

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Completar la UEM: el pilar político»**(Dictamen de iniciativa)**

(2015/C 332/02)

Ponentes: Carmelo CEDRONE y Joost VAN IERSEL

El 22 de enero de 2015, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Completar la UEM: el pilar político».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de mayo de 2015.

En su 508º pleno de los días 27 y 28 de mayo de 2015 (sesión del 27 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 183 votos a favor, 16 en contra y 16 abstenciones el presente dictamen.

Preámbulo

Con vistas al futuro mandato del Parlamento Europeo y la Comisión Europea, el CESE aprobó en julio de 2014 un dictamen sobre el tema «Completar la UEM — La próxima legislatura europea». En noviembre de 2014 se publicó una actualización elaborada por los ponentes. El objetivo era formular un conjunto coherente de políticas para reforzar la estructura y la efectividad de la UEM.

El CESE distingue cuatro pilares: un pilar monetario y financiero, un pilar macroeconómico y microeconómico, un pilar social y un pilar político. Los cuatro se relacionan entre sí. Con respecto a los pilares monetario y financiero, económico y social, el CESE ha aprobado una serie de dictámenes. Ahora el CESE analiza de manera más específica las cuestiones asociadas a la dimensión política e institucional general de la UEM, que está íntegramente en manos de los Estados miembros y del Consejo Europeo. Esta dimensión afecta a un grupo central de países de la UEM, pero también está abierta a otros posibles países candidatos al euro que quieran seguir el mismo camino.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Tras seis años de crisis financiera y económica, parece más difícil que nunca predecir el futuro económico y social. Dados los retos geopolíticos y económicos que se plantean, solo una UEM sólida permitirá garantizar una estabilidad orientada hacia el futuro.

1.2. La UEM sigue siendo frágil, como se desprende del diagnóstico y el análisis DAFO (puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades, peligros) que se llevan a cabo más adelante. El CESE considera que se necesita una gobernanza económica más efectiva y democrática para afrontar los desequilibrios persistentes y crear un clima de confianza en toda Europa, especialmente en la zona del euro.

1.3. El CESE es consciente de que no pueden darse pasos decisivos de la noche a la mañana, pero deben tenerse debidamente en cuenta dos elementos: a) Europa no puede permitirse posponer decisiones durante años, y b) el primer requisito previo es llegar a un acuerdo en toda la zona del euro sobre los principios de las políticas económicas necesarias, que deben aplicarse mediante una gobernanza efectiva.

1.4. Junto a la convergencia económica, también se precisan la legitimidad democrática, un marco político sólido y un sentimiento compartido de destino común. Con esta perspectiva en mente, pueden darse pasos concretos en el contexto del Tratado y la normativa existentes. A medio o largo plazo, convendría proceder a una revisión del Tratado con el fin de armonizar las disposiciones institucionales con los requisitos indispensables de una verdadera Unión económica y política.

1.5. Es necesario que el Consejo Europeo, los gobiernos nacionales, el Parlamento Europeo, los Parlamentos nacionales y la Comisión Europea formen un sistema coherente, que encarne la legitimidad democrática, la responsabilidad y la transparencia, y sea capaz de actuar con eficacia en interés de los ciudadanos y los agentes económicos.

1.6. Está claro que el actual sistema normativo en que se basa la UE y, particularmente, la zona del euro, ha creado confusión en los planos jurídico, institucional y democrático. Por lo tanto, es preciso cambiar de método. La dinámica política y económica ya no permite a la UE mantener la estructura institucional actual. El CESE considera por ello indispensable profundizar el proceso de integración de la zona del euro.

1.7. En este sentido, presenta una hoja de ruta con las siguientes etapas:

1.7.1. 1ª etapa:

- 1) presidente estable del Eurogrupo;
- 2) poner en funcionamiento la Conferencia Interparlamentaria;
- 3) «parlamentarización» de la zona del euro (gran comisión del PE con todos los diputados de los países de la UEM).

1.7.2. 2ª etapa:

- 4) Consejo de Asuntos Legislativos de la UEM;
- 5) votación de los diputados de los países de la zona del euro sobre asuntos de la competencia de la UEM;
- 6) un poder ejecutivo (gobierno) para la UEM (Eurogrupo actual y Comisión);
- 7) refuerzo de los poderes y las competencias de la Conferencia Interparlamentaria (PE y Parlamentos nacionales).

1.7.3. 3ª etapa:

- 8) refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo en el ámbito de la UEM (legitimidad democrática) y creación de auténticos partidos políticos europeos;
- 9) cámara de los Estados (UEM) (gobiernos);
- 10) separación entre los poderes legislativo y ejecutivo;
- 11) supresión de la votación por unanimidad.

1.8. Convendría, además, tomar las siguientes iniciativas para preparar y llevar a cabo las etapas anteriormente citadas:

- estados generales de la sociedad civil organizados conjuntamente por el CESE/CDR y la Presidencia de la UE y la Comisión;

- conferencia interparlamentaria;
- propuestas del PE para actuar sin necesidad de modificar el Tratado y para revisar el Tratado de Lisboa;
- convención constitucional;
- evaluación de la posibilidad de organizar un referéndum paneuropeo.

2. Diagnóstico

2.1. La UEM cuenta ya con un amplio «acervo». Tiene una moneda compartida y un Banco Central; hasta cierto punto, garantiza la coordinación de las políticas presupuestarias y económicas; toma decisiones vinculantes para los países, lo cual, en principio, limita su autonomía económica y presupuestaria; impone condiciones sobre cualquier medida de expansión en los Estados miembros y les obliga a llevar a cabo reformas económicas y sociales.

2.2. Esto significa que la UEM es una federación *in itinere*, que de momento actúa como «guardiana» pero que todavía no actúa conjuntamente. Su propósito es más sólido que en otros ámbitos y ha fomentado un «ámbito público» de debate. La UEM implica una mayor cesión de soberanía por parte de los Estados miembros, aunque su gestión sigue estando principalmente bajo el control de una estructura tecnocrática.

2.3. Esta es una Unión que debe completarse generando las condiciones necesarias para garantizar que los países que forman parte de ella —o que desean entrar— no solo puedan lograr la estabilidad, sino también el desarrollo y la prosperidad. Unirse a la zona del euro debería ser más ventajoso para ellos que quedarse fuera.

2.4. El estallido de la crisis financiera en 2008 y su posterior evolución, junto con las catastróficas consecuencias para la economía real y la sociedad europea, han dado un toque de atención a todos los que hasta ese momento creían que la estructura de la UEM seguiría funcionando de manera más o menos satisfactoria y que el efecto de arrastre fomentaría de forma armónica la convergencia entre los Estados miembros.

2.5. Poco después de la conmoción inicial, las instituciones europeas empezaron a buscar soluciones a corto plazo para los problemas más urgentes. El establecimiento de mecanismos para mantener intactos la UEM, el euro y la zona del euro ha sido un gran acierto, aunque también se han producido retrasos y omisiones graves, como la falta de planificación común para fomentar el crecimiento y el empleo.

2.6. También supone un gran logro que, en unas circunstancias extremadamente difíciles, se hayan dado pasos productivos —al menos de forma parcial— para construir un terreno más firme para la UEM. El CESE acogió con agrado cada uno de estos pasos, pero también criticó sus limitaciones y presentó otras ideas más apropiadas para abordar la crisis.

2.7. La crisis financiera y económica se convirtió en una desaceleración continua con desequilibrios económicos llamativos entre las economías nacionales. Seis años después, grandes zonas de la UE se encuentran en una situación muy poco deseable de bajo crecimiento y empleo inestable. Las consecuencias económicas y sociales hablan por sí solas.

2.8. A pesar de todos los progresos, la UEM sigue sin estar completa. La situación es muy compleja. Pese a los signos de recuperación esperanzadores, el estancamiento económico, la nula creación de empleo y la pobreza prevalecen en una serie de países, y en la mayoría de ellos esta situación obedece a diversas causas muy enraizadas que durante la crisis se han hecho más visibles y se han acentuado: la historia, las tradiciones en la gobernanza (o la falta de ella), unas trayectorias de crecimiento dispares, diferencias en las estructuras económicas y sociales y distintas políticas externas.

2.9. En la zona del euro persisten las desavenencias entre los protagonistas de una unión de estabilidad, impulsada por las reformas y la convergencia económica en los Estados miembros, y los protagonistas de una unión fiscal directa. Estas desavenencias también generan opiniones divergentes en torno a las políticas económicas que deben marcar la senda a escala nacional y de la UE, tanto en el ámbito político como entre los interlocutores sociales.

2.10. Los choques entre opiniones y prácticas han agudizado el clima de desconfianza, no solo en términos políticos, sino también entre el público en general en los distintos países, por muy superficiales que puedan ser las críticas mutuas. Esta evolución se ha convertido en una profecía que propicia su propio cumplimiento: deja sin el margen de maniobra potencial a los responsables de las políticas y genera olas de eurofobia entre los ciudadanos.

2.11. En una UEM dominada principalmente por una gestión tecnocrática y una toma de decisiones a nivel intergubernamental, la falta de legitimidad y credibilidad democrática tiene graves repercusiones que también intensifican los contrastes entre los países socios.

2.12. La UE no es una excepción. Otras potencias de gran envergadura, como los Estados Unidos, China, Rusia, la India y Brasil, así como un gran número de países más pequeños, también sufren dificultades comparables. Aun así, la UE, especialmente la zona del euro, tiene grandes dificultades a la hora de superar los obstáculos, en comparación con los Estados Unidos y el continente asiático («la fábrica asiática»).

2.13. En principio, el CESE considera que, aunque son muchos los aspectos diversos e intrincados que dan forma a la situación económica europea en la actualidad, la mejora de la gestión política de la UEM debería contribuir de manera significativa a generar más estabilidad para abordar las dificultades actuales y futuras. En cualquier caso, será indispensable contar con una UEM más sólida para salvaguardar determinados intereses clave de Europa en el mundo.

2.14. El CESE es consciente de que, en este momento, no existen soluciones definitivas al alcance de la mano. También se da cuenta de que la dinámica, las complejidades y los dilemas actuales constituyen obstáculos para trazar una hoja de ruta sólida. Por otra parte, las deficiencias actuales de carácter institucional y de gobernanza no pueden persistir durante otro período de tiempo prolongado sin menoscabar de forma duradera la confianza y los resultados económicos. Así pues, el CESE considera inadmisibles los retrasos, la resignación y la ausencia de un plan para el futuro.

2.15. En consecuencia, el CESE considera que es inevitable llevar a cabo un debate serio sobre una estructura bien fundamentada de la UEM que implique un consenso en torno a los objetivos económicos y sociales y a la gobernanza.

2.16. Desde el comienzo de la UEM el debate que subyace a una mayor o menor integración europea gira en torno a la soberanía nacional. El CESE considera que este paradigma es falso, dado que la soberanía nacional está desapareciendo progresivamente. En el contexto actual de la globalización y de los retos que conlleva, opina que no existe otra alternativa viable a anclar mejor la soberanía común o conjunta en la UE, y en particular en la zona del euro. Esto requerirá una sólida gobernanza económica compartida o un gobierno económico. En la misma línea, el futuro de la UEM está, pues, estrechamente relacionado con otras políticas vitales «soberanas» como el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa y de una Unión de la Energía.

3. Análisis DAFO de la situación actual en la UE y la zona del euro

Puntos fuertes	Puntos débiles
<ul style="list-style-type: none"> — Una concienciación cada vez mayor de que los europeos se enfrentan a un futuro común juntos. — Papel sobresaliente, aunque restringido, del BCE (como institución supranacional). — El mecanismo europeo de estabilidad y el reciente reconocimiento de las normas de flexibilidad. — Disciplina presupuestaria mejorada por parte de los Estados miembros. — Aumentar la aceptación política por parte de los gobiernos de las normas acordadas a nivel de la UE, en particular en lo que respecta a la necesidad de reformas estructurales en todos los Estados miembros. — Atención creciente de la UE por la mejora de la gobernanza y una mejor administración en todos los Estados miembros. — El inicio de la unión bancaria y el proceso de toma de decisiones en el Mecanismo Único de Resolución. — Expansión cuantitativa del BCE. — Papel más activo, aunque todavía limitado, del BEI y propuesta de Plan de Inversión para Europa. — El Semestre Europeo y las recomendaciones específicas por país, que conllevan una mayor implicación de la UE a la hora de detectar deficiencias en la gobernanza y los presupuestos nacionales. — Mayor transparencia en el debate público sobre la evolución de la situación en los países socios. — Mayor aceptación en todos los Estados miembros de la necesidad de fomentar el crecimiento y la competitividad y de mejorar las condiciones para la inversión interna y extranjera. — A pesar de las diferencias que se observan por el continente, los modelos europeos de mercado social son los que mejor garantizan una evolución estable de la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> — Desequilibrios económicos persistentes en la zona del euro, que tienden a aumentar. — Falta de solidaridad entre los Estados miembros y dentro de ellos. — Se sigue exigiendo la votación por unanimidad para cuestiones esenciales. — Necesidad de mantener debates larguísimos para avanzar, incluso en cuestiones sobre las que ya hay acuerdo. — A pesar del euro no existe una «comunidad de destino» y las políticas económicas y fiscales siguen, en gran medida, dentro del ámbito de competencias de los Estados miembros ⁽¹⁾. — Falta de legitimidad democrática. — Posición débil de la Comisión Europea a la hora de aplicar las normas europeas y el semestre. — Escasa aplicación de las normas acordadas en los Estados miembros: déficits excesivos, recomendaciones específicas por país. — Efectos negativos por el hecho de aplicar exclusivamente políticas de austeridad. — Prejuicios nacionales de base histórica que también generan, entre otras cosas, sospechas continuas entre los Estados miembros y, a menor escala, entre los Ministerios de Hacienda. — Escaso nivel de inclusión de los parlamentos nacionales y la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y/o de sensibilización en la mayoría de Estados miembros. — Comunicación poco satisfactoria, especialmente por parte de los líderes de los Estados miembros. — Desacuerdos en la opinión pública y los partidos políticos, tanto en Europa como en la zona del euro. — Atención centrada en resolver planteamientos a corto plazo sin visión a largo plazo ni, menos aún, compromiso. — Unión bancaria incompleta, sin decisión todavía sobre el marco relativo a los depósitos. — Un mercado de capital paneuropeo sólido es un sueño lejano mientras los bancos sigan confinados al ámbito nacional. — Mercado interior incompleto y fragmentado. — Falta de visión política a largo plazo para el futuro de la UEM/UE.

⁽¹⁾ Preparando las próximas medidas para mejorar la gobernanza económica en la zona del euro, nota de análisis de Jean-Claude Juncker de 12 de febrero de 2015, p. 1.

Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> — Refuerzo de la gobernanza de la zona del euro. — Refuerzo de la legitimidad democrática. — Aplicación correcta de las normas acordadas. — Medidas para crear confianza que generen un clima de inversión estable. — Atraer inversiones, tanto en el seno de la UE como procedentes del extranjero, también a través del Plan de Inversiones para Europa. — Éxito del programa de expansión cuantitativa del BCE. — Convergencia de las políticas presupuestarias y fiscales, sobre la base de principios acordados: políticas nacionales continuadas en un marco común aceptado. — Acuerdos contractuales entre los Estados miembros y la UE. — Afrontar los desequilibrios económicos dentro de un marco común. — Acuerdo sobre las reformas nacionales, así como sobre las iniciativas de crecimiento y creación de empleo. — Una solución defendible para las preocupaciones de los griegos (y de otros) a la hora de fomentar la convergencia. — Mantener al Reino Unido en la UE sobre una base razonable, que no ponga en peligro los avances realizados por otros. — Una interacción con éxito entre el BCE, la Comisión Europea y el Consejo, especialmente en la zona del euro. — Una gobernanza sólida de la zona del euro. — Reconocimiento de un papel proactivo para la Comisión, incluida la aplicación firme del «método comunitario». — Completar la unión bancaria y un mercado de capitales paneuropeo. — Establecimiento de condiciones para introducir eurobonos para las inversiones. — Un impuesto de sociedades con una base fiscal común. — Planificación de una base fiscal para el presupuesto de la UE y, al mismo tiempo, aumentarlo. — Una voz europea única en los foros internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> — UE/zona del euro: demasiado poco y demasiado tarde. — Sentimiento negativo del público; euroscepticismo. — Falta de confianza entre los inversores, tanto internos como extranjeros. — Deflación. — Persistencia de índices bajos de crecimiento, en comparación con los principales competidores internacionales. — Conflictos internacionales (militares) continuos, especialmente a las puertas de la UE. — La UE no está lo suficientemente preparada en caso de que se produzca una nueva crisis económica. — Economía cada vez más heterogénea en la Unión/zona del euro. — Grexit (o algo similar). — Brexit (o un estancamiento de la situación actual en el Reino Unido — equilibrio de la zona del euro). — Estancamiento de la unión bancaria. — Vínculo persistente entre los bancos nacionales y los Estados miembros, ausencia de un mercado de capitales paneuropeo. — Aplicación de normas defectuosa en el sector financiero. — Aplicación de normas defectuosa en el mercado interior en su conjunto, debida a la creciente fragmentación. — Progreso estancado en otros ámbitos clave, como la Unión Energética, la Unión Digital y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). — Fracaso del programa de expansión cuantitativa del BCE.

4. Propuestas sobre las políticas de la UEM y las instituciones de la UE

4.1. Democracia, transparencia y legitimidad

4.1.1. La unión económica y monetaria implica una transferencia sustancial de competencias nacionales a la Unión. Los principales desafíos que tiene ante sí esta UEM son su dimensión democrática y, en particular, su dimensión parlamentaria, la eficacia de su sistema decisorio, el respeto de los principios de responsabilidad y cooperación leal, así como la transparencia (visibilidad) de su modo de funcionamiento. En opinión del CESE, estos retos requieren una unión política que restablezca y garantice la participación de los ciudadanos y el compromiso de todas las partes interesadas en la integración europea.

4.1.2. Llevar a cabo la unión política es un proceso que debe realizarse por etapas. Algunas condiciones y medidas podrán ponerse en marcha sin necesidad de cambiar los Tratados de la Unión. Otras requerirán necesariamente una revisión de los Tratados.

4.1.3. El CESE recomienda que, por razones de responsabilidad y cooperación recíproca, las formas de participación existentes a nivel nacional se apliquen también debidamente a escala de la Unión, en particular:

- disponer de unos auténticos partidos políticos europeos;
- crear mayorías y minorías políticas sobre la base de los programas electorales;
- unificar las fechas de las elecciones europeas.

4.1.4. Tanto en cada Estado como en el conjunto de la UE, la cuestión democrática constituye un punto débil importante (piénsese en el papel desempeñado por la Troika en el marco de la nueva gobernanza económica). La crisis ha puesto de manifiesto que la relación entre representantes y representados es cada vez más tenue. De ahí la necesidad y la urgencia de tomarla como referencia en el marco del proceso destinado a completar la unión económica y monetaria en sus cuatro modalidades o pilares de integración: la unión bancaria, la unión fiscal, la unión económica (que, a juicio del CESE, debe incluir la unión social) y, por último, la unión política.

4.1.5. Para llegar a esta unión política, con los países que lo deseen y aplicando el principio de la integración diferenciada, el CESE sugiere adoptar, a su debido tiempo, el método de la Convención, cuyo cometido será encontrar soluciones más allá del Tratado de Lisboa. El CESE se compromete a elaborar propuestas que permitan a la sociedad civil participar eficazmente en los trabajos de dicha Convención.

4.2. Poder legislativo

La democracia representativa: el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales

4.2.1. El espacio privilegiado de la democracia representativa en la unión económica y monetaria es el del Parlamento Europeo, que reúne a los diputados de los países que han adoptado la moneda única o se están preparando para adoptarla.

Propuesta A

A fin de reforzar la visibilidad, coherencia y eficacia de la actuación de los diputados, el CESE sugiere crear en el seno del Parlamento Europeo un órgano permanente que los agrupe para reforzar la responsabilidad (en inglés, *accountability*) de las instituciones encargadas de gobernar la moneda única y, al mismo tiempo, establecer un espacio público de diálogo y consulta, preparar y votar los textos que se vayan a someter, para decisión, a la Asamblea en los ámbitos económico y monetario, y garantizar que los principios de solidaridad y de cooperación leal se tienen igualmente en cuenta a la hora de ejecutar las políticas de la UEM.

4.2.2. La afirmación de la democracia representativa en la UEM no sería completa si los mecanismos decisorios no tuvieran en cuenta la doble legitimidad —nacional y europea— que es esencial en el sistema *sui generis* del modelo europeo.

Propuesta B

El CESE sugiere valorizar y, al mismo tiempo, ampliar la misión de la Conferencia Interparlamentaria (artículo 13 del Pacto Presupuestario), asignándole los poderes de debatir y emitir dictámenes vinculantes sobre temas relacionados con el crecimiento, la competitividad, el empleo, la fiscalidad y la política social. Además, el Parlamento Europeo debería abrir su instancia interna encargada de la UEM a la participación, en calidad de observadores, de los diputados nacionales de los países «in» y «pre-in» de la zona del euro. La Conferencia Interparlamentaria podría estar constituida por los presidentes de las comisiones de presupuestos e industria de los países de la UEM y los presidentes de las comisiones de presupuestos, asuntos económicos y monetarios, industria, investigación y energía y cohesión del PE. El hecho de profundizar el procedimiento de codecisión debe reforzar la legitimidad de las nuevas propuestas legislativas.

Propuesta C

Por su parte, los parlamentos nacionales deben comprometerse de forma visible en los debates sobre las políticas europeas, algo que ya está en marcha en algunos países, por ejemplo, mediante la participación de la Comisión en los debates parlamentarios. Podrían difundirse buenas prácticas. La idea es que las fuerzas políticas nacionales se comprometan de manera más visible, a su nivel, en favor de las políticas comunitarias que les afectan directamente.

El Consejo

4.2.3. En este contexto político, habrá una base más favorable para estrechar la cooperación y la concertación entre la cumbre europea y/o el Eurogrupo —si procede, también los países «pre-in», y el PE y los Parlamentos nacionales. Siguiendo la lógica del punto anterior, los ministros de los países de la zona del euro y de los países candidatos al euro podrán ejercer funciones legislativas compartidas con el PE, en ámbitos relacionados con la UEM.

4.2.4. Convendría potenciar la actuación del Consejo mediante los esfuerzos de las autoridades nacionales, que deben ir de la mano con esta evolución, en particular mediante el intercambio de funcionarios y la intensificación de las relaciones bilaterales.

4.2.5. El CESE señala que la ampliación de la votación por mayoría cualificada y, cuando proceda, la supresión de la votación por unanimidad, facilitarán la profundización de la integración en la unión política.

4.2.6. Así pues, una cooperación y una concertación más estructuradas en la Unión política reforzarán la eficacia de las políticas en los ámbitos fundamentales de la UEM. Toda la Unión se beneficiará de esta evolución.

4.2.7. Como figura en el cuadro del punto 5, pueden hacerse muchas cosas sin necesidad de modificar los Tratados. Para la mayor parte de las políticas relativas a la UEM, podría desarrollarse una cooperación reforzada directamente entre los países. Sería preferible que la UEM contara con una forma de cooperación reforzada permanente que le permitiera actuar también, y mejor, a través de los diputados europeos de los países de la zona del euro o de los países candidatos.

4.2.8. El CESE considera que sería útil reactivar el método de los Consejos conjuntos (Consejos «Jumbo») en el seno del Eurogrupo, abriendo así la posibilidad de mantener un diálogo regular entre los ministros responsables de asuntos financieros, económicos y sociales, por una parte, y los interlocutores sociales y la sociedad civil, por otra.

4.3. El poder ejecutivo

Un poder ejecutivo para la UEM, la Comisión

4.3.1. Tras un período transitorio, que podría conducir a una modificación del Tratado, se establecerá un órgano de gobierno de la UEM. Su presidente debería funcionar a todos los efectos como ministro de Economía y Hacienda de la zona del euro, y desempeñar el cargo de vicepresidente adjunto de la Comisión, una función similar a la de la alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

4.3.2. En el modelo europeo *sui generis*, la Comisión Europea (más pequeña y eficaz) seguirá desempeñando un papel esencial. El «método comunitario» y el actual derecho de iniciativa de la Comisión también revisten especial importancia para la profundización de la UEM. Este papel debería garantizarse en la unión política.

4.3.3. La Comisión Europea debería conservar una función doble de enlace entre la UE y la UEM hasta que se haya instaurado un órgano ejecutivo de la UEM de pleno derecho. Sin perjuicio del ejercicio del actual derecho de iniciativa de la Comisión, deberían encontrarse medios que permitan que el PE participe debidamente en el proceso, a fin de mantener la legitimidad de la nueva propuesta legislativa.

4.3.4. El CESE propone nombrar un presidente permanente del Eurogrupo, que podrá trabajar mejor, directamente en Bruselas, con la Comisión, el PE, los Gobiernos y los Parlamentos nacionales. Siguiendo el método utilizado por el presidente Juncker, un vicepresidente de la Comisión podría presidir las reuniones del Eurogrupo. De este modo, podría representar a la UEM en los foros internacionales.

4.4. El CESE

4.4.1. Todos estos elementos deberían darnos más determinación que nunca para construir unas relaciones más sólidas y constructivas con los ciudadanos europeos y encontrar modos de lograr su participación en la vida pública. Deberían garantizarse unas formas sólidas de consulta sobre cuestiones específicas que contaran con la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil, particularmente en la zona del euro, dado que estas organizaciones desempeñan un papel importante en ámbitos políticos directamente afectados por la UEM. También suelen repercutir en los resultados de las políticas nacionales. A nivel europeo, el CESE puede actuar como facilitador de la sociedad civil, y encargarse de asociar a la sociedad civil organizada en el proceso decisorio de la UE, sin perjuicio del papel de los interlocutores sociales en el diálogo social, a través de:

- a) un foro de la sociedad civil organizada sobre cuestiones específicas, incluida la evaluación de los límites del proceso de integración europea y la búsqueda de nuevas formas de participación;
- b) un foro específico para la zona del euro con vistas a evaluar el grado de determinación y el sentimiento de pertenencia como modo de superar los prejuicios y aumentar la confianza mutua;
- c) dictámenes en forma de iniciativas prelegislativas sobre determinadas cuestiones especialmente delicadas para el público y sobre las que deben legislar el PE y el Consejo.

5. Instrumentos jurídicos y ámbitos de acción

5.1. Para realizar las cuatro uniones —según el informe de los cuatro presidentes—, equivalentes a los cuatro pilares del CESE ⁽²⁾, hay una serie de ámbitos o políticas que pueden desarrollarse con arreglo al actual Tratado (véase la primera columna del cuadro que figura a continuación). Otros deberán decidirse conjuntamente, a nivel europeo (zona del euro), a partir de un nuevo método de toma de decisiones y con nuevos instrumentos, utilizando la cooperación reforzada prevista en el Tratado actual (segunda columna del cuadro), modificando el Tratado o incluso, en su caso, estableciendo un nuevo Tratado de la UEM (tercera columna del cuadro). Por último, el cuadro resume estas etapas y presenta propuestas institucionales e iniciativas preparatorias relativas al pilar político de la UEM (cuarta columna).

⁽²⁾ Basado también en el dictamen del CESE «Completar la UEM — La próxima legislatura europea» (DO C 451 de 16.12.2014, p. 10).

5.2. Cuadro analítico de las posibilidades para completar la UEM ⁽³⁾

(I) Políticas sin modificación del Tratado	(II) Cooperaciones reforzadas/estructuradas — Cláusulas pasarela (artículo 136 del TFUE)	(III) Más allá del Tratado de Lisboa	Etapas institucionales para realizar el pilar político: para los países de la zona del euro y los países que lo deseen
<p><u>Pilar financiero-fiscal-monetario</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Fijar una base imponible consolidada común para el impuesto sobre sociedades (BICCIS) — Completar la unión bancaria, el mercado de capitales y la vigilancia europea — Prestar asistencia financiera a un Estado en caso de crisis (artículo 122 del TFUE) — Aplicar los programas nacionales de reformas 	<p><u>Pilar financiero-fiscal-monetario</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Reforzar el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) — Completar el mandato del BCE — Política fiscal común de la UEM — Unión fiscal y económica — Mutualización de la deuda (¿o a través del artículo 125 del TFUE?) — Mecanismo de solidaridad y competitividad para afrontar los desequilibrios y los choques asimétricos (unión fiscal) — Balanza de pagos de la UEM 	<p><u>Pilar financiero-fiscal-monetario</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Recursos propios — Creación de un Fondo Monetario Europeo como agencia de deuda — Eurobonos para la nueva deuda — Armonización fiscal 	<p><u>1ª ETAPA</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Presidente estable del Eurogrupo</i> 2. <i>Poner en funcionamiento la Conferencia Interparlamentaria</i> 3. <i>«Parlamentarización» de la zona del euro (gran comisión del PE con todos los diputados de los países de la UEM)</i>

⁽³⁾ Ídem.

(I) Políticas sin modificación del Tratado	(II) Cooperaciones reforzadas/estructuradas — Cláusulas pasarela (artículo 136 del TFUE)	(III) Más allá del Tratado de Lisboa	Etapas institucionales para realizar el pilar político: para los países de la zona del euro y los países que lo deseen
<p align="center"><u>Pilar económico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Refuerzo y realización del Plan Juncker — Políticas para la inversión, el crecimiento y el empleo — Eurobonos del BEI — Estrategias para la difusión del conocimiento (agenda digital) — Plena realización del mercado interior (mercado único digital, de la energía y la investigación) — Flexibilidad de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento — Mejor aplicación del semestre europeo y los acuerdos contractuales (CCI) 	<p align="center"><u>Pilar económico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Gobierno macro y micro-económico de la UEM — Investigación e innovación — Estrecha coordinación de las reuniones en las cumbres de jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro, el Eurogrupo y el Grupo de Trabajo del Euro — Nueva legislación para la zona del euro — Inversiones en infraestructuras sociales — Democracia económica 	<p align="center"><u>Pilar económico</u></p> <p>(en caso de que no se consiga dar mandato a la UEM para la cooperación reforzada)</p> <ul style="list-style-type: none"> — Alto representante de la UE para la política económica/fiscal — Coordinación obligatoria de las políticas económicas (modificación del artículo 5 del TFUE) — Votación por mayoría para la política macro y micro-económica en codecisión con el Parlamento (diputados de los países de la UEM) — Transferencia de competencias, empezando por la industria y la energía 	<p align="center"><u>2ª ETAPA</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Consejo de Asuntos Legislativos de la UEM 5. Votación de los diputados de los países de la zona del euro sobre asuntos de la competencia de la UEM 6. Un poder ejecutivo (gobierno) para la UEM (Eurogrupo actual y Comisión) 7. Refuerzo de los poderes y las competencias de la Conferencia Interparlamentaria (PE y Parlamentos nacionales)
<p align="center"><u>Pilar social y de derechos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos — Formación, educación — Directiva marco sobre los servicios de interés general — Integración de la perspectiva de género — Indicadores de desarrollo — Adhesión a la Carta Social del Consejo de Europa — Cumplimiento de las normas sobre derechos — Cláusula social horizontal (artículo 9 del TFUE) 	<p align="center"><u>Pilar social</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Coordinación de las políticas sociales — Armonización de los sistemas de protección social — Política de inmigración — Derechos individuales y transnacionales de pensión — Renta mínima para todos los ciudadanos de la UE — Bienes públicos europeos — Apoyo al empleo — Mercado laboral, movilidad y reconocimiento de las cualificaciones — Calidad de los servicios públicos 	<p align="center"><u>Pilar social</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Votación por mayoría para las políticas sociales, el empleo, la educación y la salud — Enmienda a la Carta de los Derechos Fundamentales sobre los límites del derecho de propiedad — Transferencia de una serie de ámbitos de las competencias de apoyo a las competencias compartidas (educación y formación, en particular) 	<p align="center"><u>3ª ETAPA</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo en el ámbito de la UEM (legitimidad democrática) y creación de auténticos partidos políticos europeos 9. Cámara de los Estados (UEM) (gobiernos) 10. Separación entre los poderes legislativo y ejecutivo 11. Supresión de la votación por unanimidad

(I) Políticas sin modificación del Tratado	(II) Cooperaciones reforzadas/estructuradas — Cláusulas pasarela (artículo 136 del TFUE)	(III) Más allá del Tratado de Lisboa	Etapas institucionales para realizar el pilar político: para los países de la zona del euro y los países que lo deseen
<p style="text-align: center;"><u>Pilar político</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Parlamentarización de la UEM — Gran Comisión (GC) (diputados de la zona del euro) — Presidente estable del Eurogrupo — Consejo de Asuntos Legislativos — Acuerdos interinstitucionales — Aplicación de la política de vecindad — Acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales de la UE 	<p style="text-align: center;"><u>Pilar político</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Votación de los diputados de los países de la UEM sobre asuntos de su competencia — Refuerzo de la Conferencia Interparlamentaria (artículo 13 del pacto presupuestario) — Política de defensa europea — Política exterior — Una sola voz en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas — Representación exterior de la UEM — Fiscalía Europea — Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria 	<p style="text-align: center;"><u>Pilar político</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — Nuevo Tratado de la UEM — Parlamento Europeo (diputados de los países de la UEM) con una cooperación reforzada permanente (nuevo artículo 136 del TFUE) — Refuerzo del PE (legislación ordinaria, derecho de iniciativa en caso de que no actúe la Comisión) — Cámara de los Estados (gobiernos +) — Supresión de la votación por unanimidad — Mayoría supercualificada para modificar los tratados — Ejecutivo europeo (para la UEM) — Partidos y programas electorales europeos y listas transnacionales — Separación de poderes — Política exterior 	<p style="text-align: center;"><u>Iniciativas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> — <i>Estados generales de la sociedad civil organizados por el CESE y el CDR en colaboración con la Presidencia de la UE y la Comisión</i> — <i>Conferencia interparlamentaria</i> — <i>Propuestas del PE para actuar sin necesidad de modificar el Tratado y para revisar el Tratado de Lisboa</i> — <i>Convención constitucional</i> — <i>Evaluación de la posibilidad de organizar un referéndum paneuropeo</i>

Bruselas, 27 de mayo de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Henri MALOSSE