

**Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Revisión de la gobernanza económica**

(2021/C 37/05)

<b>Ponente:</b>	Elio DI RUPO (BE/PSE), ministro-presidente de Valonia
<b>Documento de referencia:</b>	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Revisión de la gobernanza económica COM(2020) 55 final

**RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

## EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

1. se congratula de la presentación por parte de la Comisión Europea, el pasado 5 de febrero, de su Comunicación sobre la «Revisión de la gobernanza económica» y de la predisposición que muestra a una reforma de las normas económicas y presupuestarias;
2. se congratula de que la Comisión Europea haya presentado el 20 de marzo de 2020 su propuesta de hacer uso —por primera vez en la historia de la zona del euro— de la cláusula general de salvaguardia, ya prevista en el actual Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), con el fin de reforzar las medidas presupuestarias de emergencia en respuesta a la pandemia de COVID-19;
3. considera que esta cláusula general de salvaguardia debe permanecer vigente hasta que se conozcan en su totalidad las consecuencias financieras y presupuestarias de la crisis de la COVID-19, en lo que respecta tanto al déficit como a la deuda de los Estados miembros. Esta misma lógica debería prevalecer en la posible supresión gradual a escala europea del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal, la cual solo puede plantearse en un contexto macroeconómico estabilizado y tras un debate contradictorio entre la Comisión Europea, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo;
4. señala además que, según la Organización Mundial de la Salud, la pandemia podría prolongarse durante los dos próximos años y que es probable que el desarrollo de vacunas o medicamentos eficaces solo se logre en 2021;
5. observa además que, más allá del impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19, el contexto económico y financiero ha cambiado profundamente desde la última reforma del PEC en 2013: los tipos de interés están en niveles históricamente bajos, y el coste real del endeudamiento público es negativo en muchos países, cuando a principios de la década se situaba en promedio en torno a un 3 % en la zona del euro;
6. considera, por lo tanto, que la Comisión debería efectuar un nuevo análisis completo y detallado de la situación en cada uno de los Estados miembros y reexaminar el proyecto de «Revisión de la gobernanza económica»;
7. señala que el marco europeo de gobernanza económica tiene un notable impacto en todos los niveles de gobierno, y de forma más especial en las administraciones locales y regionales, que son responsables de casi un tercio del gasto público y de más de la mitad de la inversión pública en el conjunto de la Unión Europea, con importantes divergencias entre los Estados miembros <sup>(1)</sup>;
8. considera que el PEC y los demás elementos del actual marco europeo de gobernanza económica presentan en la actualidad cuatro fallos importantes: i) efectos procíclicos: un Estado miembro cuya economía esté en recesión puede verse obligado a reducir su gasto, con el consiguiente riesgo de que dicha recesión se agrave aún más, pese a la flexibilidad en función de la situación económica introducida mediante la Comunicación interpretativa de 2015 <sup>(2)</sup>, que es insuficiente. Esta prociclicidad se ha notado en especial en la inversión pública, que con demasiada frecuencia ha desempeñado el papel de variable de ajuste de las políticas de austeridad; ii) complejidad: la multiplicidad de objetivos, la flexibilidad, las excepciones, las cláusulas reservativas y las diferencias entre las situaciones que se han de tener en cuenta han dado lugar a un marco excesivamente complejo y técnico, basado además en indicadores que no son observables de manera directa, como el déficit estructural y la brecha de producción; iii) falta de eficacia: si bien los déficits excesivos prácticamente habían

<sup>(1)</sup> Datos de 2018, Eurostat, códigos de datos: TEC00023 y TEC00022.

<sup>(2)</sup> Comisión Europea (2015) — Comunicación: *Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento* — COM(2015) 12 final.

desaparecido en 2018, la evolución de la deuda, por su parte, era mucho menos favorable, antes incluso del impacto fiscal provocado por la crisis del coronavirus en 2020. El número de Estados miembros que superan el límite del 60 % ha aumentado de nueve en 2008 a catorce en 2018 <sup>(3)</sup>. La aplicación de sanciones financieras no resulta creíble, ya que sería contraproducente; iv) falta de transparencia y legitimidad: la complejidad y el carácter técnico del marco de gobernanza económica hacen que resulte opaco. Ni el Parlamento Europeo, ni los entes locales y regionales, ni la sociedad civil y las otras partes interesadas intervienen realmente. Por otra parte, el marco actual no establece una correlación entre las respectivas responsabilidades de los niveles de gobernanza en la aplicación del PEC, y únicamente prevé una responsabilidad colectiva nacional sin tener en cuenta la gestión presupuestaria efectiva en los distintos niveles. Estos defectos estructurales del marco vigente, unidos a sus efectos no deseados y su falta de eficacia, han supuesto un grave perjuicio para su legitimidad, especialmente en los Estados más afectados por la crisis de la zona del euro y sujetos a medidas de condicionalidad, lo que ha propiciado un rechazo hacia la UE y una escalada hacia posiciones políticas extremas;

9. señala que, en consonancia con las conclusiones que infiere la Comisión en su Comunicación, las reformas introducidas mediante los paquetes de seis y de dos medidas han conducido a una mayor coordinación de las políticas económicas en la zona del euro. El marco de vigilancia reforzada sirvió de base a los Estados miembros para sanear sus estructuras presupuestarias, si bien la Unión seguía padeciendo grandes disparidades territoriales y sociales cuando estalló la pandemia de COVID-19;

10. acoge con satisfacción el éxito de los bonos sociales emitidos por la Comisión el 17 de octubre de 2020 para financiar una ayuda temporal por valor de 100 000 millones EUR destinada a mitigar los riesgos de desempleo en caso de emergencia (programa SURE) disponible hasta el 31 de diciembre de 2022 en forma de préstamos a los Estados miembros que necesiten movilizar recursos financieros significativos para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales negativas de la pandemia de coronavirus en su territorio. El CDR considera que, si el programa SURE tiene un efecto positivo duradero, podría allanar el camino para establecer un mecanismo europeo de reaseguro de desempleo;

#### Indicadores

11. insiste en que los gobiernos nacionales, regionales y locales, así como los ciudadanos, han de estar en condiciones de comprender con claridad las normas que deben aplicarse. Para ello, las normas aplicables tienen que basarse en indicadores directamente verificables y que incorporen una estabilización anticíclica, al margen de las variaciones coyunturales;

12. considera además que la gobernanza económica debe basarse en un equilibrio entre los indicadores vinculados a la disciplina presupuestaria y otros indicadores no presupuestarios. Estima por ello que, en línea con el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), que incluye indicadores más diversos —entre otros, la tasa de desempleo—, una gobernanza económica reformada debe tener en cuenta la mayor necesidad de inversión y gasto público <sup>(4)</sup> para acompañar la transición en los sectores clave de la sanidad, la alimentación, el transporte, la renovación térmica de los edificios, la energía y la digitalización, que en parte deberán correr a cargo de los presupuestos nacionales como complemento a la financiación privada y europea. A ello se añaden las presiones sobre el gasto público que supone adaptar la economía al cambio climático en curso o compensar el impacto social del incremento de los impuestos sobre el carbono.

13. comparte por lo demás la crítica a la utilización que se hace del indicador de la «producción potencial», es decir, aquella que podría alcanzarse utilizando plenamente la masa de capital productivo existente y la oferta de mano de obra sin ejercer presiones inflacionistas. Y es que este concepto no tiene en cuenta ni la energía como factor de producción —incluido el riesgo de obsolescencia acelerada del capital productivo debido a las restricciones derivadas del uso de energía emisoras de carbono— ni los límites físicos al desarrollo de las actividades humanas;

14. pide, asimismo, un reequilibrio que tenga más en cuenta los ingresos. Aunque a menudo se considera que la forma más fácil de reducir la deuda a corto plazo es limitar el gasto en los sectores social, educativo y sanitario, las políticas fiscales coordinadas y las medidas contra el fraude fiscal pueden aliviar considerablemente los presupuestos públicos. Así, tan solo las estrategias fraudulentas de evasión del IVA representan una pérdida de 147 000 millones de euros <sup>(5)</sup> al año, mientras que el déficit agregado de todos los Estados miembros de la UE fue de 109 000 millones de euros en 2018;

15. destaca la necesidad de una mejor coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros a fin de reducir las discrepancias cíclicas y el diferencial de convergencia. Por la misma razón, apoya también la intención de la Comisión de reducir los desequilibrios entre los Estados miembros en cuanto a superávits y déficits. Los Estados miembros con superávits por cuenta corriente deberían aplicar políticas presupuestarias más expansivas para estimular la demanda interna, mientras que los Estados miembros con desequilibrios estructurales debidos a bajos niveles de productividad y competitividad deberían intensificar sus inversiones destinadas a modernizar sus actividades productivas. Por otra parte, todos los Estados miembros deben aumentar la inversión en formación, investigación y desarrollo, que actualmente sigue siendo insuficiente para garantizar la competitividad de la economía europea;

<sup>(3)</sup> Eurostat, código de datos: TEINA225.

<sup>(4)</sup> Se necesitan 260 000 millones EUR anuales (aproximadamente el 1,7 % del PIB de la UE) según las estimaciones de la Comisión Europea.

<sup>(5)</sup> COM(2019) 8 final — «Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE», p. 5.

16. sugiere una vez más que el PDM se amplíe para incluir indicadores auxiliares relativos a las disparidades regionales; considera que podría tener más en cuenta los progresos realizados en pos de la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, que abarcan no solo la protección del medioambiente sino también criterios sociales, económicos y de gobernanza;

#### *La inversión pública y la regla de oro*

17. considera que el marco europeo de gobernanza económica es, en parte, responsable del fuerte descenso de la inversión pública que se ha producido como consecuencia de la crisis de la zona del euro, puesto que no tiene suficientemente en cuenta la diferencia entre los gastos corrientes y los gastos de inversión. Entre 2009 y 2018, la inversión pública en el conjunto de la UE disminuyó en un 20 % (en relación al PIB). La inversión realizada por los entes locales y regionales ha disminuido en casi un 25 %, y en al menos un 40 % en varios de los Estados miembros más afectados por la crisis <sup>(6)</sup>;

18. recuerda que el Consejo Fiscal Europeo ha señalado que los Estados con una tasa de inversión pública elevada tendían a reducirla de forma significativa en el transcurso de su procedimiento de déficit excesivo <sup>(7)</sup>, que la propia Comisión ha observado que el marco presupuestario no ha impedido el descenso de la inversión ni ha hecho que las finanzas públicas favorezcan más el crecimiento, y que ni la «cláusula de inversión» del PEC ni la disposición del Tratado que establece que la Comisión también debe tener en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión a la hora de determinar si se cumplen o no las condiciones para iniciar un procedimiento de déficit excesivo (artículo 126, apartado 3, del TFUE) parecen haber tenido efectos significativos <sup>(8)</sup>;

19. señala que, en su Dictamen sobre la Comunicación interpretativa de 2015 a este respecto <sup>(9)</sup>, el CDR ya había considerado que la flexibilidad existente en el seno del PEC era demasiado restrictiva y limitada como para producir efectos beneficiosos reales en la inversión pública;

20. considera que una inversión pública bien orientada y de alta calidad, basada en la evaluación del impacto territorial y en un análisis económico sólido desde la perspectiva de la relación coste-beneficio del gasto público, ha de ser anticíclica para beneficiar a las generaciones futuras. En el contexto actual de necesidades de gasto público extraordinarias, desalentar la financiación mediante déficit de la inversión pública puede incentivar la subinversión, en perjuicio de las generaciones futuras;

21. recuerda que el CDR reclama constantemente que no se tengan en cuenta los gastos públicos realizados por los Estados miembros y los entes territoriales en el marco de la cofinanciación de los Fondos Estructurales y de Inversión como parte de los gastos estructurales, públicos o asimilados que se definen en el PEC. Ciertamente, estos gastos son, por definición, inversiones de interés general europeo que han demostrado tener un efecto de palanca en términos de crecimiento sostenible;

22. considera que la creación, en el marco de la gobernanza económica europea, de una «regla de oro de la inversión pública» puede ser un instrumento útil para poner fin a los efectos nefastos de las normas presupuestarias actuales, excluyendo con el tiempo la inversión pública neta del cálculo del déficit en el marco del PEC, lo que permitiría no solo mantenerla en tiempos de crisis, sino también desalentar, mediante penalización, la subinversión extrema (inversión pública neta negativa) que afecta a algunos Estados miembros. Esta medida podría aplicarse con carácter prioritario a las inversiones públicas en proyectos dirigidos a impulsar la transición hacia una sociedad sostenible en los planos medioambiental, económico y social, tal y como se define en los ODS y el Pacto Verde, puesto que se reconoce que esas inversiones son especialmente importantes, no solo en el marco de la recuperación tras la crisis de la COVID-19, sino también para garantizar la prosperidad y la calidad de vida de las generaciones futuras; defiende, asimismo, la inversión en capital humano y competencias para facilitar la transición a una economía climáticamente neutral, eficiente en el uso de los recursos y competitiva que esté preparada para la era digital;

23. solicita a la Comisión que, después de que haya reformulado sus propuestas para incluir los daños económicos y presupuestarios ocasionados por la COVID-19, presente un Libro Blanco sobre una revisión de la gobernanza económica basada en la aplicación potencial de esta regla de oro. En su análisis, la Comisión también debería tomar en consideración otros instrumentos, como una regla de gasto <sup>(10)</sup> que, sobre la base de la tendencia de crecimiento económico y del nivel de deuda, imponga un límite al crecimiento anual del gasto público total, y pueda servir para conservar la confianza de la opinión pública impulsando la transparencia, reduciendo la carga administrativa y alcanzando un equilibrio entre la disciplina presupuestaria y el mantenimiento de una capacidad de inversión pública suficiente;

<sup>(6)</sup> Eurostat, código de datos: TEC00022.

<sup>(7)</sup> Consejo Fiscal Europeo (2019) — *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, p. 76.

<sup>(8)</sup> COM(2020) 55 final, p. 10.

<sup>(9)</sup> CDR Dictamen: *Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento* — Ponente: Olga ZRIHEN (BE/PSE), aprobado el 9 de julio de 2015 (DO C 313 de 22.9.2015, p. 22).

<sup>(10)</sup> *Benefits and drawbacks of an «expenditure rule», as well as of a «golden rule», in the EU fiscal framework* («Ventajas e inconvenientes de una «regla de gasto» y de una «regla de oro» en el marco presupuestario de la UE»). Estudio del Parlamento Europeo [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/645732/IPOL\\_STU\(2020\)645732\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/645732/IPOL_STU(2020)645732_EN.pdf).

*Semestre Europeo*

24. recuerda que la gobernanza económica, que se aplica en la práctica a través del ciclo de coordinación del Semestre Europeo, carece de eficacia en términos de ejecución de las reformas. Señala también que el alcance de las reformas previstas en el marco del Semestre Europeo no se ha definido nunca en los textos jurídicos europeos, especialmente en lo que respecta a su pertinencia y valor añadido para el ámbito europeo. Considera que esta ausencia de definición limita las posibles interacciones entre las reformas emprendidas a nivel nacional y las políticas comunitarias (legislación y programas financieros) y plantea un problema con respecto al principio de subsidiariedad. Coincide con la Comisión Europea en que, en el futuro, y de conformidad con el Pacto Verde Europeo, es imprescindible poner el énfasis en la dimensión medioambiental de la política social, económica, presupuestaria y de empleo de los Estados miembros;

25. reitera que una de las principales razones de esa escasa eficacia es la poca implicación de los entes locales y regionales como socios en la elaboración y aplicación de las reformas, si bien el 36 % de las Recomendaciones por país están dirigidas directamente a estos y el 83 % de las reformas posee una dimensión territorial<sup>(1)</sup>;

26. está convencido de que su propuesta de código de conducta para hacer participar a los entes locales y regionales en el Semestre Europeo<sup>(2)</sup> aún puede solventar esta falta de eficacia mediante una mayor atención a las realidades locales y regionales, y que su aplicación sigue siendo necesaria, máxime cuando, desde 2019, el Semestre Europeo proporciona orientaciones para la política de cohesión, cuya gestión es compartida por todos los niveles de gobierno;

27. anima a la Comisión Europea a que promueva una reflexión acerca de la capacidad administrativa y la descentralización fiscal en los Estados miembros, que tenga por finalidad, dentro del respeto de sus constituciones y del principio de subsidiariedad, verificar que las tareas encomendadas a los entes locales y regionales se ajusten a los recursos humanos, técnicos y financieros de los que estos disponen;

*Transparencia y legitimidad democrática*

28. considera que la legitimidad democrática del sistema europeo de gobernanza económica es demasiado débil y que esta circunstancia pone en peligro no solo la propia gobernanza económica, sino también el proyecto europeo en su conjunto;

29. acoge con satisfacción la inclusión de la protección del clima en el Semestre Europeo y espera que esto implique tanto un seguimiento claro de las medidas de protección del clima como una evaluación de su eficacia, de modo que los avances nacionales en la consecución de los objetivos del Semestre sean más tangibles;

30. reclama la atención de la Comisión y de los colegisladores acerca del hecho de que una mayor participación de los entes locales y regionales en el Semestre Europeo, a través de un código de conducta, también se traduciría en una mejor representatividad de las decisiones y en una mayor legitimidad del Semestre y, por consiguiente, y de forma más general, de la gobernanza económica;

31. apoya una reforma del Eurogrupo, cuyo Estatuto se debe formalizar y actualizar para que su presidencia se ejerza con carácter exclusivo, para reforzar su rendición de cuentas ante el Parlamento Europeo y para aumentar la transparencia de sus trabajos, empezando por la publicación de todas las actas detalladas;

32. recuerda, en el contexto de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, su convicción de que el problema del déficit de legitimidad democrática del que adolece la UE —y su gobernanza económica en particular— solo podrá resolverse si los ciudadanos europeos tienen la convicción de que se están abordando todas sus principales preocupaciones. Las normas sociales, el empleo, la protección del medioambiente y los aspectos relativos a la sostenibilidad en consonancia con los ODS de las Naciones Unidas o la lucha contra las desigualdades no se pueden considerar cuestiones secundarias con respecto a los imperativos macroeconómicos y presupuestarios. Por consiguiente, el CDR aboga por que la Conferencia sobre el Futuro de la UE pueda deliberar sobre modificaciones —previstas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea— en materia de gobernanza económica;

33. considera que deben proseguirse los trabajos para solventar las dificultades de la zona del euro mediante el restablecimiento de unas finanzas públicas saneadas, la creación de un sistema bancario sólido, el avance hacia una Unión Fiscal y el estímulo del crecimiento económico sostenible;

<sup>(1)</sup> CDR *Territorial analysis of the Country-specific Recommendations 2018*.

<sup>(2)</sup> CDR Dictamen: *Mejorar la gobernanza del Semestre Europeo: un código de conducta para la participación de los entes locales y regionales* — Ponente: Rob JONKMAN (NL/CRE), aprobado el 11 de mayo de 2017 (DO C 306 de 15.9.2017, p. 24).

*La gobernanza económica y la crisis del coronavirus*

34. señala que los entes locales y regionales están en primera línea del frente contra la pandemia de COVID-19, que afecta gravemente a Europa, habida cuenta de sus importantes responsabilidades en el marco de la salud, la protección social y el apoyo a la economía. En Italia y España, dos de los Estados miembros más afectados, los entes locales y regionales también son responsables de administrar más del 90 % del gasto de asistencia sanitaria <sup>(13)</sup>. Muchas partidas de gastos están experimentando fuertes incrementos, pero los ingresos de los entes locales y regionales están disminuyendo y se están viendo muy afectados por la desaceleración inédita de la actividad económica. Esto repercute enormemente en el equilibrio presupuestario de las ciudades y regiones y, por consiguiente, en los saldos presupuestarios de los Estados miembros;

35. recuerda que, en muchos Estados miembros, los entes locales y regionales están sujetos a estrictas normas presupuestarias nacionales que restringen el aumento del gasto, les obligan al equilibrio presupuestario o limitan su déficit o endeudamiento a niveles generalmente muy bajos con respecto a los de los Estados;

36. pide a la Comisión, al Parlamento y a los Estados miembros que no subestimen el riesgo de que se agraven las divergencias regionales que plantea la crisis de la COVID-19, por tres razones principales: i) el impacto sanitario está muy territorializado; algunas regiones o ciudades registran un número desproporcionado de casos y están en mejor o peor disposición para hacerles frente; ii) además de las repercusiones directas de la emergencia en las zonas más afectadas, la adopción de medidas de prevención más prolongadas o más estrictas agravará la desaceleración económica y, por consiguiente, las dificultades financieras de las pymes y los autónomos —pilares fundamentales de numerosas economías regionales— y de los entes locales y regionales; iii) algunos sectores económicos (como el turismo) resultan afectados de una forma desproporcionada, y el impacto en las finanzas subnacionales dependerá de las especializaciones sectoriales locales y regionales y de la exposición a las cadenas de valor mundiales;

37. por consiguiente, solicita a la Comisión Europea y a los Estados miembros que proporcionen una hoja de ruta clara diseñada junto con los entes locales y regionales para ayudar a estos últimos a volver a unos presupuestos equilibrados sostenibles, teniendo en cuenta la asimetría de los efectos de la pandemia actual y la necesidad de que una recuperación sostenible desde el punto de vista medioambiental y social también lo sea desde el punto de vista económico;

38. considera que la situación actual pone de relieve el coste real de las políticas de austeridad adoptadas después de la crisis de la zona del euro, sobre todo en lo que respecta a la subinversión en servicios públicos esenciales. La austeridad no puede volver a ser la respuesta a esta nueva crisis. Las estrategias de recuperación deberían abarcar planes de inversión pública más ambiciosos, orientados a activar una recuperación sostenible desde el punto de vista medioambiental y socioeconómico en las regiones y ciudades de la Unión Europea;

39. está convencido de que, después de la crisis del coronavirus, es necesario, más que nunca, reconsiderar el marco presupuestario europeo para evitar que la inversión y los servicios públicos vuelvan a ser la variable de ajuste de los futuros programas de consolidación presupuestaria.

Bruselas, 10 de diciembre de 2020.

*El Presidente*  
*del Comité Europeo de las Regiones*  
Apostolos TZITZIKOSTAS

---

<sup>(13)</sup> OCDE (2020) — *Covid-19 and intergovernmental Fiscal Relations: Early responses and main lessons from the Financial Crisis*, ref.: COM-CTPA-ECO-GOV-CFE(2020)2.