

CAPÍTULO 4

ASUNTOS EUROPEOS

I CUESTIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA Y ASPECTOS INSTITUCIONALES

En la medida en que Europa tuvo que acelerar las medidas para hacer frente a la crisis económica y financiera en curso, 2012 fue otro año de intensa colaboración entre las instituciones y órganos de la UE, en particular, el Consejo Europeo, el Consejo ECOFIN, el Eurogrupo, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el BCE.

El presidente del BCE participó regularmente en las reuniones del Eurogrupo y del Consejo ECOFIN en las que se debatieron temas relacionados con los objetivos y las tareas del SEBC. Además, el presidente del BCE fue invitado a participar en las reuniones del Consejo Europeo en las que se trataron temas relacionados con las medidas adoptadas por la UE frente a la crisis económica y financiera, así como en las cumbres europeas. Cuando se consideró oportuno, el presidente del Eurogrupo y el Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios asistieron a las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE.

HACIA UNA AUTÉNTICA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Los jefes de Estado o de Gobierno de la UE pidieron al presidente del Consejo Europeo que, en estrecha colaboración con los presidentes de la Comisión Europea, del Eurogrupo y del BCE, desarrollase una visión de futuro para completar la UEM. Los informes se presentaron al Consejo Europeo en junio, octubre y diciembre de 2012. Además, en noviembre de 2012, la Comisión Europea presentó su plan director para una UEM profunda y auténtica.

En dichos informes se plantean propuestas para lograr una auténtica UEM basada en cuatro pilares: i) un marco financiero integrado, ii) un marco presupuestario integrado, iii) un marco de política económica integrado y iv) legitimidad democrática y rendición de cuentas.

i) Marco financiero integrado

La crisis ha dado lugar a una creciente fragmentación de los mercados financieros por países, con las correspondientes consecuencias para las condiciones crediticias existentes. Para superar esta fragmentación es necesaria una unión de los mercados financieros, así como romper la interdependencia entre las entidades de crédito y sus Estados, que puede conducir a peligrosas espirales negativas.

En junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro se comprometieron a establecer un mecanismo único de supervisión para la zona del euro en el que participase el BCE. En septiembre de 2012, la Comisión presentó una propuesta de reglamento del Consejo sobre dicho mecanismo, en el que se proponía conferir al BCE la responsabilidad última de algunas tareas de supervisión específicas en virtud del artículo 127, apartado 6, del Tratado. El 12 de diciembre de 2012, el Consejo ECOFIN adoptó una posición sobre varias características fundamentales relativas a la creación y el funcionamiento del mecanismo único de supervisión¹.

ii) Marco presupuestario integrado

La crisis ha puesto de manifiesto la estrecha interrelación que existe entre los países de la zona del euro y hasta qué punto es importante que los Estados miembros sometan sus políticas fiscales a una

1 Véase también el capítulo 3.

coordinación y vigilancia más estrechas. Un marco presupuestario integrado puede resultar esencial para lograr que las políticas fiscales y económicas se orienten a objetivos de estabilidad.

iii) Marco de política económica integrado

La crisis también ha demostrado la importancia de la competitividad en una unión monetaria. Sin dejar de respetar las preferencias de los Estados miembros en materia de política económica, los compromisos nacionales en relación con la adopción de reformas estructurales (por ejemplo, la liberalización de sus mercados de productos, servicios y trabajo) deberían hacerse más vinculantes.

iv) Legitimidad democrática y rendición de cuentas

El fortalecimiento del papel de la UE en materia financiera, presupuestaria y económica ha de ir acompañado de una rendición de cuentas más estricta. En el informe provisional se subraya que el Parlamento Europeo, en su calidad de órgano de representación directa elegido por los ciudadanos, debe hacerse cargo, fundamentalmente, de una rendición de cuentas más efectiva. Además, podría existir una cooperación más estrecha entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, como ya se contempla en el marco del pacto fiscal.

En el informe final de los cuatro presidentes se propone un enfoque de tres etapas para alcanzar una auténtica UEM; la primera etapa (desde finales de 2012 a finales de 2013) incluye medidas para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y romper el vínculo entre las entidades de crédito y los emisores soberanos; la segunda etapa (2013-2014) se centra en la conclusión del marco financiero integrado y en la promoción de políticas estructurales sólidas; por último, la tercera etapa (a partir de 2014) tiene por objeto mejorar la capacidad de resistencia de la UEM mediante la creación de una función de absorción de perturbaciones centralizada.

En su reunión de 14 de diciembre de 2012, el Consejo Europeo acordó que es imperativo romper el círculo vicioso que existe entre las entidades de crédito y los emisores soberanos y que para avanzar hacia la creación del mecanismo único de supervisión será necesario contar también con un mecanismo único de resolución. Los jefes de Estado o de Gobierno pidieron al presidente del Consejo Europeo, que, en estrecha colaboración con el presidente de la Comisión Europea, y tras un proceso de consultas con los Estados miembros, presentase ante el Consejo Europeo de junio de 2013 las posibles medidas y una hoja de ruta con un calendario preciso para la coordinación de las reformas nacionales, la dimensión social de la UEM, la viabilidad y las modalidades de los contratos alcanzados de mutuo acuerdo para impulsar la competitividad y el crecimiento, y los mecanismos de solidaridad que puedan potenciar los esfuerzos realizados por los Estados miembros que suscriban estos acuerdos. Además, cualquier nueva medida que se adopte para reforzar la gobernanza económica tendrá que ir acompañada de medidas adicionales para fortalecer la legitimidad y la rendición de cuentas.

El Eurosistema expresa su satisfacción por los avances logrados en los últimos meses en la creación de una unión de los mercados financieros². Al mismo tiempo, dadas las relaciones de interdependencia existentes en la UEM, es importante trabajar en paralelo en los cuatro pilares citados.

CREACIÓN DE UN MECANISMO DE ESTABILIDAD PERMANENTE PARA LA ZONA DEL EURO

Tras el acuerdo del Consejo Europeo de marzo de 2011 de crear un mecanismo permanente de gestión de crisis para la zona del euro, el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) entró en vigor el 27 de septiembre de 2012. El MEDE comenzó a funcionar el 8 de octubre de 2012, una vez ratificado por los 17 países de la zona del euro. Además,

2 Véase también el capítulo 3.

el 25 de marzo de 2011 el Consejo Europeo adoptó la enmienda del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por la que se introduce el nuevo artículo 136, apartado 3, que está previsto que entre en vigor en 2013. Como se refleja en el preámbulo del Tratado sobre el MEDE, el acceso a la asistencia financiera en el marco del Mecanismo estará condicionado, a partir del 1 de marzo de 2013, a la ratificación del pacto (*fiscal compact*) por parte de los Estados miembros (véase más adelante).

El 30 de marzo de 2012, el Eurogrupo acordó tres medidas para aumentar la capacidad financiera del MEDE: i) acelerar el desembolso del capital del MEDE de cinco a tres años, debiéndose llevar a cabo en dos tramos de 16 mm de euros en 2012, otros dos en 2013 y el tramo final en 2014; ii) elevar el límite total de los préstamos combinados del MEDE y de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) de 500 mm de euros a 700 mm de euros, y iii) utilizar el MEDE como principal instrumento para financiar los programas tras su entrada en vigor, manteniendo disponible hasta julio de 2013 la capacidad financiera sin utilizar de la FEEF, a fin de garantizar la solidez de los cortafuegos de la zona del euro.

El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro adoptaron otras dos decisiones en relación con el MEDE. En primer lugar, decidieron que la asistencia financiera facilitada por la FEEF para recapitalizar el sector bancario español se transfiriera al MEDE en el momento de su entrada en vigor, sin otorgarle la categoría de acreedor preferente. En segundo lugar, decidieron que el MEDE, siguiendo sus procedimientos normales de decisión, pueda recapitalizar directamente las entidades de crédito cuando se establezca un mecanismo único y efectivo de supervisión de los bancos de la zona del euro en el que participe el BCE.

FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EN LA UE

Como parte de los continuos esfuerzos por hacer frente a la crisis económica y financiera, en 2012 se adoptaron nuevas reformas para reforzar la gobernanza económica de la UE.

En marzo de 2012, 25 de los 27 Estados miembros de la UE firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), que entró en vigor el 1 de enero de 2013. En el marco de este nuevo Tratado, un nuevo pacto fiscal contempla la introducción obligatoria de una regla de equilibrio presupuestario y de un mecanismo automático de corrección de las desviaciones a nivel nacional. Además, el pacto fiscal refuerza el automatismo del procedimiento de déficit excesivo dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el caso de que un país de la zona del euro incumpla el criterio de déficit. Asimismo, el TECG incluye disposiciones para fortalecer la coordinación de las políticas económicas y la gobernanza de la zona del euro. El TECG también contempla una cooperación reforzada entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales de los países signatarios en cuestiones relacionadas con sus políticas presupuestarias y otras materias incluidas en este Tratado. El acuerdo sobre el TECG, y en particular el pacto fiscal, constituye un paso positivo para lograr un marco reforzado de gobernanza presupuestaria basado en normas. Si se aplica y se hace cumplir de forma rigurosa, debería contribuir eficazmente a evitar la adopción de políticas fiscales insostenibles a escala nacional.

Para reforzar aún más la vigilancia presupuestaria y económica en la zona del euro, la Comisión Europea presentó en noviembre de 2011 dos nuevas propuestas de reglamento (conocidas como «two-pack»), que se encuentran en la etapa final del proceso legislativo³. Uno de los reglamentos contiene disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los borradores de presupuesto

3 El BCE valoró las propuestas de la Comisión Europea en su Dictamen sobre el reforzamiento del gobierno económico de la zona del euro (CON/2012/18) de 7 de marzo de 2012 (véase un análisis detallado en la sección 6.2 del capítulo 2).

y para intensificar la vigilancia en los países de la zona del euro sujetos a procedimientos de déficit excesivo. El otro reglamento tiene por objeto fortalecer la supervisión económica y presupuestaria de los países vulnerables de la zona del euro que experimenten tensiones financieras o reciban asistencia financiera.

En conjunto, los dos reglamentos constituyen una iniciativa muy positiva para fortalecer en mayor medida el marco de gobernanza económica de la zona del euro. No obstante, el BCE solicitó que varias de las disposiciones sean más ambiciosas en sus objetivos (véase la sección 6.2 del capítulo 2).

EL SEMESTRE EUROPEO Y LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

En noviembre de 2011, la Comisión presentó su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012, en el que se examinan los avances en la consecución de los objetivos de la estrategia Europa 2020 y se exponen las principales medidas para lograr la recuperación y el crecimiento en la UE en su conjunto. En dicho estudio se subrayaba la necesidad de que los Estados miembros: i) apliquen medidas de consolidación fiscal diferenciadas que favorezcan el crecimiento; ii) restablezcan el suministro normal de crédito a la economía; iii) fomenten el crecimiento y la competitividad; iv) luchen contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis; y v) modernicen la administración pública. En el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013, presentado por la Comisión Europea el 28 de noviembre de 2012, se reiteran estas prioridades.

En la reunión celebrada en marzo de 2012, el Consejo Europeo refrendó las cinco prioridades antes mencionadas para 2012, que los Estados miembros incorporaron a sus programas de estabilidad o convergencia y a sus programas de reforma nacionales. Tras examinar estos programas, incluida la puesta en práctica de los compromisos voluntarios asumidos en el marco del Pacto por el Euro Plus, el Consejo ECOFIN formuló recomendaciones para cada Estado miembro en julio de 2012, antes de la adopción, en la segunda mitad del año, de los presupuestos nacionales y de otras reformas económicas.

En el Semestre Europeo 2012 se realizó la primera ronda de implementación del «six-pack», un paquete de seis propuestas legislativas, aplicables a todos los Estados miembros con normas específicas para los países de la zona del euro (especialmente en lo que se refiere a las sanciones financieras), que entraron en vigor en diciembre de 2011. Estas propuestas refuerzan tanto el componente preventivo como el componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Asimismo, establecen nuevos requisitos mínimos para los marcos presupuestarios nacionales, un nuevo procedimiento de desequilibrio macroeconómico y un mecanismo de cumplimiento más estricto a través de nuevas sanciones financieras, en el marco tanto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como del procedimiento de desequilibrio macroeconómico.

En el contexto del procedimiento de desequilibrio macroeconómico –que tiene por objeto prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos– la Comisión Europea publicó su primer Informe sobre el mecanismo de alerta en febrero de 2012. Sobre la base de diez indicadores macroeconómicos y del análisis económico, el informe identificó doce Estados miembros, cuya situación macroeconómica se analizó más a fondo. En mayo de 2012, la Comisión publicó doce exámenes exhaustivos en los que se analizaba el origen, la naturaleza y la gravedad de los posibles desequilibrios macroeconómicos en los países afectados.

A juicio del BCE, el Semestre Europeo 2012 concluyó con resultados dispares. Las nuevas disposiciones que introduce el «six-pack» evitaron que se diluyeran las recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros. Al mismo tiempo, la eficacia y la credibilidad siguen estando

sujetas a un estricto cumplimiento de la vigilancia. Además, todavía es necesario diferenciar con más detalle la vigilancia para adaptarla a la gravedad de los desafíos. Hay que reforzar la vigilancia mutua, especialmente en los países de la zona del euro con potencial para desestabilizar la UEM en su conjunto por la acumulación de grandes desequilibrios. Es importante aplicar con determinación el procedimiento de desequilibrio macroeconómico, preferiblemente intensificando su automatismo, para aumentar la eficacia y la credibilidad del nuevo marco.

EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

En 2012, la mayoría de los Estados miembros de la UE estaban sujetos a procedimientos de déficit excesivo, con las notables excepciones de Bulgaria, Alemania, Estonia, Luxemburgo, Finlandia y Suecia. En el caso de Alemania, el procedimiento fue derogado por decisión del Consejo ECOFIN de 5 de junio de 2012, mucho antes del plazo establecido para 2013, después de que los datos de Eurostat revelaran que el déficit del país en 2011 había caído por debajo del 3% del PIB. En el caso de Bulgaria, el Consejo ECOFIN decidió el 22 de junio de 2012 derogar el procedimiento. Por lo que respecta a Malta, en cuyo caso el plazo para corregir el déficit se había establecido para 2011, el procedimiento de déficit excesivo fue derogado el 4 de diciembre de 2012, basándose en los datos notificados y en las previsiones económicas de otoño de 2012 de la Comisión, que indicaban un déficit público del 2,6% del PIB en 2012.

En el caso de Hungría se llegó a la conclusión de que el esfuerzo fiscal era insuficiente para mantener el déficit por debajo del 3% del PIB de forma sostenible. En consonancia con los procedimientos reforzados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Consejo ECOFIN decidió el 13 de marzo de 2012 suspender parte de las asignaciones al Fondo de Cohesión de Hungría para 2013 a menos que las autoridades húngaras adoptaran medidas correctoras. No obstante, esta sanción se levantó el 22 de junio de 2012, después de que el Consejo decidiera que Hungría había tomado entre tanto medidas eficaces para corregir el déficit excesivo de manera duradera antes de que finalizara el plazo ampliado, establecido para 2012. En el caso de España, dado que la economía había vuelto a entrar en recesión, se amplió hasta 2014 el plazo fijado en el procedimiento, después de que el Consejo ECOFIN decidiera el 10 de julio de 2012 que el país había adoptado medidas correctoras eficaces en línea con su recomendación inicial. Por lo que respecta a Portugal, el Consejo ECOFIN decidió, el 9 de octubre de 2012, ampliar el plazo hasta 2014, en un contexto de notable empeoramiento de la situación macroeconómica. En el caso de Bélgica, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Rumanía y Polonia el plazo establecido para reducir el déficit público por debajo del umbral del 3% era 2012, mientras que para el resto de los países sujetos a un procedimiento de déficit excesivo, incluidos los que se han acogido a un programa de la UE y el FMI, se ha fijado para 2013 y años posteriores.

El BCE expresa su satisfacción por las medidas de consolidación que están adoptando los países de la zona del euro, que son cruciales para retornar a posiciones fiscales saneadas. No obstante, pese a la perseverancia en el ajuste fiscal, varios Estados miembros han tenido dificultades para cumplir los plazos establecidos en el procedimiento de déficit excesivo. Además, en algunos países de la zona del euro sujetos a este procedimiento el ajuste estructural en 2012 fue menor de lo requerido. Habida cuenta de los riesgos para una corrección oportuna y sostenible de los déficit excesivos, el BCE insta a aplicar de forma estricta los procedimientos reforzados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

INFORMES DE CONVERGENCIA

De conformidad con el artículo 140 del Tratado, el BCE y la Comisión Europea prepararon informes de convergencia sobre los avances realizados por Bulgaria, la República Checa, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumanía y Suecia en el cumplimiento de las condiciones para incorporarse a la

zona del euro. En dichos informes, que se publicaron el 30 de mayo de 2012, se evaluó si en estos países se había alcanzado un grado elevado de convergencia sostenible (convergencia económica) y se compararon los resultados con los requisitos estatutarios que deben cumplir los bancos centrales nacionales (convergencia legal). Al evaluar la sostenibilidad de la convergencia, se tuvo debidamente en cuenta tanto el nuevo marco reforzado de gobernanza económica de la UE como la fortaleza del entorno institucional de cada país en varios ámbitos, incluidas las estadísticas.

2 EVOLUCIÓN Y RELACIONES CON LOS ESTADOS ADHERENTES Y PAÍSES CANDIDATOS A LA UE

A lo largo de 2012 se lograron nuevos avances en el programa de ampliación de la UE. Tras la conclusión de las negociaciones de adhesión con Croacia en 2011, el Tratado de Adhesión está siendo ratificado por todos los Estados miembros de la UE y está previsto que esta se produzca el 1 de julio de 2013. Asimismo, en octubre de 2005 se iniciaron las negociaciones de adhesión con Turquía, y continúan las negociaciones con Islandia que comenzaron en julio de 2010. Además, el 29 de junio de 2012, el Consejo Europeo respaldó la decisión adoptada el 26 de junio de 2012 por el Consejo de Asuntos Generales de iniciar las negociaciones de adhesión con Montenegro, al considerar la Comisión Europea que el país cumplía suficientemente los criterios políticos para ser miembro de la UE y había seguido avanzando hacia una economía de mercado en funcionamiento. A Serbia se le concedió la condición de país candidato en marzo de 2012, pero la Comisión no ha recomendado todavía iniciar las negociaciones. Por lo que respecta a los restantes países candidatos, la Comisión reiteró su recomendación de iniciar las negociaciones de adhesión con la antigua República Yugoslava de Macedonia, país candidato desde 2005, pero todavía no se ha fijado una fecha.

En lo referente a las relaciones del BCE con los Estados adherentes y los países candidatos a la UE, se ha invitado a miembros del Hrvatska narodna banka (banco central de Croacia) a asistir como observadores a las reuniones del Consejo General del BCE y de los comités del SEBC, como preparación de la adhesión del país a la UE. En 2012, el BCE prosiguió su diálogo en materia de política monetaria con los bancos centrales de los países candidatos a la UE mediante reuniones bilaterales y dentro del marco institucional general del proceso de ampliación establecido por la UE. El BCE organizó en Fráncfort un diálogo de alto nivel sobre política monetaria, de carácter anual, con el Banco Central de la República de Turquía y, en agosto de 2012, mantuvo asimismo reuniones de alto nivel en Reikiavik con el Banco Central de Islandia. Además, se han mantenido relaciones estrechas con los bancos centrales de los países candidatos, así como con los de otros países, mediante programas de cooperación técnica (véase la sección 2 del capítulo 5).



La doble torre de oficinas alcanzó una altura de 175 metros en julio de 2012. En el lado este del rascacielos se han iniciado los trabajos de construcción del acristalamiento del atrio.