiero integrado ha sido el elemento que mayor avance ha registrado hasta la fecha. Durante 2014 y 2015 se dieron pasos importantes para avanzar en la Unión Bancaria, pero desde entonces el avance ha sido muy lento e insuficiente estando pendientes dos cuestiones –el mecanismo de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos–, sobre los que está resultando difícil alcanzar un acuerdo a nivel político. Por su parte, respecto a la Unión de Mercado de Capitales, sí se constatan algunos avances más recientes a raíz de la aprobación en 2016 del Plan de Acción.

En todo caso, como señala la Comisión Europea en su documento de reflexión sobre la profundización de la UEM, el logro de la Unión Bancaria y la Unión de Mercado de Ca-

Avanzar en la Unión Financiera

pitales son elementos primordiales para poder avanzar y completar una auténtica Unión Financiera. La estabilidad financiera de la Eurozona se ha reforzado, pero todavía existe un fuerte vínculo entre los riesgos asociados al sector bancario y los niveles de deuda soberana nacional que son fuente de vulnerabilidad. Es necesario, por tanto, una mayor integración financiera para garantizar que el sistema pueda resistir crisis futuras y ello exige repartir mejor el riesgo y ofrecer más oportunidades de financiación a la economía real a través del mercado de capitales.

Para ello, la Comisión Europea establecía la necesidad de seguir adoptando medidas con el fin de reducir y repartir el riesgo financiero, completar la Unión Bancaria con el

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

acuerdo sobre un mecanismo de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y avanzar en la Unión de Mercados de Capitales.

RECUADRO 5. ELEMENTOS PARA COMPLETAR LA UNIÓN FINANCIERA

Objetivos y actuaciones	Situación a final de 2017
1. Reducir el riesgo y hacer más resistentes a los bancos Paquete bancario de noviembre de 2016. Refuerzo del código normativo único con más medidas de reducción del riesgo. Desarrollo de una estrategia para los préstamos no productivos en cuatro ámbitos: supervisión, mercados secundarios, elementos estructurales y reestructuración del sistema bancario.	Operativo. Negociándose en el Parlamento Europeo y el Consejo. Compromiso de acordar la estrategia en el Ecofin de junio de 2017.
2. Completar los tres pilares de la Unión Bancaria Mecanismo Único de Supervisión. Mecanismo Único de Resolución. Junta Única de Resolución. Fondo Único de Resolución mutualizado en 2025. Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.	Operativo. Operativo. Pendiente la creación de un mecanismo de protección presupuestaria. Negociándose en el Parlamento Europeo y el Consejo.
3. Obtener resultados gracias a la Unión de Mercados de Capitales Aplicación y revisión intermedia del Plan de Acción con el objetivo de lograr la Unión para 2019. Revisión de las Autoridades Europeas de Supervisión (hacia un supervisor único).	En curso. En curso.
4. Más allá de la Unión Bancaria y de la Unión de los Mercados de Capitales Impulso a la diversificación de los balances de los bancos, por ejemplo, mediante títulos soberanos respaldados por bonos.	En evaluación.

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

La Comisión Europea presentó en octubre de 2017 su Comunicación relativa a completar todos los elementos de la Unión Bancaria para 2018⁴⁵,

incluyendo una hoja de ruta con las medidas pendientes para reducir aún más los riesgos y mejorar su gestión por parte de los bancos. La Unión Bancaria permanecía incompleta y, por tanto, no era capaz de desempeñar plenamente su papel de mecanismo de absorción

Completar la Unión Bancaria

45 Comisión Europea, *Comunicación sobre la culminación de la Unión Bancaria*, COM (2017) 592 final, 11 de octubre de 2017.

de impactos a través de canales privados en una unión económica y monetaria, para lo cual es necesario lograr un equilibrio aceptado por todos los Estados miembros respecto a la reducción de riesgos y a la distribución de los mismos.

Era el momento de tomar medidas más enérgicas para poder avanzar en un contexto favorable de recuperación. Algunas de las medidas planteadas por la Comisión requieren un impulso legislativo ya que están en el ámbito de discusión del Parlamento Europeo y de los Estados miembros a través del Consejo y otras resultan novedosas como la posibilidad de transformar el MEDE en un Fondo Monetario Europeo.

También incluía medidas relativas a la creación de un mecanismo común de protección presupuestaria de última instancia, al que se comprometieron los Estados miembros ya en 2013, a fin de garantizar la solidez del sistema de resolución en el caso de que el Fondo Único de Resolución no disponga de recursos suficientes. Finalmente, en cuanto al reparto de riesgos, la Comisión señalaba la necesidad de avanzar de forma definitiva en crear un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

Avances en el marco regulatorio: el “paquete bancario”

Con el objetivo de reducir los riesgos, la Comisión Europea había presentado a finales de 2016 algunas modificaciones regulatorias que buscaban fortalecer el código normativo único⁴⁶. El “paquete bancario” incluía medidas destinadas a aumentar la resiliencia de las entidades y propiciar la estabilidad financiera, mejorar la capacidad de los bancos para conceder préstamos y facilitar la actuación de los bancos para conseguir mercados de capitales más profundos y líquidos en la Unión Europea.

En diciembre de 2017 se aprobaron diversas normas de este “paquete bancario”: la Directiva sobre el orden de prioridad de los instrumentos de deuda no garantizada en caso de insolvencia⁴⁷, por la que se introducía el orden de prelación de los acreedores de los bancos en los procedimientos de insolvencia, el Reglamento sobre disposiciones transitorias para mitigar el impacto en los fondos propios de la introducción de la norma internacional de contabilidad NIIF 9⁴⁸, en el que se planteaban medidas transitorias para mitigar las consecuencias negativas que podría tener para el capital de los bancos

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

47 Directiva (UE) 2017/2399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE en lo que respecta al orden de prioridad de los instrumentos de deuda no garantizada en caso de insolvencia.

48 Reglamento (UE) 2017/2395 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2017 por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 575/2013 en lo referente a las disposiciones transitorias para mitigar el impacto de la introducción de la NIIF 9 en los fondos propios y para el tratamiento de las grandes exposiciones correspondiente a determinadas exposiciones del sector público denominadas en la moneda nacional de cualquier Estado miembro. Esta norma, aprobada por Basilea y que entraba en vigor el 1 de enero de 2018, perseguía mejorar la contabilidad de los instrumentos financieros al exigir provisiones anticipadas para insolvencias, pero podría tener como resultado una reducción del capital reglamentario de los bancos.

la introducción de dicha norma que exige provisiones anticipadas para insolvencias y, finalmente, el nuevo Reglamento sobre requisitos de capital prudenciales, aplicables a las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión⁴⁹. El resto de propuestas incluidas en el “paquete bancario” están actualmente en fase de discusión en el seno del Parlamento y del Consejo⁵⁰.

En octubre de 2017, la Comisión Europea presentó una primera revisión y evaluación de la implantación y el funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión (MUS)⁵¹,

Revisión y evaluación del Mecanismo Único de Supervisión

tal y como se recogía en el Reglamento de creación del mismo, en la que reconocía que el pilar supervisor de la Unión Bancaria se había implantado con éxito, funcionaba bien y había demostrado su eficacia. Concluye que el MUS es un elemento fiable y sólido que puede desplegar todo su potencial en el contexto de una Unión Bancaria plena.

El informe se centra en el marco legislativo, institucional y procedimental, con una evaluación general positiva de la aplicación del Reglamento y de los primeros años del BCE como supervisor, aunque se detectan algunos aspectos que es necesario cambiar para seguir mejorando el funcionamiento del marco de supervisión. Si bien se han apreciado algunas dificultades de organización en la fase inicial, se han gestionado eficazmente.

49 Reglamento (UE) 2017/2401 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2017 por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 575/2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión.

50 Se corresponden con propuestas de Directivas o Reglamentos de la Comisión que afectan principalmente a las Directivas sobre reestructuración y resolución bancaria y sobre el Marco de Supervisión Única.

— Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre marcos de reestructuración preventiva, segunda oportunidad y medidas para aumentar la eficacia de los procedimientos de condonación, insolvencia y reestructuración, y por la que se modifica la Directiva 2012/30/UE.

— Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 806/2014 en lo que se refiere a la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización para las entidades de crédito y las empresas de inversión.

— Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE en relación con la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, así como las Directivas 98/26/CE, 2002/47/CE, 2012/30/UE, 2011/35/UE, 2005/56/CE, 2004/25/CE y 2007/36/CE.

— Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo que respecta a los entes exentos, las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera, las remuneraciones, las medidas y las facultades de supervisión y las medidas de conservación del capital.

— Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 575/2013 en lo que se refiere a la ratio de apalancamiento, el ratio de financiación estable neta, los requisitos de fondos propios y pasivos admisibles, el riesgo de crédito de contraparte, el riesgo de mercado, las exposiciones a entidades de contrapartida central, las exposiciones a organismos de inversión colectiva, las grandes exposiciones y los requisitos de presentación y divulgación de información y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 648/2012.

51 Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del mecanismo único de supervisión establecido conforme al Reglamento (UE) núm. 1024/2013*, COM (2017) 591 final, 11 de octubre de 2017.

El BCE ha asumido y desarrollado su papel de supervisor sin que se hayan detectado problemas relacionados con la independencia del BCE y la necesaria separación de la función de supervisión con las demás funciones desempeñadas por este, que era una de las inquietudes planteadas en la fase inicial.

Tampoco se han constatado problemas en la interacción entre el BCE y las autoridades nacionales competentes y la Asociación Bancaria Europea y, de hecho, la eficacia y calidad de la supervisión de los bancos de la zona del euro ha mejorado gracias a la existencia de un marco reglamentario armonizado y la aplicación de metodologías comunes de supervisión.

Si bien se han detectado algunas deficiencias, la Comisión considera que no es necesario introducir cambios importantes en el marco jurídico del MUS dado que estas se pueden corregir a través de medidas que deberá adoptar el BCE o modificaciones en la legislación pertinente de la Unión que, actualmente, está en debate en el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo en el contexto de las propuestas relativas al “paquete bancario” citado anteriormente.

Entre los problemas detectados está la tendencia reciente de algunos grupos bancarios a tener estructuras cada vez más complejas, que operan a través de entidades que escapan a la supervisión bancaria pero que, en general, realizan las mismas actividades que los bancos; en particular, las empresas de servicios de inversión que llevan a cabo actividades de banca de inversión similares a las de las entidades de crédito y que pueden plantear riesgos para la estabilidad financiera. Con el objetivo de clarificar esta situación, la Comisión Europea presentó una propuesta legislativa relativa a la revisión del tratamiento prudencial de las empresas de servicios de inversión⁵².

Mecanismo Único de Resolución: primera resolución de una entidad

El Mecanismo Único de Resolución, en funcionamiento desde enero de 2016, se enfrentó en 2017 a su primer caso de resolución bancaria –Banco Popular–, que resolvió de forma eficaz y ágil en un corto periodo de tiempo, sin impacto sobre la estabilidad financiera ni los recursos públicos⁵³. La resolución propuesta por la Junta Única de Resolución, consistente en que los accionistas y tenedores de deuda junior soportaran las pérdidas y después se iniciase la venta de la entidad mediante procedimiento competitivo, fue aprobada por la Comisión Europea.

No obstante, esta resolución cuestiona la capacidad del mecanismo de supervisión, ya que las pruebas de resistencia realizadas no habían detectado la magnitud del problema y, por tanto, no habían adoptado medidas de actuación temprana previstas para corregir situaciones de deterioro financiero rápido y haber podido evitar la resolución.

52 Comisión Europea, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the prudential requirements of investment firms and amending Regulations (EU) N° 575/2013, (EU) N° 600/2014 and (EU) N° 1093/2010*, COM (2017) 790 final, 20 de diciembre de 2017.

53 CaixaBank Research, *La resolución de Banco Popular*, en Informe Mensual 414, julio 2017.

Cuando se estableció el Mecanismo Único de Resolución (MUR), los Estados miembros acordaron desarrollar un mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución (FUR) –como instrumento de último recurso que se activaría solo en caso de que los recursos disponibles del FUR fueran insuficientes a efectos de liquidez o capital⁵⁴–, pero, a pesar de la puesta en marcha del MUR y del Fondo en 2016⁵⁵, no se había logrado avanzar en la definición y características del mismo.

Dotar de un mecanismo de protección a la Unión Bancaria

El documento de reflexión sobre la UEM señalaba que la arquitectura financiera e institucional debería asegurar la eficacia total a la hora de alcanzar los objetivos del mecanismo de protección e identifica determinados criterios que el mecanismo debería cumplir para ser operativo en caso de crisis: tener el tamaño adecuado para cumplir con su papel, activarse rápidamente, lo que es fundamental en tiempos de crisis; y ser neutral desde el punto de vista presupuestario, ya que las entidades devolverían los fondos públicos utilizados en forma de contribuciones adicionales posteriores al Fondo.

El avance en el desarrollo de este mecanismo se considera prioritario con el fin de que se alcance un acuerdo en 2018. En todo caso, dependerá del progreso realizado en las medidas de reducción de riesgos contenidas en el paquete bancario, dado que las posiciones más críticas recelan de asumir un grado de mutualización en un contexto en el que los riesgos no son iguales entre los sistemas financieros de los distintos países. En el caso de que no se logre alcanzar un acuerdo entre los Estados miembros se ha planteado la posibilidad de recurrir a un acuerdo intergubernamental con el objetivo de poder avanzar.

La Comisión señala que una línea de crédito del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) podría ser la opción más eficaz. En este caso, la condicionalidad para el apoyo a la estabilidad que proporciona el MEDE tendría que adaptarse atendiendo a la función del mecanismo de protección, teniendo en cuenta que, en el contexto de la Unión Bancaria, se prevén incentivos para que los bancos actúen de manera prudente y apliquen reformas cuando sea necesario a través del código normativo único, la supervisión única y la resolución única. Además, es importante asegurar un proceso de toma de decisiones eficaz que permita un rápido despliegue del mecanismo de protección, en aquellas situaciones de último recurso en las que sea necesario.

En este contexto, entre el conjunto de propuestas que la Comisión presentó en diciembre para llevar a cabo la profundización de la UEM se incluía una propuesta para transformar el actual MEDE en un Fondo Monetario Europeo integrado en el marco jurídico de la Unión⁵⁶, que podría actuar como mecanismo de protección presupuestaria.

54 Hasta el 30 de junio de 2017, el Fondo contaba con 17.400 millones de euros procedentes de 3.512 entidades mediante contribuciones anuales.

55 Véase para un mayor detalle sobre la constitución del Fondo Único de Resolución, Informe CES 2/2017, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe anual*.

56 Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo*, COM (2017) 827 final, 6 de diciembre de 2017.

El FME se crearía como una entidad jurídica única sometida al Derecho de la Unión y sucedería al MEDE preservando su estructura institucional y financiera. El objetivo sería contar con un organismo de gestión de crisis en el marco de la Unión, que trabaje en sinergia con el resto de instituciones de la Unión Europea. El MEDE ha resultado decisivo a la hora de contribuir a preservar la estabilidad financiera de la zona del euro aportando apoyo financiero adicional a los Estados miembros de la zona del euro. La idea es que el FME continúe prestando este apoyo a la estabilidad financiera de los Estados miembros que lo necesiten, captando fondos mediante la emisión de instrumentos del mercado de capitales y participando en operaciones del mercado monetario.

Pero, además, actuaría como prestamista en última instancia del Fondo Único de Resolución; es decir, sería el mecanismo de protección presupuestaria para la resolución ordenada de los bancos en situación de quiebra en el caso de que el FUR resultase insuficiente. Esto infundiría confianza en el sistema bancario al apuntalar la credibilidad de las medidas adoptadas por la Junta Única de Resolución, reduciendo así la probabilidad de que se dé una situación en que sea necesario recurrir al mecanismo de protección.

La propuesta prevé también una participación más directa del FME junto con la Comisión Europea en la gestión de los programas de asistencia financiera e incorpora la posibilidad de que desarrolle nuevos instrumentos financieros.

Necesidad de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos

Uno de los principales escollos para el logro de la Unión Bancaria ha sido la falta de acuerdo sobre la posibilidad de contar con un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, que constituye el tercer pilar de la misma.

Los otros dos pilares de la Unión Bancaria, la supervisión y la resolución, ya operativos, llevan en la práctica a que las decisiones sobre la activación de la garantía de los depósitos, en caso necesario, se tomen a nivel europeo. De ahí la necesidad de un sistema de garantía de depósitos a escala europea. Además, la falta de un sistema compartido distorsiona las condiciones de competencia de las entidades en el mercado interior; los sistemas bancarios de cada país compiten en un mercado común pero pagan contribuciones distintas a los fondos de garantía respectivos y, aunque la cuantía por depósito es igual y está garantizada en todos ellos, su aplicación real hace que la efectividad sea distinta según el Estado miembro.

Por ello, para lograr una Unión Bancaria es imprescindible contar con un sistema de garantía común en el que participen todos los bancos en igualdad de condiciones y logre romper el círculo vicioso entre los Estados miembros y sus bancos e imponer las mismas reglas de juego a todas las entidades, independientemente de su país de origen. El objetivo es garantizar que todos los depósitos de la Unión Bancaria tengan un mismo nivel de protección con independencia de la entidad en la que estén depositados y su país de procedencia.

En 2015, la Comisión Europea había presentado una propuesta sobre el diseño del mismo como un sistema de transferencia progresiva de los fondos y de la gestión de los desembolsos de acuerdo a un calendario definido en tres fases⁵⁷.

Durante 2016 y 2017, la propuesta de la Comisión no logró avanzar en el ámbito político. Los debates en el Parlamento Europeo y el Consejo han puesto de manifiesto que hay opiniones encontradas en relación a distintos aspectos: el diseño del sistema en su etapa final (reaseguro, coseguro o mutualización plena), el plazo para establecer dicho sistema o cómo se computan los problemas heredados del pasado y los riesgos morales presentes en los diversos sistemas bancarios nacionales. La principal inquietud es la necesidad de garantizar que los bancos sean sólidos por sí solos antes de poder compartir la carga potencial de las quiebras de bancos dentro de la Unión Bancaria.

Con el objetivo de poder avanzar en la negociación entre el Parlamento Europeo y el Consejo, la Comisión ha planteado posibles cambios respecto a la propuesta inicial, planteando distintas alternativas y la introducción más escalonada del sistema con dos fases: una de reaseguro y otra de coseguro⁵⁸.

También el Parlamento Europeo⁵⁹ ha presentado una alternativa que se aleja de la propuesta de la Comisión minimizando el grado de mutualización de riesgos que, además, quedaría supeditado a la implementación de medidas de reducción del riesgo en los balances bancarios de los países miembros.

Todos estos aspectos están siendo objeto de debate nuevamente, pero es necesario avanzar de forma decidida y sobre la base de la propuesta inicial que realizó la Comisión en 2015, realizar los cambios y mejoras oportunas para poder alcanzar un acuerdo político en 2018, que permita a su vez la puesta en marcha del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y la culminación de la Unión Bancaria en 2019, que son los objetivos que se ha planteado la Comisión para poder avanzar en la Unión Económica y Monetaria.

Asimismo, en 2017 se ha avanzado en otras medidas no incluidas en la hoja de ruta presentada por la Comisión en 2016 pero que, igualmente, también contribuyen a

57 Véase Informe CES 2/2017, *La gobernanza....*

58 En la primera alternativa se plantea una fase más limitada de reaseguro en la que el sistema solamente podría proporcionar cobertura de liquidez y no de pérdidas, para después pasar de forma gradual al coseguro. En esta fase, los sistemas de garantía de depósitos nacionales tendrían que agotar sus fondos antes de que operase el sistema europeo, que solo ofrecería liquidez a los sistemas nacionales y cubriría hasta el 30 por 100 de la falta de liquidez en el primer año, el 60 por 100 en el segundo y el 90 por 100 en el tercero desde 2019. El resto sería cubierto por los sistemas nacionales. La segunda posibilidad consiste en que el paso a la fase de coseguro no fuese automático sino que dependiese de unas condiciones y umbrales mínimos, entre los que estarían la calidad de los activos. En la fase de coseguro, además de cubrir la liquidez, se cubrirían progresivamente las pérdidas, siempre que se continuasen cumpliendo las condiciones, por parte de ambos sistemas, nacional y europeo, y según una clave de reparto en la que el sistema europeo aportaría un 30 por 100 a partir del primer año. Comisión Europea, *Comunicación sobre la culminación....*, op. cit. y Consejo de la Unión Europea, Presidency's Progress Report on the EDIS proposal, n° 14808/17, de 24 de noviembre de 2017.

59 Parlamento Europeo, Draft Report on the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, 4 de noviembre de 2016.

Avance en otras medidas: préstamos dudosos y valores respaldados por bonos soberanos

dado que influyen en su rentabilidad y viabilidad y limitan su capacidad para conceder préstamos⁶⁰, y la creación de un marco propicio para el desarrollo de valores respaldados por bonos soberanos⁶¹.

Respecto a los préstamos dudosos, el objetivo era reducir los niveles de este tipo de préstamos en el balance de las entidades –el importe de los préstamos dudosos en el conjunto de la Unión ascendía a casi 1 billón de euros a finales de 2016– y evitar una nueva acumulación de estos. Contando, además, con que existen grandes variaciones en la cantidad y dimensión de estos préstamos entre los distintos Estados miembros.

En noviembre de 2016, la Comisión ya había presentado una propuesta para la armonización mínima en el ámbito de la normativa de insolvencia⁶² que podía ayudar a reducir este tipo de préstamos y que, actualmente, está en fase de negociación.

Además, en julio de 2017, el Consejo ECOFIN aprobó un plan de acción para abordar el problema de los préstamos dudosos en el sector bancario⁶³, que recogía medidas en los ámbitos de supervisión bancaria, reforma de los marcos de insolvencia y cobro de deudas, desarrollo de mercados secundarios para los préstamos dudosos y reestructuración del sector bancario, con el fin de contribuir a reducir las existencias de préstamos dudosos y prevenir su aparición futura. En su primer informe de situación desde que se acordó dicho plan de acción⁶⁴, la Comisión ha destacado la mejora de las ratios de préstamos dudosos tanto en el conjunto de la Unión Europea.

En todo caso, el objetivo de la Comisión es presentar un paquete de medidas más amplio a lo largo de 2018 orientado a la reducción de este tipo de activos no productivos.

Por otro lado, la Comisión ha planteado la necesidad de crear un marco que favorezca la mayor diversificación de las carteras de deuda pública de los bancos y debilitar el nexo entre bancos y emisores soberanos reduciendo, así, la amenaza que pueda suponer para la estabilidad financiera.

En este contexto, en 2016 se creó un Grupo de Trabajo en el ámbito de la Junta Europea de Riesgo Sistémico con el objetivo de reflexionar sobre el desarrollo de activos respaldados por

reducir los riesgos de la Unión Bancaria como son las medidas destinadas a resolver los problemas y riesgos que suponen los préstamos dudosos en el balance de las entidades,

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

61 Comisión Europea, *Comunicación sobre la culminación...*, op. cit.

62 Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre marcos de reestructuración preventiva, segunda oportunidad y medidas para aumentar la eficacia de los procedimientos de condonación, insolvencia y reestructuración, y por la que se modifica la Directiva 2012/30/UE*, COM (2016) 723 final, 22 de noviembre de 2016.

63 Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo “Plan de acción para hacer frente a los préstamos dudosos en Europa”, 11 de julio de 2017.

64 Comisión Europea, *First Progress Report on the Reduction of Non-Performing Loans in Europe*, COM (2018) 37 final, 18 de enero de 2018.

deuda soberana. El Informe presentado en enero de 2018⁶⁵ plantea la creación de un nuevo tipo de activo, los títulos respaldados por bonos soberanos, como activos de bajo riesgo para todo el área sin mutualización fiscal. Estos bonos de titulización reagruparían carteras de bonos soberanos de los distintos países de la Eurozona en instrumentos con distintos niveles de riesgo que se negociarían en el mercado. La titulización se crearía con la diversificación de los títulos creando tramos de carteras de bonos soberanos nacionales que facilitarían la distribución transfronteriza de riesgos privados y voluntarios, lo que mejoraría la eficiencia de los mercados financieros y su capacidad para respaldar el crecimiento económico.

Este sistema permitiría a los bancos reducir su exposición a deuda soberana y reducir o diversificar riesgos. Además, la creación de estos títulos no requerirá que los países compartan los riesgos soberanos, ya que cada gobierno seguiría siendo responsable del servicio de su deuda.

Este Informe servirá de base a la Comisión para presentar una propuesta legislativa concreta con el objetivo de crear un marco que permita el desarrollo de valores respaldados por bonos soberanos.

Lograr una Unión de Mercados de Capitales que englobe a todos los Estados miembros es una de las prioridades de la Comisión Europea. Ya en 2015 se había puesto en marcha un plan de acción consistente en el desarrollo de vías alternativas de financiación no bancaria con el objetivo de impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo en toda la Unión Europea, junto con la mejora de la capacidad de absorción de *shocks* por parte de empresas y pymes.

Avances en la Unión de Mercados de Capitales

A mediados de 2017, la Comisión presentó una revisión intermedia del plan de acción⁶⁶, que se apoyaba en la consulta pública realizada sobre esta cuestión entre enero y marzo de 2017. La revisión concluía que un año y medio después de la aprobación del plan se habían adoptado más de la mitad de las medidas planteadas, 20 de un total de 33, y se constataba que se había hecho un esfuerzo en aumentar las fuentes de financiación de riesgo en el proceso gradual de expansión de las empresas y ampliar su accesibilidad en toda la Unión, aunque quedaban acciones pendientes.

Asimismo, se señalaban nuevos retos para la integración financiera que obligaban a hacer algunos cambios e incluir nuevas propuestas en la reforma de los mercados de capitales; entre ellos, la futura salida de la Unión Europea de su mayor centro financiero a causa del *brexít*, que exigía reevaluar la forma en que la Unión de los Mercados de Capitales podría garantizar el acceso de empresas e inversores a unos mercados de capitales fuertes, dinámicos e integrados, gestionando adecuadamente los riesgos para la estabilidad financiera.

65 ESRB High-Level Task Force on Safe Asset, Sovereign bond-backed securities: a feasibility study. January 2018. Volume I: main findings and Volume II: technical analysis.

66 Comisión Europea, *Comunicación sobre la revisión intermedia del plan de acción para la unión de los mercados de capitales*, COM (2017) 292 final, 8 de junio de 2017.

La actualización del plan contiene un total de nueve acciones prioritarias, detallando las medidas que debían desarrollarse para avanzar en cada una de ellas, así como aquellas que quedaban pendientes del plan de acción inicial (recuadro 6).

RECUADRO 6. PROPUESTA PARA CULMINAR LA UNIÓN DE MERCADOS DE CAPITALES A PARTIR DE LA REVISIÓN INTERMEDIA

Nuevas acciones prioritarias

1. Reforzar las competencias de la Autoridad Europea de Valores y Mercados con el objeto de fomentar la eficacia de una supervisión coherente tanto en la UE como fuera de ella.
2. Ofrecer un marco normativo más proporcionado para las pymes que cotizan en los mercados públicos.
3. Revisar el tratamiento prudencial de las empresas de inversión.
4. Estudiar la conveniencia de establecer un marco de licencias y pasaportes para las actividades de tecnología financiera en la UE.
5. Proponer medidas de apoyo a los mercados secundarios de préstamos no productivos y explorar iniciativas legislativas destinadas a reforzar la capacidad de los acreedores garantizados para recuperar los fondos de préstamos garantizados a empresas y emprendedores.
6. Asegurar el desarrollo de las recomendaciones del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Finanzas Sostenibles.
7. Facilitar la distribución y supervisión transfronterizas de los OICVM y los fondos de inversión alternativos (FIA).
8. Ofrecer asesoramiento sobre las normas de la UE en vigor para el tratamiento de inversiones transfronterizas en la UE y un marco adecuado para la resolución amistosa de las controversias en materia de inversiones.
9. Proponer una estrategia global de la UE que permita explorar medidas de apoyo al desarrollo de los mercados de capitales a escala local y regional.

Pendiente del Plan de Acción de 2015

Propuesta legislativa relativa a un marco europeo de bonos garantizados que ayude a los bancos a financiar su actividad crediticia.

Propuesta legislativa en materia de valores que refuerce la seguridad jurídica sobre la propiedad de valores en el contexto transfronterizo.

Fuente: Comisión Europea, *Comunicación sobre la revisión intermedia del plan de acción para la Unión de los Mercados de Capitales*, COM (2017) 292 final, de 8 de junio de 2017.

Desde entonces, la Comisión ha presentado diferentes propuestas legislativas, relativas a un instrumento europeo de pensiones individuales⁶⁷ y a un marco prudencial y de supervisión más eficaz para las empresas de servicios de inversión. Y, más recientemente, en marzo de 2018, un paquete de propuestas regulatorias con el fin de impulsar el mercado transfronterizo de fondos de inversión, potenciar el mercado de la Unión Europea de bonos garantizados como fuente de financiación a largo plazo y garantizar una mayor

67 Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP)*, COM (2017) 343 final, 29 de junio de 2017, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los requisitos prudenciales de las empresas de servicios de inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) núm. 575/2013, (UE) núm. 600/2014 y (UE) núm. 1093/2010*, COM (2017) 790 final, 20 de diciembre de 2017 y *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la supervisión prudencial de las empresas de servicios de inversión y por la que se modifican la Directiva 2013/36/UE y la Directiva 2014/65/UE*, COM (2017) 791 final, 20 de diciembre de 2017.

seguridad a los inversores en el contexto de las transacciones transfronterizas de valores y créditos. En esta misma línea también adoptó una Comunicación para clarificar qué legislación nacional se aplica a la hora de determinar quién es el propietario de un valor en una transacción transfronteriza.

Además, durante 2017, los colegisladores alcanzaron un acuerdo sobre el paquete de titulización, con el fin de liberar capacidad en los balances de los bancos y generar financiación adicional para los hogares y las empresas de crecimiento rápido, sobre el folleto informativo y la reforma de los fondos de capital riesgo⁶⁸.

Por otro lado, a raíz del Consejo ECOFIN de diciembre de 2016⁶⁹, en cuyas conclusiones se manifestaba la preocupación por los obstáculos a las inversiones y la necesidad de superarlos para avanzar en la Unión de Mercados de Capitales, la Comisión Europea presentó en marzo de 2017 un informe sobre dichas barreras nacionales a los flujos de capital y una hoja de ruta para poder avanzar en su superación⁷⁰. Se identificaban tres tipos de barreras a lo largo del ciclo de inversión que tenían una presencia mayor o menor según los Estados miembros: barreras *ex ante* (que suponen una preocupación inmediata cuando los inversores consideran la realización de actividades transfronterizas), barreras *in itinere* (que disuaden a los inversores de mantener o incrementar su exposición transfronteriza) y barreras *ex post* (que generan dificultades al final del proceso de inversión).

En la revisión intermedia del plan de acción para la Unión de Mercados de Capitales, la Comisión anunció también propuestas encaminadas a fortalecer la supervisión como primera nueva prioridad para acelerar la integración de los mercados y avanzar hacia la integración financiera. Y ello porque es más fácil llevar a cabo actividades financieras transfronterizas si esas actividades están reguladas y supervisadas de manera coherente en todos los Estados miembros y porque la integración financiera, pese a sus ventajas, también amplía, en caso de un *shock* financiero, las vías

*Reforzar la supervisión
integrada para fortalecer la
Unión de Mercados de Capitales*

68 Reglamento (UE) 2017/2402 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se establece un marco general para la titulización y se crea un marco específico para la titulización simple, transparente y normalizada, y por el que se modifican las Directivas 2009/65/CE, 2009/138/CE y 2011/61/UE y los Reglamentos (CE) núm. 1060/2009 y (UE) núm. 648/2012 y Reglamento (UE) 2017/2401 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 575/2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión.

Reglamento (UE) 2017/1129 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores en un mercado regulado y por el que se deroga la Directiva 2003/71/CE y Reglamento (UE) 2017/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2017 por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 345/2013, sobre los fondos de capital riesgo europeos, y el Reglamento (UE) núm. 346/2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos.

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

70 Comisión Europea, *Acelerar la Unión de los Mercados de capitales: hacer frente a las barreras nacionales a los flujos de capital*, COM (2017) 147 final, 24 de marzo de 2017.

de contagio entre Estados miembros. Por consiguiente, una supervisión inadecuada en un Estado miembro puede ser también una fuente de riesgo para los participantes y los consumidores en el mercado financiero de otros Estados miembros.

El Sistema Europeo de Supervisión Financiera incluye tanto la supervisión microprudencial, coordinada por las tres Autoridades Europeas de Supervisión, como la supervisión macroprudencial, coordinada por la Junta Europea de Riesgo Sistémico. En noviembre de 2014 empezó a funcionar el MUS, como responsable de la supervisión de bancos grandes y sistémicos pero en los países participantes en la Unión Bancaria. No obstante, es importante que el MUS opere en un marco de supervisión coherente para toda la Unión, lo que garantizará unas condiciones de competencia equitativas entre Estados miembros participantes y no participantes en la Unión Bancaria y ayudará a la transición futura. Por su parte, los mercados de capitales de la Unión Europea, con algunas excepciones, se supervisan a nivel nacional; de ahí que también se haya planteado la creación de un supervisor único europeo de los mercados de capitales como objetivo a largo plazo.

Así, el marco de supervisión a nivel de la Unión Europea está todavía en construcción y es necesario reforzarlo aún más ante los retos vinculados al proceso de integración financiera en el conjunto de la Unión Europea pero también a nivel mundial. De hecho, la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea afianza el argumento en favor de una supervisión más integrada dentro de la UE-27 y una reevaluación de las relaciones de supervisión con terceros países, a fin de garantizar una gestión adecuada de todos los riesgos del sector financiero.

En este contexto, en septiembre de 2017, la Comisión presentó una propuesta para reforzar con rapidez el marco de supervisión⁷¹ en la que se recogía la necesidad de una mayor convergencia en materia de supervisión entre las distintas autoridades de supervisión (bancaria, valores y mercados y seguros y pensiones), contar con una estructura sólida para la gobernanza y la financiación de las autoridades europeas de supervisión, avanzar en un supervisor único de los mercados de capitales, hacer más eficiente la supervisión macroprudencial, integrar las consideraciones sobre financiación sostenible en la supervisión financiera y adaptar el marco de supervisión para aprovechar el potencial de las tecnologías financieras.

2. Marco presupuestario integrado

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

⁷¹ Comisión Europea, *Reforzar la supervisión integrada para fortalecer la Unión de los Mercados de Capitales y la integración financiera en un entorno cambiante*, COM (2017) 542 final, 20 de septiembre de 2017.

gobernanza fiscal de la UEM se han focalizado en el refuerzo de las normas dirigidas a garantizar la disciplina fiscal de los Estados miembros, en relación con el diseño de las reglas fiscales, los mecanismos de aplicación y control, y los procedimientos de corrección en caso de desviaciones.

Este énfasis en la austeridad presupuestaria y la reducción los déficit públicos permitió recuperar la confianza de los mercados financieros pero supuso el despliegue generalizado de políticas fiscales procíclicas a escala nacional con efectos negativos sobre el crecimiento, el empleo y el bienestar. En este contexto, los intentos europeos de dar una respuesta coordinada a la necesidad de expansión fiscal se han mostrado claramente insuficientes, como ocurrió con el Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE) desplegado en 2009-2010, con el Plan Juncker de inversiones de 2015 o con el más reciente intento de la Comisión de convencer a países que contaran con mayor espacio fiscal para que desplegaran políticas fiscales expansivas en beneficio del conjunto de la UEM⁷².

La inexistencia de una capacidad presupuestaria a escala de la Eurozona, que permita suavizar tanto los *shocks* macroeconómicos asimétricos como las perturbaciones graves que afecten al conjunto, se considera una de las principales debilidades de la gobernanza económica de la UEM. Asimismo, existe un amplio consenso en la necesidad de emitir algún tipo de deuda conjunta que rebaje la vulnerabilidad de las emisiones individuales ante procesos de pérdida de confianza como los experimentados en la reciente crisis financiera. La creación de un activo seguro a escala de la UEM reduciría además la fragmentación financiera y la vinculación entre riesgos soberanos y bancarios, al tiempo que reforzaría la eficacia de la política monetaria. Esta idea, no obstante, suscita el rechazo de algunos países porque se considera que entraña el riesgo de debilitar los incentivos a la disciplina fiscal a escala nacional.

En el fondo, las evidentes dificultades para abordar una reforma de la arquitectura presupuestaria que garantice mejor la estabilidad macroeconómica, financiera y fiscal de la Eurozona tienen que ver con la existencia de dos visiones encontradas sobre la dirección que la misma debe tomar. Así, Alemania (junto con otros países como Holanda) considera que los problemas de la UEM tienen que ver con políticas nacionales inadecuadas y que el despliegue de nuevos instrumentos de estabilización y de mutualización de riesgos sería contraproducente, y defiende una aplicación más estricta de las reglas fiscales y mayor disciplina de mercado. Por su parte, Francia (junto con otros Estados como Italia) demanda mecanismos comunes tanto de estabilización de la demanda como de mutualización de riesgos, junto con el refuerzo de las competencias, la responsabilidad y la rendición de cuentas en el nivel de la UEM.

Aunque desde el ámbito académico se están haciendo grandes esfuerzos por formular propuestas de reforma de la Eurozona que concilien la necesidad de mutualizar riesgos con la exigencia de disciplina fiscal a los Estados, como demuestra el reciente trabajo

72 Véase Comisión Europea, *Towards a positive euro area fiscal stance*, 2016.

realizado conjuntamente por 14 prestigiosos economistas franceses y alemanes⁷³, lo cierto es que desde el último informe del CES los avances reales en este ámbito se han limitado a dos propuestas de corto alcance de la Comisión: una para integrar las normas de estabilidad presupuestaria en el derecho de la Unión, y otra para reflexionar sobre un posible modelo de función de estabilización para la UEM.

En relación con el marco de gobernanza fiscal la Comisión ha propuesto en diciembre de 2017 una Directiva⁷⁴ para integrar en el marco jurídico de la Unión Eu-

Novedades en el ámbito de la disciplina fiscal

ropea las normas presupuestarias contenidas en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM adoptado de urgencia en 2012 siguiendo un enfoque intergubernamental (el denominado “Pacto Presupuestario” o “Fiscal Compact”). Recordemos que esta reforma consagró la regla del equilibrio presupuestario, amplió y reforzó los mecanismos preventivos y correctivos del déficit, dotándolos de mayor automatismo y agravando las sanciones, y obligó a los Estados a incorporar las normas de disciplina fiscal en sus legislaciones nacionales, preferentemente en normas de rango constitucional.

La regla fiscal central es la exigencia de que las cuentas públicas de los Estados miembros arrojen un saldo estructural anual inferior al 0,5 por 100 del PIB. Y para lograrlo se deben establecer objetivos presupuestarios a medio plazo que obliguen a los Estados a realizar una planificación presupuestaria, de manera que el presupuesto anual sea consistente con la senda de consolidación fiscal prefijada. Además, la propuesta de Directiva plantea la necesidad de que los Estados fortalezcan las instituciones fiscales independientes creadas en los últimos años, reforzando sus competencias en relación con la supervisión del cumplimiento de las reglas fiscales, garantizándoles el acceso a la información relevante y proporcionándoles más recursos financieros y humanos.

Aunque la valoración del saldo presupuestario en términos estructurales permite la actuación de los estabilizadores automáticos, es decir, una cierta holgura de los presupuestos nacionales para hacer frente a los desajustes cíclicos, su utilización como variable objetivo plantea problemas porque no es directamente observable y hay que estimarla a partir de modelos macroeconómicos complejos basados en numerosas hipótesis y sujetos a gran incertidumbre, sobre todo en economías volátiles. En este sentido, sería preferible, como ha manifestado la Red de Instituciones Fiscales Independientes Europeas⁷⁵, que las

73 Bénassy-Quéré, A. *et al.*, “Reconciling risk sharing with market discipline: a constructive approach to euro area reform”, *Policy Insight No. 91*, Centre for Economic Policy Research, 2018.

74 Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen disposiciones para reforzar la responsabilidad fiscal y la orientación presupuestaria a medio plazo en los Estados miembros*, COM (2017) 824 final.

75 Network of the EU Independent Fiscal Institutions (2018): *Completing Europe’s Economic and Monetary Union*. Statement in response to the Proposal for a Council Directive laying down provisions for strengthening fiscal responsibility and the medium-term budgetary orientation in Member States.

reglas fiscales se centraran en variables directamente observables, lo que permitiría que el proceso de supervisión fuera más transparente y predecible.

En general, el entramado normativo de reglas fiscales, mecanismos de aplicación y control y procedimientos de corrección en caso de desviaciones, en el que se superponen reglas europeas y nacionales no siempre coherentes entre sí y basadas en metodologías muy sofisticadas, resulta tan complejo y poco transparente que dificulta su aplicabilidad y una adecuada rendición de cuentas, limitando con ello su eficacia y credibilidad, por lo que sería deseable, como se ha manifestado desde diversas instancias⁷⁶ incluyendo a este Consejo, que el marco de gobernanza fiscal se racionalizara y simplificara. Pero es que además, este esfuerzo en garantizar la disciplina fiscal a través de normas de obligado cumplimiento no ha eliminado el margen de discrecionalidad en su aplicación, en la que intervienen tanto la Comisión como el Consejo, así como los parlamentos nacionales por la vía de las transposiciones normativas, lo que ha dado lugar en ocasiones a la aplicación inconsistente de las reglas entre distintos Estados y a lo largo del tiempo, restándole legitimidad y credibilidad al empeño.

Como parte del paquete de propuestas en relación con nuevos instrumentos presupuestarios para la Eurozona realizado en diciembre de 2017, la Comisión ha relanzado el debate sobre la creación de una función de estabilización. Su idea es hacer una propuesta legislativa concreta en mayo de 2018, coincidiendo con la del Marco Presupuestario Plurianual 2020-2024, con vistas a poner en marcha la herramienta en 2025.

La propuesta de una función de estabilización para la Eurozona

Se trataría de crear una capacidad económica nueva con el objetivo de proporcionar recursos de forma automática a los Estados que sufran perturbaciones económicas asimétricas de tal calado que no puedan ser contrarrestadas enteramente por las políticas y los mecanismos de estabilización nacionales. Esta herramienta de estabilización debe reunir, según la Comisión, una serie de características para ser eficaz (recuadro 7). En concreto, debe tener una dimensión económica significativa, contar con un componente de subvención y activarse de manera automática a partir de parámetros objetivos. Además, debe diseñarse de tal modo que no dé lugar a transferencias permanentes de renta a determinados Estados miembros (sin carácter redistributivo) y que la ayuda se condicione a la sujeción previa al marco de vigilancia económica de la Unión Europea.

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

RECUADRO 7. CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN DE ESTABILIZACIÓN PROPUESTA

1. **Que sea un instrumento nuevo y distinto** de los dispositivos actuales de apoyo económico (Fondos Estructurales o Fondo Monetario Europeo).
2. **Que sea neutral a medio plazo:** que no dé lugar a transferencias de renta permanentes entre Estados miembros.
3. **Que incentive políticas fiscales sólidas y minimice el riesgo moral:** ayudas condicionadas al sometimiento al procedimiento de vigilancia económica de la Unión Europea en el periodo previo a la perturbación.
4. **Que contribuya a la estabilidad financiera:** reduzca el riesgo de que el Estado afectado acabe necesitando ayuda del Fondo Monetario Europeo.
5. **Que sea significativa desde el punto de vista económico:** para ser eficaz debe permitir pagos totales equivalentes al 1 por 100 del PIB incluso en medio de una crisis. Puede implicar tener cierta capacidad de endeudamiento.
6. **Que se aplique de manera automática y rápida** en función de parámetros predeterminados (gran desviación negativa temporal de las tendencias de desempleo o la inversión, por ejemplo).
7. **Que incluya un componente de subvención,** no solo de préstamos, para tener efectos macroeconómicos mayores y más inmediatos.

Fuente: Comisión Europea, *Nuevos instrumentos presupuestarios para una zona del euro estable dentro del marco de la Unión*, COM (2017) 822 final, de 6 de diciembre de 2017.

No obstante, para que el despliegue de esta herramienta se produzca de manera suave la Comisión hace una propuesta de mínimos. Así, se decanta por que la ayuda se oriente a apoyar a la inversión nacional, a modo de “sistema europeo de protección de inversiones”, y se base en tres elementos financieros complementarios que puedan desarrollarse progresivamente: 1) préstamos reembolsables del Fondo Monetario Europeo garantizados por el presupuesto de la Unión Europea; 2) subvenciones limitadas con cargo al margen entre el gasto presupuestado y los límites máximos de los recursos propios de la Unión Europea; y 3) seguro financiado con aportaciones voluntarias de los Estados miembros.

3. Marco integrado de la política económica y social

En el *Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento 2018*, la Comisión Europea recogió las prioridades de actuación coordinada para el empleo y el crecimiento de la Unión Europea, constituyendo el primer paso de las actuaciones del Semestre Europeo 2018. Cabe recordar que la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros es esencial para el buen funcionamiento de la UEM, donde la elevada interdependencia de las economías provoca que las decisiones o la evolución económica de cada uno de ellos afecten al resto.

Como señala la Comisión Europea⁷⁷, muchos de los ámbitos de política económica y social decisivos para fortalecer la economía comunitaria –resistencia económica– son competencia de los países miembros, como el empleo, la educación, la fiscalidad, el diseño de los sistemas de bienestar social, los mercados de productos y servicios, la administración

⁷⁷ Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la profundización...*, op. cit.

pública y el sistema judicial. El Semestre Europeo debe asegurar una coordinación eficaz de las mismas tanto en la zona euro como para el resto de la Unión Europea.

En este sentido, destaca como principal novedad de 2017 en el ámbito de coordinación y convergencia de la política económica y social la aprobación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Goteburgo el 17 de noviembre de 2017, que ofrece una orientación coordinada sobre aspectos sociales y laborales.

Con la aprobación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, la Comisión Europea, respaldada por el Parlamento Europeo así como por el Consejo, y con el consentimiento de todos los Estados miembros, daba paso a la creación de un instrumento de la UEM dirigido a fomentar uno de sus principios rectores, como es el crecimiento, el empleo y la justicia social junto a la convergencia económica y la estabilidad financiera. Como tal, el citado Pilar está concebido para la zona euro, si bien está dirigido a todos los Estados miembros.

Pilar Europeo de los Derechos Sociales: nuevo instrumento de coordinación

El objetivo del Pilar Europeo de los Derechos Sociales es tratar de mejorar los resultados sociales y en materia de empleo estableciendo veinte principios complementarios a los ya existentes en el acervo social comunitario. Estos principios se agrupan en tres ámbitos: 1) igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral; 2) condiciones laborales justas; y 3) protección social adecuada y sostenible.

El primer ámbito se sustenta sobre cuatro principios rectores. Dos de ellos están centrados en la igualdad de oportunidades, si bien uno de ellos dedicado específicamente a la igualdad entre hombres y mujeres, en el que se incide en la necesidad de garantizar el derecho a la igualdad en la retribución para trabajos de igual valor. Los otros dos principios están dirigidos a favorecer el acceso a los mercados de trabajo mediante sistemas de educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida, por un lado, y el apoyo activo al empleo, por otro, en especial para los jóvenes y los parados de larga duración (recuadro 8).

El segundo ámbito, por su parte, incide en los aspectos más directamente relacionados con las condiciones de trabajo y la calidad del mismo tratando de garantizar el equilibrio adecuado entre seguridad y flexibilidad. En este sentido, comienza por el principio referido al empleo, tratando de que sea seguro, estable y con garantías respecto a sus condiciones de contratación y despido, si bien sujeto a la adaptación necesaria para hacer frente a los cambios en el contexto económico así como a las formas innovadoras de los nuevos trabajos. También se aboga por salarios justos y que garanticen unas condiciones de vida dignas que prevengan de las situaciones de pobreza de la población ocupada, así como el principio de garantizar la seguridad y salud en el trabajo, todo ello mediante el fomento de la participación de los trabajadores y el diálogo social. Se incide, igualmente, en el principio de equilibrio entre la vida profesional y familiar (recuadro 9).

RECUADRO 8. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO**1. Educación, formación y aprendizaje permanente**

Toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral.

2. Igualdad de género

La igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres debe garantizarse y fomentarse en todos los ámbitos, incluso en lo que respecta a la participación en el mercado laboral, las condiciones de trabajo (incluida la igualdad de retribución) y de empleo y la carrera profesional.

3. Igualdad de oportunidades

Con independencia de su sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, toda persona tiene derecho a la igualdad de trato y de oportunidades en relación con el empleo, la protección social, la educación y el acceso a bienes y servicios a disposición del público.

4. Apoyo activo para el empleo

Toda persona tiene derecho a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o trabajo autónomo. Esto incluye el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje. Toda persona tiene derecho a la transferencia de la protección social y el derecho a la formación durante las transiciones profesionales.

Los jóvenes tienen derecho a educación continua, una formación como aprendices, un periodo de prácticas o una oferta de empleo de buena calidad en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios.

Las personas desempleadas tienen derecho a recibir una ayuda personalizada, continuada y adecuada. Los desempleados de larga duración tienen derecho a una evaluación individual detallada a más tardar a los dieciocho meses de desempleo.

Ya por último, el tercer bloque de principios se centra en la protección e inclusión social. En él se hace referencia a la necesidad de garantizar la protección social de los trabajadores, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, e independientemente del tiempo y duración de su relación laboral, pero también a aquellas personas que se encuentren sin recursos en cualquier etapa de su vida. En este sentido, cabe destacar el énfasis puesto en la protección a la infancia y la vejez, así como la referencia a la renta mínima como mecanismo para garantizar una vida digna a todas las personas carente de recursos (recuadro 10).

RECUADRO 9. CONDICIONES DE TRABAJO JUSTAS

5. Empleo seguro y adaptable

Los trabajadores tienen derecho a un trato justo y equitativo en materia de condiciones de trabajo, acceso a la protección social y formación. Debe fomentarse la transición hacia formas de empleo por tiempo indefinido.

De conformidad con la legislación y los convenios colectivos, debe garantizarse la flexibilidad necesaria para que los empresarios puedan adaptarse con rapidez a los cambios en el contexto económico.

Deben promoverse formas innovadoras de trabajo que garanticen condiciones de trabajo de calidad. Deben fomentarse el espíritu empresarial y el trabajo por cuenta propia y facilitarse la movilidad profesional.

Deben evitarse las relaciones laborales que den lugar a unas condiciones de trabajo precarias, en particular prohibiendo la utilización abusiva de contratos atípicos. Los periodos de prueba deben tener una duración razonable.

6. Salarios

Los trabajadores tienen derecho a salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno.

Debe garantizarse un salario mínimo adecuado que permita satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia y que al mismo tiempo salvaguarde el acceso al empleo y los incentivos para buscar trabajo. Debe evitarse la pobreza de los ocupados.

Todos los salarios deben fijarse de manera transparente y predecible, con arreglo a las prácticas nacionales y respetando la autonomía de los interlocutores sociales.

7. Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido

Los trabajadores tienen derecho a ser informados por escrito al comienzo del empleo sobre sus derechos y obligaciones derivados de la relación laboral, incluso en periodo de prueba.

Antes de proceder a un despido, los trabajadores tienen derecho a ser informados de los motivos de este y a que se les conceda un plazo razonable de preaviso. Tienen derecho a acceder a una resolución de litigios efectiva e imparcial y, en caso de despido injustificado, tienen derecho a reparación, incluida una indemnización adecuada.

8. Diálogo social y participación de los trabajadores

Se debe consultar a los interlocutores sociales sobre el diseño y la aplicación de políticas sociales, económicas y de empleo, de acuerdo con las prácticas nacionales. Debe animárseles a que negocien y celebren convenios colectivos en asuntos de su incumbencia, respetando su autonomía y su derecho a la acción colectiva. En su caso, los acuerdos celebrados entre los interlocutores sociales deben aplicarse a nivel de la Unión y de sus Estados miembros.

Los trabajadores o sus representantes tienen derecho a ser informados y consultados oportunamente sobre asuntos de interés para ellos, en particular sobre la transferencia, reestructuración y fusión de empresas y sobre despidos colectivos.

Debe fomentarse el apoyo para aumentar la capacidad de los interlocutores sociales para promover el diálogo social.

9. Equilibrio entre vida profesional y vida privada

Los padres y las personas con responsabilidades asistenciales tienen derecho a los permisos adecuados, a unas condiciones de trabajo flexibles y a servicios de asistencia. Las mujeres y los hombres deben tener igualdad de acceso a permisos especiales para cumplir con sus responsabilidades asistenciales y debe animárseles a utilizarlos de forma equilibrada.

10. Entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos

Los trabajadores tienen derecho a un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad en el trabajo, a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades profesionales y que les permita prolongar su participación en el mercado laboral, así a la protección de sus datos personales en el contexto del empleo.

RECUADRO 10. PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL**11. Asistencia y apoyo a los niños**

Los niños tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad. Los niños tienen derecho a la protección contra la pobreza. Los niños procedentes de entornos desfavorecidos tienen derecho a medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades.

12. Protección social

Con independencia del tipo y la duración de su relación laboral, los trabajadores por cuenta ajena y, en condiciones comparables, los trabajadores por cuenta propia, tienen derecho a una protección social adecuada.

13. Prestaciones por desempleo

Los desempleados tienen derecho a ayudas adecuadas a la activación por parte de los servicios públicos de empleo para (re)integrarse en el mercado laboral y a prestaciones de desempleo adecuadas de duración razonable, en consonancia con sus propias contribuciones y los criterios de concesión nacionales. Estas prestaciones no deben desincentivar un retorno rápido al trabajo.

14. Renta mínima

Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.

15. Pensiones y prestaciones de vejez

Los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia tienen derecho a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada. Las mujeres y los hombres deben tener las mismas oportunidades para adquirir derechos de pensión.

Toda persona tiene derecho a los recursos que garanticen una vida digna en la vejez.

16. Sanidad

Toda persona tiene derecho a un acceso oportuno a asistencia sanitaria asequible, de carácter preventivo y curativo y de buena calidad.

17. Inclusión de las personas con discapacidad

Las personas con discapacidad tienen derecho a una ayuda a la renta que garantice una vida digna, a servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la sociedad y a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades.

18. Cuidados de larga duración

Toda persona tiene derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular de asistencia a domicilio y servicios comunitarios.

19. Vivienda y asistencia para las personas sin hogar

Debe proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad.

Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso.

Deben facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social.

20. Acceso a los servicios esenciales

Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Debe prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios.

El Pilar Europeo de los Derechos Sociales, a través de estos principios, tratará de promover el proceso de convergencia social y de reforzar la dimensión social de la integración europea. Se pretende con ello combatir las consecuencias sociales de la crisis, una vez que la economía está estabilizada, pero, además, hacer frente a los nuevos desafíos y oportunidades derivados de procesos de largo alcance, como la revolución digital, la globalización o el envejecimiento poblacional de la región.

A este respecto, el CES ya manifestó en la edición anterior de este informe que la propuesta de avanzar en los derechos sociales y del empleo es sin duda positiva, acompañada de un fortalecimiento de la base económica que la sustenta. Con todo, este Consejo consideraba que había aspectos sobre el Pilar Europeo de los Derechos Sociales que podrían ser objeto de dudas. Concretamente, sobre su aplicación, evaluación y en términos más generales, sobre el papel del ámbito social en el conjunto de la estrategia de crecimiento económico sostenible, algunas de las cuales han quedado resueltas con su aprobación, si bien otras subsisten.

En relación con la aplicación, una vez aprobado, queda claro que el Pilar Europeo de los Derechos Sociales no constituye un cuerpo normativo con carácter vinculante sino un conjunto de principios que tratarán de guiar las políticas europeas y, en conformidad con el principio de subsidiariedad, las nacionales de los Estados miembros, cuya coordinación se realizará a través del Semestre Europeo⁷⁸. No supone, pues, una ampliación de las competencias de la Unión Europea, que podrá actuar dentro de los límites establecidos por los Tratados europeos, ni tampoco afecta al derecho de los Estados miembros para definir los principios fundamentales de sus sistemas de seguridad social o la gestión de sus finanzas públicas.

El Pilar Europeo, por su parte, va acompañado de un nuevo cuadro de indicadores sociales (*Social Scoreboard*), que constituye el principal instrumento de supervisión de los avances en materia social en el ámbito del Semestre Europeo. Se trata de una herramienta muy completa para poder realizar análisis comparados en materia social entre los distintos Estados miembros, así como análisis de la evolución en cada uno de ellos. Con todo, la evaluación de la aplicación del Pilar Europeo está limitada ante la ausencia de un establecimiento de objetivos específicos a conseguir, tanto intermedios como finales, tal y como sugirió el CES en su anterior informe.

Por otro lado, aunque la aprobación del Pilar Europeo constituye un paso muy importante hacia la convergencia social, quedan aún muchas dudas sobre el peso que finalmente se le concederá al ámbito social en el futuro de la Unión Europea. La Comisión está poniendo en marcha iniciativas afines al Pilar Europeo que pueden ser de gran calado (recuadro 11). Entre ellas, varias propuestas de Directivas (como la de conciliación de la vida

78 En marzo de 2018 la Comisión presentó la Comunicación *Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights*, COM (2018) 130 final, en la que pone el énfasis nuevamente en el Semestre Europeo como la principal herramienta de coordinación de las políticas de los Estados miembros para lograr una aplicación efectiva del Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

profesional y la vida familiar, o sobre las condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea)⁷⁹, así como consultas a los interlocutores sociales (como la relativa a las normas sobre los contratos de trabajo, o sobre el acceso a la protección social por parte de los trabajadores que ha dado lugar a una propuesta de Recomendación por parte de la Comisión⁸⁰). Cabe destacar también la iniciativa relativa a un número de la seguridad social europeo así como la propuesta de creación de una Autoridad Laboral Europea, cuya propuesta de Reglamento establece su creación como agencia descentralizada de la Unión Europea para 2019 con el fin de garantizar una movilidad laboral justa⁸¹.

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

RECUADRO 11. INICIATIVAS DE LA COMISIÓN VINCULADAS AL PILAR SOCIAL EUROPEO

Directiva sobre conciliación de la vida profesional y la vida laboral

Mejorar el acceso a medidas para conciliar la vida familiar y la vida profesional, como los permisos o las fórmulas de trabajo flexible.

Aumentar la frecuencia con la que los hombres se acogen a permisos relacionados con la familia y a fórmulas de trabajo flexible.

Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea

Mejorar el acceso de los trabajadores a la información relativa a sus condiciones laborales.

Mejorar las condiciones de trabajo de todos los trabajadores, especialmente de los que desarrollan su actividad en el marco de empleos no convencionales.

Mejorar el cumplimiento de las normas relativas a las condiciones de trabajo, mediante un control del cumplimiento reforzado.

Mejorar la transparencia en el mercado de trabajo, evitando, al mismo tiempo, la imposición de cargas excesivas a las empresas de todos los tamaños.

Recomendación sobre el acceso a la protección social de los trabajadores

Eliminar las carencias de cobertura formal garantizando que los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia en condiciones comparables puedan afiliarse a los sistemas de seguridad social correspondientes.

Ofrecer una cobertura adecuada y eficaz, de manera que puedan generar y hacer valer derechos adecuados.

Facilitar la transferencia de derechos de seguridad social de un empleo a otro.

Proporcionar a los trabajadores información transparente sobre sus derechos y sus obligaciones en materia de seguridad social.

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

80 Comisión Europea, *Proposal for a Council Recommendation on Access to social protection for workers and the self-employed*, COM (2018) 132 final.

81 Comisión Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority*, COM (2018) 131 final.

Propuesta de Reglamento sobre el establecimiento de una Autoridad Laboral Europea

Proporcionar información a los ciudadanos y las empresas sobre empleo, aprendizaje, regímenes de movilidad, contratación y formación, además de orientación sobre los derechos y obligaciones que conlleva vivir, trabajar y operar en otro Estado miembro de la Unión Europea.

Apoyar la cooperación entre las autoridades nacionales en situaciones transfronterizas, ayudándolas a garantizar que las normas de la Unión Europea que protegen y regulan la movilidad se siguen de manera fácil y eficaz.

Proporcionar mediación y facilitar soluciones en los conflictos transfronterizos, por ejemplo en las reestructuraciones de empresas que impliquen a varios Estados miembros.

Fuente: elaboración propia a partir de: Comisión Europea, *Propuesta de Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la UE*, COM (2017) 797 final; Comisión Europea, *Propuesta de Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores y por la que se deroga la Directiva (2010/18/UE del Consejo, COM (2017) 253 final*; Comisión Europea, *Proposal for a Council Recommendation on Access to social protection for workers and the self-employed*, COM (2018) 132 final; Comisión Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority*, COM (2018) 131 final.

Durante el proceso de consulta del Pilar Europeo de los Derechos Sociales llevado a cabo durante 2017 los interlocutores sociales más representativos mostraron sus diferentes opiniones al respecto: las organizaciones empresariales demandaban mayor énfasis en la competitividad de la economía europea mientras que las organizaciones sindicales enfatizaban la necesidad de fortalecer los derechos de los trabajadores y sus familias.

Con todo, y a pesar de sus diferencias, dieron su apoyo al Pilar Social mediante una declaración conjunta⁸² en la que, eso sí, pusieron de relieve la importancia del diálogo social a todos los niveles (comunitario, nacional, sectorial y empresa) para llevar a cabo políticas eficientes que incrementen la prosperidad y aseguren la justicia social en el conjunto de la Unión Europea. En esta línea, solicitaban la consulta a los interlocutores sociales europeos a la hora de abordar las políticas comunitarias que afecten directa o indirectamente al empleo, como las políticas industriales, de cambio climático, comerciales, de digitalización, del mercado de trabajo y de competencias. A este respecto, la participación de estos debería ser oportuna, significativa y respetuosa con la autonomía del diálogo social en las áreas de competencia de los interlocutores sociales.

Haciéndose eco de estas demandas, el Consejo Europeo celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2017 dispuso que los interlocutores sociales eran de gran importancia en la tarea de desarrollar la dimensión social de la Unión Europea, para lo cual apuntó la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del diálogo social a través del proceso

El papel de los interlocutores en la implementación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales

82 BusinessEurope, CEEP y UEAPME y ETUC, *Joint statement of the European social partners in the Social summit for fair jobs and growth*, Gothenburg, 16-17 November 2017.

“Un nuevo comienzo para el diálogo social” en la Unión Europea, puesto en marcha por la Comisión Europea en 2015.

La declaración conjunta de los interlocutores sociales señalaba, además, aspectos concretos en los que había que seguir avanzando para lograr la convergencia económica y social:

- Para aumentar la prosperidad, dar lugar a más y mejores oportunidades de empleo para todas las generaciones, se debería mejorar el atractivo de Europa como lugar de inversión y creación de empleo, movilizando recursos públicos y privados y prestando especial atención a las necesidades de las pymes que desempeñan un papel clave para el crecimiento del empleo. Así, paralelamente a la extensión del Plan Juncker para la Inversión, habría que intensificar los esfuerzos de la Unión Europea y nacionales para eliminar los obstáculos a la inversión, el emprendimiento y la creación de empleo en Europa.
- Para revertir el declive relativo de la industria europea, se acogía con satisfacción la nueva comunicación de la Comisión sobre política industrial y se solicitaba conjuntamente (por parte de los firmantes de la declaración) una senda estructurada que se plasmara en acciones concretas, involucrando a los interlocutores sociales en el grupo estratégico que se establezca.
- Para el seguimiento del Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa, se precisaba que la Unión Europea avanzara para poder hacer frente a los desafíos que enfrenta y promoviera el progreso económico y social, mejorara la coordinación y la cooperación en la UEM y garantizara el correcto funcionamiento del mercado único y sus cuatro libertades.

Orientaciones macroeconómicas y presupuestarias para los Estados miembros

Tomando en consideración la integración del pilar social en el Semestre Europeo y partiendo de un entorno económico relativamente favorable –dados el crecimiento de la actividad económica en 2017, la recuperación de la

inversión, el avance en el empleo y descenso en los niveles de paro y el gradual saneamiento de las finanzas públicas– la Comisión consideró que las políticas de los Estados miembros deberían redoblar sus esfuerzos para impulsar las reformas estructurales que consolidaran la recuperación, corregir los desequilibrios macroeconómicos y favorecer de manera sostenida la convergencia económica y social.

De este modo, las orientaciones de política económica para 2018 pivotan alrededor de tres grandes prioridades: impulsar la inversión para sustentar la recuperación y reforzar el crecimiento a largo plazo, realizar reformas estructurales para modernizar las economías de la Unión Europea y lograr unas políticas presupuestarias responsables.

La apuesta por impulsar las reformas estructurales viene siendo una constante en las orientaciones de política económica del Semestre Europeo. En 2017 se dieron algunos pasos para reforzar la gobernanza de la coordinación de dichas reformas estructurales. Por un lado, se puso en marcha, en fase piloto⁸³, lo que se ha llamado el instrumento operativo de reforma, que tendrá como objetivo apoyar financieramente las reformas estructurales⁸⁴ y las que faciliten la adopción del euro a los países fuera de la UEM; su desarrollo definitivo se prevé para el periodo del nuevo Marco Presupuestario Plurianual 2020-2027. Por otro lado, de manera complementaria, se propuso duplicar la dotación financiera del actual programa de apoyo a las reformas estructurales⁸⁵, que se había puesto en marcha a principios de 2017⁸⁶, y cuyo objetivo era financiar el apoyo técnico que requirieran los Estados miembros para ayudarles en este ámbito.

No obstante, el principal reto para conseguir una actuación coordinada en materia de política económica y social continúa siendo la dispar situación económica de los Estados miembros que añade incertidumbre sobre la sostenibilidad de la actual recuperación sincronizada. Algunas economías siguen registrando elevados niveles de endeudamiento público y privado que lastran el crecimiento. Asimismo, el avance de la absorción interna se está dando en un contexto de escaso incremento de la inflación subyacente y débil crecimiento salarial. Además, a pesar de la mejora en los mercados de trabajo, las tasas de desempleo continúan elevadas y la participación de las mujeres en el mercado laboral sigue siendo baja.

Mejorar el Semestre Europeo...

De hecho, la Comisión subraya que el seguimiento de las orientaciones macroeconómicas y presupuestarias que se viene haciendo por parte de los diferentes estados miembros es muy desigual lo que dificulta la coordinación de las políticas económicas y subraya la necesidad de debatir sobre la mejora del procedimiento del Semestre Europeo. En este sentido, se considera necesario reflexionar sobre las siguientes cuestiones:

- El bajo cumplimiento de las recomendaciones por país podría derivar de la falta de debate interno en cada país –en todos los niveles de gobierno– sobre la conveniencia de las medidas propuestas.
- La coordinación de políticas económicas debería considerar los efectos desbordamiento y las externalidades, así como apuntar las posibles sinergias que pueden surgir en la aplicación de las recomendaciones. Estas son muy evidentes en

83 COM (2017) 826 final.

84 Entre las reformas estructurales a las que hace referencia el futuro instrumento son: reformas de los mercados de productos y de trabajo, las reformas tributarias, las reformas de desarrollo de los mercados de capital, reformas tendentes a mejorar el marco para las empresas y la inversión en recursos humanos y reformas de la Administración pública.

85 COM (2017) 825 final.

86 Reglamento (UE) 2017/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, relativo a la creación del programa de apoyo a las reformas estructurales para el periodo 2017 a 2020 y por el que se modifican los Reglamentos (UE) núm. 1303/2013 y (UE) núm. 1305/2013.

aquellos ámbitos de actuación estructurales relacionados con la innovación, el cambio climático o la transición energética.

- Esto último, además, permitiría realizar una jerarquización de las medidas propuestas para cada economía que deberían, además, acompañarse de una dimensión temporal para facilitar la concentración de los esfuerzos iniciales en determinados aspectos, sin olvidar las prioridades de largo plazo.

En este sentido, el CES valora positivamente que la Comisión sugiriese, en su documento de reflexión sobre el futuro de la UEM, que el Semestre Europeo sea reformado y planteara trabajar en los siguientes ámbitos⁸⁷:

En primer lugar, fomentar la cooperación y el diálogo con los Estados miembros, con la participación de los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales, los consejos nacionales de productividad y otras partes interesadas, para garantizar una mayor asunción nacional y fomentar una mejor aplicación de las reformas.

En segundo lugar, prestar más atención a la dimensión de la zona del euro en su conjunto, con el refuerzo del papel de las recomendaciones para la zona del euro. Para garantizar una mejor correlación entre las necesidades de reforma para toda la zona en su conjunto y las prioridades de reforma de los Gobiernos nacionales.

En tercer y último lugar, establecer un vínculo más estrecho entre el proceso anual del Semestre Europeo y un planteamiento más plurianual de las reformas por parte de los Gobiernos nacionales.

Además el Consejo Europeo y el Eurogrupo plantean la necesidad de llevar a cabo una evaluación comparativa de las políticas y de la determinación de niveles de convergencia, lo que permitiría obtener una visión más ajustada de las divergencias persistentes y trazar las líneas de actuación para lograr avanzar en la reconvergencia real.

...que cuente con una participación más activa de los interlocutores sociales

La implicación de los interlocutores sociales en el proceso del Semestre Europeo ha ido aumentando progresivamente, siendo consultados con carácter previo a la publicación del Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento.

Sin embargo, persiste la falta de una participación más activa de los mismos en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea⁸⁸.

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

87 Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la profundización...*, op. cit.

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

Europeo. Y desde 2015 la Comisión Europea ha aumentado el plazo para que los interlocutores sociales y otras partes interesadas en el ámbito nacional puedan valorar los proyectos de informes-país antes de la publicación de las recomendaciones específicas, otorgando mayor margen para el diálogo con las distintas partes interesadas.

Además, la figura de los Oficiales del Semestre Europeo –cuya función es explicar el Semestre Europeo y la nueva gobernanza económica comunitaria a las partes interesadas– permite a los interlocutores sociales disponer de mejor información e involucrarse más directamente en el proceso del Semestre Europeo.

No obstante, existe actualmente consenso entre los interlocutores sociales en afirmar que, a pesar de la mejora de su implicación en las etapas clave del proceso del Semestre Europeo experimentada durante los últimos años, resulta necesario reforzar todavía más su plena participación tanto a nivel comunitario como nacional; considerando, además, que en este último plano, el refuerzo de su participación resulta indispensable.

4. Rendición de cuentas democrática y la gobernanza efectiva

La arquitectura de la UEM se basa en principios jurídicos comunes que explicitan sus objetivos y funcionamiento, el papel de las distintas instituciones y el equilibrio de poderes entre ellas, así como entre la Unión Europea y los niveles nacionales. El diseño de esta arquitectura ha sido un proceso gradual y se ha acompañado de una creciente conciencia colectiva y una mayor voluntad política para actuar de manera conjunta con el fin de avanzar en la construcción de la UEM.

Sin embargo, en la actualidad, la gobernanza de la UEM continúa siendo insuficiente para lograr avances. La gobernanza efectiva presenta principalmente tres deficiencias, en primer lugar, está desequilibrada en muchos aspectos (principalmente en que la política monetaria está centralizada en la UEM pero la acompañan políticas sectoriales y presupuestarias descentralizadas que reflejan las preferencias nacionales), en segundo lugar, su arquitectura institucional es un complicado sistema mixto (protagonismo de instituciones comunitarias y de los diferentes Estados miembros) que requiere una mayor transparencia y la rendición de cuentas y, en tercer lugar, el interés común todavía no está suficientemente representado en los debates ni en la toma de decisiones.

*Hacia la gobernanza efectiva
de la UEM*

Una UEM más fuerte solo puede darse si los Estados miembros aceptan compartir más competencias y decisiones sobre cuestiones relacionadas con la zona del euro, dentro de un marco legal común, lo que permitiría, además, alcanzar gradualmente una mayor integración política. Esto debería hacerse en paralelo y en apoyo de otras medidas concretas que completasen la UEM, con los consiguientes cambios jurídicos necesarios en los Tratados de la Unión Europea y en los tratados internacionales, con las dificultades políticas que este proceso conlleva.

Como ya se señalaba en la anterior edición del presente informe, los avances en el ámbito de la responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional habían sido escasos y durante 2017 lo han seguido siendo⁸⁹. Continúa el debate en relación con la consolidación de una representación (única) exterior del euro, en el ámbito de la propuesta legislativa de 2015 de la Comisión Europea sobre una representación unificada de la zona del euro en el Fondo Monetario Internacional⁹⁰. Esta, todavía no aprobada, se ha visto superada por la reciente iniciativa de la Comisión Europea sobre la figura de un Ministro Europeo de Economía y Finanzas⁹¹, que asumiría, paulatinamente, las siguientes funciones: la representación (única) exterior del euro (en consecuencia, también en el ámbito del FMI), la presidencia del Eurogrupo, la vicepresidencia de la Comisión Europea y la supervisión del trabajo en un futuro Fondo Monetario Europeo.

Además, la Comisión Europea considera, en definitiva, que el cargo de Ministro Europeo de Economía y Finanzas constituiría un paso institucional importante para lograr que la gobernanza económica de la Unión Europea sea más coherente, más eficaz y más responsable de rendición de cuentas (recuadro 12). No obstante, como se ha indicado anteriormente, en la Cumbre del euro celebrada el 15 de diciembre de 2017 se constató una ausencia de consenso en torno a la creación de dicho cargo, requiriendo mayor tiempo de debate.

RECUADRO 12. FUNCIONES DEL MINISTRO EUROPEO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- Ayudar a promover mejor el interés general de la economía de la Unión y de la Eurozona, tanto a nivel interno como a nivel mundial.
- Contribuir a reforzar más aún la coordinación de las políticas económicas y a garantizar la coherencia entre los diferentes ámbitos políticos, basándose en el trabajo ya realizado por la Comisión Europea junto con los Estados miembros.
- Contribuir a definir y poner en práctica una política presupuestaria adecuada para la Eurozona en su conjunto.
- Coordinar la utilización de los instrumentos presupuestarios de la Unión Europea y de la Eurozona pertinentes y maximizar su impacto en apoyo de las prioridades compartidas.
- Contribuir a racionalizar más el marco de gobernanza de la Unión Europea y a reforzar la dimensión europea de las políticas económicas.

Fuente: Comisión Europea, *Un Ministro Europeo de Economía y Finanzas*, COM (2017) 823 final, 6 de diciembre de 2017.

89 Cabe recordar que en 2015 el ya citado “Informe de los cinco presidentes” propuso una serie de medidas o actuaciones concretas en el ámbito de la responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional que debían ser adoptadas en dos etapas: la primera hasta el 30 de junio de 2017 y la segunda desde entonces hasta 2025. Para un mayor detalle de las medidas concretas, véase Informe CES 2/2017, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe anual*.

90 Comisión Europea, *Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecen medidas encaminadas a la instauración progresiva de una representación unificada de la zona del euro en el Fondo Monetario Internacional*, COM (2015) 603 final, 21 de octubre de 2015. Esta propuesta se enmarca en Comisión Europea, *Itinerario hacia una representación exterior más coherente de la zona del euro en los foros internacionales*, COM (2015) 602 final, 21 de octubre de 2015.

91 Comisión Europea, *Un Ministro Europeo de Economía y Finanzas*, COM (2017) 823 final, 6 de diciembre de 2017.

El documento de reflexión sobre la profundización de la UEM⁹², al que ya se ha hecho referencia, incluía una serie de actuaciones precisamente en el terreno de rendición de cuentas democrática y la gobernanza efectiva para completar la UEM en 2025. En la hoja de ruta para la plena realización de la UEM⁹³, se concretaron más los plazos de cara a la adopción de estas medidas (recuadro 13).

RECUADRO 13. HOJA DE RUTA PARA LA PLENA REALIZACIÓN DE LA UEM EN EL TERRENO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA Y LA GOBERNANZA EFECTIVA

2018

- Fondo Monetario Europeo: debate sobre la propuesta legislativa.
- Ministro Europeo de Economía y Finanzas: debate a nivel político.
- Representación exterior de la Eurozona: debate sobre la propuesta legislativa.
- Diálogo entre las instituciones de la Unión Europea: formalización de las prácticas de diálogo entre el Parlamento Europeo y la Comisión.
- Incorporación del Pacto Presupuestario al derecho de la Unión Europea: debate sobre la propuesta legislativa.

Para mediados de 2019

- Fondo Monetario Europeo: aprobación de la propuesta legislativa.
- Ministro Europeo de Economía y Finanzas: entendimiento común.
- Representación exterior de la Eurozona: aprobación de la propuesta legislativa.
- Incorporación del Pacto Presupuestario al derecho de la Unión Europea: aprobación de la propuesta legislativa.

Posibles pasos adicionales para 2019-2025

- Desempeño pleno del Ministro Europeo de Economía y Finanzas como presidente del Eurogrupo y vicepresidente de la Comisión.
- Plena operatividad del Fondo Monetario Europeo.
- Establecimiento de un Tesoro público para la Eurozona.

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

Cabe destacar, por su parte, que el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2018⁹⁴ establecía, un año más, entre sus prioridades lograr una “Unión de cambio democrático”. Para ello la Comisión Europea, ha planteado algunas actuaciones que debían ser aprobadas o completadas antes de que finalizara 2018. Asimismo, en dicho Programa de Trabajo para 2018 ésta también propuso una serie de iniciativas que debían ponerse en marcha a más tardar en 2025 en aras de lograr “Una Europa más democrática (recuadro 14).

Una Europa más democrática

92 Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la profundización...*, op. cit.

93 Comisión Europea, *Nuevos pasos hacia la plena...*, op. cit.

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

RECUADRO 14. ACTUACIONES/INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DEMOCRÁTICO CONTENIDAS EL PROGRAMA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN EUROPEA PARA 2018

Actuaciones a completar antes de que finalice 2018

- Revisión del Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea⁹⁵.
- Propuesta para mejorar la dimensión europea y la transparencia de las fundaciones y los partidos políticos europeos⁹⁶.
- Concesión al Cuerpo Europeo de la Solidaridad de un firme asentamiento jurídico.
- Pacto sobre el acuerdo interinstitucional para un Registro de Transparencia obligatorio.
- Acuerdo de los colegisladores sobre la propuesta de reforma del Reglamento de comitología.

Iniciativas a poner en marcha a más tardar en 2025

- Utilización de listas transnacionales como medio para lograr que las elecciones europeas sean más europeas y más democráticas.
- Fusión de los cargos de presidente del Consejo Europeo y de la Comisión Europea.
- Creación de un Ministro de Economía y Finanzas Europeo permanente.
- Publicación de una comunicación sobre el refuerzo de la subsidiariedad, la proporcionalidad y la mejora de la legislación en el funcionamiento cotidiano de la Unión Europea.
- Presentación de una iniciativa para reforzar la aplicación del Estado de Derecho en Europa.

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

Ya en 2018, durante el Consejo Europeo informal celebrado el 23 de febrero, y en el marco de la “Agenda de los Dirigentes”, los líderes de la Unión Europea (sin el del Reino Unido) debatieron distintos aspectos institucionales comunitarios, sobre la base de un documento, de la Comisión, en el cual presentaba una serie de medidas que podrían hacer más eficiente la labor de la Unión Europea y mejorar el vínculo entre los dirigentes de las instituciones comunitarias y los ciudadanos de Europa⁹⁷, de cara a reforzar la dimensión europea y la legitimidad democrática del proceso decisorio comunitario, y a solventar el persistente y escaso grado de participación en algunos Estados miembros.

Las medidas prácticas propuestas por la Comisión Europea fueron principalmente las siguientes:

- Continuar con los candidatos cabezas de lista de cara a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019. Así, se hacía un llamamiento a los partidos políticos para que eligieran con mayor antelación sus candidatos cabeza de lista, antes de finales de 2018.

95 Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea*, COM (2017) 482 final, 13 de septiembre de 2017.

96 Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) núm. 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas*, COM (2017) 481 final, 13 de septiembre de 2017. El Consejo va a iniciar conversaciones sobre esta iniciativa con el Parlamento próximamente.

97 Comisión Europea, *Una Europa que cumple: opciones institucionales para hacer más eficaz la labor de la Unión Europea*, COM (2018) 95 final, 13 de febrero de 2018.

- Sobre la composición del Parlamento Europeo en la legislatura de 2019-2024 (“Post-*brexit*”): menor número de escaños y utilización de listas transnacionales como medio para lograr que las elecciones sean más europeas y más democráticas.
- Una Comisión Europea más reducida. Así, antes del nombramiento de la próxima Comisión Europea (Colegio de Comisarios), los dirigentes comunitarios habrán de decidir si mantienen el principio de un Miembro por cada Estado miembro o si reducen su número.
- Fusión de los cargos de presidente del Consejo Europeo y de la Comisión Europea.
- Continuar con los diálogos entre los ciudadanos y los miembros de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, los Gobiernos nacionales, los entes locales y regionales y representantes de la sociedad civil⁹⁸. Asimismo, continuar con los Diálogos con los Ciudadanos sobre el futuro de Europa a nivel nacional.

98 Se han celebrado casi 500 de estos debates interactivos en 160 lugares desde 2012, y la Comisión pretende incrementar su frecuencia hasta las elecciones europeas de mayo de 2019, con el objetivo de alcanzar una cifra de 500 actos más.

CAPÍTULO IV

RETOS PARA LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Como se ha indicado, la gobernanza económica de la Unión Europea se enfrenta en la actualidad a numerosos retos políticos, sociales y económicos. Además de hacer frente a constantes desafíos internos para lograr avanzar en la construcción política e institucional, en el ámbito exterior, la Unión Europea necesita reforzar su papel en la escena internacional y hablar con una sola voz, ya que resulta esencial para definir adecuadamente su estrategia comercial, alcanzar un acuerdo sobre una política de migración y asilo europea de largo plazo y dar una respuesta en el ámbito de la seguridad. Esta actuación unificada también resultará esencial para afrontar la salida del Reino Unido.

Pero además, dentro de la Unión Europea, la construcción europea parece haber retomado en 2017 el objetivo de alcanzar una convergencia real, prestando especial atención a los aspectos sociales. Esta prioridad, junto al resto de las indicadas en el presente informe marcarán la definición del futuro de las finanzas europeas y la del Marco Presupuestario Plurianual 2020-2027.

1. Desafíos actuales para la construcción política e institucional

Desde la aprobación de la anterior edición de este informe, continúan las contradicciones de la arquitectura institucional de la Unión Europea que ya se venían observando, como consecuencia, principalmente, de la insuficiente construcción política e institucional. Dichas limitaciones institucionales de la Unión Europea, ya señaladas en anteriores ediciones, están relacionadas principalmente con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria cuyo reflejo más visible es la dificultad a la que se enfrentan los Estados miembros a la hora de tomar decisiones de forma ágil, conjunta y resolutive para hacer frente a los retos que se les presentan.

Los Estados miembros ostentan, por lo general, un mayor protagonismo que las instituciones europeas en la toma de decisiones comunitarias de relevancia. Cabe recordar que la toma de decisiones se apoya, por una parte, en el método comunitario perfilado en los Tratados y, por otra, en la acción intergubernamental de los distintos Estados miembros. Ello provoca que los Estados miembros tiendan a orientar las decisiones a través del Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, consiguiendo así un protagonismo mayor que el de las instituciones europeas y primando los intereses nacionales en lugar del interés general de la Unión Europea.

Como ya se reflejó en el anterior Informe del CES, las disfunciones institucionales de la Unión, que sobre todo la crisis puso de relieve, han generado, entre otros extremos, una cierta pérdida de legitimidad de las instituciones comunitarias⁹⁹, y la percepción por algunos sectores de un déficit democrático, que pudiera suponer un riesgo para la viabilidad del proyecto europeo en sí mismo y que ha trascendido en la desafección de algunos ciudadanos sobre el funcionamiento actual de la Unión Europea. Se ha llegado incluso a plantear una crisis de “identidad colectiva europea”, o una disminución del atractivo comunitario anterior. Todo ello puede suponer un problema social de calado¹⁰⁰. Además, dichas disfunciones organizativas comunitarias han dificultado, en ocasiones, dar respuestas coordinadas a los desafíos que ha tenido que ir afrontando Europa en los últimos años (crisis del euro o crisis de asilo y refugio).

En definitiva, cabe reiterar que todo ello supone una crisis en la gobernanza de la Unión Europea que, principalmente, dificulta la toma de decisiones conjuntas de relevancia dentro de la misma y que además retroalimenta las ya citadas deficiencias institucionales comunitarias, lo que resulta preocupante en el nuevo marco económico y político internacional/global en el que cabe señalar que la Unión no es percibida, por lo general, como un interlocutor único¹⁰¹.

Contexto sociopolítico en la Unión Europea: los populismos han visto detenido su impulso

Europa sigue atravesando una situación política delicada. Todo un conjunto de acontecimientos ocurridos durante los últimos tiempos (algunos de los cuales, los principales, se han citado con anterioridad) ha puesto de relieve la debilidad

99 Cabe señalar, a este respecto, que se viene observando durante los últimos años una fragmentación institucional en el seno de la Unión Europea que ha provocado, entre otros extremos, que la Comisión Europea pierda peso en favor del Consejo de la Unión Europea, institución comunitaria de naturaleza eminentemente intergubernamental, y del Eurogrupo, órgano informal de carácter intergubernamental no contemplado en los Tratados (sin responsabilidad jurídica y sobre el cual no existe control parlamentario -del Parlamento Europeo- ni de otro tipo). De ahí que, aunque el proyecto europeo cuenta con gran apoyo y la mayoría de los Estados miembros se muestran optimistas respecto al futuro de la Unión Europea, el apoyo ya no es incondicional. La opinión de los ciudadanos europeos respecto a la Unión Europea y sus acciones, recogida en sucesivos Eurobarómetros, sigue siendo favorable (el 66 por 100 de los ciudadanos considera la Unión Europea un lugar de estabilidad, más del 80 por 100 apoyan las cuatro libertades fundamentales y el 70 por 100 están a favor de la moneda común), pero la confianza en la Unión Europea ha disminuido en los últimos años: en torno a un tercio de los ciudadanos confían en la actualidad en la Unión Europea frente a aproximadamente la mitad que lo hacía hace 10 años. Véase Comisión Europea, *Eurobarómetro* núm. 86, otoño 2016 y Comisión Europea, *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*, 2017.

100 Los europeos en la actualidad pueden estar perdiendo en gran medida la confianza y el interés en la Unión y en sus instituciones, incluso en el proyecto europeo en sí mismo, lo que puede ponerle en riesgo. Además, hay que apuntar que la desafección de los ciudadanos europeos hacia la Unión ha despertado recientemente dentro de ella un preocupante sentimiento xenófobo (más intenso tras el *brexit*) alentado por aquellos partidos políticos eurófobos, que a raíz de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 y de los procesos electorales en diferentes Estados miembros han ganado más peso o protagonismo, tanto en la escena política comunitaria, es decir en el Parlamento Europeo, como en la de los distintos Estados miembros.

101 Para un mayor detalle acerca de este ámbito, véase Informe CES 2/2017, *La gobernanza...*, op. cit., capítulo III, apartado 1.

de fondo que atenaza a la Unión Europea como organización supranacional. La profundidad de la crisis y la gravedad de los acontecimientos que posteriormente han tenido lugar han puesto de manifiesto, sobre todo, la insuficiencia de la reforma institucional operada por el Tratado de Lisboa. Durante la crisis se tomaron decisiones comunitarias muy relevantes pero sin profundizar en un nuevo modelo institucional basado en un mejor, más ágil y más democrático proceso de toma de decisiones, en una coordinación más estrecha, intensa y eficaz de las políticas comunitarias y en un suficiente mantenimiento del modelo social europeo¹⁰².

En todo este tiempo se ha constatado también una cierta falta de liderazgo político, económico y social de la Unión, sustituida por la presión de algunos Estados miembros. Ello ha provocado una fragmentación política de la Unión¹⁰³, que además parece cada vez mayor entre y dentro de los Estados miembros, lo que constituye un obstáculo para la construcción europea.

Todo ello está produciendo, como ya se ha apuntado, un alejamiento de las instituciones comunitarias y una falta de identificación de los ciudadanos con el proyecto de integración europea. Así, en la actualidad, los europeos han perdido la confianza y el interés de anteriores épocas en la Unión Europea y en sus instituciones, incluso en el proyecto europeo, como consecuencia, entre otros aspectos, de la controvertida gestión comunitaria en la salida de la última crisis¹⁰⁴. Como consecuencia de ello, se está constatando entre los ciudadanos europeos la búsqueda de respuesta en el ámbito nacional en el que han emergido fuerzas políticas y sociales muy críticas con la construcción europea y xenófobas, que pueden poner en riesgo la estabilidad política y la cohesión social en Europa (los denominados “populismos”)¹⁰⁵.

A este respecto, cabe señalar, como elemento positivo, que de los resultados de los comicios celebrados durante 2017 en varios países de relevancia como Francia, Holanda

102 Con la reciente proclamación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales se pretende dar un impulso a la vertiente social de la Unión Europea.

103 Esta se ha puesto de manifiesto con el surgimiento del denominado “Grupo de Visegrado”. A este respecto, cabe señalar que supone un riesgo para la Unión Europea la deriva autoritaria que experimentaron en 2017 algunos Estados miembros como Hungría o Polonia. En el caso de este último, la Comisión Europea ha decidido activar recientemente el procedimiento del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea que podría acabar privando a Polonia de su derecho al voto en el Consejo (el inicio de este procedimiento supone una decisión sin precedentes en la historia de la Unión Europea). Ello ha sido consecuencia de la reforma que dicho país operó en 2017 en su sistema judicial, la cual ponía en riesgo el Estado de Derecho (*rule of law*).

104 Para un mayor detalle acerca de este ámbito, véase Informe CES 2/2017, *La gobernanza...*, op. cit., capítulo III, apartado 1.

105 Cabe apuntar que los resultados de las últimas elecciones a la Eurocámara, celebradas en mayo de 2014, pusieron de manifiesto que el Parlamento Europeo 2014-2019 está más polarizado que el de la anterior legislatura, ya que los partidos tradicionales proeuropeos han perdido terreno en el arco parlamentario en favor de los eurófobos, que han aumentado su representación en el mismo. Así, un total de quince partidos eurófobos procedentes de trece Estados miembros de la Unión han conseguido entrar en la Eurocámara, donde ocupan alrededor de cien escaños. No obstante, cabe señalar que dichos partidos han ocupado cerca de un 13 por 100 de los 751 escaños del Parlamento Europeo, lo que no supone una gran presencia en el mismo.

o Alemania, se concluye que los populismos antieuropeos en la Unión se han visto, por lo general, frenados (no han llegado al gobierno en esos Estados, pero sí que han aumentado su peso en sus respectivos parlamentos nacionales). No obstante, todavía existe cierta incertidumbre por el nuevo gobierno austriaco, constituido a finales de 2017 y del que forma parte la ultraderecha (de un marcado perfil populista antieuropeo) y por los resultados de las elecciones celebradas en Italia y en Hungría, en la primavera de 2018, que al cierre de este informe ponen de manifiesto un avance de los partidos populistas/antieuropeos en estos países. Así pues, los populismos continúan representando una cierta amenaza para Europa.

Por otro lado, es necesario subrayar que de las elecciones celebradas durante 2017 en Francia y Alemania, han surgido gobiernos proeuropeos y con un alto grado de entendimiento mutuo, lo que hace pensar que el denominado “Eje franco-alemán” pueda haber recuperado, en cierta medida, el vigor y la influencia que ha ostentado tradicionalmente en Europa. Ello contribuiría a que se lleven a cabo las reformas que Europa necesita y, por lo tanto, a que se continúe avanzando en el proceso de construcción europea.

Retos de la Unión Europea para 2018

En 2018, la Unión Europea debe corregir sus deficiencias institucionales y ha de salvarse de la complacencia y de los debates internos. De esta manera, podrá recuperar el apoyo de los ciudadanos.

Además, Europa en 2018 ha de afrontar otros desafíos, tales como: desarrollar su vertiente social, conciliar los intereses de los Estados miembros del este y el oeste, avanzar en la reforma del euro, gestionar eficazmente la crisis de asilo y refugio, pilotar con éxito las negociaciones del *brexít* y potenciar su presencia exterior en un marco geoestratégico complicado (con el resurgimiento de Rusia, el recrudecimiento de los conflictos en Oriente Medio, el giro aislacionista de los Estados Unidos de América, etc.). Todo ello, en un momento en el que existe un amplio debate abierto sobre el futuro de Europa, la economía comunitaria experimenta un crecimiento estable, mejora el empleo en la Unión y los populismos antieuropeos han visto frenado su impulso, entre otros extremos.

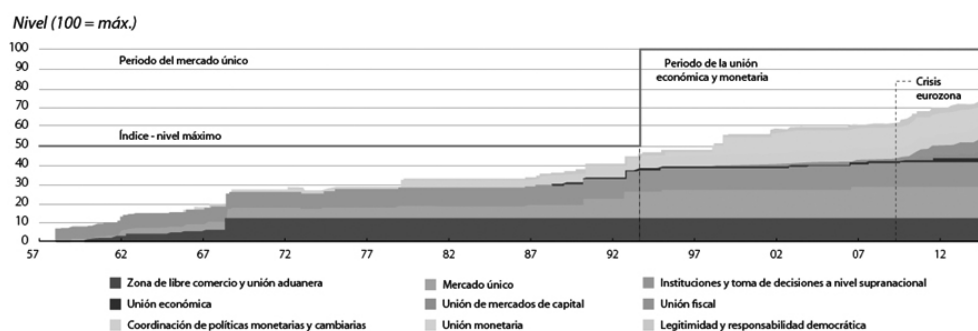
El tiempo que queda por delante hasta la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo, en mayo de 2019, va a ser clave para que la próxima legislatura comunitaria sea la que cambie y vea cambiar a la Unión Europea. Ello ha de pasar necesariamente porque se apueste por un mayor grado de integración, “Más y Mejor Europa”¹⁰⁶, aunque este se lleve a cabo, si es preciso, a distintas velocidades y niveles.

Cabe recordar que la naturaleza de la integración europea cambió después del Tratado de Maastricht que entró en vigor en noviembre de 1993, dando paso a una nueva etapa de

¹⁰⁶ En este orden de cosas, cabe señalar que, como viene apuntando el CES en anteriores informes, continúa vigente la necesidad de impulsar una unión política, democrática y a la vez legítima, que sea algo más que una unión de numerosas normas para supervisar, entre otros extremos, el correcto funcionamiento de los mercados, la moneda y los presupuestos.

la Unión Europea centrada inicialmente en la unión monetaria, pero que desde el principio implicó un cambio de escala en el proceso de integración. Así lo refleja el índice de integración institucional europea (EURII), publicado por el BCE y que registra cada paso clave de la integración europea desde el Tratado de Roma de 1957¹⁰⁷ (gráfico 3). El EURII permite, además, observar el estado actual de las principales cuestiones gracias al marco institucional identificado en el “Informe de los cinco presidentes”, dirigido a proporcionar al euro el grado necesario de “incrustación” por encima del mercado único y garantizar la estabilidad económica y financiera junto con el crecimiento sostenible en el corto plazo.

GRÁFICO 3. ÍNDICE DE INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL EUROPEA (EURII)*



(*) El nivel máximo en el periodo del mercado único (1958-1993) está fijado en 50 y en el periodo de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 100. La distancia al máximo indica el camino que falta para conseguir un “steady state” (estado estable/equilibrado) en el proceso de integración.

Fuente: ECB Occasional Paper Series 160 (february 2015), *The Four Unions “PIE” on the Monetary Union “CHERRY”: a new index of European Institutional Integration*. Tomado de CaixaBank Research, Informe mensual, septiembre de 2017.

La falta de medidas institucionales adecuadas para compensar la introducción del euro y el inicio de la etapa de la UEM fueron algunos de los factores que condujeron, tras el inicio de la crisis en 2008, a la profundización de la misma en la Eurozona a partir de 2010. En respuesta, la reacción de los dirigentes europeos en el periodo 2010-2014 fue significativa, no solo en términos de medidas específicas adoptadas dentro de la gobernanza nacional y europea existente, sino también en la adaptación del propio marco institucional de la Unión Europea para hacer frente a la crisis y garantizar la sostenibilidad a largo plazo del proyecto europeo. El índice mostró así otro ascenso notable durante dicho periodo reciente, avanzando de 62/100 a 74/100. No obstante, cabe señalar que al proceso de integración institucional europea le queda todavía por delante un amplio camino por recorrer.

107 Como revela el EURII, con un aumento de 10 puntos porcentuales, la introducción del euro fue un momento clave en la integración institucional europea. Con anterioridad, también se habían producido ascensos en el índice (por ejemplo, con la finalización en 1968 de la unión aduanera y de libre comercio, que hizo aumentar el índice de 20/100 a 28/100).

2. El papel de la Unión Europea en el mundo

En la Declaración de Roma¹⁰⁸, que hacía hincapié en que la unidad y la solidaridad eran factores determinantes para lograr una Unión Europea más fuerte y resiliente, se apostaba abiertamente por lograr dicha fortaleza en la escena mundial. Se trataría de reforzar el papel de la Unión Europea en la escena internacional, en tanto que se trata del mayor mercado único, la mayor potencia comercial e inversora y el mayor proveedor de ayuda al desarrollo¹⁰⁹. Hablar con una sola voz permitirá superar la fragmentación de poder que Europa presenta en algunos organismos internacionales multilaterales como el G20, el FMI o el Banco Mundial, evitando que los Estados miembros puedan presentar estrategias que no sean coherentes con las comunitarias.

De hecho, son varias las tendencias geopolíticas actuales que, aun constituyendo un riesgo, podrían servir de acicate u oportunidad para que la Unión Europea responda de manera unida. Las más relevantes serían: la salida del Reino Unido y el debilitamiento general del eje Atlántico, sobre todo de las relaciones con Estados Unidos; la difícil relación con Rusia desde el punto de vista político y económico, esencial para las relaciones con otras áreas como los Balcanes, Ucrania o el Cáucaso; el deterioro de la frontera sur de la Unión Europea (MENA); el débil impulso de la Unión por el Mediterráneo; el auge de China como potencia económica y la amenaza terrorista o la proliferación de ciberataques.

En todo caso, se trata de evitar la pérdida de peso específico de la Unión Europea en la esfera internacional, garantizando que los objetivos económicos y políticos globales de la Unión sean coherentes con la política comercial y otras políticas, exteriores e internas, de la Unión Europea. Además, en el actual contexto de la globalización, la Unión Europea debe ser capaz de dar respuesta a la necesidad de gobernar, configurar y gestionar eficazmente este proceso de acuerdo con sus elementos identitarios, el respeto a los derechos de los ciudadanos y empresas en igualdad de condiciones, el fomento de una economía de mercado competitiva y respetuosa con los derechos sociolaborales y medioambientales y orientada a garantizar el bienestar de los individuos, todo ello sobre la base del modelo económico y social europeo y su marco regulatorio.

A este respecto, tal y como apunta la propia Comisión, la política comercial es decisiva, en tanto que contribuye a la elaboración de políticas integradas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por lo que, además de contemplar aspectos económicos en los acuerdos, promueve objetivos sociales y medioambientales.

En paralelo, otras cuestiones como las migraciones y la seguridad y defensa adquieren protagonismo en este escenario y requieren una respuesta unificada por parte de la Unión. Con este planteamiento de partida, y dado el contexto de globalización, se expondrán dentro de este apartado, los principales avances y acuerdos que se han producido a lo largo de 2017 en los ámbitos de política comercial, migraciones y defensa.

108 Declaración de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, *La Declaración de Roma*, 25 de marzo de 2017.

109 Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*. Mayo de 2017.

2.1. POLÍTICA COMERCIAL

El comercio internacional es considerado una de las principales fuentes de crecimiento económico tanto para los países avanzados como para las economías más rezagadas; de ahí que la Unión Europea defienda el establecimiento de un sistema de comercio internacional abierto y justo. La Comisión Europea señala que el comercio mundial es un factor clave para lograr una Unión Europea competitiva y próspera, ya que las exportaciones comunitarias generan directa e indirectamente más de 30 millones de empleos dentro de la Unión.

De hecho, la política comercial común fue una de las primeras políticas estrictamente comunitarias, a favor de la cual los Estados miembros acordaron ceder su soberanía. En el ámbito comercial, la Unión Europea tiene una sola voz y negocia en nombre de los Estados miembros acuerdos tanto bilaterales como multilaterales, defiende los intereses de la Unión Europea ante la existencia de posibles conflictos comerciales internacionales y trata de impulsar los valores europeos a través de esta política.

Así, la Unión Europea tuvo un papel muy activo durante los años de mayor dinamismo en las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC. Sin embargo, esta situación cambió sustancialmente tras el fracaso de la Ronda de Doha de 2001, que frenó los acuerdos multilaterales. A partir de 2008, la crisis económica internacional, provocó, además, la debilidad de los intercambios mundiales y el aumento del proteccionismo, en un contexto de creciente globalización y de reparto desigual de las ganancias del comercio¹¹⁰.

Todo ello ha inducido cambios en la estrategia negociadora comunitaria en el ámbito del comercio a favor, principalmente, de los acuerdos bilaterales de “nueva generación”, que son acuerdos de comercio que, además de las disposiciones tradicionales relativas a la reducción de los derechos de aduana y de los obstáculos no arancelarios que afectan al comercio de mercancías y de servicios, contienen disposiciones en diversas materias vinculadas al comercio, como la protección de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones, la contratación pública, la competencia y el desarrollo sostenible.

En 2009, el Tratado de Lisboa introdujo importantes cambios en la gobernanza de la política comercial europea, de manera que pasa a ser uno de los pilares de la Acción Exterior de la Unión Europea¹¹¹ y se establecen nuevas competencias exclusivas comunitarias, en concreto el comercio de servicios, los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial y las inversiones extranjeras. Además la regla general para la adopción de decisiones por el Consejo pasaría a ser la mayoría cualificada. Se otorgó un nuevo papel al Parlamento Europeo mediante la codecisión, colocándolo en pie de igualdad con el

110 En este contexto, cabe destacar la creación en 2007 del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, que tiene el objetivo de ayudar a los trabajadores afectados por cambios en el contexto de reestructuraciones empresariales y de producción como consecuencia de factores más amplios de carácter global (crisis económica, globalización, digitalización, apertura a nuevos mercados y competidores). Dadas las actuales fricciones en el ámbito comercial, se está planteando ampliar la dotación de este instrumento.

111 Artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Consejo y la mayor parte de las decisiones en el ámbito de la política comercial serían ejecutadas por la Comisión (vía Reglamento de Comitología)¹¹².

En este contexto de los acuerdos de nueva generación deberá enmarcarse el que se alcance con el Reino Unido tras su salida de la Unión Europea y que, probablemente, constituirá el acuerdo comercial más importante de la Unión Europea.

El primero de esos acuerdos de “nueva generación” fue el celebrado con Corea y se viene aplicando, de manera provisional, desde julio de 2011. Desde entonces se han al-

Acuerdos comerciales

canzado acuerdos con varios países o regiones¹¹³, siendo el de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión con los Estados Unidos (conocido por sus siglas en inglés como TTIP) el que mayor interés ha suscitado, puesto que es el principal mercado de exportación de la Unión Europea. Sin embargo, pese a que la Administración Trump y la Comisión Europea declararon en mayo de 2017 su intención de poner en marcha un plan de acción conjunto sobre el comercio, el clima de la negociación sobre el Acuerdo de Asociación fue deteriorándose durante el año y culminó en los primeros meses de 2018 con el anuncio por parte de la Administración estadounidense de imponer aranceles al acero y al aluminio.

No obstante, la Unión Europea sí logró avances con otras áreas y países. Así, tras su firma en octubre de 2016, el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá (conocido por sus siglas en inglés CETA) fue aprobado por la Eurocámara en febrero de 2017 y se empezaría a aplicar de manera provisional a la espera de su ratificación por parte de los parlamentos de los Estados miembros. El CETA constituye el mayor pacto bilateral firmado por la Unión Europea hasta el momento, y supone la supresión de la práctica totalidad de los derechos de importación, abre la posibilidad de que las empresas accedan a los mercados de servicios y de inversión del otro socio y un aumento en la cooperación entre los organismos de normalización de ambos lados. Además, como novedad en este tipo de acuerdos, contempla cláusulas relativas a aspectos laborales.

Asimismo se ha seguido avanzando en las negociaciones con otros países. Se alcanzó un pacto político con Japón sobre un Acuerdo de Asociación Económica, que será el primer acuerdo comercial de la historia que incluya un compromiso con el Acuerdo de París sobre el clima. También se han firmado acuerdos con Vietnam y Singapur. Asimismo, continuaron las negociaciones con México, Chile y Mercosur y se abrieron las destinadas a la celebración de tratados bilaterales de inversión independientes con China y Myanmar/Birmania, y se prevé la apertura de negociaciones con otros países de Asia.

112 El dictamen del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el Acuerdo de Libre Comercio con Singapur (Dictamen 2/15 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de mayo de 2017, con arreglo al artículo 218, apartado 11, del TFUE) aclara algunas dudas sobre el reparto de competencias en materia de acuerdos de comercio e inversión.

113 Acuerdo Comercial Multipartes entre la Unión Europea y Colombia y Perú, el Acuerdo de Asociación con los países de América Central, el Acuerdo Económico y Comercial Global Unión Europea-Canadá (CETA), el Acuerdo de Libre Comercio Unión Europea-Singapur y el Acuerdo de Libre Comercio Unión Europea-Vietnam.

Los acuerdos alcanzados se enmarcan –y responden en sus términos– a las estrategias planteadas por la Comisión Europea para el desarrollo del comercio y de la inversión internacionales. La Estrategia más

*Desarrollo de la Estrategia
“Comercio para todos”*

reciente es la denominada “Comercio para todos: hacia una política de comercio e inversión más responsable” presentada en octubre de 2015. En ella, se retoman las prioridades comunitarias recogidas, cinco años antes, en la Comunicación “Comercio, crecimiento y asuntos mundiales” que convirtió al comercio internacional en uno de los pilares de la Estrategia Europa 2020.

La Estrategia “Comercio para todos” plantea tres principios fundamentales sobre los que debe pivotar la política comercial de la Unión Europea. En primer lugar, la eficacia, en el sentido de asegurar que el comercio genere eficazmente nuevas oportunidades económicas, prestando especial atención a las pymes, los consumidores y los trabajadores europeos. En segundo lugar, la transparencia, permitiendo un mayor control público de las negociaciones a través de la publicación de textos clave –como parece haberse hecho con las negociaciones con Canadá–. En tercer y último lugar, la salvaguarda de los valores de la Unión Europea, de su modelo social y de su reglamentación, promoviendo con ello el desarrollo sostenible, la defensa de los derechos humanos, el comercio justo y ético y la lucha contra la corrupción.

En septiembre 2017, junto a una primera evaluación de la Estrategia “Comercio para todos”¹¹⁴, la Comisión presentó su comunicación “Una política comercial equilibrada y progresista para encauzar la globalización”¹¹⁵ en la que propone las siguientes iniciativas:

1. Una propuesta de Reglamento por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea¹¹⁶, con el objetivo de garantizar que la inversión extranjera contribuya al crecimiento comunitario, siempre desde la protección de los intereses esenciales de la Unión Europea¹¹⁷. La propuesta legislativa va acompañada de una Comunicación de la Comisión que expone en detalle la necesidad estratégica de tal control¹¹⁸. La propuesta recordaba, además, que se está trabajando para conseguir la modernización general propuesta de los instrumentos de defensa comercial y una nueva metodología de cálculo *antidumping*.

114 Comisión Europea, *Informe sobre la aplicación de la estrategia de política comercial Comercio para todos*, COM (2017) 491 final. En él se documentan los logros concretos y los avances en los dos años transcurridos desde la adopción de la estrategia y extrae conclusiones con el objetivo de orientar la política comercial de la Unión Europea.

115 COM (2017) 492 final

116 COM (2017) 487 final.

117 Según se expone en la propuesta de Reglamento, “la Comisión prosigue las negociaciones en curso en materia de inversión, con Japón, China, Myanmar y otros socios, para mejorar la posición de los inversores de la Unión Europea en el extranjero, al tiempo que se promueve el desarrollo sostenible y se protege el derecho de los gobiernos a establecer las normas oportunas”.

118 COM (2017) 494 final.

2. Recomendaciones para abrir negociaciones de acuerdos comerciales con Australia y Nueva Zelanda.
3. Recomendación para abrir negociaciones multilaterales destinadas a establecer un tribunal multilateral para la solución de diferencias en materia de inversiones¹¹⁹.
4. La Comisión también ha decidido publicar sus recomendaciones sobre las directrices de negociación de acuerdos comerciales que se transmitirán a los Parlamentos nacionales y se harán públicas, para generar un debate amplio e inclusivo sobre cada acuerdo concreto.
5. Creación de un grupo de asesoramiento sobre los acuerdos comerciales de la Unión Europea –constituido en diciembre de 2017–, insistiendo en una elaboración de políticas comerciales que sea transparente e inclusiva. En febrero de 2018, tuvo lugar la primera reunión de este grupo consultivo, formado por organizaciones europeas sociales y económicas, y que trata de ofrecer diálogo, opinión directa y asesoramiento de diferentes sectores sobre las negociaciones comerciales.

2.2. MIGRACIONES, REFUGIADOS Y POLÍTICA DE ASILO

A medida que Europa ha ido dejando atrás la etapa de mera gestión de la crisis migratoria y de la situación de los refugiados, especialmente dramática en 2015 cuando se registró la cifra más alta de solicitantes de asilo en la Unión Europea, tal y como se dio cuenta en el informe anterior, resulta cada vez más necesario alcanzar un acuerdo sobre una política de migración y asilo europea estable y con visión de futuro a largo plazo. Desde el año 2015, la Unión Europea ha incrementado en casi un 75 por 100 los fondos disponibles en el marco del Fondo de Asilo, Migración y Seguridad Interior y los destinados a las agencias de la Unión Europea encargadas de esta materia. Durante los tres últimos años, la Unión Europea ha ido desarrollando un nuevo enfoque de la gestión de la migración prestando apoyo a los Estados miembros más expuestos, consolidando la protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea y reforzando la cooperación con los países socios.

Si bien este trabajo coordinado ha permitido estabilizar una situación extremadamente volátil, cayendo en 2017 el número de llegadas irregulares a la Unión Europea en un 63 por 100, la tendencia para los próximos años apunta a que la migración seguirá siendo un reto para la política europea. Este descenso general observado este año, aunque en España haya ocurrido el caso contrario triplicando el número de migrantes procedentes del norte de África, se ha debido, principalmente, al menor número de llegadas a las islas griegas y a Italia.

Para la Unión Europea, la caída general del número de migrantes en 2017 se basa, especialmente, en dos acontecimientos: las consecuencias del acuerdo Unión Europea–Turquía, tal y como relataba el informe anterior, y los acuerdos del bloque comunitario

119 COM (2017) 493 final. Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones sobre un Convenio relativo al establecimiento de un tribunal multilateral para la solución de diferencias en materia de inversiones.

con las autoridades libias. Fruto de esos acuerdos, la Comisión, a finales de 2017, dio luz verde a un programa de 29,6 millones de euros bajo el paraguas del Fondo Fiduciario para África. Instrumento destinado a aumentar los esfuerzos en la lucha contra los traficantes de personas, acelerar los retornos voluntarios desde Libia, y equipar a los países de tránsito, y que cuenta con 2.700 millones de euros¹²⁰.

De cara al futuro, conviene hacer una reflexión sobre la manera de asegurar la financiación de la dimensión exterior de la migración y la rápida movilización de recursos para abordar las causas profundas de la migración y garantizar la protección de los refugiados y los migrantes. En este contexto, el próximo Marco Financiero Plurianual (el presupuesto septenal de la Unión Europea) debe reflejar la experiencia de los últimos tres años y prever instrumentos flexibles para responder a futuros retos migratorios.

Asimismo, cabe destacar que, a lo largo de 2017, la Comisión Europea ha instado a los Estados miembros a cumplir los objetivos fijados en materia migratoria, entre los que se encuentran la ansiada reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el reasentamiento de 50.000 personas procedentes de África y Oriente Próximo, que debe producirse entre octubre de 2017 y mayo de 2019. Considerando la lentitud en los avances sobre las propuestas de la Comisión destinadas a la reforma del Sistema de Dublín, es necesario desbloquear el debate en torno a un enfoque más eficaz y más justo para encontrar un equilibrio entre solidaridad y responsabilidad. Debate especialmente enquistado debido a que algunos Estados miembros mostraron su desacuerdo con el sistema de cuotas para la reubicación de refugiados¹²¹, llegando a que, tras varias advertencias, a finales de año, la Comisión Europea decidiera llevar a República Checa, Polonia y Hungría al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) por incumplir los compromisos de reubicación. Austria tampoco ha reubicado aún pero ha presentado varios compromisos para cumplir en 2018.

Cabe recordar que estos acuerdos proceden del compromiso, aprobado en 2015, de redistribuir a las miles de personas que estaban llegando a Grecia, Italia y Hungría en la denominada, crisis de refugiados. A través de un sistema de cuotas establecido por Bruselas, cada país aceptaba la acogida de una cifra específica de refugiados hasta trasladar a un total de 160.000 en dos fases.

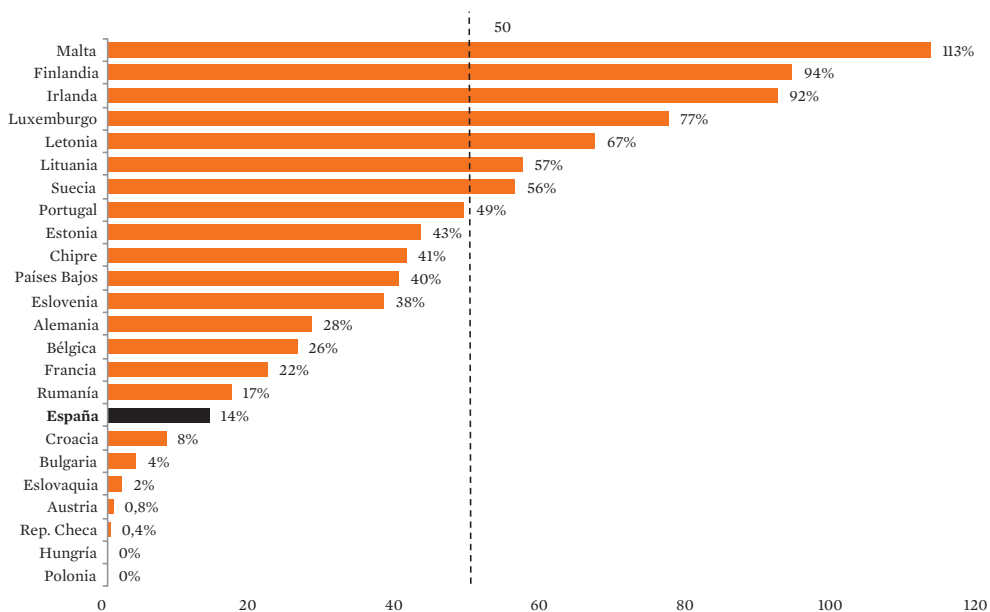
Expirado el plazo, solo han sido trasladados 29.144 solicitantes de asilo, un 18 por 100 de las personas acordadas, lo que evidencia el fracaso del único compromiso verdaderamente vinculante alcanzado por la Unión Europea para asumir la acogida de las miles de refugiados.

Tan solo Malta ha cumplido la totalidad de su compromiso, junto con Letonia y Noruega que lo han alcanzado casi en su totalidad. Finlandia se ha quedado cerca, con un 92 por 100 de personas reubicadas respecto a la cuota establecida en la primera etapa del

120 La Comisión creó en 2013 estos fondos como un instrumento financiero destinado a la acción exterior en contextos de emergencia, post emergencia o temáticos.

121 Véase el Informe CES 2/2017, *La gobernanza económica de la Unión Europea*.

GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE REFUGIADOS ACOGIDOS POR CADA PAÍS SOBRE LAS PLAZAS COMPROMETIDAS EN LOS ACUERDOS DE REUBICACIÓN



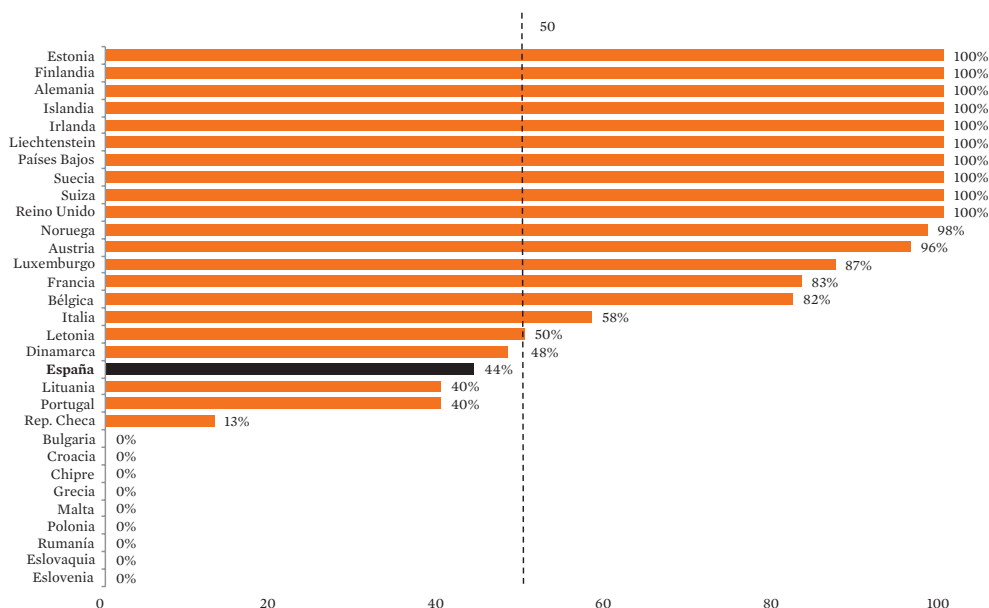
Fuente: Comisión Europea.

proceso de reubicación, y Lituania y Luxemburgo, se prevé que cumplan el 80 por 100 de sus compromisos a mediados de año. Suecia, que inició la reubicación en junio se prevé que cumplirá el 60 por 100 (gráfico 4).

Además, de forma paralela, los Estados miembros mantenían el compromiso de reasentar a 22.504 personas desde los países extracomunitarios que más refugiados acogen, como Jordania, Líbano o Turquía. En este caso se trataba de un compromiso político, pero no vinculante. Aunque tampoco se ha cumplido completamente este compromiso, los resultados son algo más alentadores: 17.305 personas ya están en Europa a través de este compromiso político (gráfico 5).

A la vista de la disparidad de posiciones, y considerando que el Consejo Europeo ha asumido el fin del sistema de cuotas de refugiados de la Comisión, una vía para seguir avanzando en la reforma de Dublín podría ser la adopción de un enfoque en el que el componente de reubicación obligatoria se aplicara solo a las situaciones de crisis graves, mientras que en situaciones menos problemáticas, la reubicación se basaría en compromisos voluntarios de los Estados miembros. Esta decisión sobre el futuro de la política migratoria no se producirá hasta junio de 2018, fecha en la que se debería llegar a un acuerdo para perfilar el plan de acción para las políticas europeas del futuro.

GRÁFICO 5. PORCENTAJE DE REFUGIADOS ACOGIDOS POR CADA PAÍS SOBRE LAS PLAZAS COMPROMETIDAS EN LOS ACUERDOS DE REASENTAMIENTO DE FUERA DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: Comisión Europea.

2.3. SEGURIDAD Y DEFENSA

En el marco de la construcción política e institucional, el anterior informe de gobernanza destacaba la necesidad de reforzar la posición de la Unión Europea en el ámbito exterior, considerando la importancia del papel que puede desempeñar en la respuesta global a los desafíos derivados del incierto contexto internacional.

En 2016, los distintos gobiernos nacionales intensificaron su respuesta ante las amenazas para la seguridad de los ciudadanos, incrementando, en consecuencia, los presupuestos de defensa. Al mismo tiempo, los líderes de la Unión Europea se comprometieron a reforzar la seguridad y defensa europea de forma conjunta, por ello, a finales de año la Comisión presentó su Plan de Acción Europeo de Defensa, con el objetivo principal de fomentar el desarrollo de capacidades y el apoyo a la industria europea de defensa¹²².

En marzo de 2017, la Comisión Europea, al presentar el Libro Blanco sobre el futuro de Europa¹²³, lo acompañó de una serie de documentos de reflexión sobre cuestiones clave para el futuro de la Unión Europea de los veintisiete, incluyendo un documento sobre las grandes tendencias y retos que conforman el presente y futuro de la seguridad y defensa de la Unión Europea. La Comisión considera que, en comparación con el gasto realizado,

122 Comisión Europea, *Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa*, COM (2016) 950 final, 30 de noviembre de 2016.

123 COM (2017) 2025 de 1 de marzo de 2017.

las capacidades de defensa producidas son limitadas y con diferencias evidentes en las contribuciones de los distintos Estados miembros a la defensa europea. Los Estados son demasiado pequeños para actuar de forma individual frente las grandes amenazas, y la tensión entre las restricciones presupuestarias y las prioridades políticas públicas siguen marcando la economía política de numerosos Estados miembros.

En efecto, los mercados de defensa están actualmente muy fragmentados, lo que genera ineficiencias en materia de interoperabilidad y, al menos, 30.000 millones de euros de costes de oportunidad¹²⁴.

En cambio, los beneficios potenciales de la colaboración entre los Estados miembros son enormes: la industria europea de defensa genera un retorno de unos 100.000 millones de euros y 1,4 millones de empleos cualificados directa o indirectamente en Europa. Se estima que la falta de cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la defensa costará anualmente entre 25.000 y 100.000 millones de euros, sin embargo, realizar adquisiciones comunes podría suponer el ahorro de hasta un 30 por 100 de los gastos anuales en defensa para los Estados miembros¹²⁵.

Por tanto, si Europa quiere competir en el mundo, tiene que poner en común e integrar mejor sus capacidades industriales y tecnológicas. Por ello, el Plan de Acción que presentó la Comisión incidía, especialmente, en una serie de medidas para lograr un gasto más eficiente en capacidades conjuntas, fomentando una base industrial más competitiva e innovadora.

Para lograr estos objetivos, se puso en marcha un Fondo Europeo de Defensa que ha empezado a dar los primeros resultados a través de la acción preparatoria en sus dos vertientes: la de investigación y desarrollo, y la del desarrollo de capacidades en materia de defensa.

El impulso al Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa añadirá 500 millones de euros hasta 2020, con potencial para movilizar inversiones totales cercanas a los 2.500 millones de euros a partir de 2019¹²⁶. Asimismo, para asegurar las inversiones en la cadena de suministro a las pequeñas y medianas empresas, el Plan de Acción ofrece el acceso a préstamos o avales del Banco Europeo de Inversiones, y cofinanciación mediante fondos europeos.

Otro de los aspectos que están influyendo y transformando el ámbito de la seguridad y defensa europea, es el cambio tecnológico. La accesibilidad a estas tecnologías hace posible el rápido aumento de amenazas no convencionales, transnacionales y asimétricas, de hecho la ciberdelincuencia y el uso de la red con fines terroristas se han convertido en una nueva frontera de la guerra del siglo XXI.

124 Comisión Europea. *Documento de reflexión sobre el Futuro de la Defensa Europea*, COM (2017) 315 final, 7 de junio de 2017.

125 Comisión Europea, *Fondo Europeo de Defensa, 5500 millones anuales para impulsar las capacidades militares europeas*, de 26 de diciembre de 2017.

126 COM (2016) 950, y COM (2017) 295.

Por todo ello, las instituciones europeas están relanzando iniciativas e instrumentos encajados en materia de política exterior, seguridad y defensa, trabajando a lo largo de 2017 en el avance hacia la defensa europea común, culminando en el mes de diciembre con el visto bueno definitivo a un proyecto de cooperación estructurada en el ámbito militar, la conocida como PESCO (siglas en inglés de la cooperación estructurada permanente), que se ha materializado en una primera remesa de medidas, incluyendo varias para mejorar la ciberdefensa. Este proyecto abarca a casi todos los Estados de la Unión (a excepción de Dinamarca y Malta).

El objetivo es desarrollar una defensa activa, incluyendo la creación de una plataforma para compartir información sobre amenazas cibernéticas, así como crear equipos de respuesta rápida a las ciberamenazas.

Los países participantes de este nuevo paso en la defensa dentro de la Unión Europea se comprometen a aumentar regularmente sus presupuestos militares (aunque no específica ningún porcentaje); a elevar el gasto en inversiones reales en defensa hasta el 20 por 100 del total del Presupuesto de Defensa; participar en más proyectos colaborativos con otros países; aumentar hasta el 2 por 100 del Presupuesto de Defensa en líneas de investigación e innovación; y establecer la revisión periódica de estos objetivos.

3. Hacia una convergencia real

La consolidación de la recuperación económica de la Unión Europea no ha resuelto las debilidades en los mercados de trabajo de muchos Estados miembros y no está alcanzando en la misma medida a todos los sectores de la sociedad. De ahí que la Comisión Europea subraye la necesidad de asumir nuevamente el reto de la convergencia real como propio del proceso de integración comunitaria, entendida, esta convergencia económica y social, como el avance generalizado hacia un alto nivel de vida, con un nivel de renta comparable, clave para lograr la cohesión económica y social, además de un crecimiento equilibrado, la estabilidad de precios y el pleno empleo¹²⁷.

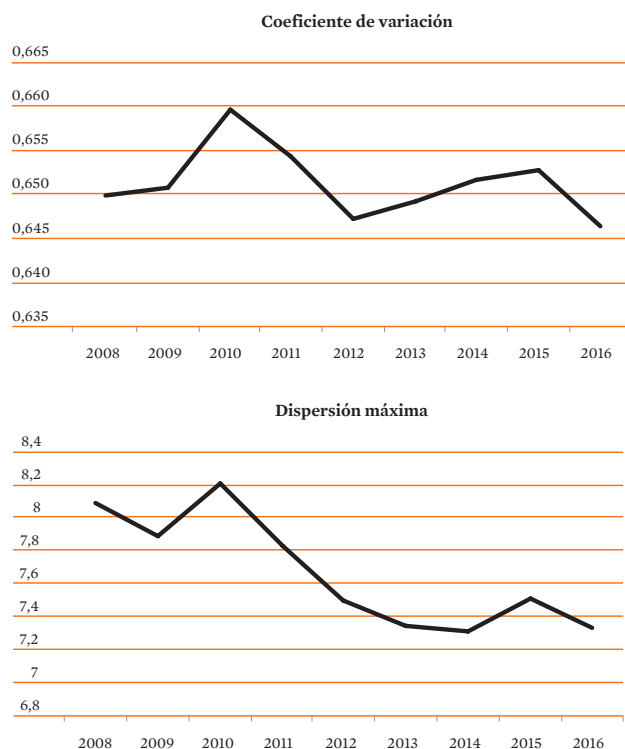
Desde su origen, la integración europea buscaba una convergencia hacia un nivel de vida más elevado para todos los europeos, considerando que una manera de alcanzarla era la profundización del mercado interior contando con el apoyo de los fondos europeos. De hecho, integración económica y convergencia son dos dinámicas que se retroalimentan positivamente. De un lado, el mercado único y sus cuatro libertades, junto a otro conjunto de políticas, se consideran un marco común fundamental para avanzar en la convergencia de la Unión Europea. De otro lado, la Comisión Europea subraya que una mayor convergencia real en Europa permite que las sociedades ganen en cohesión y sean más estables; y

127 Así define la Comisión Europea la convergencia real en su *Documento de reflexión sobre la Profundización de la UEM* y la distingue de la convergencia nominal, que supone el cumplimiento de objetivos nominales para pertenecer a la zona euro, y de la convergencia cíclica, aproximación de las fases del ciclo de los distintos Estados miembros que facilitaría el desarrollo de la política monetaria y la coordinación del resto de políticas económicas.

recuerda que cuando la convergencia en los resultados económicos se acompaña, además, de convergencia en las condiciones sociales, el apoyo al mercado único sale fortalecido.

Desde 1999 hasta el inicio de la crisis se produjo un avance en la convergencia en términos de PIB per cápita dentro de la Unión Europea, principalmente como resultado del elevado crecimiento experimentado por los nuevos Estados miembros del Este y por el fuerte crecimiento de algunos de los Estados miembros más rezagados de Europa del Sur. Sin embargo, desde 2008, el proceso de convergencia se ha ralentizado e incluso ha llegado a retroceder en determinados ejercicios. Algunos de los países que requerían avanzar en términos de convergencia han sufrido diferencialmente más las consecuencias de la crisis económica; además, los países con mejores resultados han logrado un mayor crecimiento de sus economías durante esos mismos años¹²⁸.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LA DISPERSIÓN DEL PIB PER CÁPITA EN LA UNIÓN EUROPEA, 2008-2016



(1) Coeficiente de variación: relaciona la desviación estándar del PIBpc con sus medias correspondientes, de manera que un valor próximo a cero estará reflejando poca dispersión y si está cercano a 1 supondrá mayor desigualdad. Su descenso indica mejora en la convergencia. (2) Dispersión máxima: promedio PIBpc tres EEMM con mayor PIBpc entre el Promedio de los tres más bajos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

128 Díaz del Hoyo, J. L., et al., *Real convergence in the euro area: a long-term perspective*, ECB Occasional Paper Series n.º 203, diciembre de 2017.

De 2008 a 2016, el comportamiento general de la convergencia en la Unión Europea –aproximada por la evolución del coeficiente de variación del PIB per cápita (PIBpc) para el conjunto de Estados miembros¹²⁹– mostró una leve mejora (gráfico 6). Sin embargo, ese proceso de convergencia no fue continuado, alternando periodos de divergencia y convergencia, debido al diferente impacto de la crisis y el distinto ritmo de recuperación de los países de la Unión Europea. No obstante, la diferencia entre los tres Estados miembros con mayor PIBpc y los de menor PIBpc (dispersión máxima) se redujo en esos años. De modo que en 2008 el PIBpc de los países más avanzados era 8 veces superior a la de los más atrasados mientras que en 2016 era 7,33 veces superior.

En la fase de recuperación parece que se está produciendo una mayor convergencia económica, sobre todo en los últimos dos ejercicios, sin embargo, la participación de los diferentes Estados miembros a la misma está siendo muy dispar no pudiendo, en consecuencia, calificarla como convergencia al alza¹³⁰, que es la que resulta de los avances de los países más rezagados. Contrastando la trayectoria del PIBpc y la posición relativa de cada uno de los países respecto a la media de la Unión Europea en 2012 y 2016, se observa que aunque todos los Estados miembros mejoraron sus tasas de crecimiento del PIBpc en 2016, algunos superaron y se alejaron de la media comunitaria como es el caso de Irlanda, y otros como Grecia, Chipre, Italia o Finlandia se situaron por debajo, y más lejos que en 2012, de la media de la Unión Europea (gráfico 7); todo ello pone de manifiesto que la convergencia económica todavía representa un importante reto para Europa.

Los avances tampoco han tenido la misma repercusión en los diferentes sectores de la sociedad, revelando las debilidades a las que se enfrentan los Estados miembros a la hora de lograr una mayor convergencia económica y social. Además, cabe subrayar que los promedios nacionales de PIBpc enmascaran la falta de convergencia que existe entre territorios o regiones, donde las disparidades resultan más evidentes. Por tanto, la convergencia regional debe seguir constituyendo una prioridad para lograr una mayor y más profunda integración europea para lo cual se necesitan mantener los esfuerzos de la política de cohesión.

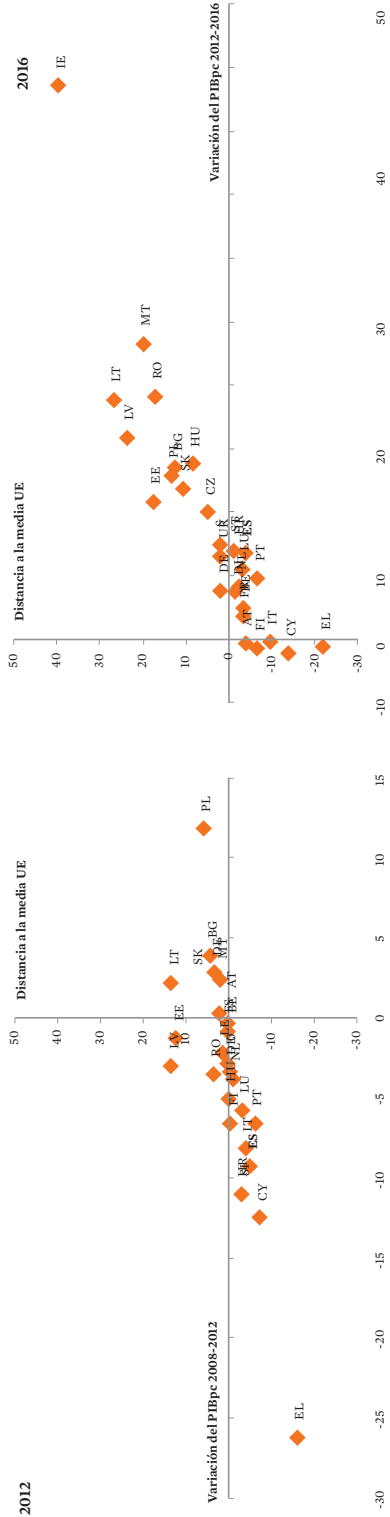
La evolución de la dispersión del PIBpc entre Estados miembros se corresponde con la seguida por las magnitudes: la productividad del trabajo, la tasa de empleo (que se descompone a su vez entre la tasa de ocupación y la tasa de actividad) y el factor demográfico (que relaciona población en edad de trabajar con la población total)¹³¹. Dejando a un lado el factor demográfico, dado su carácter exógeno, el logro de una mayor convergencia

129 La evolución en el tiempo de la dispersión permitirá conocer si ha habido convergencia en el periodo o si, por el contrario, han aumentado las desigualdades a nivel comunitario.

130 El análisis agregado de la convergencia no permite identificar si el proceso de convergencia fue al alza o a la baja, es decir si se ha producido por una mejora del PIBpc de los países en peor situación inicial, lo que se denomina convergencia-b, o por un deterioro de los países que con mayor PIBpc.

131
$$PIBpc = \frac{PIB\text{ real}}{ocupados} \times \frac{ocupados}{activos} \times \frac{activos}{población\text{ en edad de trabajar}} \times \frac{población\text{ en edad de trabajar}}{población\text{ total}}$$

GRÁFICO 7. VARIACIÓN DEL PIB PER CÁPITA Y LA DISTANCIA A LA MEDIA UE, 2012 Y 2016
(Puntos porcentuales, números índice [2010=100])



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

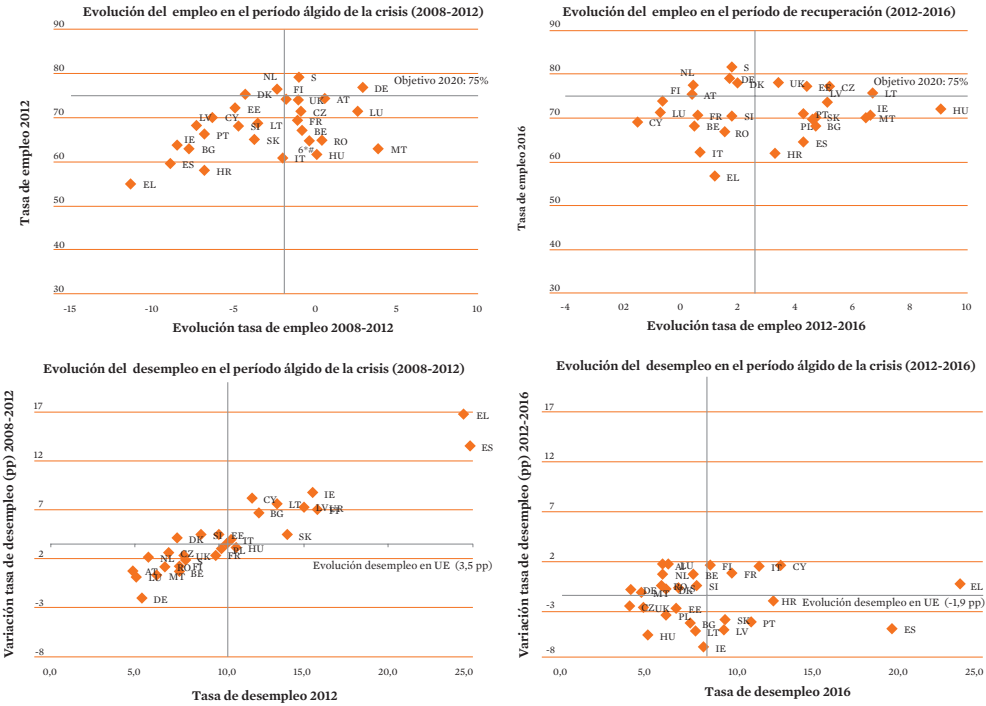
económica en el largo plazo depende, por un lado, del crecimiento de la productividad, principalmente a través de mayores niveles de inversión, de una mayor eficiencia en el uso de los factores de producción, la aplicación de nuevas tecnologías o mejoras en los procesos productivos y en su organización; pero además, un mayor nivel educativo y una mayor cualificación de la mano de obra redundan igualmente en avances de productividad. Asimismo, depende de las perspectivas en los distintos mercados de trabajo; de hecho, el deterioro de los mercados laborales en los países más afectados por la crisis explican en gran medida su dificultad para converger desde 2008¹³².

No en vano, en el periodo de crisis más intensa (2008-2012) hubo Estados miembros que registraron aumentos de la tasa de desempleo superiores a 15 puntos porcentuales (como Grecia o España), frente a un incremento medio en la región de 3,5 puntos porcentuales. El fuerte empeoramiento de estos países contrastaba con la evolución del desempleo en otros en los que el aumento fue mucho menor e incluso negativo, como Alemania (-1,3 puntos porcentuales). Este comportamiento tan desigual también se registró en términos de empleo en el mismo periodo, con países cuyas tasas descendieron más de 10 puntos porcentuales, mientras que en otros llegó a aumentar incluso a pesar de la crisis (hasta 2,9 puntos porcentuales en Dinamarca). De esta manera, algunos países, los menos eso sí, habían alcanzado ya entonces el objetivo de empleo fijado por la Comisión en el 75 por 100 para el año 2020, mientras que la mayoría no, si bien las distancias respecto a dicho objetivo era muy diferentes (gráfico 8).

En el contexto más reciente de recuperación moderada, la divergencia entre los mercados de trabajo de los distintos Estados miembros se está reduciendo. Puede decirse que las tasas de desempleo están convergiendo progresivamente hacia la media, en buena medida por el descenso registrado en algunos de ellos, en especial de los que partían de tasas de desempleo más elevadas. También las tasas de empleo presentan una evolución más convergente en este periodo debido a un crecimiento generalizado del empleo en la mayor parte de los Estados miembros, habiéndose logrado así que la tasa de empleo de la región haya superado ya la de 2008 y que un número mayor de países hayan alcanzado el 75 por 100 de tasa de empleo y que otros estén más próximos a conseguirlo. Con todo, esta ligera tendencia convergente de los mercados de trabajo sigue estando ralentizada por la todavía insuficiente recuperación de los niveles de empleo de muchos Estados miembros (gráfico 8).

132 Díaz del Hoyo, J. L., et al., *Real convergence in the euro area: a long-term perspective*, ECB Occasional Paper Series n.º 203, diciembre de 2017.

GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y EL DESEMPLEO EN LA UE-28



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Se ha de tener en cuenta, además, que el análisis de los indicadores agregados de empleo y desempleo en el contexto de la recuperación no refleja las diferencias aún existentes en otros ámbitos relacionados con las el acceso al empleo o las condiciones del mismo, como se desprende del cuadro de indicadores sociales (*Socialscoreboard*) que acompaña al Pilar Europeo de los Derechos Sociales. En este sentido, la Comisión Europea muestra su preocupación por las tasas de desempleo juvenil que, si bien han descendido en promedio en la región, siguen siendo muy elevadas en algunos Estados miembros, al igual que el desempleo de larga duración. También es motivo de preocupación para la Comisión la segmentación de los mercados de trabajo y el aumento registrado en los niveles de pobreza entre la población ocupada. Estos aspectos, como señala la Comisión, ponen de manifiesto la necesidad de seguir avanzado hacia unos mercados de trabajo más inclusivos y que fomenten una mayor calidad del empleo¹³³ (cuadro 1).

133 Comisión Europea, *Informe Conjunto de Empleo*, 2016, SOC 702; y *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*, abril de 2017.

CUADRO 1. MERCADOS DE TRABAJO DINÁMICOS Y CONDICIONES DE TRABAJO JUSTAS⁽¹⁾

Ámbito	Indicador	Unidad	UE-28			Zona euro-19		
			2010	2016	Diferencia	2010	2016	Diferencia
1. Estructura de la población activa	Tasa de empleo	%	68,6	71,1	↑	68,4	70,0	↑
	Tasa de desempleo	%	9,6	8,6	↓	10,2	10,0	↓
	Tasa de actividad	%	71,0	73,0	↑	71,3	72,9	↑
	Tasa de desempleo juvenil	%	21,4	18,7	↓	21,5	20,9	↓
	Proporción de desempleo de larga duración	%	3,8	4,0	↑	4,3	5,0	↑
2. Dinámica del mercado de trabajo	Medidas de activación - Participantes en políticas de mercado del trabajo por cada cien personas que desean trabajar (total)	%	-	-	-	-	-	-
	Empleo en el puesto actual por duración (de 0 a 11 meses)	%	12,0	13,0	↑	12,1	13,0	↑
	Empleo en el puesto actual por duración (de 12 a 23 meses)	%	8,3	8,9	↑	7,9	8,2	↑
	Empleo en el puesto actual por duración (de 24 a 59 meses)	%	18,0	15,5	↓	16,7	14,1	↓
	Empleo en el puesto actual por duración (60 meses o más)	%	60,8	61,6	↑	62,2	63,5	↑
	Porcentajes de transición de contratos temporales a contratos indefinidos (media de tres años)	%	25,6	-	-	24,0	-	-
	Renta bruta disponible ajustada de los hogares en términos reales (EPA per cápita: índice 2008=100)	index	100,5	103,3	↑	98,5	100,7	↑
3. Ingresos, incluidos los relacionados con el empleo	Remuneración de los asalariados por hora trabajada	EUR	20,5	22,8	↑	23,7	26,5	↑
	Tasa de riesgo de pobreza de la población ocupada	%	8,3	9,6	↑	8,0	9,5	↑

(1) Se resaltan con fondo naranja los indicadores en los que ha habido un deterioro en el periodo analizado.

Fuente: Comisión Europea; *Pilar Europeo de los Derechos Sociales, Cuadro de Indicadores Sociales*.

Más allá de los mercados de trabajo, la convergencia real está sujeta también a los avances que se realicen para reducir las consecuencias sociales de la última crisis. A este respecto, y si bien la Unión Europea se encuentra entre las regiones del mundo con menores niveles de desigualdad, lo cierto es que en el periodo de la crisis se han registrado incrementos en los principales indicadores referidos a los niveles de pobreza y desigualdad social (cuadro 2), si bien con diferencias entre los Estados miembros, en consonancia con los distintos sistemas de protección social existentes, habiendo dado lugar a divergencias importantes entre ellos.

CUADRO 2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO⁽¹⁾

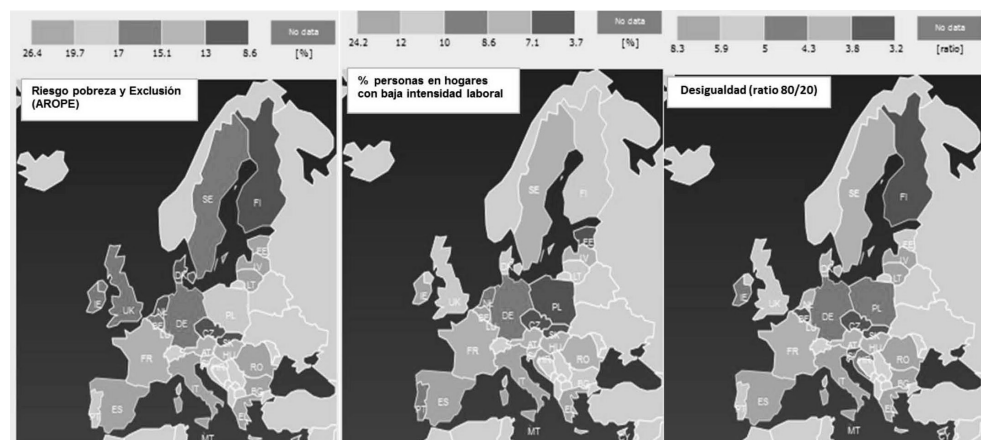
Ámbito	Indicador	Unidad	UE-28			Zona euro-19		
			2010	2016	Diferencia	2010	2016	Diferencia
1. Educación, competencias y aprendizaje permanente	Jóvenes que abandonan prematuramente la educación y la formación	%	13,9	10,7	↓	15,4	11,1	↓
	Participación de los adultos en actividades educativas	%	9,3	10,8	↑	8	11,2	↑
	Bajo rendimiento escolar	%	-	-	-	-	-	-
	Titulación en educación terciaria, grupo de edad de 30 a 34 años	%	33,8	39,1	↑	33,7	37,6	↑
2. Igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo	Diferencias entre hombres y mujeres en materia de empleo	%	13,0	11,6	↓	13,2	11,2	↓
	Diferencias entre hombres y mujeres en materia de trabajo a tiempo parcial	%	23,7	23,2	↓	27,0	26,8	↓
	Brecha salarial entre hombres y mujeres no ajustada	%	16,4	-	-	17,0	-	-
3. Desigualdad y movilidad ascendente	Desigualdad de renta	%	4,9	5,2	↑	4,9	5,2	↑
	Variaciones en los resultados explicadas por la situación socioeconómica de los estudiantes	%	-	-	-	-	-	-
4. Condiciones de vida y pobreza	Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE)	%	23,7	23,5	↓	22,0	23,1	↑
	Tasa de riesgo de pobreza (AROP)	%	16,5	17,3	↑	16,3	17,4	↑
	Tasa de privación material grave	%	8,4	7,5	↓	6,1	6,6	↑
	Personas que viven en hogares con muy baja intensidad laboral	%	10,3	10,5	↑	10,4	11,1	↑
	Privación en la vivienda grave (porcentaje de propietarios, con hipotecas o préstamos)	%	1,7	1,6	↓	1,4	1,6	↑
	Privación en la vivienda grave (porcentaje de inquilinos, con alquileres a precios de mercado)	%	6,8	6,4	↓	6,7	6,1	↓
5. Jóvenes	Jóvenes que no trabajan ni siguen estudios o formación, grupo de edad de 15 a 24 años	%	12,8	11,6	↓	12,8	11,7	↓

(1) Se resaltan con fondo naranja los indicadores en los que ha habido un deterioro en el periodo analizado.

Fuente: Comisión Europea; *Pilar Europeo de los Derechos Sociales, Cuadro de Indicadores Sociales*.

En lo que a desigualdad se refiere (ratio 80/20)¹³⁴, hay países como Bulgaria, Rumanía, Lituania o España, en los que la renta del 20 por 100 de la población con mayores ingresos es 7 veces superior a la renta del 20 por 100 de la población con ingresos más bajos. El nivel de desigualdad de estos países supera en 2 puntos la media comunitaria pero llega a duplicar la de los países con los niveles más bajos, como Finlandia, Eslovaquia o República Checa. Uno de los indicadores más extremos de la desigualdad es el riesgo de pobreza y exclusión social (conocido como AROPE), que se situaba en un 23,5 por 100 para el conjunto de la Unión Europea en 2016. Muy por encima, sin embargo, se sitúan países como Grecia, Rumania y Bulgaria, cuyo promedio alcanzaba el 38 por 100, y otros próximos al 30 por 100, como Italia o España. Asimismo, Irlanda, Grecia y España mantienen porcentajes elevados de personas que viven en hogares con muy baja intensidad laboral¹³⁵, en torno al 15 por 100, frente al 6 por 100 de los tres países con los niveles más bajos (Estonia, Eslovaquia y Polonia) (gráfico 9).

GRÁFICO 9. SITUACIÓN SOCIAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2016



Fuente: Comisión Europea; *Pilar Europeo de los Derechos Sociales, Cuadro de Indicadores Sociales*.

Es por ello que la Comisión Europea está haciendo especial énfasis en la necesidad de fomentar el empleo y la inclusión social, en línea con los planteamientos de otros organismos internacionales como la OCDE o el FMI¹³⁶, dada su interrelación con el crecimiento económico, como puso de manifiesto con el *Documento de reflexión sobre la dimensión social europea* y con la puesta en marcha del Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

134 La ratio 80/20 que establece una relación entre el 20 por 100 de la población con ingresos más altos y el 20 por 100 con ingresos más bajos.

135 Personas menores de cincuenta y nueve años que viven en hogares cuyos miembros adultos trabajaron menos del 20 por 100 de su potencial laboral total durante el año anterior.

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

Se trata, por tanto, de recuperar una senda de convergencia –reconvergencia– fundamentada en estructuras económicas y sociales más resistentes. Además del marco común para la convergencia que ofrece el mercado único y los avances en otras políticas, la coordinación de las políticas nacionales en el marco del Semestre Europeo constituye el principal instrumento para avanzar hacia una mayor convergencia económica y social, si bien este mecanismo de coordinación anual viene mostrando limitaciones para lograr la aplicación de reformas por parte de algunos Estados miembros, como señala la propia Comisión y el Parlamento Europeo¹³⁷.

En efecto, como señala la propia Comisión el centro de gravedad de las actuaciones en el ámbito social debe ser y seguirá siendo siempre competencia de las autoridades nacionales y locales y de sus interlocutores sociales, lo que no obsta para que las instituciones de la Unión Europea continúen desarrollando iniciativas de apoyo a la actuación de los Estados miembros en aras de armonizar los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea. De hecho, el Pilar Europeo de los Derechos Sociales se ha concebido como guía para ese proceso renovado de convergencia hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo garantizando, a su vez, un adecuado funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de protección social.

4. Estado de las negociaciones para la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*brexit*)

Después de que el 23 de junio de 2016, los ciudadanos del Reino Unido decidieran mayoritariamente en referéndum la salida de la Unión Europea, como ya se dio cuenta en la anterior edición de este informe¹³⁸, los meses siguientes se caracterizaron por una gran incertidumbre sobre cómo se abordaría el proceso, tanto en relación a la desconexión con la Unión Europea como sobre el futuro de las relaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea.

Esta incertidumbre sobre cómo gestionar la salida por parte del Reino Unido y el alcance de la negociación estuvo presente durante 2017, que fue un año de trabajo preparatorio de cara a 2018 y en el que se pusieron de manifiesto las dificultades para alcanzar un acuerdo sobre muchas de las cuestiones planteadas. Estas dificultades respondían a las premisas de partida del Reino Unido, que buscaba una salida “a su manera”, manteniendo los aspectos de la Unión que le resultaban beneficiosos y rechazando los que no.

Secuencia de la negociación

En febrero, el Gobierno británico presentó el Libro blanco para la salida que recogía los elementos clave de la misma y las prioridades para la negociación,

137 Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual 2017*, y European Parliament, *Recommendations on the economic policy of the euro area under the european semestre*, 15 de febrero de 2018.

138 Véase Informe CES 2/2017, *La gobernanza...*, op. cit.

que debía abordarse en dos planos¹³⁹: el primero, sobre el acuerdo de retirada, cuya duración máxima estaba establecida en principio en dos años, aunque preveía la posibilidad de establecer un periodo transitorio más amplio¹⁴⁰, y el segundo sobre el acuerdo de relaciones futuras. El Reino Unido señaló su intención de negociar ambos acuerdos de forma paralela pero la Unión Europea rechazó esa posibilidad centrando la negociación inicial en el acuerdo de salida.

El 29 de marzo el Gobierno del Reino Unido comunicó oficialmente al Consejo de la Unión Europea la intención de invocar el artículo 50 del Tratado de la Unión por el que dejaría de formar parte de la Unión, así como el mandato negociador para iniciar los trabajos dirigidos a alcanzar un acuerdo¹⁴¹.

Por su parte, la Unión Europea ha mostrado a lo largo de este tiempo una postura clara y cohesionada¹⁴². Tras la notificación por parte del Reino Unido de activar el artículo 50, el Consejo Europeo emitió una declaración¹⁴³ en la que señalaba expresamente que “... en estas negociaciones, la Unión actuará de forma concertada y protegerá sus intereses. Nuestra primera prioridad será reducir al mínimo la incertidumbre causada por la decisión del Reino Unido para nuestros ciudadanos y empresas y los Estados miembros”.

Más allá de las consecuencias del proceso, que serán inevitables, es necesario garantizar que el proceso se desarrolle en un contexto de transparencia y reciprocidad para limitar la incertidumbre durante los años que dure el proceso. El *brexít* ha supuesto un reto para la Unión Europea, que requiere una actuación coordinada entre los Estados miembros, capaz de defender una posición común, fuerte y sin fisuras, como ha venido haciendo desde el momento en que se conoció el resultado del referéndum.

En el Consejo Europeo extraordinario del 29 de abril, la Unión Europea fijó su postura respecto al proceso de negociación y aprobó las orientaciones que debían guiar la misma¹⁴⁴ (recuadro 15); y ello, en palabras del presidente del Consejo Europeo, “poniendo de manifiesto la excepcional unidad de todos los dirigentes de los veintisiete Estados miembros sobre las orientaciones para las negociaciones con el Reino Unido”.

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

140 Con el acuerdo unánime de todos los Estados miembros.

141 Además, se convocaron elecciones anticipadas para el mes de junio con el objetivo de afianzar el liderazgo del Gobierno y contar con una posición fuerte de cara a la negociación, una vez superado el referéndum y la decisión de retirada, pero si bien la primer ministro británica se mantuvo al frente del Gobierno, su posición quedó debilitada al perder su partido la mayoría parlamentaria.

142 De forma previa a la invocación del artículo 50, la Unión Europea había señalado algunos elementos clave de cara a la negociación, como que no habría inicio del proceso hasta que no se activase el artículo 50 como quería el Reino Unido, pero también que la permanencia en el mercado interior exigía el respeto y cumplimiento de las cuatro libertades de circulación y que el acuerdo debía implicar cierto coste para el Reino Unido, en el sentido de que no pertenecer a la Unión Europea no podía ser más favorable que el estatus, ya atípico, que mantenía el Reino Unido. Además, respaldaba a la Comisión como negociador único.

143 Consejo Europeo, *Declaración del Consejo Europeo (art. 50) sobre la notificación del Reino Unido*, 29 de marzo de 2017.

144 Conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario de 29 de abril de 2017, *Orientaciones consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE*.

Estas orientaciones preveían la negociación del acuerdo de salida y no la futura relación de las partes y proponía asimismo una secuencia en dos fases. La primera, que culminó en diciembre de 2017 y en la que, como se analiza posteriormente, se han concretado aspectos de seguridad jurídica y cuestiones específicas que requerían una postura clara en el momento de hacer efectiva la separación –la cuantía a abonar por parte del Reino Unido para liquidar sus compromisos económicos con la Unión Europea (factura financiera), los derechos de los ciudadanos tras el *brexít*, tanto de los europeos en el Reino Unido como de los británicos en el territorio de la Unión, y la definición de la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda sin poner en peligro el acuerdo de paz de 1998¹⁴⁵. En una segunda fase, ya iniciada en 2018, se abordan el resto de cuestiones de cara al acuerdo de salida y se prevé avanzar en el marco de relaciones futuras siempre que se alcance un avance suficiente, lo que ha supuesto un cambio en la postura de la Unión, que inicialmente había descartado abordar el marco de relaciones futuras de forma previa a la salida efectiva.

RECUADRO 15. ORIENTACIONES PARA LA NEGOCIACIÓN DE LA SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA

Principios fundamentales

- La UE-27 mantendrá su unidad y actuará con una sola voz durante las negociaciones. Asimismo, reiteran los dirigentes:
- La Unión Europea reitera su deseo de contar con el Reino Unido como estrecho asociado.
- Todo acuerdo futuro deberá basarse en un equilibrio entre derechos y obligaciones, y garantizar la igualdad de condiciones.
- La integridad del mercado único debe mantenerse, lo que significa que las cuatro libertades son indivisibles y excluye cualquier elección «a la carta».
- Un Estado que no es miembro no puede disfrutar de los mismos derechos y ventajas que un Estado miembro.
- Las negociaciones se llevarán a cabo con transparencia y como un conjunto único. De conformidad con el principio de que nada está acordado hasta que todo esté acordado, no se podrá buscar una solución por separado para aspectos individuales.

Un enfoque por etapas

- Primera fase de las negociaciones debe ir encaminada a proporcionar tanta claridad y seguridad jurídica como sea posible y dejar establecida la separación del Reino Unido de la Unión Europea.
- Solo podrá celebrarse un acuerdo sobre una futura relación entre la Unión Europea y el Reino Unido cuando este se haya convertido en un tercer país. Sin embargo, los dirigentes manifiestan su disposición, durante una segunda fase de las negociaciones, a iniciar conversaciones preliminares y preparatorias sobre el marco para la futura relación.
- El plazo de dos años que establece el artículo 50 del TUE concluye el 29 de marzo de 2019.

Una retirada ordenada

El Consejo Europeo ha destacado la importancia salvaguardar los derechos de los ciudadanos afectados por el *brexít*. Han destacado la necesidad de evitar un vacío jurídico para las empresas, y han hecho referencia a un único arreglo financiero que garantice el respeto de sus obligaciones por la Unión Europea y el Reino Unido.

145 Los acuerdos de Viernes Santo que llevaron al proceso de paz en Irlanda del Norte en 1998 establecían la eliminación de la frontera entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte. Sin embargo, la salida del Reino Unido de la Unión Aduanera reintroduciría la frontera nuevamente.

Principio de cooperación leal

Hasta el momento en que abandone la Unión, el Reino Unido seguirá siendo miembro de pleno derecho de la Unión Europea, y estará sujeto a todos los derechos y obligaciones establecidos en los Tratados y con arreglo a la legislación de la Unión Europea. Todos los asuntos corrientes de la Unión Europea han de seguir su curso con la mayor fluidez posible entre veintiocho Estados, y las negociaciones con el Reino Unido se mantendrán aparte de los asuntos corrientes de la Unión y no interferirán con la marcha de dichos asuntos.

Fuente: Consejo Europeo Extraordinario de 29 de abril de 2017, *Orientaciones consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE*.

El 19 de junio se iniciaron las negociaciones del acuerdo de salida¹⁴⁶ y, aunque en muchos momentos no se vislumbraba el avance, seis meses

Lograr un acuerdo de retirada

después, en diciembre, se alcanzó un primer pacto entre el Reino Unido y la Comisión Europea en nombre de la Unión. Este acuerdo se basaba en la Comunicación de la Comisión sobre el progreso de la negociación y el Informe conjunto de los negociadores¹⁴⁷. La Comisión consideraba que se habían conseguido avances suficientes en cada uno de los tres ámbitos prioritarios:

- Respecto a los derechos de los ciudadanos, se mantendría y garantizaría la protección de los derechos de los residentes comunitarios en el Reino Unido y de los nacionales del Reino Unido que viven en los veintisiete Estados miembros restantes seguirían siendo los mismos después de que el Reino Unido saliese de la Unión y todos los que llegasen en el periodo transitorio seguirán amparados por las normas actuales.
- Respecto a la liquidación financiera, el Reino Unido aceptaba que los compromisos contraídos por la Unión Europea en su configuración actual de veintiocho Estados miembros fuesen respetados por todos los Estados miembros, incluido el propio Reino Unido. En todo caso, no se ha precisado todavía la cuantía de dicha factura que se estima entre 45.000 y 60.000 millones de euros e incluye, además de los compromisos financieros relativos al presupuesto comunitario, las pensiones de los funcionarios comunitarios y la participación en el Banco Europeo de Inversiones pero sí se ha acordado una metodología para el cálculo de esta.

146 Consejo de la Unión Europea, *Council Decision authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for an agreement setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union* de 15 de mayo de 2017 y *Directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union*, de 22 de mayo de 2017.

147 Comisión Europea, *Communication from the Commission to the European Council on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union*, COM (2017) 784 final, de 8 de diciembre de 2017. *Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union*.

- Finalmente, respecto a la frontera entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte, el Reino Unido reconocía las circunstancias excepcionales de la isla de Irlanda y asumía determinados compromisos con el fin de evitar una frontera rígida. Se buscaba evitar una frontera física en la isla que en la práctica mantendría a Irlanda del Norte en la unión aduanera y el mercado interior, y que se ha definido como un “alineamiento regulatorio” entre la provincia británica y el resto de la isla que permanecerá en la Unión. La Unión Europea insiste en que esta opción se mantenga como “salvaguardia” del compromiso de que no habrá frontera en la isla de Irlanda mientras no se haya definido cómo serán sus relaciones futuras con la Unión Europea. En todo caso, si bien hay un compromiso, resulta complejo cómo llevarlo a la práctica con las dudas que ello puede suscitar.

El Consejo Europeo de diciembre validó el pacto alcanzado y aceptó que la primera fase de las negociaciones había finalizado al entender que se había logrado un “progreso suficiente en los tres ámbitos prioritarios”, aprobando unas nuevas directrices de negociación para la segunda fase¹⁴⁸, cuyo objetivo sería elaborar el acuerdo de retirada y plantear la posibilidad de establecer un régimen transitorio, así como iniciar, si fuese posible, el debate para abordar el marco de relaciones futuras. La Comisión Europea presentó una Recomendación al Consejo sobre cómo desarrollar esta segunda fase y las cuestiones pendientes así como el régimen transitorio para una salida ordenada. La aceptación por el Consejo de esta Recomendación dio inicio a una nueva fase de negociación¹⁴⁹. El objetivo es poder contar con un acuerdo en otoño, quedando margen para la aceptación por el Parlamento Europeo, el Parlamento británico y la ratificación por parte de los Estados miembros, de forma que todo esté preparado para hacer efectiva la salida el 29 de marzo de 2019.

Respecto al periodo transitorio, el Consejo Europeo aprobó en enero de 2018 unas directrices para orientar el trabajo¹⁵⁰. Se buscaba evitar una situación de vacío al día siguiente de hacer efectiva la salida del Reino Unido, sin que se hubiese alcanzado un nuevo marco de relaciones entre las partes. Con ello se daba respuesta así a la petición del Reino Unido pero también a ciudadanos y empresas de los Estados miembros que habían trasladado su preocupación por una salida abrupta sin contar todavía con un marco de relaciones futuras.

148 Consejo Europeo, Orientaciones del Consejo Europeo (art. 50), 15 de diciembre de 2017.

149 Comisión Europea, *Recommendation for a Council Decision supplementing the Council Decision of 22 May 2017 authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for an agreement setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union Council*, COM (2017) 830 final, de 20 de diciembre de 2017 y Consejo de la Unión Europea, *Decision supplementing the Council Decision of 22 May 2017 authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for an agreement setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union*, de 22 de enero de 2018.

150 Council of the European Union, *Supplementary directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union*, de 29 de enero de 2018.

El periodo transitorio comenzará el 29 de marzo de 2019 y durará hasta el 31 de diciembre de 2020, tres meses menos de lo planteado por el Reino Unido. El objetivo de la Unión Europea de no alargar excesivamente el periodo de transición responde a que coincida con el Marco Financiero Plurianual en vigor y no con el siguiente, evitando mayores complicaciones. Durante este tiempo el Reino Unido estará obligado a cumplir todas las provisiones necesarias, el acervo comunitario, los pagos al presupuesto comunitario, la recaudación de los derechos arancelarios con terceros países y la libre circulación en el mercado interior. Durante ese tiempo podrá negociar tratados comerciales con otros países, pero no podrán entrar en vigor hasta que hayan salido completamente de la Unión Europea. Además, estará sometido a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de cualquier otra autoridad judicial, reguladora, presupuestaria o supervisora comunitaria. Finalmente, al ser un país tercero, no estará presente en las estructuras institucionales de la Unión ni participará de su toma de decisiones, pero sí le afectarán durante el periodo transitorio.

El 28 de febrero de 2018, la Comisión Europea presentó el proyecto de acuerdo de retirada entre la Unión Europea y el Reino Unido¹⁵¹, que incluía tanto la expresión jurídica de los acuerdos alcanzados sobre los ámbitos prioritarios durante la primera fase, como el tratamiento de las cuestiones pendientes y lo referido al periodo de transición. A partir de este documento, se inicia el periodo de consultas con los Estados miembros¹⁵² y el Parlamento Europeo y la negociación posterior con el Reino Unido con el fin de lograr un acuerdo definitivo.

El acuerdo consta de seis partes: disposiciones preliminares, derechos de los ciudadanos, otras cuestiones relativas a la separación tales como los productos introducidos en el mercado antes de la fecha de retirada, liquidación financiera, disposiciones transitorias y disposiciones institucionales, así como un protocolo sobre la República de Irlanda e Irlanda del Norte. Este protocolo hace operativo el acuerdo de evitar el establecimiento de una frontera física en la isla de Irlanda, si bien hasta el momento no se ha concretado cómo se materializará.

En marzo de 2018 se alcanzó un preacuerdo entre los negociadores de la Unión Europea y del Reino Unido sobre el acuerdo de retirada que recoge, a su vez, los puntos relativos a los derechos de los ciudadanos, la liquidación financiera, el periodo transitorio y algunas cuestiones ligadas a la separación. En cambio, respecto a la cuestión de la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda, todavía no se ha alcanzado un acuerdo.

151 Comisión Europea, *Draft Withdrawal Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*, 28 de febrero de 2018.

152 El acuerdo final no precisa de un apoyo unánime de todos los Estados miembros, sino de una mayoría cualificada (un mínimo de 20 Estados miembros de la UE-27 que representen al menos el 65 por 100 de la población).

El Consejo Europeo celebrado en marzo de 2018 valoró positivamente este principio de acuerdo¹⁵³, pero también instó a intensificar los esfuerzos en las cuestiones pendientes y aquellas relacionadas con la aplicación territorial del acuerdo de retirada.

Además, en dicho Consejo Europeo se aprobaron un conjunto de orientaciones de cara a la negociación del acuerdo de relaciones futuras, sobre la premisa de que todo acuerdo

alcanzado con el Reino Unido debería basarse en un equilibrio entre derechos y obligaciones, y garantizar la igualdad de condiciones (recuadro 16).

Las relaciones futuras deben establecerse sobre cuatro pilares: económico y comercial, de cooperación en intereses comunes, de cooperación en asuntos de interior (civil y judicial) y de cooperación sostenible en materia de seguridad, defensa y extranjería.

RECUADRO 16. ORIENTACIONES PARA EL MARCO DE RELACIONES FUTURAS

Acuerdo de libre comercio	Iniciar los trabajos de cara a un acuerdo de libre comercio equilibrado, ambicioso y de gran alcance en la medida en que la igualdad de condiciones esté suficientemente garantizada. No puede ofrecer las mismas ventajas que la condición de miembro y no puede equivaler a la participación en el mercado único o en partes de este. Debería incluir: • El comercio de mercancías para todos los sectores, manteniendo la exención de aranceles y restricciones cuantitativas y contando con normas de origen asociadas adecuadas. Debe mantenerse el acceso recíproco existente a las aguas y recursos pesqueros. • Adecuada cooperación aduanera que mantenga la autonomía normativa y jurisdiccional de las partes y la integridad de la unión aduanera de la UE. • Disciplinas sobre obstáculos técnicos al comercio (OTC) y medidas sanitarias y fitosanitarias. • Marco para una cooperación normativa voluntaria. • El comercio de servicios, con el fin de permitir el acceso a los mercados para prestar servicios con arreglo a las normas del Estado de acogida, en particular, en lo que respecta al derecho de establecimiento de los proveedores. • Acceso a los mercados de contratación pública, las inversiones y la protección de los derechos de propiedad intelectual, incluidas las indicaciones geográficas, así como otros ámbitos de interés para la Unión.
Cooperación económica	En relación a los servicios de transporte, el objetivo debe ser garantizar que siga habiendo conexiones entre el Reino Unido y la UE tras la salida. En lo que respecta a determinados programas de la Unión, como investigación e innovación o educación y cultura, cualquier participación del Reino Unido debe estar sujeta a las condiciones pertinentes para la participación de países terceros, que se establecerán en los programas correspondientes. Necesidad de una combinación de normas sustantivas adaptadas a las normas internacionales y de la UE, mecanismos adecuados para garantizar una aplicación eficaz a escala nacional, mecanismos de cumplimiento y solución de controversias en el acuerdo y medidas de reparación autónomas de la UE, todo ello en proporción con la profundidad y la amplitud del vínculo económico entre la UE y el Reino Unido. Establecer disposiciones ambiciosas sobre la circulación de las personas físicas y sobre ámbitos conexos como la coordinación de los sistemas de seguridad social y el reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

153 Consejo Europeo, Orientaciones del Consejo Europeo (art. 50), 23 de marzo de 2018.

Cooperación en los ámbitos de la política exterior, de seguridad y defensa.	Asegurar la cooperación policial y judicial en materia penal a la luz de la proximidad geográfica y las amenazas comunes a las que se enfrentan la Unión y el Reino Unido, teniendo en cuenta que el Reino Unido será un país tercero situado fuera del espacio Schengen. La futura asociación debe incluir intercambios efectivos de información, apoyo a la cooperación operativa entre fuerzas y cuerpos de seguridad y cooperación judicial en materia penal. La futura asociación debe respetar la autonomía de la toma de decisiones de la Unión y prever mecanismos adecuados de diálogo, consulta, coordinación, intercambio de información y cooperación. Debería ponerse en práctica un acuerdo de seguridad de la información. Se deben incluir normas relativas a los datos. En lo que se refiere a los datos personales, la protección debe regirse por las normas de la Unión en materia de suficiencia, con vistas a garantizar un nivel de protección equivalente en lo esencial al de la Unión.
Gobernanza de las relaciones futuras	La gobernanza debe abordar la gestión y supervisión, solución de controversias y el cumplimiento, con la inclusión de sanciones y mecanismos de represalias cruzadas. Exigirá tener en cuenta: • El contenido y la profundidad de las relaciones futuras. • La necesidad de velar por la eficacia y la seguridad jurídica. • Los requisitos de la autonomía del ordenamiento jurídico de la UE, en particular el papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, especialmente tal como los desarrolla la jurisprudencia.

Fuente: Consejo Europeo, Orientaciones del Consejo Europeo (art. 50), 23 de marzo de 2018.

El marco de relaciones futuras tendrá como una de las piezas clave el acuerdo de libre comercio entre el Reino Unido y la Unión Europea, pero alcanzar este acuerdo en la práctica está resultando difícil ya que la postura del Reino Unido parte de unos supuestos rígidos que alejan la posibilidad de utilizar algún modelo de acuerdo existente como referencia, lo cual se consideraría una opción válida para agilizar el trabajo dado que el periodo de negociación es relativamente corto en base a la experiencia de otros acuerdos.

Desde el punto de vista del Reino Unido, ninguno de los acuerdos que la Unión Europea tiene actualmente vigente con otros países es satisfactorio a sus intereses y no serviría como modelo. En un primer momento, de hecho, apostó por una política de acceso selectivo al mercado interior, que ha sido rechazado de pleno por parte de la Unión. En definitiva, quiere un nuevo acuerdo “a su medida” en el que aspira a mantener el mayor grado de participación posible en el mercado interior asumiendo los menores costes y fricciones.

De cara a la negociación, el Reino Unido ha manifestado en muchas de las cuestiones relevantes para este acuerdo las siguientes posturas:

- Respecto al mercado interior, quiere asegurar la libre circulación de bienes y la libre prestación de servicios, pero en ningún caso la Unión Europea admitiría los productos agrícolas y pesqueros que son un interés prioritario, dado que el Reino Unido exporta más de dos terceras partes de estos productos a la Unión Europea, ni la prestación de servicios que supone más del 80 por 100 de su PIB, con especial repercusión para los servicios financieros.

- Además, el mercado interior incluiría la libre circulación de personas y en esta cuestión ha sido claro al reclamar el control de fronteras en un futuro acuerdo.
- Reclama la autonomía regulatoria, es decir, la no dependencia de las regulaciones comunitarias lo que le permitiría establecer su propia normativa. En la práctica, y para no dificultar el comercio, esto supondría la necesidad de alcanzar acuerdos previos para el comercio de algunos bienes sujetos a regulaciones técnicas o de seguridad como el sector agroalimentario, farmacéutico o del automóvil.
- Rechaza la sujeción a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- En principio, no se asumirán contribuciones financieras a la Unión con algunas excepciones en programas de cooperación que quiere mantener (educativos, investigación...). En todo caso, en este planteamiento la postura del Reino Unido es más flexible y podría aceptar dichas contribuciones en función del acuerdo alcanzado.
- Reclama libertad para firmar sus propios acuerdos comerciales con terceros países.

A la vista de estos planteamientos y sobre la base de algunos acuerdos preferenciales que tiene la Unión Europea con terceros países se está valorando el tipo de acuerdo que se podría alcanzar.

Un acuerdo como el del Espacio Económico Europeo (EEE) que la Unión Europea mantiene con algunos países de la EFTA, como Noruega, podría ser una opción dado que le permitiría permanecer en el mercado interior con libre circulación de bienes –excepto agrícolas y pesqueros– y servicios, aunque sujetos a inspección en frontera y reglas de origen, pero en cambio, no sería viable porque supondría aceptar la libre circulación de personas, realizar contribuciones financieras a la Unión Europea y someterse a un Tribunal de Justicia externo¹⁵⁴.

Vinculado a este, otro acuerdo podría ser el que la Unión Europea mantiene con Suiza, más a su medida, que no tiene pleno acceso al mercado interior pero sí provisiones sectoriales específicas. En contra tiene que supone aceptar la libre circulación de personas, realizar contribuciones financieras a la Unión Europea y asumir cierta dependencia regulatoria.

Otra posibilidad distinta sería un acuerdo de libre comercio amplio similar al que la Unión Europea firmó con Canadá, el CETA, que permitiría el libre comercio de bienes –excepto agrícolas– y muchos servicios, aunque no supondría plena libertad de prestación de servicios. Se evitaría la sujeción a la jurisdicción europea y la contribución financiera y permitiría la autonomía regulatoria. En esta misma línea, el acuerdo ampliado que existe con Ucrania podría incluir acuerdos de carácter regulatorio para facilitar el comercio pero a cambio estaría sujeto a la jurisdicción europea.

Además, cualquier acuerdo tendrá que considerar la situación fronteriza entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte. En este caso se podría admitir la libre circulación

154 En este caso, al Tribunal de Justicia de la EFTA, cuya jurisprudencia está vinculada al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

de bienes, pero al mismo tiempo se necesitaría establecer un arancel común a productos de terceros países –no agrícolas ni servicios– en el marco de una unión aduanera como existe con Turquía. Por contra, esto supondría no controlar ni decidir la política comercial y exigiría armonización regulatoria.

En el caso de que no se alcanzase un acuerdo, la opción sería asumir las condiciones de comercio en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que, en realidad, se ajusta a los planteamientos de partida del Reino Unido, pero que en la práctica supondría un elevado coste en PIB y empleo, salida de empresas y ruptura de procesos productivos dentro de las cadenas de valor globales, entre otros, con un impacto muy negativo para algunos sectores como el agroalimentario, farmacéutico, automóvil y servicios financieros. De ahí que el Reino Unido busqué un acuerdo preferencial a su medida.

Así, mientras que la Unión Europea busca un acuerdo en el marco del EEE como mejor opción, el Reino Unido preferiría un acuerdo a su medida similar al CETA pero incluyendo ventajas adicionales (recuadro 17). La peor opción en todo caso sería no alcanzar un acuerdo.

RECUADRO 17. OPCIONES PARA EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE EL REINO UNIDO Y LA UNIÓN EUROPEA

Posición negociadora UE	Opciones		Posición negociadora RU	
			Débil Cooperativo	Fuerte No cooperativo
	Débil	Cooperativo	Óptimo EEE -	Preferencia RU CETA +
	Fuerte	No cooperativo	Preferencia UE EEE	Peor escenario OMC

Fuente: Demertzis, M. y Viegi, N., *Why a good brexit outcome matters (and it's not just the economy, stupid!)*. Bruegel, 22 de febrero de 2018.

Respecto al desarrollo de la negociación hasta ahora se puede concluir que la Unión Europea ha sabido y podido hacer valer su liderazgo y posición común frente al Reino Unido que, dadas sus exigencias, ha mantenido una posición más desfavorable a lo largo del proceso y ha renunciado a muchos de sus planteamientos iniciales, tanto en la forma siguiendo la secuencia de negociación planteada por la Comisión, como en el fondo, aceptando la existencia de una factura financiera, la asunción de las cuatro libertades como condición para permanecer en el mercado único o el fin de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia europeos, entre otros aspectos. Por su parte, la Unión Europea también flexibilizó su postura inicial más rígida hacia otra más flexible y pragmática, admitiendo la posibilidad de iniciar

La Unión Europea en el proceso de negociación

el diálogo sobre el marco de relaciones futuras una vez avanzado el acuerdo de salida, pero sin que esta fuese efectiva.

La Unión Europea deberá garantizar que todos los elementos que se puedan ver afectados en sus relaciones con el Reino Unido queden suficientemente precisados y delimitados para evitar cualquier sesgo discrecional en la interpretación de los mismos.

En este sentido, la decisión sobre el acuerdo futuro y el modelo de *brexít* tendrá impacto en el presupuesto comunitario y en consecuencia en los Estados miembros. El Reino Unido es un contribuyente neto al presupuesto de la Unión Europea y su salida podría reducirlo drásticamente, aunque también dependerá de la negociación del primer Marco Financiero Plurianual sin los británicos, como se analiza posteriormente.

En todo caso, el proceso será largo y complejo, dado que exige revisar el conjunto de políticas comunitarias y su efecto en las relaciones con el Reino Unido, máxime de cara a la negociación del acuerdo futuro. Como ya se señaló en la anterior edición de este informe, es necesario insistir en que la negociación se desarrolle en un marco de transparencia y reciprocidad con el objetivo de reducir la incertidumbre tanto a medio como a largo plazo, durante los años en que se desarrolle el proceso de negociación y la aplicación de los acuerdos alcanzados.

5. El futuro de las finanzas de la Unión Europea: el debate sobre el Marco Presupuestario Plurianual 2020-2027

En 2017 la Comisión Europea ha iniciado una fase de debate sobre el próximo marco presupuestario plurianual¹⁵⁵, con vistas a formular su propuesta antes de mayo de 2018 de modo que, tras las correspondientes negociaciones, se alcance un acuerdo en 2019. Adelantando la discusión la Comisión trata de evitar, como sucedió la última vez, la paralización de programas y proyectos como consecuencia del retraso en su aprobación.

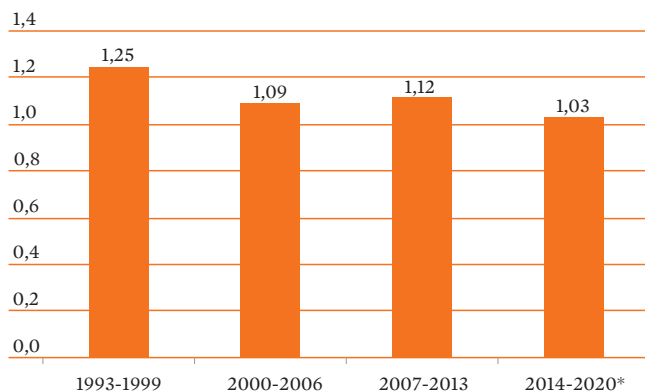
En esta ocasión el debate presupuestario está muy condicionado por dos factores que tensionan las cuentas públicas europeas. Por un lado, la salida del Reino Unido plantea una merma de ingresos netos que, aunque aún no se ha cuantificado oficialmente, el comisario de Presupuestos calcula que está comprendida entre los 12.000 y los 15.000 millones de euros anuales¹⁵⁶. Por otro lado, la Unión Europea se enfrenta a nuevos retos y prioridades cuyo abordaje requiere de dotaciones presupuestarias de nuevo cuño. Así, como se ha señalado, parece existir consenso en la necesidad de desarrollar nuevas políticas para revertir la tendencia a la divergencia económica y social, para fortalecer la política de defensa europea y la gestión de fronteras, para incentivar reformas estructurales en los Estados miembros, para

155 Véase Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*, 28 de junio de 2017 y COM (2018) 98 final *A new modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020*, 14 de febrero de 2018.

156 G.H Oettinguer, *An EU Budget for the future of Europe*, Keynote speech, Conference on the future of EU finances, 25 de septiembre de 2017.

GRÁFICO 10. TAMAÑO DE PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA

(En porcentaje de la RNB de la UE-28)



* Excluido el gasto asignado al Reino Unido y en porcentaje a la RNB de la UE-27.

Fuente: Comisión Europea.

avanzar en la transición energética y la lucha contra el cambio climático y para implantar un mecanismo de estabilización macroeconómica, ambiciones todas ellas que deben acompañarse de nuevas capacidades económicas para lograr una mínima eficacia.

Conviene recordar, además, que el Presupuesto europeo tiene una serie de características que limitan su capacidad para respaldar mayores niveles de ambición política. Entre ellas destacan su reducido tamaño, en el entorno del 1 por 100 de la Renta Nacional Bruta de la Unión Europea y con tendencia a la disminución (gráfico 10) lo que, entre otras cosas, explica su escasa utilidad como herramienta de estabilización macroeconómica o de redistribución de la renta.

Además, el presupuesto debe estar equilibrado, lo que impide el recurso a la deuda como vía de financiación. Por otro lado, es fundamentalmente un presupuesto de inversión que se programa con carácter plurianual (7 años) lo que, si bien garantiza cierta estabilidad de las inversiones, entraña una elevada rigidez porque no es posible reorientar el gasto para afrontar crisis y prioridades sobrevenidas, como se ha evidenciado en la crisis de refugiados que ha obligado a explotar al máximo la limitada flexibilidad del presupuesto.

Adicionalmente, la composición del gasto público está muy focalizada en las políticas de Cohesión económica, social y territorial (fundamentalmente fondos de convergencia regional) y Desarrollo sostenible: recursos naturales (fundamentalmente política agraria) que concentran más del 70 por 100, aunque su peso ha disminuido a lo largo de los años en favor de políticas encuadradas en las rúbricas de Acción exterior (cooperación para el desarrollo, vecindad, preadhesión, etc.) y de Competitividad (que incluye fundamentalmente programas gestionados directamente por la Unión Europea de Ciencia y Tecnología, Erasmus, Redes transeuropeas de transporte, energía y TIC, etc.) (cuadro 3).

CUADRO 3. COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO DE LA UNIÓN EUROPEA
(Marco presupuestario plurianual 2014-2020)

Política	Mill. euros	% Total
1 Smart and inclusive growth	513.563	47,4
1a Competitiveness for growth and jobs	142.130	13,1
Horizon 2020	79.402	7,3
Connecting Europe Facility	21.937	2,0
<i>Energy</i>	5.850	0,5
<i>Transport</i>	14.945	1,4
<i>Information and Communications Technology (ICT)</i>	1.142	0,1
Education, Training, Youth and Sport (Erasmus +)	14.775	1,4
European satellite navigation systems (EGNOS and Galileo)	7.072	0,7
European Earth Observation Programme (Copernicus)	4.291	0,4
International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER)	2.986	0,3
Competitiveness of enterprises and SMEs (COSME)	2.298	0,2
Nuclear Safety and Decommissioning	1.643	0,2
Agencies before transfer	2.293	0,2
1b Economic, social and territorial cohesion	366.791	33,9
Regional convergence (Less developed regions)	185.374	17,1
Cohesion fund	74.928	6,9
Competitiveness (More developed regions)	55.780	5,2
Transition regions	35.701	3,3
Territorial cooperation	10.229	0,9
Youth Employment Initiative (specific top-up allocation)	3.211	0,3
Outermost and sparsely populated regions	1.563	0,1
2 Sustainable Growth: Natural Resources	420.034	38,8
European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) — Market related expenditure and direct payments	312.735	28,9
European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	95.577	8,8
European Maritime Affairs and Fisheries	7.405	0,7
European Maritime and Fisheries Fund	6.397	0,6
Environment and climate action (Life)	3.457	0,3
International fisheries agreements and obligatory contributions to RegionaRFMOs	1.008	0,1
3 Security and citizenship	17.725	1,6
Internal Security Fund	3.764	0,3
Asylum and Migration Fund	3.137	0,3
Food and feed	1.892	0,2
4 Global Europe	66.262	6,1
Development Cooperation Instrument (DCI)	19.662	1,8
European Neighbourhood Instrument (ENI)	15.433	1,4
Instrument for Pre-accession assistance (IPA)	11.699	1,1
Humanitarian aid	6.622	0,6
Instrument for Stability (Ifs)	2.339	0,2
Common Foreign and Security Policy (CFSP)	2.339	0,2
European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)	1.333	0,1
Partnership Instrument (PI)	955	0,1
5 Administration	69.584	6,4
Total	1.082.555	100

Fuente: Comisión Europea.

Por el lado de los ingresos, el llamado sistema de recursos propios de la Unión Europea está basado en un 80 por 100 en contribuciones nacionales basadas en el IVA y la Renta Nacional Bruta. El resto procede fundamentalmente de los derechos de aduana derivados de la política comercial común que acrecen directamente el presupuesto comunitario, por lo que este se considera el único recurso que tiene verdadera naturaleza de “recurso propio” de la Unión Europea. De hecho, la mayor parte de los Estados miembros contabilizan las contribuciones nacionales como transferencias dentro de sus respectivos presupuestos de gastos, o sea, que los consideran como ingresos propios y por lo tanto como un coste, en lugar de atribuir directamente estas partidas a la Unión Europea, lo que constituye una debilidad del sistema.

Por otro lado, el recurso basado en la RNB, que es la partida de ingresos más importante en la actualidad con diferencia (y la que se ajusta para mantener el presupuesto equilibrado), aunque en principio es una figura que reparte la carga de manera equitativa entre los Estados, porque las contribuciones nacionales se fijan en proporción al tamaño de las economías, en la práctica esta cualidad se ve debilitada por las correcciones que se realizan a posteriori, y que conducen a que Reino Unido, Alemania, Holanda y Suecia contribuyan proporcionalmente menos de los que les correspondería, a costa de una contribución mayor del resto de países¹⁵⁷.

Por último, a lo largo de los años han proliferado los instrumentos, mecanismos e instituciones financieras extrapresupuestarias, normalmente basadas en acuerdos intergubernamentales que, si bien sirven para movilizar financiación adicional, complican enormemente la arquitectura financiera de la Unión Europea haciéndola poco transparente y dificultando el control democrático y la rendición de cuentas¹⁵⁸.

En este contexto, de cara a las negociaciones del próximo marco presupuestario, las instituciones europeas están haciendo un llamamiento a los Estados para que abandonen la lógica contable de los saldos fiscales netos, donde lo que uno recibe es un coste para otro (juego de suma cero), en un intento de evitar que se exacerbe la división entre contribuyentes netos y beneficiarios netos (gráfico 11).

En cambio, la Comisión, el Parlamento europeo y el Comité Económico y Social europeo consideran que se debe transitar hacia un enfoque de corte federalista donde todos ganan, basado en el valor añadido que entraña la puesta en común de recursos para desarrollar políticas europeas, en tanto que proveen bienes públicos europeos (mercado único, UEM, acción exterior, estabilidad financiera, defensa, cambio climático, etc.) o tienen efectos transfronterizos positivos (convergencia económica y social, redes transeuropeas, programas europeos de investigación, etc.).

157 Véase High Level Group on Own Resources, *Future financing of the EU. Final Report and Recommendations*, diciembre 2016 (Informe Monti).

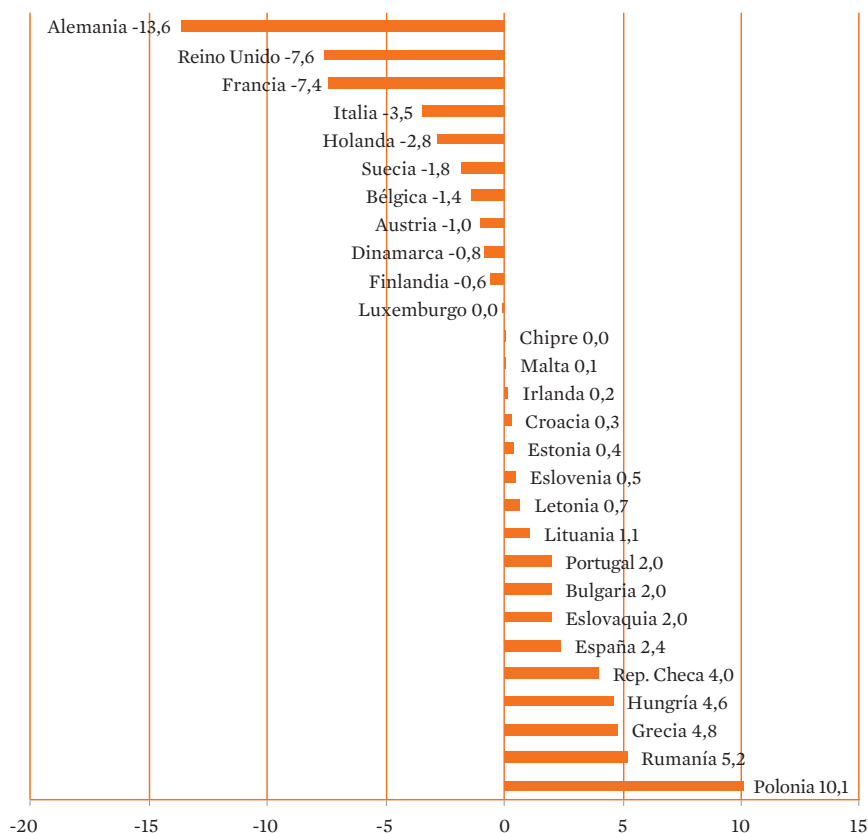
158 Véase en este sentido Parlamento Europeo, *Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2018*, enero de 2018.

Con todo, la pérdida de ingresos netos por la salida de Reino Unido y la necesidad de asignar financiación a nuevas prioridades políticas auguran unas negociaciones difíciles durante los próximos dos años, porque cuadrar el presupuesto va a exigir un aumento de ingresos, una reducción del gasto y/o una reorientación del gasto desde las políticas tradicionales hacia las nuevas prioridades.

La idea de aumentar las contribuciones genera mucha resistencia. De hecho entre las instituciones europeas solo el CESE opina abiertamente que el tamaño del Presupuesto es insuficiente para afrontar los retos a los que se enfrenta la Unión Europea¹⁵⁹. Suscita menos controversia la idea de recurrir en mayor medida a instrumentos financieros (préstamos y garantías) para multiplicar el efecto del presupuesto, como ocurre con el FEIE, aunque sin perder de vista que esta clase de financiación solo es adecuada para proyectos que generen ingresos.

GRÁFICO 11. SALTOS FISCALES POR PAÍS 2014-2016

(En miles de millones de euros)



Fuente: Comisión Europea.

159 Comité Económico y Social Europeo, Dictamen ECO/439 sobre el Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la Unión Europea [COM (2017) 358 final], octubre de 2017.

También por el lado de los ingresos se está generando un cierto consenso en torno a la idea de aprovechar la salida del Reino Unido para hacer una reforma en profundidad del sistema de recursos propios que pasaría en todo caso por la eliminación de todas las correcciones y por la limitación de los instrumentos extrapresupuestarios.

Adicionalmente, se baraja la posibilidad de transitar hacia un verdadero sistema de recursos propios incorporando figuras impositivas que refuercen políticas genuinamente europeas. Por ejemplo, el buen funcionamiento del mercado interior exige que las bases fiscales más móviles se graven por el nivel más alto de Gobierno, para evitar la competencia fiscal perjudicial, la erosión de las bases imponibles, el fraude fiscal y la fragmentación del mercado, lo que justificaría la configuración como recurso europeo de impuestos sobre beneficios de las multinacionales, sobre las transacciones financieras o sobre otras actividades financieras, o sobre el valor añadido del comercio transfronterizo. En la misma línea, la política europea de lucha contra el cambio climático y de promoción de la transición energética podría reforzarse con impuestos europeos sobre las emisiones de CO₂, sobre la electricidad o sobre combustibles fósiles.

Por el lado del gasto, la Comisión plantea también aprovechar el momento para hacer una reforma de calado de manera que, en primer lugar, se incremente la eficiencia y eficacia de las políticas, eliminando duplicidades, aumentando la complementariedad de distintas partidas, simplificando los procedimientos y evitando la generación de capacidades institucionales nuevas cada vez que se crea un fondo.

En segundo lugar, se está estudiando la forma de lograr un mejor equilibrio entre estabilidad y flexibilidad, valorando la posibilidad de acortar el periodo de programación presupuestaria y de articular mecanismos que permitan contar con financiación ante situaciones imprevistas, como una partida de “reserva no programada”, un fondo de globalización reforzado, o simplemente poder disponer de los créditos presupuestados que no se gastan.

Por último, y este quizá llegue a ser unos de los principales escollos, se baraja la idea de reducir los recursos asignados a la política agraria y a la política de cohesión, para poder dotar adecuadamente las partidas ligadas a las que ya se consideran nuevas prioridades: competitividad, seguridad y defensa, inmigración y control de fronteras, política social, cambio climático y función de estabilización para la zona euro.

Así, en relación con la política agraria, se está considerando que las ayudas se orienten más hacia la provisión de bienes públicos relacionados con la protección del medio ambiente, que se centren en las pequeñas y medianas explotaciones (actualmente el 80 por 100 de los pagos se concentra en el 20 por 100 de las explotaciones), que incentiven los sistemas de producción sostenibles y eficientes o que se exija cofinanciación para recibir las transferencias, como ocurre en el resto de las políticas.

Por lo que respecta a la política de cohesión, se apunta de manera bastante unánime a la necesidad de vincularla con la gobernanza económica europea, de manera que estas transferencias se condicionen o se orienten al cumplimiento de las recomendaciones

país del Semestre Europeo sobre reformas estructurales. Además, se propone aumentar la tasa de cofinanciación nacional, que se vio muy limitada durante la crisis, circunstancia que, aunque evitó perturbaciones mayores, condujo a una reducción generalizada del esfuerzo inversor de los Estados. La Comisión apunta también a la necesidad de reconsiderar si las regiones más desarrolladas y en transición deben beneficiarse de estos fondos, e incluso si deben retirarse los estímulos a las regiones pobres de países que no sean de cohesión, como Francia, España o Italia.

En todo caso, la aprobación tanto del marco presupuestario plurianual como de la decisión sobre recursos propios debe hacerse por unanimidad, lo que complica, ralentiza y limita el alcance de estos acuerdos, de ahí que también haya propuestas tendentes a transitar hacia procesos decisorios en relación con los asuntos presupuestarios y tributarios basados en mayorías cualificadas, así como a reforzar el poder al Parlamento Europeo.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El año 2017 ha traído consigo un intenso periodo de reflexión sobre el futuro de Europa y el proceso de integración comunitaria que ha servido de revulsivo para progresar en la construcción del proyecto europeo y, sobre todo, para profundizar en la Unión Económica y Monetaria, alejando con ello las dudas que, durante los años de crisis, se habían generado sobre el propio proyecto europeo.

En un contexto de recuperación económica generalizada, se pusieron de manifiesto los retos que impedían avanzar en la construcción europea: la persistencia de las divergencias económicas y sociales, la existencia de diferentes fuentes de inestabilidad financiera, los elevados niveles de deuda y la necesidad de incrementar la capacidad de estabilización colectiva y de aumentar la eficiencia y la transparencia de la gobernanza de la UEM.

Sobre el contexto económico

En efecto, la mejora en la situación macroeconómica de la Unión Europea y de la Eurozona, acompañada de creación de empleo, unas condiciones financieras favorables, una mayor confianza de los agentes económicos y unas buenas perspectivas a medio plazo, constituía el marco propicio para dar ese impulso.

También se observaban ciertos riesgos e incertidumbres, tanto externos –como los relativos al futuro de las relaciones de la Unión Europea con el Reino Unido, la apreciación del euro, las tensiones geopolíticas o las decisiones políticas y económicas de la Administración norteamericana– como internos –el lento avance de la demanda interna, el débil crecimiento de los salarios, la normalización de la política monetaria, cierta fragilidad financiera en algunos sistemas bancarios o niveles elevados de endeudamiento público y privado en algunos Estados miembros–.

En este contexto, el CES considera que para asegurar el ritmo de avance es preciso un mayor empuje de la demanda interna en el medio plazo, fundamentalmente a través del impulso de la formación bruta de capital, como respuesta al débil crecimiento de la productividad y al escaso avance de los salarios reales.

Sin embargo, las políticas comunitarias de empuje de la demanda, principalmente referidas a la zona euro, presentan poco margen de maniobra. Por un lado, varias son las señales que indican la necesidad de normalizar la política monetaria. A lo largo de 2017 la expansión monetaria fuera también acomodaticia en el sentido de imprimir el estímulo necesario, manteniendo el programa de compra de activos, pero, retirándolo

de forma gradual y controlada con la reducción del volumen de compras. Los tipos de interés, por su parte, continuaron en niveles bajos y no se prevé variación alguna durante un periodo prolongado ante la incertidumbre sobre la evolución monetaria y financiera. Esta normalización, en opinión del CES, debe llevarse a cabo sin dificultar la recuperación económica ni alejar el objetivo de estabilidad de precios.

Por otro lado, atendiendo al limitado margen de la política monetaria, se continúa insistiendo en la necesidad de una contribución decisiva de la política fiscal para mantener el ritmo de crecimiento, aunque la descentralización de la toma de decisiones en esta materia, y su especial énfasis en la disciplina presupuestaria, dificulta llevar a cabo un impulso fiscal.

Sobre las prioridades de política económica de la Unión Europea

En cuanto a la puesta en marcha de otras políticas más estructurales destinadas a afianzar y orientar la senda de crecimiento en el medio y largo plazo de la Unión Europea, que fueron enumeradas, como viene siendo habitual, por el presidente de la Comisión en su Discurso sobre el estado de la Unión de septiembre de 2017 –prioridades políticas– y entre las que destaca el avance y profundización de la UEM.

Por lo general, los planteamientos de la Comisión resultan muy ambiciosos y suponen un importante reto para la gobernanza económica en su sentido más amplio; sin embargo, una parte de ellos no dejan de ser meras orientaciones, recomendaciones o declaraciones de intenciones dejando en manos de los distintos Estados miembros el desarrollo concreto de dichas prioridades. En cambio, otras propuestas tardan en plasmarse normativamente en políticas o directrices vinculantes por las dificultades de llegar a acuerdos políticos.

En todo caso, la virtud de la agenda reformista de la Comisión reside en que sirve de impulso para que los Estados miembros pongan en marcha medidas o iniciativas concretas en ámbitos esenciales.

Así, en 2017, se produjeron algunos avances en la política industrial, con la presentación de la Estrategia renovada de política industrial. Al respecto, este Consejo valora positivamente los acuerdos alcanzados en ámbitos transversales como el refuerzo de la ciberseguridad, la libre circulación de los datos no personales, medidas concretas de economía circular que afectan a la producción industrial, iniciativas sobre la propiedad intelectual o sobre el funcionamiento de la contratación pública y comparte la necesidad específica de impulsar la digitalización de la industria. Además, considera positiva la creación de una Mesa Redonda Industrial de Alto Nivel con presencia de los interlocutores sociales y la sociedad civil, para velar por el tratamiento transversal de la competitividad industrial, sin olvidar la necesidad de que la modernización de la industria sea justa, defendiendo a las regiones y a los trabajadores europeos más afectados por las transformaciones industriales.

Esta misma reflexión se extiende a la gobernanza del proceso de transición energética vinculado al proyecto de Unión de la Energía. El lanzamiento de plataformas como la de

las regiones mineras en transición, en marcha desde diciembre de 2017, resulta positivo y, en opinión del CES, sería deseable su extensión a otros procesos industriales de transición, para facilitar la diversificación económica y el reciclaje de competencias profesionales.

Además, la Comisión Europea refrendó en la cumbre “Un planeta” celebrada en París en diciembre de 2017, su compromiso de aplicar el Acuerdo de París y de liderar la lucha contra el cambio climático y presentó su “Plan de acción para el planeta” que recoge iniciativas para una economía limpia y moderna, como la puesta del sector financiero al servicio del clima, propuesta que comenzó a desarrollarse en los primeros meses de 2018.

Respecto a la transición digital, en mayo de 2017, la Comisión presentó un balance de los avances logrados en su estrategia, en el que se ponía de manifiesto que solo se habían adoptado formalmente tres iniciativas –eliminación de cargos por itinerancia, uso de unas bandas de frecuencia concretas y portabilidad transfronteriza de servicios *online*–. El CES considera que sería conveniente que existiera una mayor voluntad política de los Estados miembros para abordar decididamente el proceso de digitalización y que la estrategia europea incidiera más en los ámbitos vinculados a la innovación o la investigación o los relativos a la dimensión sociolaboral de la digitalización.

Finalmente, en materia de fiscalidad la Unión Europea ha mantenido el activismo legislativo iniciado en 2011 para tratar de frenar la evasión fiscal transfronteriza a través de paraísos fiscales, la planificación fiscal agresiva de algunas compañías transnacionales y la competencia fiscal agresiva de algunos Estados para atraer inversiones, unos fenómenos que, lejos de remitir, se están agravando debido al incremento de los flujos económicos internacionales en un contexto de libre movilidad del capital. Destaca la ampliación del alcance de la Directiva Antielusión Fiscal y de la Directiva de Cooperación administrativa. En cambio, la publicación de una lista de paraísos fiscales no es una iniciativa relevante por carecer de efectos vinculantes y por excluir a muchos territorios que merecerían figurar, incluyendo a algunos de los Estados miembros de la Unión Europea.

Por otro lado, destaca la propuesta de establecer un marco fiscal común para gravar los beneficios de los negocios digitales transnacionales que, dado el diseño actual de los sistemas tributarios nacionales, soportan tipos impositivos efectivos relativamente bajos, lo cual suscita una preocupación creciente dado el enorme volumen de negocio y poder de mercado que están adquiriendo en algunos sectores.

Sobre la profundización de la UEM

Pero los mayores avances que se produjeron a lo largo de 2017 se circunscribieron fundamentalmente a la prioridad de lograr “Una Unión Económica y Monetaria más profunda y más justa” y, más concretamente, a conseguir un marco financiero integrado. La Comisión asumió y lideró el trabajo con el objetivo de lograr la UEM en 2025, a través de dos fases, la primera de las cuales se desarrollaría hasta 2019, coincidiendo con el fin del mandato de la Comisión. De ahí que durante 2017 haya desarrollado numerosas propuestas, pero todavía no existe acuerdo sobre muchos de los aspectos planteados. Aun así, en términos

comparados, 2017 ha sido un año intenso de actividad legislativa europea con la aprobación de muchas de las propuestas planteadas por la Comisión.

Aunque en los primeros años se avanzó sustancialmente en la puesta en marcha de la Unión Bancaria, en 2017 el progreso no ha sido suficiente. La Unión Bancaria está incompleta y por ello no es capaz de desempeñar su papel de mecanismo de absorción de impactos a través de canales privados. Para lograrlo resulta necesario alcanzar un acuerdo equilibrado, aceptado por todos los Estados miembros, respecto a la reducción de riesgos financieros y a la distribución de los mismos.

Alcanzar la Unión Financiera en 2019

En este sentido, las dos cuestiones pendientes en el ámbito de la Unión Bancaria –un mecanismo de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos–, exigen un impulso político decidido en el seno del Consejo.

De ahí que, en opinión de este Consejo, sería conveniente avanzar en la propuesta de que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) pudiese ser el mecanismo de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución. En esta misma línea, se considera interesante la propuesta de la Comisión de transformar el MEDE en un Fondo Monetario Europeo, que además de prestar apoyo financiero a los Estados miembros, actuaría como prestamista en última instancia del Fondo.

Respecto a la reducción de riesgos financieros, se estima necesario mantener el esfuerzo legislador para aprobar las disposiciones pendientes con el fin de contribuir a esa reducción. Y ello a pesar de que desde finales de 2016 la Comisión presentó diferentes propuestas de regulación en el denominado “paquete bancario”, muchas de las cuales ya han sido aprobadas por el Parlamento.

Pero uno de los principales escollos para el logro de la Unión Bancaria es la falta de acuerdo sobre un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. El CES comparte la necesidad de contar con algún tipo de sistema común de garantía de depósitos con el fin de garantizar que todos los depósitos de la Unión Bancaria tengan un mismo nivel de protección con independencia de la entidad en la que estén depositados y su país de procedencia. Ello requiere avanzar de forma decidida en este ámbito y sobre la base de la propuesta inicial de la Comisión, realizar los cambios y mejoras necesarias para poder alcanzar un acuerdo político en 2018.

Respecto a la Unión de Mercados de Capitales, la revisión intermedia del plan de acción aprobado en 2016 señalaba un avance importante con la aprobación de numerosas medidas, constatando que se había hecho un esfuerzo en aumentar las fuentes de financiación de riesgo en el proceso gradual de expansión de las empresas y ampliar su accesibilidad en toda la Unión. No obstante, quedan acciones pendientes y aunque se han presentado numerosas propuestas normativas al respecto, se considera necesario agilizar el debate en el seno del Parlamento Europeo y el Consejo, con el fin de traducirlo en nuevas disposiciones regulatorias y poder atender al calendario establecido por la Comisión.

Además, han surgido nuevos retos, el mayor de los cuales es la salida de la Unión Europea de su mayor centro financiero a causa del *brexít*. Por ello, como señala la Comisión, y de cara a afrontar el *brexít* en el ámbito financiero, es necesario reevaluar la forma en que la Unión de Mercados de Capitales podrían garantizar el acceso de empresas e inversores a unos mercados de capitales fuertes, dinámicos e integrados, gestionando adecuadamente los riesgos para la estabilidad financiera.

En materia de gobernanza fiscal, la toma de decisiones en la Eurozona sigue estando focalizada en la disciplina presupuestaria de los Estados, lo que implica de facto la renuncia a la utilización de la política fiscal como herramienta de estabilización macroeconómica a escala nacional, sin que en contrapartida exista una capacidad presupuestaria común que permita suavizar tanto las perturbaciones macroeconómicas asimétricas, como las que afecten al conjunto de la UEM, ni ningún tipo de deuda pública conjunta que rebaje la vulnerabilidad de las emisiones individuales ante procesos de pérdida de confianza como los experimentados en la última crisis financiera.

Marco presupuestario integrado

De hecho, esta debilidad de la arquitectura presupuestaria de la UEM condujo al despliegue generalizado de políticas fiscales contractivas durante la crisis afectando negativamente al crecimiento, el empleo y el bienestar, y actualmente continúa impidiendo el respaldo de la expansión monetaria desplegada por el BCE para propiciar una recuperación económica sólida. En este sentido, los intentos europeos de dar una respuesta coordinada a la necesidad de expansión fiscal, como el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas, se muestran claramente insuficientes.

Este Consejo considera, por tanto, necesario redoblar los esfuerzos para abordar una reforma de la arquitectura fiscal de la Eurozona que garantice mejor la estabilidad macroeconómica, sobre la base de un equilibrio virtuoso entre la necesidad de mutualizar riesgos y la de garantizar la disciplina fiscal a los Estados. En este ámbito, sería deseable que la propuesta de la Comisión sobre una función de estabilización para la UEM cristalizara próximamente en una herramienta que cuente con la dimensión económica necesaria para garantizar su eficacia.

En cuanto a la coordinación de las políticas económicas en la UEM, la principal novedad fue la aprobación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales que daba paso a la creación de un instrumento de coordinación dirigido a fomentar el crecimiento, el empleo y la justicia social junto a la convergencia económica y la estabilidad financiera. De este modo, el Pilar

Marco integrado de política económica y social

Europeo ha sido integrado en las orientaciones de política económica para 2018 en el marco del Semestre Europeo. La Comisión, además, está poniendo en marcha iniciativas afines a este Pilar que pueden ser de gran calado, como las propuestas de Directivas sobre conciliación de la vida familiar y la laboral y la relativa a la transparencia y previsibilidad

de las condiciones laborales, así como la propuesta de Reglamento de creación de una Autoridad Laboral Europea.

El CES ya manifestó en la edición anterior de este informe que la propuesta de avanzar en los derechos sociales y del empleo es sin duda positiva, acompañada de un fortalecimiento de la base económica que la sustenta. Este Consejo también valora positivamente que la aprobación del Pilar Europeo haya contado con el respaldo de los interlocutores sociales europeos más representativos y considera necesaria su participación a la hora de abordar las políticas comunitarias, respetando en todo caso la autonomía del diálogo social en las áreas de competencia de los interlocutores sociales.

Con todo, si bien el CES valora que se hayan aclarado algunas cuestiones relativas a su aplicación (se mantiene el principio de subsidiariedad) y sobre la evaluación (creación de un cuadro de indicadores de seguimiento), considera que aún adolece de objetivos específicos, tanto intermedios como finales.

Asimismo, aunque la aprobación de este nuevo Pilar Europeo constituye un paso muy importante hacia la convergencia social, el CES considera que subsisten dudas aún sobre el papel del ámbito social en el conjunto de la estrategia de crecimiento económico sostenible. En este sentido, su aplicación efectiva del Pilar Europeo está sujeta a las políticas que emprendan los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo. El principal reto para conseguir una actuación coordinada en materia de política económica y social continúa siendo la dispar situación económica de los Estados miembros, que añade incertidumbre sobre la sostenibilidad de la actual recuperación sincronizada.

A este respecto, el CES valora positivamente que la Comisión haya sugerido la necesidad de reformar el Semestre Europeo a través de mejoras como, una mayor cooperación y diálogo con los Estados miembros para la determinación de las recomendaciones país de política económica –con la participación de los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales, los consejos nacionales de productividad y otras partes interesadas–, una mayor atención a posibles sinergias entre las políticas económicas recomendadas para cada país y sus efectos generales en el conjunto de la Unión y, finalmente, el establecimiento de un vínculo más estrecho entre el proceso anual del Semestre Europeo y el planteamiento plurianual de las reformas por parte de los Gobiernos nacionales.

Rendición de cuentas democráticas y la gobernanza efectiva

Actualmente, la gobernanza efectiva de la UEM sigue siendo insuficiente para lograr avances, ya que presenta diversas deficiencias. Una UEM más fuerte solo puede darse si, entre otros extremos, los Estados miembros aceptan compartir más competencias y decisiones sobre temas relacionados con la Eurozona, dentro de un marco legal común.

Durante 2017 los avances en el ámbito de la responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional han continuado siendo escasos. Así, se puede aludir principalmente a la iniciativa de la Comisión Europea sobre la figura de un ministro Europeo

de Economía y Finanzas, que asumiría, entre otras, las funciones de representación única exterior del euro y de presidencia del Eurogrupo.

Sobre los retos para la gobernanza económica de la Unión Europea

Varios son los retos para la gobernanza económica de la Unión Europea. Además de tener que hacer frente a los constantes desafíos internos, que limitan los avances en la construcción política e institucional, y a la recuperación del objetivo de alcanzar una convergencia real, prestando especial atención a los aspectos sociales, en el ámbito exterior, la Unión Europea necesita reforzar su papel en la escena internacional, esencial para definir adecuadamente su estrategia comercial, alcanzar un acuerdo sobre una política de migración y asilo europea de largo plazo y dar una respuesta en el ámbito de la seguridad. Esta actuación unificada también resultará fundamental para afrontar la salida del Reino Unido.

Continúan las contradicciones de la arquitectura institucional de la Unión Europea como consecuencia, principalmente, de la insuficiente construcción política e institucional. Las disfunciones institucionales continúan generando cierta pérdida de legitimidad de las instituciones comunitarias y la percepción por algunos sectores de un déficit democrático.

Desafíos actuales para la construcción política e institucional

En efecto, frente a las instituciones europeas, los Estados miembros siguen ostentando, por lo general, un mayor protagonismo en la toma de decisiones comunitarias de relevancia, primando así los intereses nacionales sobre el interés general de la Unión. En este sentido, el CES considera que hay que impulsar el liderazgo político, económico y social de la Unión, evitando que la presión de algunos Estados miembros, pueda provocar una fragmentación política que, no obstante, siempre estará condicionada por los resultados de los procesos electorales que se sucedan en los distintos países. En este sentido, hay que señalar que los resultados de los comicios celebrados durante el año en varios países de relevancia –Francia, Holanda o Alemania– parecen haber alejado las incertidumbres sobre la construcción del proyecto europeo, aunque otros resultados como los obtenidos en Austria, Italia y Hungría, a principios de 2018, invitan a la cautela.

Un mayor liderazgo político facilitaría que la Unión Europea ganara peso específico en la esfera internacional, garantizando que los objetivos económicos y políticos globales de la Unión sean coherentes con la política comercial y el resto de políticas. Además, en el actual contexto de la globalización, en opinión del CES, la Unión Europea debe ser capaz de dar respuesta a la necesidad

Potenciar la Unión Europea en el mundo

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

En el ámbito de la política comercial, en 2017 se lograron, por un lado, avances en las negociaciones bilaterales con otros países o áreas, destacando la aprobación del CETA por parte de la Eurocámara. Mientras que, por otro lado, las negociaciones sobre el Acuerdo de Asociación con Estados Unidos fueron deteriorándose durante el ejercicio y culminó en los primeros meses de 2018 con el anuncio por parte de la Administración estadounidense de imponer aranceles al acero y al aluminio.

Asimismo, se propusieron iniciativas como el establecimiento de un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea, la creación de un grupo de asesoramiento, formado por organizaciones europeas sociales y económicas, sobre los acuerdos comerciales de la Unión Europea o recomendaciones para abrir negociaciones con Australia y Nueva Zelanda que mejoran el marco de la política comercial común.

Por otro lado, a medida que Europa ha ido dejando atrás la etapa de mera gestión coyuntural de las crisis migratorias y de la situación de los refugiados, resulta en opinión del CES cada vez más necesario alcanzar un acuerdo sobre una política de migración y asilo europea, estable y con visión de futuro a largo plazo. En 2017, la Comisión Europea instó a los Estados miembros a cumplir los objetivos fijados en materia migratoria, entre los que se encuentran la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, el cumplimiento de los compromisos de reubicación de refugiados, y el reasentamiento de personas procedentes de África y Oriente Próximo.

Sin embargo, en relación con la reforma del Sistema de Dublín, es necesario desbloquear el debate en torno al cumplimiento de los compromisos asumidos, así como avanzar en un enfoque más eficaz y más justo para encontrar un equilibrio entre solidaridad y responsabilidad, debate enquistado por el desacuerdo con el sistema de cuotas para la reubicación de refugiados por parte de algunos países. A la vista de la disparidad de posiciones, y considerando que el Consejo Europeo ha asumido el fin de este sistema de cuotas, en opinión del CES, debería adoptarse un enfoque en el que el componente de reubicación obligatoria se aplicara solo a situaciones de crisis graves, mientras que en situaciones menos problemáticas, la reubicación se basaría en compromisos voluntarios de los Estados miembros.

Respecto a la seguridad y defensa europeas, la Comisión constató que las capacidades de defensa europea son limitadas y con diferencias evidentes en las contribuciones de los distintos Estados miembros. De ahí que presentara un Plan de Acción que incidía, especialmente, en una serie de medidas, como la puesta en marcha del Fondo Europeo de Defensa, para lograr un gasto más eficiente en capacidades conjuntas, fomentando una base industrial más competitiva e innovadora. Al mismo tiempo, a lo largo de 2017, se relanzaron iniciativas e instrumentos en materia de política exterior, seguridad y defensa, con el objetivo de avanzar hacia la defensa europea común, que culminó con el visto bueno definitivo al proyecto de cooperación estructurada en el ámbito militar –PESCO–.

La consolidación de la recuperación económica de la Unión Europea no está alcanzando en la misma medida a todos los Estados miembros ni a los sectores de la sociedad.

Así, aunque en la fase de recuperación económica parece que se está produciendo una mayor convergencia, lo cierto es que la participación de los diferentes Estados miembros está siendo muy dispar. Se ha de tener en cuenta, además, las diferencias aún existentes en otros ámbitos relacionados con el acceso al empleo o las condiciones del mismo, el desempleo juvenil, el de larga duración, la segmentación de los mercados de trabajo o los niveles de pobreza entre la población ocupada.

Más allá de los mercados de trabajo, la convergencia real está sujeta también a los avances en la reducción de las consecuencias sociales de la última crisis pues, si bien la Unión Europea se encuentra entre las regiones del mundo con menores niveles de desigualdad, lo cierto es que en el periodo de crisis ha aumentado, aunque con diferencias importantes entre los Estados miembros, en consonancia con los distintos sistemas de protección social existentes.

Por lo que lograr una mayor convergencia real constituye uno de los principales desafíos para lograr una mayor y más profunda integración europea. Y ello, sin perjuicio de que se mantenga el esfuerzo de la política de cohesión a favor de la convergencia regional, que continúa siendo una prioridad esencial de la Unión.

Una vez que el Reino Unido comunicó oficialmente el 29 de marzo de 2017 su salida de la Unión Europea, la incertidumbre sobre cómo el gobierno británico gestionaría la salida y el alcance de la negociación estuvo presente a lo largo del año, poniéndose de manifiesto las dificultades para alcanzar un acuerdo, sobre todo con las premisas de partida que el Reino Unido impuso sobre muchos aspectos.

Por su parte, la Unión Europea ha mostrado a lo largo de este tiempo una postura clara y cohesionada. El *brexit* es un reto enorme que requiere una actuación coordinada entre los Estados miembros, defendiendo una posición común, fuerte y sin fisuras. La Unión Europea ha mostrado una postura común durante la negociación frente al Reino Unido que, dadas sus exigencias, ha mantenido una posición más desfavorable a lo largo del proceso y ha renunciado a muchos de sus planteamientos iniciales.

A la fecha de cierre de este informe, en abril de 2018, se ha logrado un preacuerdo de retirada que incluye el respeto y protección de los derechos de los ciudadanos, la liquidación financiera y otras cuestiones ligadas a la separación. También se ha alcanzado un compromiso para evitar una frontera rígida entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte. Y finalmente, se ha definido que habrá una fase transitoria, entre el momento de salida, el 30 de marzo de 2019 y el 31 de diciembre de 2020, para garantizar una salida ordenada. No obstante, quedan cuestiones pendientes en la negociación para cerrar el acuerdo de retirada que se espera pueda aprobarse en otoño con el fin de dejar margen temporal suficiente para la ratificación por parte del Reino Unido y los Estados miembros.

Hacia una convergencia real

Lograr un acuerdo de retirada entre el Reino Unido y la Unión Europea

También, se ha iniciado la negociación del marco de relaciones futuras, sobre la premisa de que el acuerdo debe basarse en un equilibrio entre derechos y obligaciones y garantizar la igualdad de condiciones. Una de las piezas clave en este marco de relaciones futuras será el acuerdo de libre comercio entre el Reino Unido y la Unión Europea, pero avanzar en este acuerdo está resultando difícil ya que la postura del Reino Unido parte de unos supuestos rígidos, al reclamar un acuerdo “a su medida” en el que aspira a mantener el mayor grado de participación posible en el mercado interior asumiendo los menores costes y fricciones.

Es necesario insistir en que la negociación se desarrolle en un marco de transparencia y reciprocidad con el objetivo de reducir la incertidumbre tanto a medio como a largo plazo, durante los años en que se desarrolle el proceso de negociación y la aplicación de los acuerdos alcanzados.

Los retos y prioridades de política económica señaladas a lo largo del presente informe

Un marco presupuestario suficiente

marcarán la definición del futuro de las finanzas europeas y la del marco presupuestario para el periodo 2020-2027 y determinarán la gobernanza económica de la Unión Europea.

En los próximos dos años se va a intensificar el debate sobre este marco presupuestario que, en esta ocasión, está muy condicionado por la pérdida de ingresos que supone la salida de Reino Unido y por la necesidad de asignar financiación a nuevas prioridades políticas como la convergencia económica y social, la estabilización macroeconómica de la UEM, la transición energética y la lucha contra el cambio climático, o la defensa y el control de fronteras.

Por otro lado, las propias características del Presupuesto de la Unión Europea, singularmente su escasa dimensión económica, limitan enormemente su capacidad para respaldar mayores niveles de ambición política y auguran unas negociaciones difíciles, porque equilibrar el presupuesto va a exigir un aumento de ingresos, una reducción del gasto y/o una reorientación del gasto desde las políticas tradicionales hacia las nuevas prioridades, decisiones que, además, deben tomarse por unanimidad.

En este contexto, el CES se suma al llamamiento de las principales instancias europeas para que los Estados miembros abandonen la lógica de los saldos fiscales de modo que no se exacerbe la división entre contribuyentes netos y beneficiarios netos y transiten, en cambio, hacia un enfoque de corte federalista, basado en el valor añadido que entraña la puesta en común de recursos para desarrollar políticas genuinamente europeas que benefician a todos.

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

INFORME ANUAL SOBRE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

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

Presidente:	Dionís Oña Martín (grupo primero, UGT)
Vicepresidente:	Miguel Garrido de la Cierva (grupo segundo, CEOE-CEPYME)
Grupo primero:	Luis Burgos Díaz (CIG) Salce Elvira Gómez (CCOO) José Manuel Morán Criado (UGT) Evelina Naranjo Márquez (UGT) Cecilia Sanz Fernández (CCOO) Iñaki Zabaleta Aramendia (ELA-STV)
Grupo segundo:	Bernardo Aguilera Sánchez-Garrido (CEOE-CEPYME) Jorge de Saja González (CEOE-CEPYME) Javier López Mora (CEOE-CEPYME) Joan Pujol Segarra (CEOE-CEPYME) Álvaro Schweinfurth Enciso (CEOE-CEPYME)
Grupo tercero:	José María Algora Jiménez (CEPES) Manuel Jesús Lagares Calvo (Expertos) Miguel Martínez Cuadrado (OCU) Eduardo Navarro Villarreal (COAG) Javier Ojeda González-Posada (APROMAR) José Andrés Sánchez Pedroche (Expertos)
Suplentes:	Jorge Aragón Medina (CCOO) Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME) Saturnino Gil Serrano (UGT) José María Goerlich Peset (Expertos) Antonio González González (UGT) Juan Llovet Verdugo (Expertos) Domiciano Pastor Martínez (UPA) Juan Antonio Pedreño Frutos (CEPES) Elvira Rodenas Sancho (UGT) Ana Sánchez Navarro (CCOO) José Antonio Suárez-Llanos Rodríguez (ARVI)
Coordinadores de los grupos:	Jorge Aragón Medina (grupo primero, CCOO) Ana Esperanza Beltrán Blázquez (grupo segundo, CEOE-CEPYME) Eduardo Navarro Villarreal (grupo tercero, COAG) Dionís Oña Martín (grupo primero, UGT)
Relación de comparecientes ante la comisión de trabajo:	Federico Steimberg (investigador principal de Economía y Comercio Internacional del Real Instituto Elcano) Rocío Frutos Ibor (subdirectora general de Política Comercial con Europa y Productos Industriales)

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

Equipo técnico del área de estudios y análisis:

Inmaculada Ordiales Hurtado (coordinadora)

Emma Cerviño Cuerva

Marta Galiano Sevilla

Ana Hernández Rodríguez

Manuel José Núñez Encabo

Carmen Vizán Rodríguez

