COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 12.5.2010
COM(2010) 250 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Reforzar la coordinación de las políticas económicas

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Reforzar la coordinación de las políticas económicas

«Ha de mejorarse la gobernanza de la zona del euro y la coordinación de las políticas económicas. Para ello habrá que desarrollar y ampliar los acuerdos de supervisión económica a fin de guiar la política fiscal a lo largo del ciclo y a largo plazo y, al mismo tiempo, corregir las divergencias en materia de crecimiento, inflación y competitividad.» (Comunicación de la Comisión: «UEM@10 – UEM@10 – Logros y retos tras diez años de Unión Económica y Monetaria – 7 de mayo de 2008 - IP/08/716)

I. INTRODUCCIÓN

La crisis económica mundial ha puesto a prueba los mecanismos actuales de coordinación de las políticas económicas en la Unión Europea revelando sus deficiencias. El funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria ha sido sometido a fuertes tensiones, por no haberse cumplido anteriormente los principios y normas subyacentes. Los procedimientos de supervisión existentes no han resultado suficientes. La presente Comunicación propone medidas que habrá que tomar a corto plazo para remediar la situación, basadas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La crisis económica actual no tiene precedentes en nuestra generación. Los avances de toda una década en materia de crecimiento económico y creación de empleo han sido desbaratados y la crisis ha puesto en evidencia algunas deficiencias fundamentales de nuestra economía. El desequilibrio presupuestario y otros desequilibrios macroeconómicos acumulados durante los años anteriores a la crisis han hecho vulnerable a la economía de la UE frente a la crisis financiera mundial y la recesión económica. Nuestras finanzas públicas se han visto gravemente afectadas, con un déficit del 7% del PIB por término medio y niveles de deuda superiores al 80% del PIB, cifras éstas claramente superiores a los valores de referencia respectivos, del 3% y el 60% del PIB, establecidos en el Tratado.

Los altos niveles de deuda pública no pueden mantenerse indefinidamente. La aplicación de la Estrategia Europa 2020 acordada por la Consejo Europeo en marzo debe basarse en una estrategia de salida de la crisis creíble. La UE afronta grandes retos en los próximos años, a saber: la necesidad de saneamiento fiscal y la necesidad de fomentar un crecimiento sostenible. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento proporciona el marco adecuado para una salida de la crisis en buenas condiciones. Sin embargo, para apoyar el potencial de crecimiento económico de la UE y la sostenibilidad de nuestros modelos sociales, el saneamiento de las finanzas públicas requiere el establecimiento de prioridades y la realización de elecciones difíciles: la coordinación a nivel de la UE será esencial a tal fin y contribuirá a prevenir las repercusiones negativas entre países.

La reciente crisis financiera y las recientes presiones sobre la estabilidad financiera en Europa han subrayado más claramente que nunca la interdependencia de las economías de la UE, y en particular de las de la zona del euro. Los Estados miembros se han visto respaldados por formar parte de la UE, que cuenta con un fuerte mercado interior de 500 millones de consumidores y una moneda común para 16 Estados miembros. Los instrumentos y métodos de coordinación existentes han permitido a la UE aunar sus esfuerzos de

recuperación y afrontar turbulencias que ningún Estado miembro podría haber afrontado por sí solo. Sin embargo, las recientes experiencias también han puesto en evidencia las lagunas y deficiencias del sistema actual, poniendo de relieve la necesidad de una coordinación de las políticas más intensa y que tenga lugar en una etapa anterior, de unos mecanismos adicionales de prevención y corrección y de un instrumento de resolución de la crisis para los Estados miembros.

Se han tomado medidas urgentes para responder de forma inmediata a la crisis, que culminaron el 9 de mayo cuando un Consejo EcoFin extraordinario, partiendo de una propuesta de la Comisión, decidió el establecimiento de un mecanismo europeo de estabilización y acordó un firme compromiso con un saneamiento fiscal acelerado cuando la situación lo exija. Deben sacarse enseñanzas de la situación actual y tomarse medidas para reforzar en el futuro el sistema de gobernanza económica de la UE. En la presente Comunicación, la Comisión establece un enfoque de tres pilares para reforzar la coordinación de las políticas económicas. La mayoría de las propuestas se refieren a la UE en su conjunto, pero un enfoque más exigente se propone para la zona del euro, sobre la base del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La Comunicación subraya la necesidad de utilizar plenamente los instrumentos de supervisión contemplados en el Tratado. En caso necesario, habrá que modificar y complementar los instrumentos existentes. La Comunicación propugna un mayor cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y una extensión de la supervisión a los desequilibrios macroeconómicos. Para ello, propone el establecimiento de un semestre europeo para la coordinación de políticas económicas, de forma que los Estados miembros puedan beneficiarse de una pronta coordinación a nivel europeo a la hora de preparar sus programas nacionales de estabilidad o de convergencia, así como sus presupuestos nacionales y sus programas nacionales de reforma. Por último, la Comunicación establece los principios que deberán sustentar un marco robusto de gestión de crisis para los Estados miembros de la zona del euro.

Estas son ideas ambiciosas y necesarias sobre las que la Comisión solicita la opinión de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de las partes interesadas. La Comisión presentará en los próximos meses propuestas legislativas para aplicar estas ideas.

II. LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL HA PUESTO DE MANIFIESTO Y HA AMPLIADO LOS RETOS QUE AFRONTA LA ECONOMÍA EUROPEA

Durante el último decenio la deuda pública no se ha reducido suficientemente. No ha habido un compromiso suficiente con el saneamiento presupuestario, particularmente durante las coyunturas económicas favorables. En algunos Estados miembros, los ingresos aumentaron temporalmente gracias a actividades muy generadoras de impuestos, que fueron impulsadas por una expansión insostenible en los sectores de la vivienda, la construcción y los servicios financieros. La corrección brusca de estos desequilibrios macrofinancieros debido a la crisis, ha provocado el desplome de los ingresos tributarios de los Estados miembros, poniendo en evidencia una situación presupuestaria subyacente mucho más débil de lo previsto. En la Unión Europea, los presupuestos públicos han pasado de una situación próxima al equilibrio en 2007 (–0,8% del PIB en la UE y –0,6% en la zona del euro) a una previsión de déficit cercano al 7% del PIB en 2010. La deuda pública sigue creciendo. Según las previsiones más recientes de los servicios de la Comisión, la deuda pública alcanzará el 84% del PIB en 2011 (88% en la zona del euro), echando por tierra los resultados de 20 años de saneamiento. El gran volumen de pasivos contingentes asociados a operaciones de rescate

financiero, que representa otros 25 puntos porcentuales del PIB en la UE, constituye otra fuente de inquietud, que viene a sumarse a los retos que el envejecimiento de la población plantea ya desde hace tiempo al presupuesto.

Otros desequilibrios macroeconómicos y financieros han agravado la vulnerabilidad de la economía de la zona del euro en particular. La persistencia de divergencias de competitividad y desequilibrios macroeconómicos dentro de la zona del euro implica un riesgo para el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. En los años anteriores a la crisis, los bajos costes de financiación alentaron una mala asignación de recursos, a menudo a usos poco productivos, y alimentaron niveles insostenibles de consumo, burbujas inmobiliarias y la acumulación de deuda externa e interna en algunos Estados miembros. La brecha de competitividad alcanzó un máximo histórico inmediatamente antes de la crisis. A partir de una situación de equilibrio en 1999, en la zona del euro se han acumulado continuamente superávit de la balanza por cuenta corriente, alcanzando el 7,7% del PIB en 2007, mientras que se registraban déficit globales, que aumentaron del 3,5% del PIB en 1999 al 9,7% en 2007[1]. La crisis económica y financiera ha desencadenado un reequilibrio parcial de las balanzas por cuenta corriente. Sin embargo, dicho reequilibrio es sólo parcialmente de carácter estructural. Se requiere una importante reorientación de la política económica para realizar los ajustes necesarios en materia de costes y salarios, reforma estructural y reasignación de la mano de obra y del capital.

En Grecia, la combinación excepcional de una política presupuestaria poco rigurosa, una reacción inadecuada frente a los desequilibrios crecientes, deficiencias estructurales y la presentación de información estadística errónea ha llevado a una crisis de la deuda estatal sin precedentes. Repentinamente ha quedado de manifiesto que la situación subyacente de las finanzas públicas se debía en parte a errores en declaraciones estadísticas anteriores, pero, de hecho, era principalmente el resultado de una política presupuestaria inadecuada. Aunque esta situación se debía en parte a las deficiencias del actual marco de supervisión económica, ha quedado clara la importancia fundamental de garantizar el cumplimiento de las normas. Confrontados con una crisis excepcional de deuda estatal, para cuya resolución la zona del euro no disponía de ningún instrumento, los Estados miembros acordaron un conjunto de medidas destinadas a mantener la estabilidad financiera en Europa[2]. La presente Comunicación se propone reforzar resueltamente nuestro mecanismo de supervisión con objeto de impedir que en el futuro ningún Estado miembro pueda caer en una situación similar. Sin embargo, la crisis también subraya la necesidad de instrumentos apropiados para gestionar una situación que amenaza la estabilidad financiera de la zona del euro.

III. REFORZAR LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

III.1. Mejorar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y reforzar la coordinación de las políticas presupuestarias

Las normas y principios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento son pertinentes y válidos. Sin embargo, a pesar del Pacto, los Estados miembros no acumularon reservas

---

1 Los ratios de superávit de la balanza por cuenta corriente indicados aquí son los superávit combinados de Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Austria y Finlandia. Los ratios de déficit de la balanza por cuenta corriente son los déficit combinados de Irlanda, Grecia, España, Chipre y Portugal.

2 Conclusiones del Consejo EcoFin del 9 de mayo de 2010.

suficientes en coyunturas favorables. El reforzamiento del la dimensión preventiva de la supervisión presupuestaria debe formar parte integrante de una coordinación más estrecha de las políticas presupuestarias. Asimismo, ha de mejorarse el cumplimiento de las normas y debe prestarse más atención a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La preparación y evaluación de los programas de estabilidad y convergencia constituye la esencia del trabajo preventivo en el marco del Pacto. Su impacto y eficacia debe reforzarse decididamente aumentando la dimensión *ex ante* del proceso, y dotándolo de mayor eficacia. La introducción de un «semestre europeo» (véase el apartado III.3) permitiría abordar el primer aspecto. El segundo aspecto podría abordarse, por ejemplo, incluyendo la posibilidad de imponer depósitos generadores de intereses en caso de políticas presupuestarias inadecuadas, cuando un Estado miembro no avance suficientemente hacia sus objetivos presupuestarios a medio plazo en las coyunturas favorables. Esto requeriría una modificación del Derecho derivado.

Marcos presupuestarios nacionales que reflejen mejor las prioridades de la supervisión presupuestaria de la UE. Habrá que animar a los Estados miembros a integrar en su legislación nacional el objetivo del Tratado de lograr unas finanzas públicas saneadas. El marco presupuestario nacional es el conjunto de elementos que forman la base de la gobernanza presupuestaria del país, esto es, el marco institucional del país que configura el proceso presupuestario a nivel nacional. A fin de dar un significado concreto a la complementariedad entre los marcos presupuestarios de la UE y de los Estados miembros, podría explicitarse, mediante instrumentos jurídicamente vinculantes, la obligación impuesta a los Estados miembros en el Protocolo nº 12 del TFUE de establecer procedimientos presupuestarios que garanticen el cumplimiento de las obligaciones en materia de disciplina presupuestaria que les impone el Tratado. Tales instrumentos podrían, por ejemplo, exigir que los marcos nacionales incluyan procedimientos presupuestarios plurianuales a fin de garantizar el logro de los objetivos presupuestarios a medio plazo.

El procedimiento de déficit excesivo (PDE) forma la piedra angular del componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, la dimensión correctora del PDE entra en juego demasiado tarde para poder proporcionar los incentivos adecuados a los Estados miembros a fin de que éstos aborden los desequilibrios presupuestarios incipientes. El funcionamiento del PDE podría mejorarse agilizando los procedimientos, particularmente en lo que se refiere a los Estados miembros que infringen reiteradamente el Pacto. Esto requerirá una modificación del Derecho derivado.

Debe prestarse más atención a la deuda pública y a la sostenibilidad. Los acontecimientos recientes han resaltado no sólo la vulnerabilidad de los Estados miembros que deben atender al servicio de un gran volumen de deuda pública, sino también la posibilidad de repercusiones transfronterizas negativas. Un alto nivel de endeudamiento afecta a las perspectivas de crecimiento a medio y largo plazo y priva a los gobiernos de la posibilidad de aplicar políticas anticíclicas creíbles cuando más se necesitan. Esto es especialmente válido habida cuenta de las amenazas crecientes a la sostenibilidad de las finanzas públicas, cabiendo citar las derivadas de los recientes planes de rescate de bancos y del envejecimiento de la población.

Debe aplicarse eficazmente el criterio de deuda del procedimiento de déficit excesivo. El PDE debe tener más en cuenta la interacción entre la deuda y el déficit a fin de mejorar los incentivos a aplicar políticas prudentes. Los Estados miembros con ratios de deuda superiores al 60% del PIB deben ser objeto de un PDE si la disminución de la deuda en un periodo determinado no ha alcanzado el valor de referencia establecido. Concretamente, la Comisión y el Consejo deberán evaluar si el déficit presupuestario es compatible con una reducción

continua y substancial de la deuda pública. En particular, deberán tomarse en consideración los riesgos para el presupuesto derivados de los pasivos explícitos e implícitos. De forma análoga, la terminación del PDE para los Estados miembros con una deuda superior al límite del 60% del PIB deberá supeditarse a una evaluación de la evolución prevista de la deuda y de los riesgos asociados. Este enfoque es plenamente compatible con el artículo 126 del TFUE y requeriría ciertas modificaciones del Derecho derivado.

A fin de garantizar un mejor cumplimiento de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, deberá prestarse más atención a la utilización del presupuesto de la UE. Actualmente, la suspensión de los compromisos del Fondo de Cohesión, al que únicamente puede optar un número limitado de Estados miembros, sólo se considera en una fase avanzada del PDE (artículo 126, apartado 8, del TFUE).

En la adopción de las decisiones relativas al próximo marco financiero, **deberá considerarse una utilización más amplia y oportuna de los gastos del presupuesto de la UE como incentivo para el cumplimiento del Pacto**. Habrá que establecer incentivos equitativos, oportunos y eficaces para el cumplimiento de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Podría fomentarse el establecimiento de condiciones, y podría pedirse a los Estados miembros que reasignen fondos con objeto de mejorar la calidad de la hacienda pública, una vez que se haya declarado la existencia de un déficit excesivo (de conformidad con el artículo 126, apartado 6, del TFUE).

La política de cohesión deberá desempeñar un papel más claro en el apoyo de las acciones de los Estados miembros encaminadas a abordar las deficiencias estructurales y sus retos en materia de competitividad. El Quinto Informe de Cohesión, de próxima publicación, presentará propuestas a este respecto, particularmente con vistas a reforzar la eficiencia y la capacidad institucional de las administraciones públicas.

En el actual marco financiero habrá que perseguir una aplicación más rigurosa y basada en normas de la cláusula de suspensión de los compromisos del Fondo de Cohesión en caso de infracciones reiteradas del Pacto.

Mejorar el funcionamiento de los mecanismos existentes en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

- Aumentar la eficacia de las evaluaciones de los programas de estabilidad y de convergencia mediante una mejor coordinación *ex ante*
- Marcos presupuestarios nacionales que reflejen mejor las prioridades de la supervisión presupuestaria de la UE.

Reducir el alto nivel de deuda pública y salvaguardar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas

- Conceder más importancia al criterio de deuda del Tratado
- Tener mejor en cuenta la interacción entre deuda y déficit

Mejorar los incentivos y las sanciones en relación con el cumplimiento de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

- Depósitos generadores de intereses en caso de políticas presupuestarias inadecuadas
- Utilización más rigurosa y condicionada de los gastos de la UE con objeto de lograr un mayor cumplimiento de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

- Reacciones más rápidas en caso de infracciones reiteradas del Pacto y aplicación más rigurosa del Reglamento sobre el Fondo de Cohesión

III.2. Hacia una supervisión más amplia de la evolución macroeconómica y de la competitividad dentro de la zona del euro

La amplia Estrategia Europa 2020 de la UE para el crecimiento y el empleo se centra en los desequilibrios macrofinancieros y estructurales. La Estrategia Europa 2020 es una estrategia ambiciosa y global que persigue un crecimiento inteligente, sostenible e integrador para la economía de la UE. En el contexto de la crisis, dicha estrategia pone un nuevo énfasis para abordar las deficiencias de la UE en la supervisión de los retos macrofinancieros y estructurales. Teniendo en cuenta las profundas interrelaciones económicas y financieras dentro de la zona del euro y su impacto sobre la moneda única, la Estrategia Europa 2020 propugna el desarrollo de un marco específico de política económica para la zona del euro que permita abordar los desequilibrios macroeconómicos[3]. Por consiguiente, en marzo de 2010, el Consejo Europeo pidió a la Comisión que presentarse para junio de 2006 propuestas encaminadas a reforzar la coordinación dentro de la zona del euro, haciendo uso de los nuevos instrumentos de coordinación económica ofrecidos por el artículo 136 del TFUE.

La acumulación de desequilibrios macroeconómicos amplios y persistentes en los Estados miembros de la zona del euro puede minar la cohesión de la zona del euro y dificultar el buen funcionamiento de la UEM. Por consiguiente, a fin de impedir la aparición de serios desequilibrios en la zona del euro, es importante profundizar el análisis y ampliar la supervisión económica más allá de la dimensión presupuestaria, con objeto de abordar otros desequilibrios macroeconómicos, relacionados, en particular, con la evolución de la competitividad y los retos estructurales subyacentes. Se propone mejorar la revisión inter pares de los desequilibrios macroeconómicos, que ahora es realizada por el Eurogrupo, transformándola en un marco de supervisión estructurada para los Estados miembros de la zona del euro en aplicación del artículo 136 del TFUE. Este marco implicará una supervisión más intensa, una coordinación de políticas económicas más exigente y un seguimiento más estrecho en comparación con lo previsto en la Estrategia Europa 2020 para todos los Estados miembros de la UE. En cuanto al marco presupuestario de la UE, que también se aplica a todos sus Estados miembros, a los Estados miembros de la zona del euro se les aplicarían normas más restrictivas.

La supervisión incluirá un cuadro de indicadores que advertirá de la necesidad de actuar. Se definirá y controlará de forma regular un cuadro de indicadores, que refleje la evolución externa e interna. Dicho cuadro reflejará la evolución de variables tales como los saldos de las balanzas por cuenta corriente, las posiciones netas de los activos exteriores, la productividad, los costes laborales unitarios, el empleo, y los tipos de cambio efectivos reales, así como la deuda pública, el crédito privado y los precios de los activos. Será especialmente importante detectar pronto periodos de auge de los precios de los activos y de incremento excesivo del crédito para evitar posteriormente costosas correcciones de los desequilibrios presupuestarios y externos. Este análisis constituiría la base para la formulación de

[3] La Comisión ha propugnado en varias ocasiones una intensificación y ampliación de la coordinación económica dentro de la zona del euro, por ejemplo, en el Informe anual 2009 sobre la zona del euro y en la Comunicación de 2008: «UEM@10 – Logros y retos tras diez años de Unión Económica y Monetaria».

recomendaciones de medidas preventivas o correctoras en el Estado o Estados miembros afectados.

En cuanto a la zona del euro, la Comisión también evaluará de forma global la evolución y las perspectivas en materia de desequilibrios macroeconómicos. La Comisión consideraría la zona del euro en su conjunto y cada uno de sus países por separado, a fin de evaluar todas las formas de desequilibrio macroeconómico que podrían poner en peligro un buen funcionamiento de la zona del euro. En caso necesario, la Comisión realizaría un análisis más a fondo del riesgo subyacente de aparición de desequilibrios, que serviría de base a las orientaciones de la política económica. El Consejo, en el que sólo votarán los Estados miembros de la zona del euro, invitaría al Estado o Estados miembros afectados a aplicar las medidas necesarias para poner remedio a la situación. En caso de que, dentro del plazo estipulado, el Estado miembro no adopte medidas apropiadas para corregir el excesivo desequilibrio, el Consejo, con vistas a garantizar el buen funcionamiento de la UEM, podría intensificar la supervisión sobre dicho Estado y decidir, a propuesta de la Comisión, dirigirle recomendaciones específicas de política económica. En caso necesario, la Comisión hará uso de su facultad de dirigir directamente avisos preventivos a los Estados miembros de la zona del euro. También podrían dirigirse recomendaciones a la zona del euro en su conjunto.

Posiblemente se necesitarán medidas preventivas y correctoras en una amplia serie de ámbitos de actuación para influir eficazmente en los desequilibrios macroeconómicos y en sus causas estructurales subyacentes. A diferencia de lo que ocurre en la corrección de los déficit excesivos, las políticas económicas suelen tener sólo efectos indirectos y retardados en el desarrollo de los desequilibrios externos. Por ello, en función de los retos específicos de la economía afectada, la recomendaciones podrían referirse tanto a los ingresos como a los gastos (en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento), ya que la crisis ha demostrado que la evolución de la composición de los ingresos públicos también es un indicador importante de los desequilibrios potenciales. En este contexto, la recomendaciones podrían referirse al funcionamiento de los mercados de trabajo, productos y servicios, de conformidad con las Orientaciones Generales de Política Económica y las Directrices de Empleo. La recomendaciones también deberían abordar aspectos macroprudenciales con objeto de impedir o frenar una excesiva expansión del crédito o un aumento excesivo de los precios de los activos, en consonancia con el análisis de la futura Junta Europea de Riesgo Sistémico.

Reforzar y ampliar la supervisión de la evolución macroeconómica en la zona del euro

- Sobre la base de la Iniciativa Europa 2020, desarrollar un marco que permita el reforzamiento y la ampliación de la supervisión macroeconómica de los Estados miembros de la zona del euro y que adopte la forma de un reglamento basado en el artículo 136 del TFUE
- Desarrollar un cuadro de indicadores que permita determinar umbrales de alerta ante desequilibrios graves
- Formular recomendaciones específicas a los países
- Recurrir a actos formales del Consejo, en el que votarían únicamente los Estados miembros de la zona del euro

III.3. Coordinación integrada de las políticas económicas para la UE: un «semestre europeo»

Con vistas a lograr una supervisión más integrada de las políticas económicas se ha sugerido en el marco de la Iniciativa Europa 2020 sincronizar la evaluación de las

políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros de la UE. Los resultados de una supervisión macroeconómica más amplia también deberán reflejarse al formularse las recomendaciones de política presupuestaria en el marco del PEC. En particular, la aparición de desequilibrios macroeconómicos de gran magnitud puede requerir unos objetivos presupuestarios más ambiciosos. Del mismo modo, al evaluar el riesgo de serios desequilibrios y decidir las medidas adecuadas, la Comisión tomaría en cuenta la información pertinente facilitada por la Junta Europea de Riesgo Sistémico. En el ejercicio de un control mutuo entre Estados miembros adecuada para la adopción de medidas correctoras, las advertencias y recomendaciones de la Junta Europea de Riesgo Sistémico dirigidas a uno o varios países serían consideradas como asunto de interés común. Las sinergias y la coherencia entre los diferentes aspectos de la supervisión económica deberían facilitarse mediante la integración del ciclo de supervisión en el marco del semestre europeo.

Es más eficaz prevenir que corregir. El actual ciclo de supervisión económica consiste principalmente en una evaluación *ex post* de la adecuación de las políticas económicas a las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y a las Orientaciones Generales de Política Económica. Una supervisión presupuestaria y económica *ex ante*, actualmente inexistente, permitiría la formulación de verdaderas orientaciones que tengan en cuenta la dimensión europea y se plasmen en políticas a nivel nacional. El hecho de formular antes recomendaciones específicas por país mejoraría todos los aspectos de la supervisión (presupuestarios, macrofinancieros y estructurales).

Un sistema de pronta revisión inter pares de los presupuestos nacionales permitiría detectar incoherencias y la aparición de desequilibrios. Para garantizar unos datos verdaderos y precisos, habrá que reforzar el mandato de Eurostat de realizar una auditoría de las estadísticas nacionales, en consonancia con propuestas recientes de la Comisión. Es importante que esta propuesta entre en vigor rápidamente, ya que mejoraría la calidad de la información sobre las finanzas públicas. Abordando pronto la formación de desequilibrios presupuestarios se facilitaría su corrección y se evitarían graves riesgos para la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la hacienda pública. La presentación de los programas de estabilidad y convergencia deberá tener lugar en el primer semestre del año, en lugar de al final del año como se hace actualmente. Respetando plenamente las prerrogativas de los parlamentos nacionales, la pronta revisión inter pares proporcionaría orientaciones para la elaboración de los presupuestos nacionales del año siguiente.

Para la zona del euro deberá realizarse una evaluación horizontal de la política presupuestaria sobre la base de los programas nacionales de estabilidad y las previsiones de la Comisión. En caso de fuertes tensiones económicas en la zona del euro, habrá que prestar una atención especial a una política agregada, ya que, la aplicación de importantes medidas presupuestarias por los Estados miembros a nivel individual podría producir importantes repercusiones en otros países. En caso de inadecuaciones evidentes en los planes presupuestarios para el año siguiente, podría recomendarse una revisión de los mismos. El Eurogrupo debería desempeñar un papel esencial en este nuevo sistema de coordinación reforzada y, en su caso, recurrir a la adopción formal de decisiones conforme a lo estipulado en el Tratado de Lisboa.

El semestre europeo incluiría el ciclo de supervisión de las políticas presupuestarias y estructurales. El semestre europeo se iniciaría a principios del año con una revisión horizontal que permitiría al Consejo Europeo, partiendo del análisis de la Comisión, determinar los principales retos económicos que afronta la UE y la zona del euro y proporcionar orientaciones estratégicas para las políticas a aplicar. Los Estados miembros

tomarían en cuenta las conclusiones de este debate horizontal a la hora de elaborar sus programas de estabilidad o convergencia y sus programas nacionales de reforma. Los programas de estabilidad y de convergencia y los programas nacionales de reforma se publicarían simultáneamente para permitir que los efectos de la reforma sobre el crecimiento y las finanzas públicas queden reflejados en la estrategia y los objetivos presupuestarios. Asimismo, respetando plenamente los procedimientos y normativas nacionales, se debería alentar a los Estados miembros a lograr que sus parlamentos nacionales participen en este proceso antes de la presentación de los programas de convergencia o de estabilidad y de los programas nacionales de reforma, con vistas a una supervisión multilateral a nivel de la UE. El Consejo, partiendo de la evaluación de la Comisión, proporcionaría a continuación su evaluación y orientación en un momento en que las importantes decisiones presupuestarias se encuentren aún en fase de elaboración a nivel nacional. En este contexto, el Parlamento Europeo debería participar adecuadamente.

Un «semestre europeo» para una mejor coordinación integrada* ex ante *de la política presupuestaria

- Hacer coincidir la presentación y el examen de los programas de estabilidad y de convergencia y de los programas nacionales de reforma, a fin de evaluar la situación económica general y mejorar la sincronización con los ciclos presupuestarios nacionales
- Garantizar un asesoramiento eficaz y oportuno del Consejo Europeo y del Consejo sobre la base de la evaluación de la Comisión

→Supervisión integrada más eficaz que permite aprovechar todas las ventajas de la revisión inter pares

III.4. Hacia un marco robusto de gestión de crisis para los Estados miembros de la zona del euro

El desenlace de la crisis griega ha demostrado la necesidad de que los Estados miembros de la zona del euro dispongan de un marco sólido para la gestión de las crisis.

De hecho, las dificultades financieras de un Estado miembro pueden poner en peligro la estabilidad macrofinanciera de la zona del euro en su conjunto. La crisis ha demostrado que un marco sólido para la gestión de las crisis es un complemento necesario de los instrumentos de supervisión, prevención y ajuste debatidos más arriba. La ayuda de la UE a las balanzas de pagos proporcionó un apoyo fundamental a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro con dificultades financieras. La incertidumbre en relación con la disponibilidad y modalidades de la ayuda financiera a Grecia ha favorecido la extensión de la crisis a otros Estados miembros y ha puesto en peligro la estabilidad financiera de toda la zona del euro.

Se necesita un conjunto de procedimientos claros y creíbles de suministro de ayuda financiera a los Estados miembros de la zona del euro con graves dificultades financieras a fin de preservar la solidez financiera de la zona del euro a medio y largo plazo.

Un marco para una ayuda financiera condicionada bien diseñada reforzaría la estabilidad financiera de la zona del euro y evitaría un riesgo moral. La esencia de este mecanismo de resolución de crisis en la zona del euro consiste en la aplicación de unas condiciones estrictas y unos tipos de interés que creen incentivos para volver a una financiación de mercado y garanticen la eficacia de la ayuda financiera. Cuando no tenga

éxito la prevención de crisis, lo que quedaría puesto de manifiesto por una necesidad objetiva de financiación, la ayuda se activaría en última instancia, a fin de salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto. Dicha ayuda estaría supeditada al cumplimiento de una serie de condiciones de política económica detalladas y exigentes que garantizarían que el período de ayuda se emplee para aplicar los ajustes necesarios (presupuestarias y estructurales) con objeto de garantizar la solvencia a largo plazo y facilitar así la vuelta a una financiación de mercado lo más rápidamente posible.

Deberá proporcionarse ayuda financiera en forma de préstamos. Una operación de préstamo a un Estado miembro de la zona del euro —contrariamente a lo que ocurre con la asunción de su deuda— no es contraria al artículo 125 del TFUE. El programa y las condiciones asociadas deberán establecerse en el marco del artículo 136 del TFUE. La experiencia de las ayudas de balanza de pagos concedidas por la UE a Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro ha demostrado que un marco único, con la emisión de deuda por parte de la UE para financiar préstamos de urgencia, proporciona una buena combinación de gestión relativamente eficaz y supervisión por parte del Consejo.

Las condiciones de política económica deben tender, en primer lugar, a abordar los desequilibrios subyacentes en el Estado miembro afectado a fin de garantizar un buen funcionamiento de la UEM. Dichas condiciones deberán incluir en particular: una combinación equilibrada de saneamiento fiscal y reforzamiento de la gobernanza fiscal, con inclusión de las políticas tributarias; una estabilización del sector financiero en la medida en que las dificultades en este sector sean una de las causas de los problemas de la hacienda pública; e intervenciones más amplias encaminadas a restaurar la estabilidad macroeconómica y la viabilidad exterior. Más allá de la dimensión presupuestaria, habrá que conceder prioridad a la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, con inclusión de la evolución de la competitividad y los retos estructurales subyacentes. Esto implicará una supervisión más estrecha, una coordinación de políticas más exigente y un seguimiento reforzado a fin de garantizar una aplicación rápida de las reformas estructurales necesarias.

El 9 de mayo, partiendo de una propuesta de la Comisión, el EcoFin decidió la creación de un mecanismo de estabilización europeo temporal para reaccionar inmediatamente a la crisis. Dicho mecanismo formaba parte de un dispositivo más amplio, que incluía firmes compromisos con el saneamiento fiscal cuando el mismo se justifique y la participación del FMI mediante sus instrumentos habituales, de conformidad con los recientes programas europeos.

Este mecanismo se ha creado para responder a las excepcionales circunstancias actuales e implica una ayuda financiera global de un máximo de 500 000 millones de euros. La ayuda financiera se someterá al cumplimiento de estrictas condiciones económicas, en el contexto de un apoyo conjunto de la UE y el FMI, y las condiciones y modalidades de dicha ayuda serán similares a las de las ayudas concedidas por el FMI. Este mecanismo se financiará con dos recursos complementarios. En primer lugar, sobre la base de un reglamento del Consejo en virtud del artículo 122, apartado 2, puede movilizarse hasta un máximo de 60 000 millones de euros. Además, mediante un acuerdo intergubernamental, los Estados miembros de la zona del euro están dispuestos a complementar tales recursos por medio de un instrumento con finalidad especial. En virtud de dicho instrumento se tomarían fondos prestados recurriéndose a las garantías financieras de los Estados miembros participantes hasta un máximo de 440 000 millones de euros.

Este mecanismo presenta esencialmente los principios básicos que debe cumplir un mecanismo de resolución de crisis sólido y permanente. Por ello, la Comisión considera que ahora la principal prioridad deberá ser ponerlo plenamente en funcionamiento. Basándose en esta experiencia, la Comisión se propone a medio o largo plazo presentar una propuesta de mecanismo permanente para la resolución de crisis.

IV. PRÓXIMAS ETAPAS

La Comisión desarrollará las propuestas de reforma presentadas en la presente Comunicación conforme a sus responsabilidades en el marco del Tratado. La Comisión considera que ello es importante para avanzar rápidamente en el programa de reforma establecido en la Comunicación: la actual situación económica requiere actuar urgentemente para aplicar las medidas propuestas a fin de mejorar la gobernanza económica de la UE y de la zona del euro. El primer semestre europeo deberá comenzar al principio de 2011.

La Comisión está dispuesta a presentar rápidamente propuestas legislativas, entre las que cabe destacar modificaciones de los reglamentos en que se basa en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, a fin de mejorar la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos en la zona del euro, y establecer un marco más permanente para gestionar las crisis económicas.