COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 12.10.2011
COM(2011) 669 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Hoja de ruta para la estabilidad y el crecimiento

«Reafirmamos nuestro compromiso con el euro y el de hacer cuanto sea necesario para garantizar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros»

(Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Zona del Euro y las Instituciones de la UE, 21 de julio de 2011)

INTRODUCCIÓN

Lo que más necesita la UE en la actualidad es desplegar todos los medios necesarios para sentar las bases de la estabilidad y el crecimiento del futuro de forma plena e inmediata. En los últimos dieciocho meses se han tomado muchas decisiones de gran alcance. Para restablecer la confianza en la zona del euro y en la UE en su conjunto, es preciso integrar y completar estas decisiones. La crisis amenaza con convertirse en sistémica. Más que nunca, se necesita una solución que rompa el círculo vicioso en medio de las dudas que generan la sostenibilidad de la deuda soberana, la estabilidad del sistema bancario y las perspectivas de crecimiento de la UE. Los elementos que se presentan en este documento son interdependientes y se han de aplicar conjuntamente lo antes posible para que surtan el efecto previsto. Ningún elemento tomado aisladamente bastará para resolver la crisis actual. Solo aplicados en conjunto y simultáneamente demostrarán de modo convincente que la UE está en condiciones de:

1. Dar una respuesta decisiva a los problemas de Grecia

2. Mejorar los mecanismos de protección de la zona del euro frente a la crisis

3. Reforzar el sistema bancario, especialmente mediante la recapitalización

4. Dar prioridad a las políticas de estabilidad y refuerzo del crecimiento

5. Construir una gobernanza económica vigorosa e integrada de cara al futuro

1. UNA RESPUESTA DECISIVA A LOS PROBLEMAS DE GRECIA

Las persistentes dudas sobre Grecia han contribuido de manera muy significativa a minar la confianza en la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. Por ello, resulta imperativo que estas dudas se despejen de forma inmediata y definitiva.

Sin perjuicio de la evaluación de la troika UE/BCE/FMI, ello requerirá:

- a condición de que vuelva a encauzarse el programa actual, el desembolso del pago del sexto tramo del programa de Grecia;

- adoptar una solución sostenible para Grecia dentro de la zona del euro a través de un segundo programa de ajuste efectivo, basada en una financiación adecuada con la implicación de los sectores privado y público, sustentada en unos sólidos mecanismos de ejecución y control;

- apoyo continuado al Grupo de Trabajo de la Comisión para Grecia, que sostenga la ejecución plena y puntual del programa y canalice los fondos estructurales disponibles para reforzar la competitividad y volver a crecer.

2. MEJORAR LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LA ZONA DEL EURO FRENTE A LA CRISIS

En fecha tan reciente como el 21 de julio de 2011, los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro y las Instituciones de la UE reafirmaron su determinación de seguir proporcionando apoyo a los países sometidos a programas hasta que hayan recuperado el acceso al mercado, con tal que apliquen con éxito esos programas, y subrayaron que, por lo que respecta a la implicación del sector privado, Grecia requiere una solución excepcional y única.

La zona del euro ha de estar totalmente equipada con los instrumentos necesarios para poder hacer frente a cualquier situación hipotética de crisis en el futuro. Disponer de los instrumentos necesarios ampliaría el espectro de soluciones alternativas, al tiempo que daría a los operadores del mercado la tan necesaria tranquilidad. Aunque las recientes decisiones de crear la FEEF y el MEE han avanzado mucho en el establecimiento de estos instrumentos, aún tienen que completarse y complementarse.

El primer paso consiste en aplicar rápidamente las decisiones adoptadas por las cumbres de la zona del euro en marzo y el 21 de julio de 2011, con objeto de reforzar la flexibilidad y efectividad de la FEEF (y el MEE), especialmente por lo que respecta a:

- Programas cautelares. El acceso a estos canales debe supeditarse a que los Estados miembros que los soliciten pacten programas graduales de ajuste macroeconómico, sobre los cuales se debe consultar previamente a la Comisión y el BCE. Se necesita una mayor supervisión y vigilancia, que podría acordarse a nivel político e incluirse en el Código de Conducta sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

- Ayudar a los Estados miembros en el proceso de recapitalización bancaria mediante préstamos a los países que no estén sujetos a programas, como complemento a las soluciones del sector privado y a los medios nacionales, cuando proceda.

- Mejorar la capacidad de la FEEF a la hora de intervenir mediante la compra de deuda soberana en los mercados primarios y de actuar en los mercados secundarios, cuando existan circunstancias excepcionales de mercado y riesgos para la estabilidad financiera, con las condiciones oportunas.

Además, debe reforzarse la capacidad disuasoria de los mecanismos de seguridad optimizando el uso de la FEEF, sin incrementar las garantías en las que se sustenta y en el marco de las normas del Tratado de Lisboa, especialmente en materia de financiación monetaria.

La rápida introducción del MEE también reforzaría la confianza en el mecanismo de resolución de crisis y aportaría las ventajas de un instrumento más robusto y permanente. Se deben tomar medidas para acelerar la preparación técnica y los procedimientos de ratificación para que el MEE sea operativo a mediados de 2012.

El BCE desempeña una función esencial a la hora de velar por la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto, garantizando la liquidez suficiente al sector bancario de la zona del euro y contribuyendo al buen funcionamiento de los mercados de bonos soberanos, al tiempo que preserva la estabilidad de los precios.

3. REFORZAR EL SISTEMA BANCARIO, ESPECIALMENTE MEDIANTE LA RECAPITALIZACIÓN

Tanto en términos normativos como financieros se han hecho grandes esfuerzos para fortalecer a los bancos europeos, dado su papel en la estabilidad y el funcionamiento de la economía. Los bancos también han mejorado notablemente la calidad y cantidad de su base de capital.

La UE ha revisado la forma de supervisión de los bancos y ha adoptado medidas legislativas para incrementar el capital reglamentario que han de tener los bancos para llevar a cabo operaciones de retitulización arriesgadas, garantizar que las políticas de retribución no fomenten un riesgo excesivo, e incrementar la protección de los depósitos bancarios de los ciudadanos hasta el umbral actual de 100 000 EUR. La rápida adopción de la DRC IV fijará una ratio de capital sólida para los bancos y aplicará las normas de Basilea III.

La actual incertidumbre en los mercados de deuda soberana ha ocasionado una volatilidad creciente y presiona cada vez más al sector bancario. En un futuro próximo, los esfuerzos se han de concentrar en facilitar el acceso de los bancos a la liquidez a plazo, y especialmente en restablecer la liquidez a largo plazo en el sector, junto con **medidas destinadas a reforzar el capital de los bancos que lo necesiten**.

Con el fin de restaurar la confianza en el sector bancario de la UE, se necesita un esfuerzo de recapitalización coordinado y bien orientado, en conjunción con los demás elementos de la presente estrategia. Para ello se requieren los esfuerzos conjuntos de los Estados miembros, la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y el Banco Central Europeo, junto a la Comisión. Una estrategia de recapitalización bancaria que se base en el trabajo de la ABE debe constar de los elementos siguientes:

- Incluir a todos los bancos potencialmente sistémicos de todos los Estados miembros, al menos los bancos a los que la ABE sometió en julio de 2011 a las pruebas de resistencia, dejando fuera a algunos bancos nacionales más pequeños sin actividades internacionales.

- Tener en cuenta todos los riesgos de exposición a la deuda soberana de la UE de los bancos en cuestión (valoración prudente de toda la deuda soberana, ya sea en la cartera bancaria o en la de negociación, con el fin de garantizar la plena transparencia sobre la liquidez de los activos).

- Exigir temporalmente una ratio de capital de máxima calidad notablemente más elevada, una vez contabilizado el riesgo. La definición de capital equivale en términos generales a la establecida en el acuerdo internacional Basilea III, que se ha de alcanzar en 2015.

- Los bancos que no cuenten con el capital necesario deben presentar planes de recapitalización y llevarlos a cabo con la máxima celeridad. En la práctica, los supervisores nacionales deben establecer estos requisitos mediante sus actuales

facultades de supervisión en forma de nuevos márgenes de seguridad que impidan repartir dividendos o primas mientras se efectúe la recapitalización.

- Los bancos deben utilizar en primer lugar fuentes privadas de capital, incluso mediante la reestructuración y los instrumentos de conversión de deuda en capital. En caso necesario, el gobierno nacional debe ofrecer apoyo y, si esta ayuda no estuviera disponible, la recapitalización se debe financiar con un crédito de la FEEF. Toda recapitalización procedente de fondos públicos debe ser compatible con las normas de la UE en materia de ayudas estatales. La Comisión tiene la intención de prorrogar más allá de 2011 la aplicabilidad del actual marco de ayudas estatales a los bancos.

Simultáneamente, se han de completar con la máxima celeridad los **trabajos que actualmente se llevan a cabo sobre un nuevo sistema de reglamentación para el sector financiero**. La Comisión presentará antes de que acabe el año las propuestas restantes, y concretamente las normas reforzadas sobre las agencias de calificación crediticia, la transparencia y el comportamiento de mercado en todas las plataformas de negociación, un marco reforzado para luchar contra el abuso de mercado que incluya sanciones penales, y un marco europeo de resolución bancaria. Será de vital importancia garantizar la rápida adopción de todas estas propuestas por parte de los colegisladores; lo ideal sería que se produjese en el plazo de doce meses a partir de su presentación por la Comisión.

El **Impuesto sobre las Transacciones Financieras** propuesto también debe adoptarse con celeridad a escala de la UE para que el sector financiero contribuya de manera justa a la recuperación. La UE debe seguir abogando por su adopción a escala mundial.

4. DAR PRIORIDAD A LAS POLÍTICAS DE ESTABILIDAD Y REFUERZO DEL CRECIMIENTO

La mayoría de los Estados miembros no disponen de margen para nuevos estímulos fiscales al tener que dar la máxima prioridad a la consolidación fiscal. Tenemos que concentrarnos en llevar a la práctica las recomendaciones específicas para cada país expuestas en el marco del primer Semestre Europeo y en dar prioridad al gasto público en ámbitos de crecimiento, eliminando los obstáculos y aprovechando el potencial infrautilizado. Los Estados miembros, y especialmente los que experimenten tensiones en los mercados de deuda soberana, deben implicarse en la aplicación de mayores reformas estructurales destinadas a fomentar el crecimiento.

A escala de la UE disponemos de varias bazas estructurales orientadas al crecimiento: lograr el máximo provecho del mercado único, optimizar nuestros resultados comerciales y explotar el potencial de los acuerdos comerciales recientemente celebrados son solo algunos de ellas. Por otra parte, la crisis actual pone de manifiesto que tenemos que integrar la competitividad en las políticas de la UE. Se pueden obtener ventajas significativas de iniciativas orientadas a los sectores tecnológicos con un gran potencial de crecimiento, merced al desarrollo del mercado único digital.

Se podría dar un impulso preciso al crecimiento y el empleo mediante las siguientes medidas:

- **Sacar el máximo provecho de lo que se ha acordado en la UE**, por ejemplo:
    - Plena aplicación de la Directiva de servicios.

- Finalización del mercado integrado de la energía, que brindaría a los consumidores la posibilidad de elegir proveedor y haría que los mercados fueran plenamente accesibles para los proveedores de energía.

- Se debe adelantar la aplicación de la Directiva sobre morosidad de marzo de 2013 a enero de 2012, con objeto de ayudar a las PYME.

- Plena aplicación del Acuerdo de Libre Comercio con Corea.

- **Acelerar la adopción de lo que queda pendiente en el procedimiento de codecisión:**

  - La propuesta unitaria europea de protección de patentes, válida en 25 Estados miembros, llevaría a una reducción estimada del 80 % de los costes de las empresas.

  - La revisión pendiente de la Directiva relativa a las cuentas anuales simplificaría las obligación de información, especialmente mediante excepciones para las microempresas.

  - Aumentar los porcentajes de cofinanciación de los Fondos Estructurales en los países participantes en los programas de la forma propuesta permitiría la rápida movilización de los fondos de la UE destinados al crecimiento.

  - La Directiva de ahorro energético propuesta fomentaría un uso más eficiente de la energía (ahorro anual estimado de 1 000 EUR por hogar, potencial para crear 2 millones de empleos).

  - Celebrar los nuevos acuerdos comerciales que se están negociando con socios estratégicos clave.

  - Adoptar las propuestas en materia de imposición del ahorro y otras iniciativas fiscales ya presentadas.

  - Dar a la Comisión el mandato para negociar acuerdos fiscales para toda la UE con terceros países con el fin de luchar de manera efectiva contra la evasión fiscal al tiempo que se evita la doble imposición.

  - Adoptar la normativa opcional común europea de compraventa.

- **Dar prioridad a las propuestas que presentará la Comisión en los próximos meses**, entre ellas:

  - Las doce propuestas del Acta del Mercado Único, entre las que se incluyen las siguientes:

    – Facilitar el acceso al capital de riesgo en toda Europa mediante un pasaporte de la UE.

– Ofrecer una base jurídica común para el reconocimiento mutuo de la autenticación y la firma electrónicas más allá de las fronteras nacionales.

– Revisar el marco de contratación pública con objeto de dotarlo de normas más simples y procedimientos más transparentes.

- Otras propuestas:

  – Una iniciativa de oportunidades para los jóvenes destinada a fomentar el empleo, especialmente el acceso al primer empleo.

  – Establecer una normativa de gestión colectiva de derechos y propiedad intelectual con el fin de crear un mercado único para los derechos de autor; se estima que podría triplicar las ventas de música en línea.

Cuando resulte difícil llegar a acuerdos sobre las propuestas de vía rápida, se debe contemplar la posibilidad de recurrir a la cooperación reforzada.

Todo ello debe complementarse mediante **inversiones orientadas a escala de la UE**. La semana próxima, la Comisión pondrá en marcha la iniciativa Europa 2020 de «bonos para la financiación de proyectos» proponiendo una fase piloto durante el actual marco financiero. De esta forma podremos ampliar la base de inversores para financiar algunas de las inversiones en infraestructuras que necesitan la UE y el mercado único. La iniciativa se desarrollará en mayor profundidad en la propuesta de la Comisión relativa al mecanismo «Conectar Europa» en el marco del próximo Marco Financiero Plurianual. La Unión y sus Estados miembros también deben considerar urgentemente de qué forma lograr que el BEI, en su calidad de banco al servicio de las políticas públicas, haga más por financiar la inversión a largo plazo, sin olvidar el uso de instrumentos financieros innovadores. A tal efecto, la Comisión explorará fórmulas con el fin reforzar los recursos y la base de capital del BEI para que pueda dar créditos a la economía real.

5. CONSTRUIR UNA GOBERNANZA ECONÓMICA VIGOROSA E INTEGRADA DE CARA AL FUTURO

Esencialmente, el restablecimiento de la estabilidad y del crecimiento económico sostenible en la zona del euro y en toda la UE solo puede lograrse mediante la aplicación de políticas adecuadas a escala nacional, en el contexto y bajo la dirección de la oportuna gobernanza comunitaria. Ello debe surgir de un compromiso reforzado de los Estados miembros de restablecer y reforzar la sostenibilidad de la deuda pública mediante la combinación apropiada de consolidación presupuestaria y reformas estructurales orientadas al crecimiento. El Semestre Europeo y el conjunto de medidas legislativas denominado *six-pack* ya constituyen un sólido marco de gobernanza que necesita ser reforzado aún más, incluso en su dimensión comunitaria. Debe haber una mayor dimensión de la zona del euro en la planificación, ejecución y evaluación *a posteriori* de las políticas de los Estados miembros con el fin de garantizar una mejor coordinación de la política económica, basada en procedimientos de vigilancia cada vez más estrictos (es decir, que impliquen mayores cortapisas para los presupuestos y las políticas económicas nacionales), lo que conlleva una mayor integración y disciplina de la responsabilidad de la política económica a escala de la zona del euro, mediante normas que no puedan incumplirse. En este contexto, también se considerará el

nuevo refuerzo de la misión del comisario de Asuntos Económicos y Monetarios. La Comisión ha anunciado su intención de trabajar en pos de un marco único y coherente de mayor gobernanza económica basado en el método comunitario. Hará las propuestas necesarias al efecto.

De conformidad con las decisiones adoptadas en la cumbre de la zona del euro de 21 de julio de 2011, el presidente del Consejo Europeo, en estrecha colaboración con el presidente de la Comisión y el presidente del Eurogrupo, presentará propuestas concretas sobre cómo mejorar los métodos de trabajo y la gestión de las crisis en la zona del euro, especialmente mediante un proceso más simplificado entre la cumbre de la zona del euro, el Eurogrupo y el Grupo de trabajo de la zona del euro.

Por otra parte, para ofrecer una mejor gobernanza económica en el futuro necesitamos:

- aplicar el denominado *six-pack* lo antes posible, mediante unos instrumentos preventivos y correctores más estrictos en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (criterios déficit/deuda) y aplicando los nuevos procedimientos por desequilibrios macroeconómicos excesivos.

- reforzar el Semestre Europeo de coordinación de la política económica con el fin de intensificar la vigilancia de las políticas económicas y fiscales, entre otras cosas, integrando en sus procedimientos el Pacto por el Euro Plus.

A pesar de que la aplicación rápida y estricta del nuevo *six-pack* no estará exenta de dificultades, es necesario seguir avanzando mediante las siguientes iniciativas:

- Establecer disposiciones destinadas a reforzar la vigilancia económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro que soliciten o reciban ayuda financiera de la FEEF, el MEE, el FMI u otra institución financiera internacional. La Comisión presentará una propuesta al Consejo y al Parlamento Europeo con arreglo al artículo 136.

- Supervisar las políticas presupuestarias nacionales de los Estados miembros de la zona del euro que se encuentren inmersos en un procedimiento por déficit excesivo mediante un procedimiento de la Comisión / del Consejo que permita a estas instituciones intervenir, por ejemplo, para examinar con carácter preliminar los proyectos de presupuestos nacionales, solicitar una segunda lectura en los casos más graves, sugerir enmiendas a lo largo del año y supervisar la ejecución presupuestaria. La Comisión presentará una propuesta al Consejo y al Parlamento Europeo con arreglo al artículo 136 en la que establecerá los pasos escalonados y las condiciones que deben aplicarse en tales casos.

- De conformidad con la gobernanza interna más estricta de la zona del euro, es necesario evolucionar hacia una representación exterior más unificada de dicha zona. La Comisión presentará propuestas sobre medidas destinadas a lograr este objetivo.

- Evaluar y desarrollar opciones para los «bonos de estabilidad» como parte del arsenal de instrumentos estratégicos para la zona del euro en el marco de la gobernanza económica reforzada. La Comisión publicará un Libro Verde sobre las opciones principales antes de que finalice el año.

Con objeto de acelerar el establecimiento de una mejor gobernanza económica, se debe contemplar la posibilidad de la cooperación reforzada en aquellos casos en los que, de otro modo, las decisiones quedarían pendientes durante más tiempo.

Por último, es posible que sea conveniente consagrar todas o algunas de estas iniciativas en el marco formal de una revisión del Tratado. Ello no serviría de respuesta inmediata a la crisis actual, contra la que se debe luchar mediante la aplicación rápida y decisiva de las medidas presentadas en la presente Comunicación. Una vez hecho esto, se podría plantear la posibilidad de modificar los Tratados con el fin de consolidar y dar un espaldarazo aún mayor a la nueva arquitectura comunitaria que se está levantando por la vía del Derecho derivado. Modificar los Tratados también podría ser útil para garantizar la coherencia de una mayor integración dentro de la zona del euro con la Unión en su conjunto, especialmente el mercado único.