

## DICTÁMENES

## COMITÉ DE LAS REGIONES

126.º PLENO DEL CDR, 30.11.2017 – 1.12.2017

**Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria de aquí a 2025**

(2018/C 164/02)

<b>Ponente:</b>	Christophe ROUILLON (FR/PSE), alcalde de Coullaines
<b>Documento de referencia:</b>	Documento de reflexión sobre la profundización de la unión económica y monetaria  COM(2017) 291 final

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES,

1. considera que el déficit de convergencia y de cohesión en la Unión Europea y las debilidades económicas y bancarias, que tienen un impacto particular en los entes territoriales, sobre todo por lo que respecta al aumento de los gastos sociales a consecuencia de la crisis y de la restricción de su capacidad de inversión y de preservación de un nivel de calidad satisfactoria de los servicios públicos, obligan a corregir muy rápidamente las deficiencias estructurales de la unión económica y monetaria (UEM) antes de la próxima crisis;
2. por consiguiente, pide un salto cualitativo en la mejora de la UEM centrándose en el refuerzo de la resiliencia a las crisis económicas y sociales y un apoyo a la convergencia de las economías que tenga en cuenta el papel de los entes locales y regionales. Los futuros pasos para la UEM deberían diseñarse en varias fases de aquí a 2025, determinando las medidas inmediatamente realizables dentro los Tratados vigentes y las que requieren una modificación de los Tratados, comenzando por la integración del tratado presupuestario en el Derecho primario;
3. por lo demás, acoge con satisfacción que el documento de reflexión defina la UEM como uno de los temas prioritarios para mantener vivo el debate ciudadano sobre el futuro de Europa <sup>(1)</sup>. Si bien el 73 % de los ciudadanos de la zona del euro y el 60 % de los ciudadanos de la UE son favorables a la UEM <sup>(2)</sup>, este apoyo al patrimonio común en que se ha convertido el euro va acompañado de una gran demanda de reformas de la zona del euro <sup>(3)</sup> para convertirla en una divisa fuerte y estable e instaurar una verdadera gobernanza democrática de la política económica y monetaria. Por lo tanto, el CDR considera que la reforma de la UEM debe ser uno de los temas prioritarios de las convenciones democráticas que podrían convocarse de forma descentralizada en las regiones y municipios europeos a partir de 2018 para permitir la participación de los ciudadanos en el proceso de reforma de la UE;
4. no obstante, lamenta que la urgencia económica y financiera de paliar las deficiencias originales de la zona del euro no se reconozca suficientemente en el documento de reflexión. En efecto, la reanudación actual del crecimiento en la UE se basa en el apoyo coyuntural aportado por la política económica del Banco Central Europeo (BCE), que ha permitido en particular desde 2008 aliviar los pagos de intereses de los entes públicos en 1 billón de euros y mantener en numerosos Estados miembros tipos de interés especialmente bajos. No obstante, los poderes públicos y los actores financieros de la zona del euro deben prepararse para una reducción progresiva de la política de apoyo monetario del BCE y una subida de los tipos a largo plazo. Al mismo tiempo, la UE se encuentra en un momento en el que hay que reafirmar el interés estratégico de la zona del euro, a través de un valor añadido económico demostrable;

<sup>(1)</sup> Tras aprobar una resolución titulada «Libro Blanco sobre el futuro de Europa — Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025» el 12 de mayo de 2017, el CDR puso en marcha una consulta sobre el proceso de reflexión y extraerá las conclusiones de esta consulta en un dictamen que se aprobará a mediados de 2018.

<sup>(2)</sup> Véanse las páginas 34 y 35 del último Eurobarómetro estándar 87, primavera de 2017.

<sup>(3)</sup> Véase eupinions #2016/4: «A European Finance Minister with Budget Autonomy? Need for reforms of the Eurozone and their potential, given public opinion in Europe», Bertelsmann Stiftung.

5. observa, además, que la mayoría de las propuestas concretas planteadas en el documento de reflexión se refieren a medidas relacionadas con la unión de mercados de capitales y la unión bancaria ya adoptadas: por ejemplo, el establecimiento de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD), para el que cabe esperar un acuerdo antes de finales de 2019, con el fin de que se ponga en marcha en 2025. El CDR lamenta que, por el contrario, las cuestiones relativas a la UEM hayan quedado relegadas al final del documento de reflexión y que solo se presenten opciones y no propuestas concretas con las que se comprometa la Comisión. Por consiguiente, el documento de reflexión aporta pocos elementos nuevos con respecto al informe de los cuatro presidentes (diciembre de 2012)<sup>(4)</sup> y el de los cinco presidentes (junio de 2015)<sup>(5)</sup> y numerosas resoluciones del Parlamento Europeo, entre ellas la de 16 de febrero de 2017 sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro;

6. considera prioritario reforzar el crecimiento estructural de cada Estado miembro y apoyar la creación de las condiciones para una convergencia en la zona del euro, con el fin de hacerla más resistente a convulsiones de crisis financieras futuras. En efecto, es preciso señalar que las tasas de crecimiento de los distintos Estados miembros han convergido en conjunto, pero sus niveles de renta per cápita siguen siendo divergentes. Además, la Unión adolece de falta de competitividad en muchos sectores económicos, de falta de demanda interna y de bajas inversiones tanto privadas como públicas. En paralelo, es preocupante observar que, en última instancia, la economía real parece beneficiarse poco de la política monetaria en la medida en que la masa de capital productivo se estanca mientras los valores financieros e inmobiliarios aumentan de forma desproporcionada;

7. apoya, por lo tanto, una estrategia de convergencia que, como complemento de las políticas europeas ya existentes para reforzar la cohesión económica, social y territorial, se base en las propuestas siguientes:

7.1. crear una capacidad presupuestaria de la zona del euro, que incluya un capítulo que permita preparar la adhesión a la zona del euro, para tomar medidas que fomenten la convergencia macroeconómica y social y su resiliencia frente a la globalización; En este contexto, el CDR subraya la necesidad de prestar mayor atención al papel de los entes locales y regionales en materia fiscal y señala, a este respecto, que muchos de ellos ya disponen de competencias fiscales. Por consiguiente, las propuestas dentro de la UE deberían respetar dichas competencias;

7.2. transformar una parte del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en un instrumento europeo integrado no monetario, bajo la responsabilidad de las instituciones europeas y con un mandato claramente definido, que dispondría de una capacidad de préstamo y empréstito de entre 100 000 y 200 000 millones EUR para permitir intervenciones a corto y medio plazo en caso de crisis financiera repentina y perturbaciones asimétricas;

7.3. establecer un código de convergencia que se complete con un sistema de incentivos para las reformas estructurales cuyo alcance debería determinarse en función de su valor añadido europeo y que podría incluir en particular la convergencia fiscal, las medidas vinculadas a una dinamización del mercado de trabajo mediante la formación, la digitalización y una cohesión social consolidada, teniendo en cuenta en especial las cuestiones relacionadas con el cambio demográfico. En este contexto, el CDR llama la atención sobre el hecho de que la asistencia técnica ya puede respaldarse por medio del programa de apoyo a las reformas estructurales;

8. en este contexto, reitera su llamamiento:

- a excluir del mecanismo de contabilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento la cofinanciación nacional, regional o local aportada en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, como ya se hace en el caso de las contribuciones al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas;
- a establecer una tipología a escala de la UE de la calidad de las inversiones públicas en la contabilidad del gasto público en función de sus efectos a largo plazo;
- a revisar la metodología para calcular el «déficit estructural», a fin de tener en cuenta las características intrínsecas de las economías nacionales y las diferencias estructurales del gasto público;
- a incluir un indicador relacionado con la tasa de inversión en el cuadro de indicadores macroeconómico;

9. aboga por una verdadera participación democrática del Parlamento Europeo y por una concertación con el CDR y los interlocutores sociales antes de la adopción de las recomendaciones por país del Semestre Europeo, sobre todo para garantizar que las recomendaciones por país sean conformes al principio de subsidiariedad y no se vean menoscabadas por potenciales desequilibrios macroeconómicos basados tan solo en las cifras nacionales, sin tener en cuenta su pertinencia regional o local;

<sup>(4)</sup> <http://www2.consilium.europa.eu/media/26310/132525.pdf>.

<sup>(5)</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/emu-report-2015/>.

10. aboga por reforzar el funcionamiento democrático de la zona del euro sobre la base de un mayor papel del Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, en concreto con respecto al control del MEDE y su futura extensión en forma de fondo europeo. No obstante, el CDR rechaza la idea de crear nuevas estructuras parlamentarias, considerando que el Parlamento Europeo ya constituye el Parlamento de la zona del euro en la medida en que, según los Tratados, el euro es la moneda común de la Unión Europea. En cambio, más adelante y en caso necesario en el marco de una revisión del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), podrían desarrollarse en el seno del Parlamento Europeo procedimientos de voto similares a los del artículo 138 del TFUE referido al Consejo, para tener en cuenta la elección de diputados al Parlamento Europeo en los Estados que no son miembros de la zona del euro;
11. defiende la fusión de las funciones de presidente del Eurogrupo y de comisario encargado de Asuntos Económicos y Monetarios con el fin de personificar el interés general de la zona del euro dentro del Eurogrupo;
12. defiende la necesidad de dotar al Eurogrupo de reglas de funcionamiento formales que favorezcan su transparencia;
13. insiste en que la UEM, de conformidad con la hoja de ruta establecida por el Consejo Europeo de 22 de diciembre de 2012, debe completarse con un verdadero pilar social para aumentar el empleo y normas sociales armonizadas por arriba a la altura de las prioridades macroeconómicas <sup>(6)</sup>;
14. propone complementar los cuatro principios rectores propuestos por la Comisión para la profundización de la UEM con un quinto relativo a la contribución al desarrollo sostenible y la aplicación de los objetivos de la conferencia de París sobre el clima;
15. por lo demás, reitera su convicción de que el tamaño del presupuesto actual de la UE, que solo representa el 1 % del PIB, es insuficiente para tener un efecto macroeconómico anticíclico en toda la UE. El CDR, sin embargo, subraya que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) siguen siendo, a pesar de su tamaño relativamente modesto (un 0,37 % de la renta nacional bruta (RNB) de la UE), un importante incentivo para fomentar la inversión local y contribuir a lograr la convergencia de las economías de los futuros 27 Estados miembros de la UE. Por ello, solicita que, a partir de 2020, la política de cohesión disponga de suficientes recursos consistentes en, al menos, un tercio del futuro presupuesto de la UE;
16. insiste en la necesidad de completar el próximo marco financiero de la UE para el período a partir de 2021 mediante nuevos tipos de recursos propios <sup>(7)</sup>. El objetivo de esta propuesta debe ser mejorar la gobernanza democrática y la legibilidad del presupuesto de la UE, así como incrementar la eficacia de la gestión presupuestaria. Los nuevos recursos propios podrían basarse especialmente en un impuesto de sociedades europeo mediante una base imponible consolidada común (BICCS), así como en una tributación europea de los beneficios o el volumen de negocios en el sector de la economía digital, un impuesto sobre las transacciones financieras y una tasa sobre el carbono que incite a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, sobre las que la Comisión debería, en línea con su Comunicación de 21 de septiembre de 2017, presentar propuestas para la primavera de 2018;
17. se opone a que la capacidad presupuestaria de la zona del euro adopte la forma de una línea presupuestaria de la zona del euro dentro del presupuesto de la UE mientras el límite máximo de recursos propios siga fijado en el 1,23 % de la RNB de la UE. En efecto, la integración de la capacidad presupuestaria de la zona del euro dentro del presupuesto de la UE significaría que ascendería como máximo a menos de 30 000 millones EUR anuales, lo que resulta completamente insuficiente para desempeñar las funciones previstas por la Comisión, a saber: 1) facilitar ayuda para las reformas estructurales; 2) ejercer una función de estabilización; 3) constituir un mecanismo de protección (*backstop*) para la unión bancaria, y 4) servir como instrumento de asistencia de preadhesión a los Estados miembros que no han adoptado el euro. Por lo demás, la hipótesis de la integración de la capacidad presupuestaria en el presupuesto de la Unión Europea no elimina el riesgo de un efecto de exclusión mecánica (*crowding out*) respecto de la financiación de políticas de la Unión como los Fondos EIE;
18. considera que una condición previa para establecer instrumentos de convergencia con vistas a la adhesión de Estados a la zona del euro requiere aclaraciones sobre su alcance en relación con los Fondos EIE y, en particular, el Fondo de Cohesión <sup>(8)</sup>;

<sup>(6)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión — Reforzar la dimensión social de la unión económica y monetaria», COM(2013) 690, elaborado por Jean-Louis DESTANS (FR/PSE), aprobado el 31 de enero de 2014, ECOS-V-050. El CDR aprobará asimismo el 11 o el 12 de octubre de 2017 un dictamen elaborado por Mauro D'ATTIS (IT/PPE) sobre la «Propuesta de proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales y Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa», SEDEC-VI/027.

<sup>(7)</sup> Véase el punto 35 del Dictamen de 7 de febrero de 2017 de Carl Fredrik Graf (SE/PPE) sobre el tema «Capacidad presupuestaria y estabilizadores automáticos en la unión económica y monetaria».

<sup>(8)</sup> Véase el punto 35 del Dictamen de 7 de febrero de 2017 de Carl Fredrik Graf (SE/PPE) sobre el tema «Capacidad presupuestaria y estabilizadores automáticos en la unión económica y monetaria».

19. señala que el documento de reflexión plantea la posibilidad de reforzar el nexo entre las reformas estructurales y el presupuesto de la UE, bien a través de un fondo específico destinado a alentar a los Estados miembros a acometer reformas, bien vinculando el desembolso de Fondos Estructurales y de Inversión (en su totalidad o en parte) a los avances en la aplicación de reformas concretas para favorecer la convergencia. La aplicación de las reformas se supervisaría dentro del marco del Semestre Europeo. En este contexto, el CDR recuerda su oposición constante a toda forma de condicionalidad macroeconómica que utilice los Fondos EIE como un instrumento de disuasión o castigo. Al CDR le preocupa asimismo que en el proceso del Semestre Europeo se atribuya mucha más importancia a la reducción de los déficit públicos nacionales para contener o reducir la elevada ratio deuda/PIB que a las medidas para aumentar el crecimiento. Por último, el CDR lamenta que la participación de los entes locales y regionales en la gobernanza del Semestre Europeo siga siendo muy insatisfactoria a pesar de que más de las tres cuartas partes de las recomendaciones específicas por país de 2017 están vinculadas a los territorios, mientras que su aplicación depende de los niveles subnacionales de gobierno;

20. considera que el acuerdo alcanzado en el Consejo de febrero de 2016 sobre una aplicación flexible del Pacto de Estabilidad y Crecimiento debería confirmarse asimismo en el Derecho primario de la UE. A este respecto, el CDR reitera sus reivindicaciones para que la inversión pública de los entes locales y regionales no se contabilice en el déficit estructural para el objetivo a medio plazo fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el pacto presupuestario, y para que la cofinanciación de los Fondos EIE correspondiente a los Estados miembros y los entes territoriales no se tome en consideración dentro de los gastos estructurales públicos. En efecto, dicha cofinanciación es, por definición, inversión de interés general europeo con un efecto multiplicador demostrado sobre el crecimiento económico<sup>(9)</sup>;

21. subraya la importancia, para completar la unión bancaria, de desarrollar un enfoque coordinado europeo sobre los préstamos dudosos<sup>(10)</sup> que representaban alrededor de un billón EUR a finales de 2016, lo que equivale a aproximadamente el 6,7 % del PIB de la UE y el 5,1 % del total de los préstamos bancarios, y sobre los que cabe señalar las grandes divergencias dentro de la UE con porcentajes que van del 1 % al 46 % y con una gran dispersión por sectores económicos. Por lo tanto, el CDR da su apoyo al plan de acción aprobado por el Consejo el 11 de julio de 2017 que tiene por objeto resolver el problema de los préstamos dudosos en el sector bancario por medio de una serie de iniciativas en materia de supervisión bancaria, reforma de los marcos de insolvencia y cobro de deudas, desarrollo de mercados secundarios para los préstamos dudosos y reestructuración del sector bancario;

22. sigue teniendo dudas sobre la propuesta de crear productos financieros titulizados que podrían ser emitidos por una entidad comercial o una institución que compraría una cartera de bonos soberanos de la zona del euro y emitiría sus propios títulos respaldados por esta cartera [*sovereign bond-backed securities* (SBBS)] comparables a los bonos del Tesoro estadounidense. Sin duda, estos títulos permitirían romper el vínculo entre bancos y deuda soberana de los países y «despriorizar» los bonos soberanos, evitando la mutualización de deudas y el riesgo moral. Al mismo tiempo, la técnica de la titulización permite a los bancos transmitir riesgos financieros a actores financieros no regulados. Por otro lado, los SBBS entrañarán el riesgo de aumentar el diferencial de la tasa de interés (*spread*) entre bonos soberanos en época de dificultades económicas.

Bruselas, 30 de noviembre de 2017.

El Presidente  
del Comité Europeo de las Regiones

Karl-Heinz LAMBERTZ

<sup>(9)</sup> Véanse los puntos 52 y 54 del Dictamen de 8 de febrero de 2017 de Markku MARKKULA (FI/PPE) sobre el tema «Superar el déficit de inversión: ¿cómo afrontar los desafíos?».

<sup>(10)</sup> Los préstamos dudosos son préstamos bancarios que están sujetos a devolución con retraso o que tienen pocas probabilidades de ser reembolsados sin que sea necesario vender activos de garantía. La existencia de unos niveles constantemente elevados de préstamos dudosos plantea un problema, ya que son un lastre para la rentabilidad de los bancos debido a que les suponen costes administrativos y mayores costes de financiación. Las necesidades de provisiones agotan la base de capital de los bancos y estos préstamos plantean un riesgo para la viabilidad de los bancos con altos niveles de préstamos dudosos.