

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos de la zona del euro»

[COM(2010) 525 final — 2010/0279 (COD)]

y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos»

[COM(2010) 527 final — 2010/0281 (COD)]

(2011/C 218/09)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

El 1 de diciembre de 2010, de conformidad con los artículos 136 y 121.6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro»

COM(2010) 525 final — 2010/0279 (COD) y la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos»

COM(2010) 527 final — 2010/0281 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de abril de 2011.

En su 471º Pleno, de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 189 votos a favor, 2 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente que la Comisión Europea haya comprendido –en el marco del refuerzo de la gobernanza europea– la necesidad de prestar una mayor atención a los desequilibrios de carácter macroeconómico, en pie de igualdad con los déficits presupuestarios públicos, como factores de inestabilidad económica, financiera y social de las economías de los Estados miembros (EM) de la Unión Europea (UE).

1.2 El CESE reconoce que la actual crisis económica, en efecto, ha puesto a dura prueba la salud económica, social e incluso política de la Unión Europea en general, y de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en particular. Por lo que respecta a la prevención de la crisis, no ha sido suficiente considerar sólo la dimensión cuantitativa del crecimiento económico de un país, ya que habría sido necesario evaluar también la calidad de dicho crecimiento, o lo que es lo mismo, identificar los factores macroeconómicos que permiten (o no) la sostenibilidad de dicha dinámica.

1.3 El CESE espera que el refuerzo de la gobernanza económica europea se lleve a cabo prestando la misma atención a las exigencias de la estabilidad y a las de un crecimiento generador de empleo.

1.4 Por ello, el CESE espera que el refuerzo de la gobernanza económica, piedra angular de las políticas económicas, sociales y de cohesión de la UE, contribuya verdaderamente a conseguir los objetivos fijados en la Estrategia Europa 2020 y en la nueva política de cohesión europea.

1.5 El CESE se propone contribuir a encontrar el amplio consenso necesario para reforzar eficazmente la gobernanza económica, poniendo de relieve, por un lado, algunas limitaciones y riesgos inherentes al planteamiento seguido por la Comisión y, por otro, el gran potencial que entraña.

1.6 Si, como ha subrayado la Comisión ⁽¹⁾, la aparición y persistencia de desequilibrios de carácter macroeconómico en los Estados miembros son imputables a factores de competitividad, y si por competitividad se entiende –siguiendo la misma definición que da la Comisión– «la capacidad de la economía para garantizar a la población un nivel de vida cada vez mayor y una tasa de empleo alta sobre bases sostenibles» ⁽²⁾, se deduce la necesidad, subrayada por el CESE, de considerar un abanico más amplio de causas económicas, financieras y sociales para evaluar tales desequilibrios.

⁽¹⁾ Comisión Europea - DG ECFIN, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, n. 1/2010.

⁽²⁾ (COM(2002) 714 final).

1.7 Por ello, el CESE considera que el cuadro de indicadores para la evaluación de los desequilibrios debería estar compuesto por indicadores económicos, financieros y sociales. En este contexto, el CESE hace hincapié en la necesidad de considerar los desequilibrios derivados de la elevada y creciente desigualdad distributiva dentro de los Estados miembros, que constituyen una de las causas de la reciente crisis económica y financiera ⁽³⁾.

1.8 Las diferencias macroeconómicas no solo son resultado de la unión monetaria, sino también de la creación del mercado interior. La distribución transfronteriza del trabajo se basa en las diferentes ventajas y desventajas competitivas de los diferentes mercados. Las medidas previstas, por tanto, no deberían intentar nivelar las diferencias, ya que éstas se deben a las dinámicas del mercado interior y no tienen efectos negativos.

1.9 Por lo que respecta a la evaluación de los desequilibrios macroeconómicos, el CESE subraya la necesidad de llegar a una evaluación correcta y equitativa tanto de los factores de competitividad vinculados a los precios como de los factores de competitividad no vinculados a los mismos.

1.10 El CESE espera que se amplíe la reflexión sobre los indicadores que formarán parte del cuadro de indicadores previsto por la Comisión, para conseguir la participación –a nivel europeo y nacional– de un gran número de agentes institucionales y organismos representativos de la sociedad civil, como el propio CESE y el Comité de las Regiones.

1.11 El CESE considera que el cuadro de indicadores propuesto por la Comisión en el ámbito del mecanismo de alerta debe ser considerado esencialmente como un instrumento para una primera evaluación, a causa de los problemas técnicos inherentes al planteamiento (fijación de los umbrales de alerta, «peso» que cabe atribuir a las diferentes fuentes de desequilibrio, período temporal que procede considerar). Por consiguiente, deberá ir seguido de una evaluación económica más amplia y profunda de los desequilibrios del Estado miembro en cuestión.

1.12 El CESE subraya el peligro de no dar por descontada la relación entre la identificación de los desequilibrios, la intervención de las medidas correctoras y el restablecimiento del equilibrio en plazos suficientemente razonables. En este contexto entran en juego otros factores que pueden aumentar el desfase: a) las complejas interrelaciones entre objetivos e instrumentos macroeconómicos; b) el control indirecto de los instrumentos por parte de los responsables políticos; c) la posible ineficacia del sistema de sanciones propuesto para los países de la UEM.

1.13 El CESE subraya el riesgo de que eventuales medidas restrictivas de reequilibrio puedan conducir a favorecer políticas procíclicas, amplificando y prolongando la actual fase de contracción económica. Incluso es posible que la combinación de las políticas económicas prescritas en los diferentes Estados

miembros, porque son necesarias para subsanar los desequilibrios internos, resulte en realidad inapropiada para el conjunto de la UE.

1.14 El CESE considera que, en el ámbito de las medidas para prevenir los desequilibrios macroeconómicos esencialmente vinculados a exposiciones excesivas del sector privado a los créditos, se ha subestimado la capacidad de supervisión y control que pueden ejercer el Banco Central Europeo (BCE), el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), el Consejo Europeo de Riesgo Sistemático y la Autoridad Bancaria Europea. Por ello el CESE solicita que, en el marco de la coordinación entre los organismos citados, se faciliten las condiciones necesarias para garantizar la eficaz vigilancia directa o indirecta del sistema bancario, junto con las oportunas intervenciones para la regulación del crédito y cuyos criterios (de regulación) deberán definirse debidamente.

1.15 El CESE subraya que, en el paquete normativo para prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos, falta una oportuna reflexión sobre el presupuesto de la UE. Habida cuenta de los choques asimétricos en los Estados miembros de la zona del euro, se impone la necesidad de recurrir a instrumentos de reequilibrio del sistema macroeconómico. En este contexto, el CESE hace hincapié en la conveniencia de evaluar las posibilidades que brindaría un sistema de presupuesto de la UE más flexible y con más recursos que en la actualidad. Ello permitiría efectuar las transferencias necesarias de las áreas beneficiadas por los choques a las perjudicadas, por medio de estabilizadores automáticos o mediante la financiación de proyectos paneuropeos de inversión (por ejemplo, a través de la emisión de euro-obligaciones) ⁽⁴⁾.

1.16 El CESE insiste en que una eficaz coordinación de las políticas económicas europeas –capaz de suscitar una fuerte legitimidad democrática entre los ciudadanos europeos– requiere necesariamente asignar un papel más incisivo al Parlamento Europeo (PE), el CESE y el Comité de las Regiones; o sea, a las instituciones representativas de los ciudadanos, de los interlocutores sociales y de la sociedad civil ⁽⁵⁾.

1.17 El CESE considera que el PE puede ser decisivo a la hora de compartir el marco macroeconómico de referencia, los problemas prioritarios que se impone afrontar y la identificación de las políticas económicas que cabe activar. En este contexto, el PE puede ser el lugar en el que se acuerde, junto con los demás órganos institucionales europeos, una estrategia

⁽³⁾ OIT-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, documento de debate para la conferencia conjunta OIT-FMI, Oslo, 13 de septiembre de 2010 (pp. 67-73).

⁽⁴⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, Report to the President of the European Commission, mayo de 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, n. 22, febrero de 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, diciembre de 2010, disponible en línea www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ De los puntos 1.15 a 1.18 se reiteran las mismas recomendaciones formuladas en el Dictamen ECO/282 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE», DO 2011/C 107/02, p. 7.

común que no se limite a enunciar normas y procedimientos formales, sino que detalle las políticas concretas para aumentar la confianza y responder a las expectativas de los ciudadanos europeos.

1.18 El CESE acoge favorablemente las conclusiones del Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo de 2011, según las cuales el CESE será incluido en la «estrecha cooperación» mantenida durante el Semestre Europeo «con el fin de garantizar una amplia responsabilización» en las medidas. Declara su disposición a colaborar plenamente y acogería con satisfacción que el Consejo entablara los debates correspondientes con el CESE lo antes posible.

1.19 El CESE –en calidad de foro del diálogo civil– podría convocar una reunión anual específica (en otoño) para debatir las recomendaciones a los Estados miembros mediante un intercambio de puntos de vista entre los respectivos consejos económicos y sociales nacionales, los parlamentos nacionales y el PE, lo que propiciaría tanto la evaluación de las estrategias adoptadas como su difusión y adhesión a nivel nacional.

1.20 El CESE espera que se promueva un uso más intenso del diálogo macroeconómico, para no dejar la prevención y corrección de los desequilibrios solo a la Comisión y a los gobiernos de los Estados miembros. El diálogo macroeconómico sería así un instrumento para evaluar, de común acuerdo entre los gobiernos y los interlocutores sociales, la situación económica a nivel de la UE y las intervenciones procedentes, en estrecha relación con los procesos de diálogo social y de concertación a nivel nacional, para que las dinámicas del conjunto de la UE sean coherentes con las de los Estados miembros.

2. La corrección de los desequilibrios macroeconómicos internos propuesta por la Comisión Europea en las Comunicaciones COM(2010) 525 y 527 final

2.1 El 30 de junio de 2010 la Comisión Europea presentó la Comunicación «Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE» (6). Con dicha Comunicación, la Comisión ha pretendido proseguir lo ya enunciado en la Comunicación «Reforzar la coordinación de las políticas económicas» (7).

2.2 La Comisión y la task force del Presidente Van Rompuy, a la luz de la crisis financiera internacional, reconocen que el respeto de los parámetros fijados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento –y posteriormente reforzados en el ámbito de la reforma de la gobernanza– no es suficiente para garantizar la estabilidad de la UEM. Asimismo, la presencia de desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros puede perjudicar al conjunto del sistema económico europeo, contribuyendo tanto al deterioro de las finanzas públicas como al desarrollo de tensiones en los mercados financieros.

2.3 Sobre esa base, el 29 de septiembre de 2010, la Comisión presentó un paquete legislativo compuesto por seis propuestas (8) dirigidas a establecer un marco normativo para prevenir y corregir en los Estados miembros tanto los desequilibrios presupuestarios (en relación con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) (9) como los de carácter macroeconómico. El objeto del presente Dictamen es la propuesta de la Comisión para la vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos, que, a su vez, se basa en los Reglamentos COM(2010) 525 y 527 final que tratan respectivamente de las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos con sanciones limitadas a los países de la UEM y del mecanismo de alerta al que están sometidos todos los Estados miembros.

2.3.1 El mecanismo de alerta para todos los Estados miembros está compuesto por:

- la evaluación periódica de los riesgos derivados de los desequilibrios macroeconómicos en cada Estado miembro, basándose en un marco de referencia compuesto por indicadores económicos y umbrales orientativos de alerta (cuadro de indicadores);
- la identificación, por parte de la Comisión (sobre la base de una lectura económica y no mecánica del cuadro de indicadores), de los Estados miembros que se considera que presentan riesgo de desequilibrio, a fin de evaluar la verdadera gravedad de la situación;
- un análisis profundo de la situación económica general de los Estados miembros que presenten un cuadro de indicadores particularmente negativo;
- en caso de verdadero riesgo, la eventual recomendación por parte de la Comisión al Estado miembro interesado para que corrija el desequilibrio, en el ámbito de las demás recomendaciones políticas previstas en el semestre europeo (artículo 121.2 del TFUE);
- en caso de un serio riesgo de desequilibrio o de que, en la zona del euro, éste se pueda transmitir a los otros Estados miembros poniendo en peligro el buen funcionamiento de la UEM, la eventual apertura de un procedimiento por desequilibrios excesivos (artículo 121.4 del TFUE).

2.3.2 El procedimiento por desequilibrios excesivos requiere la presentación al Consejo de la UE, por parte de los Estados miembros, de un plan de medidas correctoras. Si se considera que éstas son adecuadas, el procedimiento queda suspendido hasta que se aplique el plan corrector acordado, pero el Estado miembro deberá informar periódicamente al Consejo Ecofin sobre los progresos efectuados. El procedimiento se cerrará solo cuando el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, considere que el desequilibrio se ha reducido suficientemente y ya no puede ser considerado excesivo.

(8) Para más detalles: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

(9) Dictamen del CESE sobre «Supervisión presupuestaria en la zona del euro» (Véase la página 46 del presente Diario Oficial).

(6) COM(2010) 367 final, objeto del Dictamen CESE «Reforzar la coordinación de las políticas económicas»; DO 2011/C 107/02 p. 7.

(7) COM(2010) 250 final.

2.3.3 Solo para los países de la UEM, en caso de incumplimiento frente a desequilibrios excesivos, se impondrán sanciones (como máximo, el 0,1 % del PIB) cuando el Estado miembro, tras dos plazos sucesivos, no presente un adecuado plan de medidas correctoras o no aplique las medidas previstas.

2.4 El instrumento fundamental para activar el mecanismo de alerta sobre los desequilibrios macroeconómicos es el cuadro de indicadores propuesto por la Comisión, junto con un análisis específico de la situación económica de los Estados miembros. Sus características son:

- i) un número limitado de indicadores para señalar los desequilibrios y problemas de competitividad;
- ii) umbrales de alerta cuya superación desencadenará el estado de observación;
- iii) la posibilidad de umbrales diferenciados según se pertenezca o no a la zona del euro;
- iv) un carácter «evolutivo», porque la composición de los indicadores deberá adecuarse, con el tiempo, a los cambios de las diversas fuentes de desequilibrio.

2.4.1 Tras los primeros trabajos de la Comisión sobre la elección de los indicadores, el cuadro de indicadores ⁽¹⁰⁾ debería estar compuesto por los que se exponen a continuación, teniendo en cuenta que los tres primeros se refieren a la posición del Estado miembro respecto al exterior, mientras que los cuatro últimos se refieren a su situación interna:

- **la balanza por cuenta corriente respecto al PIB**, que refleja la posición neta, acreedora o deudora, respecto al resto del mundo;
- **la posición financiera neta con el exterior respecto al PIB**, que representa la contrapartida en términos de stock de la balanza por cuenta corriente;
- **la variación del tipo de cambio real efectivo** basado en el coste por unidad de trabajo, que da un índice sintético de la competitividad del país (con umbrales diferenciados para la zona del euro);
- **la variación del precio real de la vivienda**, para controlar la aparición de burbujas especulativas o, como alternativa, **la variación de la cuota del valor añadido en el sector inmobiliario** sobre el total;
- **la deuda del sector privado respecto al PIB**, para estimar la vulnerabilidad del sector privado frente los cambios del ciclo económico, de la inflación y del tipo de interés;

⁽¹⁰⁾ Comisión Europea – DG ECFIN, *A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism and a structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010*, Note for the Economic Policy Committee and the Alternates of the Economic and Financial Committee, 11 de noviembre de 2010 (véase Centro Europa Recherche - CER, 2011, *Vincoli Esteri*).

- **la variación del crédito concedido al sector privado**, que representa la contrapartida en términos de flujo del *stock* del endeudamiento privado;
- **la deuda pública respecto al PIB**, como indicador tradicional del estado de las finanzas de los Estados miembros.

3. La persistencia de las diferencias de competitividad en la zona del euro

3.1 La presencia de desequilibrios macroeconómicos dentro de los Estados miembros obedece a las persistentes divergencias entre la demanda y la oferta agregada en los Estados miembros, que llevan a superávits o déficits sistemáticos en el ahorro global de una determinada economía. Ello se debe a múltiples factores que influyen en la demanda y la oferta agregada, y que tienden a influir negativamente en el funcionamiento de la economía de los Estados miembros, de la UEM y del conjunto de la UE.

3.2 Por consiguiente, cabe acoger favorablemente la nueva atención que la Comisión pretende prestar a los desequilibrios de carácter macroeconómico en los Estados miembros –en pie de igualdad con los déficits presupuestarios públicos– como factores de inestabilidad económica y financiera para el conjunto de la UE.

3.3 Después de más de una década en que la Comisión, en el marco de la UEM, ha considerado los presupuestos públicos equilibrados como objeto exclusivo de vigilancia, se ha introducido un planteamiento que permite una evaluación seguramente más completa de los resultados nacionales y ampliada a todos los Estados miembros. Cada vez es más evidente que no es suficiente considerar sólo la dimensión cuantitativa del crecimiento económico de un país, sino que es necesario evaluar también la calidad del propio crecimiento, o lo que es lo mismo, identificar los factores macroeconómicos que constituyen la base de la sostenibilidad (o no) de tal dinámica.

3.4 Con la constitución de la UEM se creyó erróneamente que las diferencias de competitividad entre los Estados miembros serían de carácter temporal. Pero la experiencia del euro, además de mostrar el carácter persistente de tales divergencias, ha puesto de relieve que éstas amenazan a los cimientos de la propia UEM, creando posiciones difícilmente sostenibles, como las crisis financieras de estos últimos meses están demostrando.

3.4.1 En particular, en el curso de la década anterior a la crisis económica se manifestó una persistente divergencia en la productividad –expresada como tipo de cambio real efectivo– y en la competitividad (evolución de las exportaciones) entre los países de la zona del euro (figuras 1 y 2 del anexo) ⁽¹¹⁾. El carácter excepcional de tal situación no estriba tanto en su manifestación como en su prolongación en el tiempo, porque en los casos precedentes (años setenta y ochenta), las divergencias se esfumaron rápidamente al alinearse los tipos de cambio nominales de los países interesados.

⁽¹¹⁾ Comisión Europea - DG ECFIN, *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy, n. 1/2010.

3.4.2 Tales divergencias han tenido repercusiones en las balanzas comerciales de los Estados miembros. La balanza comercial de Alemania y del grupo de países «periféricos» formado por Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España muestra que han tomado un rumbo opuesto, y los retrocesos parecen ser equivalentes a los avances ⁽¹²⁾ (figuras 3 y 4 del anexo). Esta dinámica no muestra un carácter temporal, sino que las divergencias tienden a aumentar a partir de la constitución de la UEM, si bien la crisis de 2008 parece reducirlas.

3.4.3 La perpetuación de las divergencias en la competitividad y las exportaciones tiende a reflejarse en las balanzas de pagos por cuenta corriente y en la posición neta respecto a los activos extranjeros (figuras 5 y 6 del anexo), lo que genera situaciones difícilmente sostenibles a medio plazo para algunos Estados miembros de la zona del euro.

4. Puntos críticos de la intervención propuesta

4.1 En este contexto sumamente problemático, que requiere soluciones viables, persiste sin embargo cierta perplejidad ante el planteamiento seguido por la Comisión y, por consiguiente, ante los riesgos que dicho enfoque podría conllevar.

4.2 Si, tal como ha subrayado la Comisión ⁽¹³⁾, la manifestación y persistencia de desequilibrios de carácter macroeconómico son imputables a factores de competitividad y, si por competitividad se entiende –según la propia definición que da la Comisión– «la capacidad de la economía para garantizar a la población un nivel de vida cada vez mayor y una tasa de empleo alta sobre bases sostenibles» ⁽¹⁴⁾, el CESE estima conveniente considerar un amplio abanico de causas económicas, financieras y sociales que dan lugar a tales desequilibrios macroeconómicos y, por consiguiente, una amplia serie de indicadores que cabría incluir en el cuadro de indicadores para señalar los potenciales desequilibrios macroeconómicos.

4.2.1 Entre los factores de competitividad encontramos tanto los relacionados con los precios (sintetizados en el tipo de cambio real efectivo) como los factores no relacionados con los mismos, pero que son igualmente importantes. A este respecto se han incluido las diferenciaciones de producto, el contenido tecnológico de los bienes producidos, la calidad de los servicios relacionados con el producto (servicios de asistencia), etc. Estos factores representan toda una serie de elementos determinantes a la hora de definir la competitividad de un sistema productivo que, si bien es difícilmente cuantificable con un solo indicador, requeriría sin embargo un oportuno esfuerzo a fin de identificar variables adecuadas para señalar su nivel y dinámica en los Estados miembros de la UEM.

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, Note for the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, septiembre de 2010.

⁽¹³⁾ Comisión Europea - DG ECFIN, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, n. 1/2010.

⁽¹⁴⁾ *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - La política industrial en la Europa ampliada* (COM (2002) 714 final).

4.2.2 Tras los primeros trabajos de la Comisión sobre la selección de los indicadores, parece ser que se ha subestimado el impacto de las grandes desigualdades crecientes en los Estados miembros que dan lugar a los desequilibrios, en un largo período de tiempo (al menos en los últimos veinte años) caracterizado por grandes disparidades en el reparto de los recursos y las remuneraciones. Se hace particular referencia a su papel desencadenante de la crisis económica y financiera, a causa de los desequilibrios entre la expansión global de la oferta de bienes y servicios y la disminución del poder adquisitivo de los consumidores ⁽¹⁵⁾.

4.2.3 El conjunto de indicadores que hay que incluir en el cuadro de indicadores debería ser capaz de identificar los factores susceptibles de generar desequilibrios en la demanda y la oferta agregada a consecuencia de fenómenos de carácter macroeconómico, financiero y social. Por ejemplo, podría ser útil incluir en el cuadro de indicadores tanto el índice de concentración de Gini, que muestra valores particularmente elevados para los países mediterráneos y anglosajones ⁽¹⁶⁾, como la diferencia entre la producción actual y la producción potencial de un país (*output gap*), lo que permitiría tener en cuenta su ciclo económico.

4.2.4 Por consiguiente, es conveniente que la reflexión sobre los indicadores que cabe incluir en el cuadro de indicadores se amplíe para abarcar –a nivel nacional y europeo– el número más amplio posible de agentes institucionales y organismos representativos de la sociedad civil organizada, como el CESE y el Comité de las Regiones.

4.3 Por otra parte, en el planteamiento de la Comisión, el paralelismo entre la gobernanza fiscal y la gobernanza macroeconómica parece débil y poco fundado científicamente. En efecto, si bien hay motivos válidos para tener bajo control la política fiscal de los Estados miembros de la UEM ⁽¹⁷⁾, respecto a los desequilibrios macroeconómicos internos las razones y modalidades de la coordinación parecen mucho más controvertidas, aunque el procedimiento de vigilancia se deba a exigencias concretas ⁽¹⁸⁾.

4.3.1 Dadas las múltiples causas de desequilibrio, los factores que se impone supervisar conjuntamente son, en efecto, numerosos (intercambios con terceros países, costes de producción, disparidades en el reparto de los recursos, factores de productividad relacionados con el precio y no relacionados con el mismo, burbujas inmobiliarias y financieras especulativas, etc.) y también interactúan con elementos culturales y sociales

⁽¹⁵⁾ ILO-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, documento de debate para la conferencia conjunta OIT-FMI, Oslo, 13 de septiembre de 2010 (pp. 67-73).

⁽¹⁶⁾ OCDE, *Distribución de las rentas y pobreza en los países de la OCDE: ¿un crecimiento desigual?*, octubre de 2008.

⁽¹⁷⁾ Relacionados con las consecuencias negativas que, debido al tipo de interés común, se propagan de los países muy endeudados a los que presentan un buen comportamiento en el interior de una unión monetaria. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009, capítulo 10 (Economía de la unión monetaria, Il Mulino, 2009).

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, octubre de 2010, disponible en línea www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

externos al sistema productivo (por ejemplo, las preferencias y los comportamientos de consumidores y ahorradores). Además de los problemas de definición y selección de tales factores, se plantea el problema de fijar los umbrales de alerta o el problema de cómo «sopesar» las diferentes fuentes de desequilibrio ⁽¹⁹⁾.

4.3.2 A ello hay que añadir que, en realidad, no es muy evidente la relación entre la identificación de los desequilibrios (mediante los umbrales de alerta), las intervenciones correctoras y el posterior regreso a una situación de equilibrio en un plazo razonable. No es seguro que la intervención para garantizar el reequilibrio macroeconómico permita dar con las respuestas de política económica más adecuadas. Decisiones equivocadas podrían, en cambio, favorecer políticas procíclicas, amplificando y prolongado la actual fase de contracción económica con intervenciones restrictivas cuando, por el contrario, serían necesarias intervenciones expansivas para aumentar la demanda. Incluso es posible que la combinación de políticas económicas prescritas a los diferentes Estados miembros, porque son necesarias para superar los desequilibrios internos, resulte en realidad inapropiada para el conjunto de la UE.

4.3.3 Los indicadores que parece privilegiar la Comisión, a los fines de la vigilancia –sobre todo los precios y salarios y, por consiguiente, la competitividad– dependen, en primer lugar, de agentes externos a la esfera pública (las empresas y sindicatos) y, por consiguiente, son controlados sólo indirectamente y con retraso por la política económica, mediante incentivos, regulación de la competencia y diálogo social. Todo ello hace que tales variables sean poco propensas a los automatismos e impidan que la intervención se efectúe a su debido tiempo, y no es casualidad que la propuesta de la Comisión haga hincapié en la necesidad de flexibilidad a la hora de aplicar las nuevas normas y de su continua evolución.

4.4 Por otra parte, en el paquete legislativo propuesto falta una oportuna reflexión sobre la política monetaria y crediticia. Un terreno, éste, más fértil y propicio para una mayor coordinación, en el ámbito de la supervisión financiera y el control de la acumulación excesiva de deudas (y, paralelamente, de créditos) en el sector privado ⁽²⁰⁾, y sobre el que el CESE ya ha avanzado algunas propuestas ⁽²¹⁾. La propuesta no plantea en absoluto el papel de estabilidad económica que –en el respeto de la autonomía estatutaria de que disfruta justamente– podría desempeñar el Banco Central Europeo (BCE), junto al Sistema Europeo de Bancos Centrales y a los recién constituidos Consejo Europeo de Riesgo Sistémico y Autoridad Bancaria Europea.

4.4.1 Estos últimos, al menos potencialmente, parecen capaces de instaurar una política europea de vigilancia del crédito

más prudente y atenta que en el pasado, cuando normas y prácticas inadecuadas han permitido los excesos y, en consecuencia, han hundido a algunos Estados miembros en la crisis, poniendo en peligro la estabilidad de toda la UEM. En efecto, hay que recordar que algunos países actualmente en dificultades, como Irlanda y España, respetaban hasta 2007 las obligaciones impuestas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con presupuestos equilibrados y baja deuda pública, mientras que por lo que respecta al crédito aumentaban la oferta que alimentaba la burbuja inmobiliaria, sin que las autoridades monetarias de la UE se ocupasen de esta excesiva expansión del crédito. Tales problemas también están vinculados al papel de las agencias de calificación crediticia y, en particular, al impacto de sus decisiones en las finanzas públicas de los Estados miembros, sobre lo que el CESE ya ha manifestado su propia preocupación ⁽²²⁾.

4.4.2 Por ello consideramos oportuna la atribución en la UE de poderes específicos para la supervisión y regulación que impidan una expansión excesiva del crédito en los Estados miembros, sobre todo en la concesión de créditos hipotecarios ⁽²³⁾. En una zona financiera integrada –como la de la UEM– sería deseable que los poderes de supervisión y regulación no se atribuyeran a las autoridades nacionales, sino a un tercer organismo. Precisamente a las nuevas autoridades financieras europeas se les podrían asignar competencias y facultades para ejercer eficazmente una vigilancia directa o indirecta del sistema bancario, junto con intervenciones de regulación del crédito y cuyos criterios (de regulación) deberán definirse debidamente.

4.5 Por último, en el paquete legislativo propuesto falta también una reflexión sobre el presupuesto de la UE. Como quiera que no se puede maniobrar ni en el tipo de cambio ni en el tipo de interés ⁽²⁴⁾, la posible eclosión de choques asimétricos en los Estados miembros de la zona del euro (o sea, las variaciones de la demanda o de la oferta, positivas en unos países y negativas en otros) hace necesario utilizar otros instrumentos de ajuste del sistema económico. Aparte de los precios y salarios, generalmente poco flexibles, la teoría económica considera que el único instrumento eficaz en tal situación es la presencia de un sistema de presupuesto más flexible y con más recursos que el actual. Ello permitiría efectuar transferencias de las áreas beneficiadas por los choques a las perjudicadas, ya sea mediante los estabilizadores automáticos o a través de la financiación de proyectos paneuropeos de inversión (por ejemplo, mediante la emisión de euro-obligaciones) ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁹⁾ Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW Discussion Papers, Berlín, noviembre de 2010.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, octubre de 2010, disponible en línea www.voxeu.com/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, octubre de 2010, disponible en línea www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, octubre de 2010, disponible en línea www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Las repercusiones de la crisis de la deuda pública en la gobernanza de la UE»; DO 2011/C 51/03 p. 15.

⁽²²⁾ Dictámenes del CESE sobre «Agencias de calificación crediticia»; DO 2009/C 277/25 p. 117 y las «Agencias de calificación crediticia»; DO 2011/C 54/12, p. 37.

⁽²³⁾ Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, EuroIntelligence, septiembre de 2010, disponible en línea [www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews\[tt_news\]=2909&tx_ttnews\[backPid\]=901&cHash=b44c8f9ae0](http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews[tt_news]=2909&tx_ttnews[backPid]=901&cHash=b44c8f9ae0).

⁽²⁴⁾ Si las variaciones positivas y negativas se compensan a nivel de la unión monetaria, entonces el Banco Central de la Unión no tendrá ningún motivo para intervenir en la política monetaria (cfr. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, op. cit., cap. 1).

⁽²⁵⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, Report to the President of the European Commission, mayo de 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet É., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, n. 22, febbraio 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, diciembre de 2010, disponible en línea www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

4.6 Para establecer un equilibrio entre los incentivos y las sanciones a la hora de corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, el CESE considera que las multas percibidas no deberían distribuirse entre los Estados miembros en función de su renta nacional bruta, como propone la Comisión, sino que deberían alimentar el mecanismo europeo de estabilización.

4.7 Asimismo, en el presente dictamen el CESE reitera ⁽²⁶⁾ que las normas y los automatismos corren el peligro no sólo de ser poco eficaces para prevenir las crisis graves, ya que éstas se deben casi siempre a acontecimientos extraordinarios e imprevisibles, sino también de agravar la situación. Por un lado, pueden reducir la confianza en las instituciones de la UE, que, a los ojos de los ciudadanos europeos, abandonan las decisiones políticas para confiarse a los «tecnócratas de Bruselas», como demuestran los sondeos del Eurobarómetro ⁽²⁷⁾. Y por otro, consagran un planteamiento tradicional para la solución de los problemas que deja en un segundo plano las cuestiones del crecimiento, la igualdad social y el deterioro del medio ambiente, con el consiguiente riesgo de cortar de raíz las ambiciones de la Estrategia Europa 2020.

4.8 Parece ser que la propia perspectiva del corto plazo que condiciona las actividades financieras y que parecía haber sido identificada como factor latente de la crisis, se está afianzando ahora como línea directriz de la política europea ⁽²⁸⁾. Prevalecen las intervenciones puntuales –tanto en las instituciones de la UE como en el ámbito intergubernamental ⁽²⁹⁾– en respuesta a situaciones críticas que requieren una rápida decisión, o en paralelo a las evoluciones de la opinión pública de los Estados miembros más cruciales, que los políticos siguen con aprensión sobre todo en el marco de las continuas citas electorales.

5. Potencial de la intervención necesaria para resolver los desequilibrios macroeconómicos

5.1 Una eficaz coordinación de las políticas económicas europeas, que no se deje influir por la dinámica electoral y los repentinos cambios de la opinión pública, requiere un papel más determinante del Parlamento Europeo (PE), el Comité de las Regiones y el CESE; es decir, de las instituciones representativas de los ciudadanos y de la sociedad civil. Y es precisamente en este contexto donde la Comisión puede adquirir una gran legitimidad democrática para los procedimientos preventivos y correctores y, por consiguiente, puede encontrar el amplio consenso que parece necesario para su eficaz aplicación.

5.2 En particular, en el semestre europeo, tal como está concebido actualmente, se ha reservado al PE un papel secundario, limitado a la fase inicial de debate y primera orientación

del proceso de coordinación. En cambio, podría desempeñar un papel más útil y eficaz si se coordinara con la actividad de los parlamentos nacionales en la fase de debate y aprobación de los presupuestos de los diferentes Estados miembros. El PE puede incluso intervenir de manera decisiva para conseguir la adhesión al marco macroeconómico de referencia, a las prioridades que conviene establecer para los problemas que hay que afrontar, y a la identificación de las políticas económicas que procede activar. Puede ser el lugar en el que se acuerde una estrategia común que no se limite a enunciar normas y procedimientos formales, sino que entre en el detalle de las políticas concretas para aumentar la confianza y responder a las expectativas de los ciudadanos europeos.

5.3 El hincapié hecho en los desequilibrios competitivos requiere una creciente atención a las negociaciones entre los gobiernos, los interlocutores sociales y la sociedad civil, sobre todo en la zona del euro, cuyos Estados miembros ya no disponen de la opción de ajustar el tipo de cambio. Por consiguiente, las relaciones entre los gobiernos, los interlocutores del diálogo social (sindicatos y asociaciones empresariales) y la sociedad civil deberían ser parte integrante de la estrategia definida por la Comisión.

5.4 Precisamente en este marco, el CESE –de conformidad con su papel como organismo consultivo de las instituciones europeas– puede contribuir a reforzar la gobernanza económica de la UE, en calidad de foro capaz de propiciar el diálogo entre las organizaciones representativas de la sociedad civil. El valor añadido del CESE es precisamente la representación en su seno de las organizaciones que pueden sostener –tras una atenta evaluación– el consenso para las políticas económicas en los Estados miembros. Ello permitirá al CESE aportar una importante contribución al compromiso y la responsabilización no sólo de los líderes políticos, sino también, y sobre todo, de los ciudadanos de los Estados miembros y del tejido productivo, social y civil del que se compone la UE.

5.4.1 El CESE podría organizar una sesión anual específica para debatir las recomendaciones y los medios para conseguir el consenso sobre las reformas nacionales, teniendo en cuenta el impacto social de las medidas adoptadas ⁽³⁰⁾. Tal debate podría tener lugar en otoño, tras la adopción formal de las recomendaciones por los Estados miembros, y sus conclusiones sentarían las bases para un intercambio de puntos de vista entre los comités económicos y sociales nacionales, los parlamentos nacionales y el PE, lo que propiciaría tanto la evaluación de las estrategias adoptadas como su difusión y adhesión a nivel nacional.

5.5 Por otra parte, habría que favorecer un uso más intenso y funcional del diálogo macroeconómico. Con un salto cualitativo, dicho diálogo podría constituir un instrumento para evaluar de manera compartida entre gobiernos e interlocutores sociales la situación económica de la UE y las intervenciones que cabe emprender, en estrecha relación con los procesos de diálogo social y de concertación a nivel nacional, a fin de hacer coherentes las dinámicas de la UE con las nacionales en el respeto de las compatibilidades sociales.

⁽²⁶⁾ Tal como se afirma en el Dictamen del CESE «Reforzar la coordinación de las políticas económicas»; DO C 107, 6.4.2011., p. 7.

⁽²⁷⁾ La disminución de la confianza concierne menos a las instituciones europeas como tales que a la convicción de que es útil formar parte de la UE. Datos del Eurobarómetro 73 – Primeros resultados, preguntas QA9a y QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., *Europe must buck short-term tendencies*, Financial Times, 13 de diciembre de 2010.

⁽²⁹⁾ Por ejemplo, el Pacto sobre la Competitividad presentado por los Gobiernos de Francia y Alemania el 4 de febrero de 2011.

⁽³⁰⁾ Tal como se propuso en el Dictamen del CESE «Reforzar la coordinación de las políticas económicas».

5.5.1 La prevención y corrección de los desequilibrios no puede correr a cargo solamente de la Comisión y los gobiernos de los Estados miembros ⁽³¹⁾. El proceso de formación de los salarios y los precios representa un aspecto crucial en todo el mecanismo de control de los desequilibrios macroeconómicos y, por consiguiente, toda acción política a este respecto deberá tener en cuenta el artículo 135(5) del Tratado y contar con la participación de los interlocutores sociales, tanto en el ámbito nacional como en el europeo. En este contexto, el diálogo macroeconómico a nivel europeo puede reforzarse mediante una estructura y una organización estables, y a nivel nacional

puede articularse mejor con los diálogos sociales y las instituciones competentes. Los gobiernos nacionales deberían apoyar e incentivar la presencia de empresas y sindicatos en estos organismos, así como las formas de negociación colectiva que se practican en los mismos. Frente a la complejidad y los retrasos incurridos en la corrección de los desequilibrios mediante reformas nacionales, el refuerzo del diálogo macroeconómico podría representar un instrumento más eficaz, oportuno y coordinado para mantener la coherencia entre las problemáticas macroeconómicas y las dinámicas del mercado de trabajo.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 de julio de 2010, disponible en línea www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice. Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed?*, paper for European Alternatives, 2010, disponible en línea www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.