



Bruselas, 20.3.2013
COM(2013) 165 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Hacia una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica –
Introducción de un instrumento de convergencia y competitividad**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Hacia una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica – Introducción de un instrumento de convergencia y competitividad

1. INTRODUCCIÓN

Antecedentes

En su Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica, adoptado el 28 de noviembre de 2012¹, la Comisión ha propuesto medidas a corto, medio y largo plazo relativas a las modalidades de reforzamiento de la cooperación y la integración en los ámbitos financiero, presupuestario y económico y también en el ámbito político. Entre las cuestiones que han de aplicarse a corto plazo para completar el marco de gobernanza relativo a la coordinación de la política económica en general y a la moneda única en particular, cabe citar los «acuerdos contractuales» junto con un mecanismo de solidaridad en favor de las reformas estructurales nacionales en materia de competitividad y crecimiento, cuya falta de aplicación tendría efectos indirectos sobre otros Estados miembros, pero cuya aplicación deberá realizar el Estado miembro afectado que experimenta tensiones particulares. El objetivo es ayudar a los Estados miembros con dificultades que puedan afectar a toda la zona del euro a emprender las reformas necesarias por medio del instrumento de convergencia y competitividad (ICC), que es una combinación de un acuerdo contractual con un mecanismo de ayuda financiera, antes de lo que los Estados miembros lo habrían podido hacer sin ayuda. Sobre la base del Plan director de la Comisión y del informe de los cuatro presidentes relativo a una auténtica Unión Económica y Monetaria², el Consejo Europeo de diciembre de 2012 acordó una hoja de ruta para la realización de la UEM. Hasta el Consejo Europeo de junio de 2013 proseguirán los trabajos en las áreas de: coordinación de las reformas nacionales, dimensión social de la UEM (incluido el diálogo social), viabilidad y modalidades de contratos establecidos de común acuerdo, y un mecanismo de solidaridad³. En el informe de diciembre de los cuatro presidentes también se abordan por separado las cuestiones de los acuerdos contractuales y un mecanismo financiero de solidaridad.

Propuesta de la Comisión

El instrumento de convergencia y competitividad, propuesto por la Comisión, se basa en la idea de contratos establecidos de común acuerdo y en la de un mecanismo de solidaridad. La interacción entre los dos pilares proporcionará solidaridad en forma de ayuda financiera encaminada a favorecer un reforzamiento de la responsabilidad económica y de la disciplina presupuestaria, que se establecería claramente y con condiciones mediante «acuerdos contractuales». En concreto, el instrumento de convergencia y competitividad se basará en dos pilares:

¹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf.

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, punto 12.

- Acuerdos contractuales que establecerán las principales medidas que un Estado miembro se compromete a aplicar según un calendario establecido de común acuerdo. Estas medidas estarán destinadas a aplicar las recomendaciones dirigidas específicamente al país en el marco del Semestre Europeo, particularmente aquellas derivadas del procedimiento de desequilibrio macroeconómico.
- Apoyo financiero para la aplicación de las reformas contenidas en el acuerdo contractual.

La presente Comunicación presenta diferentes opciones relativas a cuál debería ser el ámbito del instrumento de convergencia y competitividad, qué Estados miembros podrían optar al mismo, sus modalidades de financiación y la forma en que debería integrarse en el sistema global de gobernanza económica de la zona del euro y de la UE, y solicita la opinión de las partes interesadas al respecto. La Comunicación se propone abordar estas cuestiones dentro del debate que está teniendo lugar actualmente entre las principales partes interesadas acerca de las próximas etapas hacia la realización de la UEM, en particular, el Parlamento Europeo, los Estados miembros y los parlamentos nacionales.

2. INSTRUMENTO DE CONVERGENCIA Y COMPETITIVIDAD: ACUERDOS CONTRACTUALES Y APOYO FINANCIERO

2.1. Justificación de un instrumento de convergencia y competitividad

La interdependencia de los Estados miembros participantes en una moneda única significa que cada uno de ellos tiene especial interés en que los demás sigan unas políticas presupuestarias y económicas sólidas. La crisis ha mostrado que el hecho de no aplicar las reformas necesarias o la aplicación de medidas insuficientes en un Estado miembro pueden afectar negativamente a otros países. En el marco de la nueva gobernanza económica de la zona del euro y de la UE, es necesario garantizar que las reformas estructurales necesarias para superar deficiencias esenciales de algunas economías se llevan a cabo, y ello más rápidamente de lo que se ha venido haciendo recientemente. La Comisión ve en este un instrumento diseñado para satisfacer las necesidades específicas que se derivan de la participación en la zona del euro. La pertenencia a una zona de moneda única implica la necesidad de reformas oportunas y selectivas. Por consiguiente, se requiere un instrumento adicional para promover y apoyar las reformas que también puedan tener efectos positivos sobre otros países cuando determinados Estados miembros se vean sometidos a tensiones.

Una aplicación ambiciosa de reformas estructurales por parte de los Estados miembros de forma coordinada, teniendo en cuenta la dimensión de la zona del euro, puede propiciar mejores resultados para todos ellos, contribuyendo al crecimiento sostenible, al empleo y a la cohesión social. Unos altos niveles de capacidad de ajuste y competitividad protegerán mejor a todos los Estados miembros frente a los efectos de una recesión económica e impedirán el desarrollo de desequilibrios macroeconómicos perjudiciales con sus consiguientes costes económicos y sociales.

El actual marco de supervisión económica de la UE ya proporciona incentivos para emprender reformas, por ejemplo, mediante la fijación de los objetivos comunes que ha de alcanzar cada Estado miembro, la oferta regular de orientaciones y supervisión, el empleo de un mecanismo de control mutuo y el intercambio de las mejores prácticas para crear un marco favorable a la convergencia y la competitividad, así como mediante medidas más directas, tales como sanciones y el establecimiento de condiciones macroeconómicas.

En su Plan director, la Comisión ha explicado por qué considera que el marco actual debe ampliarse para incluir la utilización de un instrumento específico que respalde a los Estados miembros que emprendan algunas reformas fundamentales, proporcionando ayuda financiera en favor de medidas complementarias con el fin de superar las dificultades sociales y políticas con que pueda tropezar la aplicación de estas reformas. Aunque dichas reformas redundan ante todo en interés del Estado miembro que las realiza, también son beneficiosas para la zona del euro y para la UE: la resiliencia de un Estado miembro contribuye positivamente a la estabilidad de sus países socios, mientras que el retraso de las reformas necesarias debido a los posibles efectos negativos a nivel nacional a corto plazo puede tener efectos indirectos negativos sobre otros países socios. El apoyo financiero destinado a un conjunto de reformas bien definido será de particular importancia en los casos en que persistan desequilibrios a pesar del pleno cumplimiento de las recomendaciones específicas dirigidas anteriormente al Estado miembro afectado.

El diseño del instrumento de convergencia y competitividad deberá incluir salvaguardias para evitar el riesgo moral de un posible retraso de las reformas hasta el momento en que puedan optar a la ayuda financiera, así como el riesgo de pérdida de eficiencia que se derivaría de ofrecer incentivos a reformas que se habrían llevado a cabo incluso sin dichos incentivos. Este nuevo mecanismo de apoyo financiero solo debería intervenir en favor de reformas significativas con posibles efectos sobre otros Estados miembros y sobre la zona del euro y la UE en su conjunto. En estas circunstancias, contribuiría a la realización de reformas que, o bien no se habrían emprendido normalmente, o bien no se habrían emprendido en determinado periodo de tiempo a causa de los costes que implicarían para el Estado miembro afectado, o bien se habrían emprendido más tarde y con mayores costes para el Estado miembro y para la zona del euro y la UE.

2.2. Acuerdos contractuales

Opciones relativas a la participación de los Estados miembros

Según la Comisión, el «acuerdo contractual» en el marco del instrumento de convergencia y competitividad se debería basar en el actual marco de supervisión de la UE, estableciendo un vínculo entre las orientaciones que representan las recomendaciones por país formuladas en el marco del Semestre Europeo y el proceso nacional de aplicación de reformas estructurales.

Una cuestión fundamental que debe abordarse es determinar qué Estados miembros podrían optar al instrumento de convergencia y competitividad. Existen varias opciones:

- todos los Estados miembros de la zona del euro (salvo aquellos con un programa de ajuste macroeconómico⁴);
- también habrá que encontrar formas de permitir a los Estados miembros que no pertenecen a la zona del euro participar en un acuerdo contractual, particularmente en lo que se refiere a los Estados miembros que preparan su adhesión al euro, teniendo en cuenta también su fase de preparación.

⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros cuya estabilidad financiera dentro de la zona del euro experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:EN:PDF>.

Otra cuestión importante que ha de abordarse se refiere al momento en que se activaría el instrumento de convergencia y competitividad. Existen varias posibilidades:

- El instrumento de convergencia y competitividad estaría a disposición de todos los Estados miembros participantes.
- El instrumento de convergencia y competitividad se utilizaría cuando un Estado miembro participante se encuentre sometido a un procedimiento de desequilibrio macroeconómico. ¿Dicha participación debería ser voluntaria u obligatoria?
- El instrumento de convergencia y competitividad se activaría mediante la invitación de la Comisión a un Estado miembro participante.

¿Qué reformas deberá cubrir el instrumento de convergencia y competitividad?

En función del ámbito de aplicación elegido, existen varias opciones par la aplicación de este nuevo instrumento. Por ejemplo:

- En el caso de participación voluntaria, los Estados miembros podrían presentar un plan de reformas concretas con un calendario claro basado en las recomendaciones dirigidas específicamente al país⁵. Esto formaría el núcleo del acuerdo contractual.
- Si el nuevo instrumento se aplica a los Estados miembros de la zona del euro en el marco del componente preventivo del procedimiento de desequilibrio macroeconómico, las reformas propuestas deberían incluir las recomendaciones formuladas en el marco de dicho procedimiento y, particularmente, las medidas encaminadas a mejorar la competitividad, fomentar la estabilidad financiera y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo, productos y servicios y, de esta forma, la capacidad de ajuste de la economía.
- Para los Estados miembros de la zona del euro sometidos a un procedimiento de desequilibrio excesivo, con objeto de evitar una superposición entre instrumentos de supervisión, el plan de acción corrector (obligatorio) sustituiría al acuerdo contractual. En este caso, el ICC aceleraría la corrección de los desequilibrios. El procedimiento para la conclusión del plan de acción corrector, y para el seguimiento de su aplicación, sería el definido en el Reglamento (UE) n° 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

Cuestiones sometidas a consulta:

- ¿A qué Estados miembros se aplicaría el instrumento de convergencia y competitividad?
- ¿En qué fase se activaría el instrumento de convergencia y competitividad?
- ¿Qué tipo de reformas podrían optar a la ayuda en el marco del ICC? ¿Debería haber un umbral para el tamaño o la importancia de las reformas que podrían recibir ayuda? ¿Está de acuerdo con las categorías descritas más arriba? ¿Por qué?
- ¿Considera que existen otras formas de definir las reformas que han de cubrirse en función de la situación de los Estados miembros a los que se ha de aplicar el nuevo instrumento?

Procedimiento

⁵ Adoptadas por el Consejo en el marco del Semestre Europeo.

Con arreglo a los actuales sistemas de seguimiento y supervisión, los planes de reforma de los Estados miembros serían evaluados por la Comisión. Dicha evaluación se centraría particularmente en la adecuación de las medidas propuestas, el esfuerzo de reforma adicional y el grado en que dichas reformas abordan las deficiencias económicas a que se refieren las recomendaciones dirigidas al país en cuestión. La evaluación también debería considerar los posibles efectos indirectos sobre otros Estados miembros, así como la viabilidad de la aplicación, teniendo en cuenta también el calendario propuesto. La evaluación de los efectos previstos debería incluir, en su caso, las repercusiones sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y las repercusiones sociales.

Partiendo de esta evaluación, la Comisión negociaría los detalles del plan con el Estado miembro en cuestión antes de transmitir al Consejo una propuesta formal de aprobación del acuerdo contractual. Las reformas que habrá que respaldar variarán en función de la situación específica del Estado miembro; para algunos Estados miembros podrían ser de corta duración, mientras que para otros su plena realización podría requerir varios años.

El Consejo aprobaría (posiblemente con modificaciones) las medidas concretas propuestas junto con el calendario acordado. En caso de que el Estado miembro y la Comisión no logaran llegar a un acuerdo, o en caso de que el Consejo no aprobara el acuerdo alcanzado, no habría acuerdo contractual ni, por consiguiente, ayuda financiera.

La Comisión realizaría un seguimiento anual del acuerdo en el marco del Semestre Europeo, debiendo informar los Estados miembros en sus programas nacionales de reforma acerca de los progresos alcanzados. La Comisión evaluaría los avances en la aplicación de las reformas y la adecuación de los planes de reforma acordados con respecto a la evolución de la situación económica y a los retos que afronta el Estado miembro considerado. Cuando ello sea necesario, la Comisión y el Estado miembro podrán proponer una modificación del acuerdo contractual, lo que llevaría a un nuevo proceso de negociación.

Dado que cabe esperar que las medidas incluidas en los acuerdos contractuales contengan importantes planes de reforma económica en el sentido del proceso de coordinación *ex ante* contemplado, deberá existir un fuerte vínculo entre ambos instrumentos. Por esta razón, la Comisión ha iniciado simultáneamente otra consulta sobre una coordinación *ex ante* de las principales reformas de la política económica.

Cuestiones sometidas a consulta:

- ¿Está de acuerdo en que los acuerdos contractuales propuestos los deberá negociar la Comisión con el Estado miembro afectado?
- ¿Está de acuerdo en que la decisión correspondiente deberá adoptarla el Consejo?
- ¿Está de acuerdo en que tanto la Comisión como el Estado miembro afectado deben poder proponer modificaciones de los acuerdos contractuales adoptados? ¿En qué circunstancias?
- ¿Está de acuerdo en que deberá informarse anualmente sobre los acuerdos contractuales en el marco del Semestre Europeo?

2.3. Responsabilidad y legitimidad democrática

Uno de los principales objetivos de la creación del instrumento de convergencia y competitividad es apoyar a los Estados miembros en el proceso a veces difícil de aplicar las importantes reformas que son necesarias para subsanar las deficiencias indicadas en las

recomendaciones que se le han dirigido expresamente. Una mayor participación de la UE en el proceso de reforma requeriría una participación oportuna y activa de los parlamentos nacionales y de otras partes interesadas nacionales.

Los Estados miembros deberían garantizar su compromiso con la aplicación de los acuerdos contractuales asociando a sus parlamentos nacionales, preferentemente antes de presentar sus planes de reforma. En todos los casos, se debe asociar a los parlamentos nacionales antes de la aprobación de los acuerdos contractuales por el Consejo. En su caso, y en función de la naturaleza específica de las reformas previstas, también debe implicarse a otras partes interesadas del Estado miembro, tales como los interlocutores sociales. Cuando sea pertinente y adecuado, los representantes de la Comisión deberían estar dispuestos a participar en el diálogo con los parlamentos nacionales relativo a la aplicación del instrumento.

El Parlamento Europeo debe participar plenamente para garantizar la responsabilidad y la legitimidad democrática a nivel de la UE. Dada la importancia de las medidas de reforma que se espera cubra el instrumento de convergencia y competitividad para el buen funcionamiento de la UE en su conjunto, los representantes de la Comisión deben estar dispuestos a dialogar con el Parlamento Europeo cuando sea necesario. También podría contemplarse el diálogo con representantes del Consejo y de los Estados miembros.

Cuestiones sometidas a consulta

- ¿Cómo deberán participar los parlamentos nacionales en las decisiones relativas a los acuerdos contractuales?
- ¿De qué forma deberá consultarse a otras partes interesadas nacionales? ¿Qué partes interesadas deben ser consultadas? ¿En qué fase del proceso?
- ¿Cómo deben participar los representantes de la Comisión en el diálogo con los parlamentos nacionales relativo a los acuerdos contractuales?
- ¿De qué forma deben estar dispuestos a participar los representantes del Consejo y de los Estados miembros de que se trate en el diálogo con el Parlamento Europeo relativo a los acuerdos contractuales? ¿En qué fase del proceso?

3. APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR LA APLICACIÓN DE LA REFORMA

En su Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica, la Comisión considera que se requerirá ayuda financiera para respaldar la aplicación de las reformas estructurales. Una opción es que todos los Estados miembros participantes contribuyan a un mecanismo de apoyo financiero. La Comisión está considerando diferentes opciones, especialmente en relación con la obligación de contribuir al nuevo mecanismo (podría imponerse esta obligación a todos los Estados miembros, a todos los Estados miembros de la zona del euro con independencia de si recurren o no al mismo, etc.). Independientemente de la opción elegida, el mecanismo podría basarse bien en contribuciones específicas, por ejemplo, sobre la base de un índice de la renta nacional bruta, bien en nuevos recursos financieros específicos asignados al mismo. La Comisión prevé que el mecanismo se incluya en el presupuesto de la UE como ingresos externos. Ello significa que no se vería afectado por los límites máximos establecidos en el Reglamento relativo al marco financiero plurianual. El mecanismo se definiría en un nuevo acto jurídico que especificaría los beneficiarios potenciales (por ejemplo, únicamente los Estados miembros que contribuyeran al mismo) y autorizaría los gastos. La Comisión contempla que se limite inicialmente el tamaño del mecanismo, que podría aumentar a lo largo del tiempo y sobre la base de la experiencia, si

resultase ser un modo eficaz y rentable de promover la reforma. Una vez establecido el mecanismo, habrá que fijar sus modalidades de funcionamiento. Entre las opciones consideradas por la Comisión cabe citar el pago de un importe a tanto alzado asignado a cada acuerdo contractual, por ejemplo, a través de una ayuda presupuestaria. La definición y utilización de los importes correspondientes y del desembolso dependería de condiciones estrictas especificadas en el acuerdo contractual. La condicionalidad se asociaría a la aplicación de las reformas acordadas, pero no al hecho de que estas reformas logren unos resultados económicos determinados. La ayuda financiera también reforzaría la dimensión social de la UEM. Por ejemplo, la financiación a cargo de los Estados miembros se orientaría hacia el apoyo de la modernización de los sistemas de formación profesional o al aumento de la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo, pero no podría asociarse directamente al objetivo de que un número determinado de personas encuentren empleo.

El nuevo instrumento financiero deberá ser compatible y coherente con los instrumentos existentes (tales como los Fondos Estructurales, particularmente el Fondo Social Europeo) y completarlos. Su valor añadido sería el de proporcionar un apoyo selectivo, limitado en el tiempo y rápido. Ello es esencial en el caso de la condicionalidad macroeconómica prevista en el marco de los Fondos Estructurales para el periodo 2014-2020.

A fin de maximizar sus efectos potenciales, la Comisión está considerando proponer que la ayuda financiera se comprometa ya en el momento de aprobación del acuerdo contractual y se pague en plazos regulares o en plazos asociados al calendario de reforma acordado. La ayuda financiera se supeditaría a la aplicación plena y oportuna de las reformas establecidas en el acuerdo. La Comisión podría emitir una advertencia si un Estado miembro no cumple el contrato, instándole a la corrección del desvío, en particular, fijando un nuevo calendario. Cuando el Estado miembro no cumpla sus obligaciones se le retirará la ayuda financiera. Los casos de incumplimiento se notificarán en la evaluación anual de la Comisión y, en caso de considerarse graves, podrían suspenderse los pagos. Acuerdos similares serán aplicables en los casos en que se dé marcha atrás en reformas ya emprendidas o cuando se tomen otras medidas que anulen los efectos de las acordadas.

Cuestiones sometidas a consulta:

- ¿Está de acuerdo en que el instrumento de convergencia y competitividad necesita un nuevo instrumento financiero?
- ¿Está de acuerdo en que dicho instrumento debe incluirse en el presupuesto de la UE, pero no someterse a los límites máximos del marco financiero plurianual, como se ha indicado anteriormente? Si su respuesta es negativa, ¿qué propondría?
- ¿Está de acuerdo en que el mecanismo financiero deberá financiarse con una contribución directa de los Estados miembros? ¿Debería ser obligatoria esta contribución para todos los Estados miembros de la zona del euro?
- ¿Está de acuerdo en que habrá que encontrar unos recursos financieros específicos para financiar el mecanismo? ¿Tiene alguna otra propuesta?
- ¿Está de acuerdo en que únicamente los Estados miembros que contribuyan al fondo deberían poder recurrir al mismo?
- ¿Está de acuerdo en que el hecho de que no aplicar correctamente las reformas acordadas podría llevar a la suspensión de los pagos?

4. PRÓXIMAS ETAPAS

Sobre la base de los debates que mantendrá con el Parlamento Europeo y el Consejo, la Comisión presentará una propuesta en 2013.