

Posición de la CES sobre las propuestas para un Instrumento Presupuestario de Convergencia y Competitividad (BICC) y evolución del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)

Adoptada por el Comité Ejecutivo de 17-18 de diciembre 2019

El Instrumento Presupuestario de Convergencia y Competitividad (BICC, por sus siglas en inglés) es una herramienta financiera, dentro del presupuesto de la UE, destinada a reforzar la resistencia de las economías de los Estados miembros y de la zona euro mediante el apoyo a reformas e inversiones específicas.

La propuesta BICC fue el resultado de un controvertido debate sobre el diseño de instrumentos de estabilización destinados a estabilizar la economía de la UE, ya sea contrarrestando los choques simétricos o asimétricos o fomentando la resiliencia económica de los Estados miembros, especialmente los de la zona euro. El segundo aspecto prevaleció sobre el primero.

El 31 de mayo de 2018, la Comisión Europea propuso un [Reglamento por el que se establece el Programa de Apoyo a las Reformas](#) como parte de un conjunto de instrumentos de estabilización compuesto por los Fondos Estructurales y de Inversión europeos (391.000 millones de euros), el Fondo InvestEU (38.000 millones de euros con un potencial de inversiones de 650.000 millones de euros). Un Programa de apoyo a las reformas incluía un fondo de apoyo a las reformas de unos 22.000 millones de euros.

Una propuesta legislativa para una función de estabilización de la inversión europea no logró el consenso entre los gobiernos y fue suspendida por el Consejo en 2019.

A pesar de este rechazo, los gobiernos seguían comprometidos en proteger la economía de la UE mediante la introducción de mecanismos de estabilización en beneficio de los Estados miembros que atraviesan situaciones económicas adversas, incorporados en el presupuesto de la UE, evitando las transferencias permanentes entre países y manteniendo al mismo tiempo los incentivos para una política fiscal sólida.

Los gobiernos nacionales, y especialmente la mayoría de la zona euro, seguían convencidos de que, en lugar de diseñar un instrumento para reaccionar ante las crisis económicas, era más eficaz animar a los Estados miembros a llevar a cabo reformas e inversiones que fomentaran la convergencia económica y la competitividad en la zona euro y en la UE en general. Así pues, el Eurogrupo y el Consejo dieron un mandato a la Comisión para que elaborara una nueva propuesta de instrumento financiero que apoyara los esfuerzos de los Estados miembros por aplicar las prioridades identificadas durante el Semestre de la UE o las prioridades políticas en el marco de los procedimientos de déficit excesivo.

Durante el verano de 2019, el Consejo comenzó a definir los términos de referencia del futuro instrumento presupuestario de convergencia y competitividad. La CES expresó rápidamente su desacuerdo con nuevos instrumentos que no hubieran incluido una capacidad fiscal, como una herramienta de estabilización, a nivel de la Unión Europea para hacer frente a las crisis procíclicas y de deuda soberana, ofreciendo una posibilidad permanente de acceso a la financiación europea a un coste aceptable. Además, la ambición de hacer frente a las crisis y los choques asimétricos también se dejó de lado

en favor de un objetivo primordial de promover "la cohesión dentro de la Unión, proporcionando a los Estados miembros de la zona euro apoyo financiero para las reformas y la inversión, conforme a lo establecido en paquetes de medidas coherentes"¹

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL BICC

En este momento, el BICC no está definido en todos sus aspectos. Sus reglas serán la combinación de:

Disposiciones del Marco Financiero Plurianual (MFP), que asignan unos 17.000 millones de euros, pero están abiertas a nuevas contribuciones de los Estados miembros mediante acuerdos intergubernamentales (cláusula de habilitación).

Un marco de gobernanza establecido con una [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco de gobernanza del instrumento presupuestario de convergencia y competitividad para la zona euro](#), publicada el 24 de junio de 2019.

El Reglamento por el que se establece un Programa de apoyo a las reformas, modificado en caso necesario para establecer las medidas operativas del BICC.

Los actos legislativos deben aplicar el mandato establecido por el Eurogrupo y el Consejo de la UE el [14 de junio de 2019](#) y el [10 de octubre de 2019](#).

El BICC pretende ser un instrumento financiero que proporcione subvenciones a los Estados miembros para reformas e inversiones públicas. Cubre a los países de la zona euro y del MTC II (Mecanismo de tipo de cambio) con carácter voluntario. La reforma o las propuestas de inversión son presentadas por los Estados miembros. Tales propuestas deberían:

- aplicar las Recomendaciones Específicas por País
- ser coherentes con las Recomendaciones de la zona del euro
- ser incluidas en las orientaciones específicas por país del Consejo

El BICC implica un papel reforzado de las Recomendaciones de la Zona Euro emitidas en el marco del Semestre Europeo con el Paquete de Otoño y adoptadas en febrero.

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL TRATADO REFORMADO DEL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD (MEDE)

El MEDE proporciona asistencia financiera a los países que han perdido acceso a los mercados debido a graves dificultades financieras. El nuevo Tratado del MEDE

- Introduce un mecanismo de apoyo al Fondo Único de Resolución para apoyar la estabilidad del sector bancario,
- Introduce una línea de crédito para apoyar financieramente a los países que experimentan problemas financieros graves pero respetan el Pacto

¹ *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco de gobernanza del instrumento presupuestario de convergencia y competitividad de la zona del euro, [COM\(2019\) 354 final](#).*

de Estabilidad y Crecimiento (PEC), al tiempo que endurece las condiciones para los Estados miembros que no respetan el PEC.

- Reformula las prerrogativas de los acreedores en caso de restructuración de la deuda.

Por último, el Tratado desplaza sustancialmente el centro de la gobernanza de la Comisión Europea a los órganos de gobierno del MEDE, lo que se aleja del objetivo general de convertir el MEDE en legislación de la UE.

PUNTOS CRÍTICOS

RELATIVOS AL BICC

Asignación limitada de recursos. No está claro con cuántos recursos contará el BICC. Actualmente, el presupuesto se estima en unos 17.000 millones de euros con una cláusula de habilitación que contempla la posibilidad de que los Estados miembros proporcionen financiación adicional en el futuro, mediante un acuerdo intergubernamental.

Una gobernanza fuertemente controlada por los Estados miembros. Las reformas y las inversiones siguen bajo el control del Consejo y de la Cumbre Europea. El Parlamento Europeo es informado en el marco del Diálogo Económico. No se menciona a los interlocutores sociales. La Comisión administra el fondo, pero tiene menos poder para dar prioridad a las propuestas de proyectos o para modular la cofinanciación de los proyectos individuales.

Temas para la coherencia política. Las recomendaciones de la zona euro adquieren mayor relevancia: establecerían las orientaciones estratégicas para la reforma y las prioridades de inversión de la zona euro y supervisarían su aplicación con informes de la Comisión. Paralelamente, los Estados miembros proponen paquetes de reformas e inversiones, vinculados a los Planes Nacionales de Reforma (PNR) y compatibles con el proceso presupuestario nacional. Sin embargo, el calendario del Semestre Europeo es demasiado estricto. Los procesos que deberían ser consecutivos (por ejemplo, las recomendaciones de la zona euro y los PNR) se elaboran a menudo en paralelo, sin ninguna garantía de consistencia o de coherencia política.

Falta de dimensión social. Los interlocutores sociales no se consideran partes interesadas clave. El diálogo social ni siquiera se considera una herramienta política para una mejor gobernanza del BICC. El Pilar Europeo de Derechos Sociales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ni siquiera se mencionan en los reglamentos propuestos para el Programa de Apoyo a las Reformas o para la gobernanza del BICC.

Funciones de estabilización reducidas. Si bien la idea de destinar el 20% de los recursos de forma más flexible para reaccionar ante los retos específicos de cada país apoyando paquetes de reformas e inversiones que sean especialmente ambiciosos en relación con las prioridades de la zona euro, estas cantidades son demasiado limitadas (alrededor de 3.400 millones de euros) en comparación con los desequilibrios existentes en el mercado único y en la zona euro.

RELATIVOS AL MEDE

La **reforma del Tratado MEDE** debería ir **acompañada del BICC** y del sistema común de seguro de depósitos. El MEDE es un mecanismo de reparto de riesgos necesario para garantizar la estabilidad de la zona euro, de la que puedan beneficiarse todos los ciudadanos europeos. Pero su función estabilizadora no puede considerarse justa y totalmente completa sin medidas que ayuden a los Estados miembros a utilizar las políticas fiscales y las medidas políticas para estimular la economía en tiempos difíciles y proteger el modelo social europeo. La reforma del Tratado MEDE debería ir acompañada de dos importantes instrumentos de estabilización que protejan a las economías nacionales frente a las crisis económicas y distribuyan los beneficios de la unión monetaria de manera más justa entre todos los ciudadanos de la UE.

La CES considera que el MEDE renovado debería adoptarse lo antes posible. Sin embargo, el MEDE por sí solo no es suficiente para profundizar las funciones de estabilización fiscal de la UEM. Además del MEDE, la UEM necesita:

- **un instrumento financiero** (como el BICC) para apoyar las reformas estructurales y la inversión pública en la zona euro con propiedades de estabilización cuyo tamaño (en términos de miles de millones movilizados) sea proporcional a la magnitud de los retos que pueden encontrar la zona euro y sus miembros durante los ciclos económicos.
- **una Unión Bancaria** completada con un seguro común de depósitos, y una solución creíble para garantizar liquidez suficiente a los bancos que surjan de operaciones que los salven.

Legitimidad democrática de la zona euro. Además, el desplazamiento de la gobernanza hacia los órganos de gobierno del MEDE -quitando poder a la Comisión Europea, que ejerce sus prerrogativas dentro del marco operativo y legal de la gobernanza económica (tal y como se establece en el TFUE)- implica que se animará a los Estados miembros a operar como "accionistas" de la zona euro en lugar de actuar como "partes interesadas" que buscan maximizar el bien común de los ciudadanos de la UE que participan en el proyecto de la UE. Se corre el riesgo de profundizar en la brecha democrática con la exclusión definitiva del papel del Parlamento Europeo y de los interlocutores sociales de la futura democratización de la arquitectura general de la gobernanza económica.

Protección del modelo social de la UE. Por último, las medidas impuestas a los Estados miembros que utilizan los mecanismos del MEDE deberían ser coherentes con las medidas de coordinación de la política económica previstas en el TFUE (por ej. los procedimientos por desequilibrios excesivos del Semestre Europeo), pero no se hace ninguna mención a los objetivos sociales del Tratado y a la necesidad de que los Estados miembros mantengan su trayectoria de progresión al alza de sus resultados sociales, como se afirma en el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Esto significa que la situación de inestabilidad financiera de un Estado miembro será perjudicial para los trabajadores y para todos aquellos que dependen de los asalariados, incluido el mantenimiento de unos servicios públicos adecuados y accesibles.

PROPUESTAS DE LA CES

RELATIVAS AL BICC

La CES considera que las características actuales del BICC son inadecuadas para el propósito para el que ha sido diseñado. El concepto de "resiliencia" de las economías nacionales, tal como se utiliza en la definición del BICC, supone que el fortalecimiento de la convergencia en la UE puede ser logrado mediante la mejora de la propia competitividad, especialmente en términos de precios. Existe un grave riesgo de que las reformas apoyadas hagan que el tejido productivo de la UE sea incluso más uniforme y favorezca el modelo de crecimiento orientado únicamente a la exportación. En cambio, la zona euro necesita una multiplicidad de modelos de crecimiento que puedan diversificar la estructura de producción.

Sin cambios en los objetivos y normas del BICC, se corre el riesgo de que este instrumento pueda ser inútil o perjudicial para los trabajadores europeos, ya que no conduce a más inversiones y no tiene potencial para aplicar el Pilar Europeo de Derechos Sociales. También sería una oportunidad perdida para reforzar el gasto público en la dirección de un mayor equilibrio entre los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo (Agenda 2030 de Naciones Unidas).

Pide enérgicamente a la Comisión Europea y a los Estados miembros que:

vinculen la adopción de reformas y los proyectos de inversión presentados por los Estados miembros en el marco del BICC a criterios de cualificación (y de evaluación de impacto) que tengan en cuenta los progresos realizados en la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales y en la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

garanticen que los proyectos financiados en el marco del BICC promuevan inversiones públicas adicionales que refuercen la creación de puestos de trabajo de calidad, protejan a los trabajadores contra los efectos de las transiciones digital y ecológica y refuercen las infraestructuras públicas, especialmente las relacionadas con los servicios públicos y los servicios de interés general. Cualquier proyecto que implique la reestructuración de la administración y los servicios públicos debe garantizar que se lleven a cabo procedimientos adecuados de información y consulta con los sindicatos.

permitan que se consulte a los interlocutores sociales europeos sobre la Recomendación de la zona del euro en una fase temprana, a fin de disponer de una evaluación significativa de las opciones políticas disponibles y de la oportunidad de presentar propuestas a nivel técnico y político.

den a los interlocutores sociales nacionales el derecho a ser consultados adecuadamente antes de los Programas Nacionales de Reformas, o a tiempo y con los instrumentos adecuados para garantizar que su voz y sus propuestas puedan ser escuchadas cuando los Estados miembros tengan previsto presentar un proyecto en el marco del BICC. Deberían adoptarse medidas para garantizar que los interlocutores sociales tengan más oportunidad de hacer aportaciones y reaccionar a los Informes de País, ya que determinan el contenido de las Recomendaciones Específicas para cada País en las que podrían basarse los proyectos.

Cumplidos estos criterios, la CES pide a la Comisión y a los Estados miembros que:

- aumenten el importe total del presupuesto de apoyo al BICC, incluso a través de contribuciones adicionales directas de los Estados miembros.

- acuerden que el 25% de la cofinanciación pueda deducirse del cálculo de la norma de déficit y deuda con arreglo al Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- sometan la gobernanza del BICC a una rendición de cuentas más estricta del Parlamento Europeo y establezcan medidas para la participación de los interlocutores sociales, de modo que el impacto se evalúe en función de la creación de puestos de trabajo estables y de avances en la consecución de los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales.
- garanticen que el BICC sea complementario con los fondos de la UE y, en particular, de los FEIE (Fondos Estructurales y de Inversión Europeos). En consecuencia, el BICC debe gestionarse con la plena participación de los interlocutores sociales, tal como se estipula en el Código de Conducta Europeo sobre los Partenariados.
- con vistas a la implementación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, creen una matriz de evaluación de los proyectos de reforma e inversión basada en los ODS, para mantener el equilibrio entre la sostenibilidad económica, social y medioambiental, mediante la evaluación ex ante y la evaluación ex post de las acciones financiadas a través de este instrumento financiero.

RELATIVAS AL MEDE

La CES acoge con satisfacción que se posponga la firma del Tratado MEDE y pide:

Que el Tratado MEDE se adopte junto con, o al menos tratado como, un único paquete estratégico que incluye:

- i) un BICC adaptado a las demandas de la CES tal como se describe en este documento y
- ii) un seguro común de depósitos en la Unión Bancaria.

Que el acceso a líneas de crédito o préstamos concedidos por el MEDE esté sujeto a procedimientos más democráticos. La responsabilidad tiene que permanecer principalmente en manos de la Comisión Europea y bajo control y responsabilidad del Parlamento Europeo.

Que una mayor participación de los interlocutores sociales en la gobernanza económica de la UE pueda garantizar que los interlocutores sociales pueden determinar mejor las condiciones de acceso a las líneas de crédito y a los préstamos y evitar medidas de austeridad estrictas en los países con dificultades financieras.

Que las normas sociales y el PEDS se mencionen y se incluyan como condiciones permanentes y necesarias para evaluar las medidas de coordinación de la política económica previstas en el TFUE, en particular con cualquier acto de la legislación de la Unión Europea, incluido cualquier dictamen, advertencia, recomendación o decisión dirigida al miembro del MEDE afectado. Esto implicaría que la carga de las reformas se distribuiría más equitativamente entre todos los grupos de interés.