



Bruselas, 20.3.2013  
COM(2013) 166 final

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

**Hacia una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica –  
Coordinación *ex ante* de los planes de grandes reformas de la política económica**

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

## Hacia una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica – Coordinación *ex ante* de los planes de grandes reformas de la política económica

### 1. INTRODUCCIÓN

Las lecciones aprendidas de la reciente crisis económica, financiera y de la deuda soberana han llevado a una importante reorganización de la gobernanza económica de la Unión Económica y Monetaria (UEM). La integración de la supervisión de las políticas económicas, presupuestarias y estructurales en el Semestre Europeo ha aumentado la solidez de la UEM respecto a su situación al comienzo de la crisis, dejándola mejor preparada para el futuro. El ámbito de aplicación de dicha supervisión se ha ampliado para incluir la competitividad y los desequilibrios internos y externos en el marco del nuevo procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM).

El nuevo marco de gobernanza se ha diseñado para ayudar a la Unión a salir reforzada de la crisis promoviendo la competitividad, la productividad, el potencial de crecimiento la cohesión social y la convergencia económica. Ello ayudará a la UE a nivel interno y reforzará asimismo su posición internacional de actor importante en la economía mundial.

La nueva estructura de supervisión económica de la UE, y de la zona del euro particularmente, permite diferenciar los Estados miembros en función de su situación económica. Ello se refleja en diferentes instrumentos de política económica, que van desde la supervisión con carácter preventivo en el marco del Semestre Europeo<sup>1</sup> a la supervisión correctora<sup>2</sup> y a la supervisión de la crisis de un Estado miembro que desee acogerse a mecanismos de apoyo.

Para completar este marco de gobernanza, la Comisión considera importante que se evalúen y debatan a nivel de la UE los planes nacionales que prevean grandes reformas de la política económica antes de que se adopten las decisiones definitivas a nivel nacional. Ello también garantizaría que los Estados miembros internalicen la dimensión europea de las grandes reformas en su proceso de adopción de decisiones. Esto es lo que se conoce con el nombre de **coordinación *ex ante***, que refleja igualmente el espíritu del artículo 121, apartado 1, del Tratado<sup>3</sup>.

El concepto de coordinación *ex ante* de los planes de grandes reformas es de la política económica fue introducido por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG)<sup>4</sup>. El artículo 11 del TECG incluye un compromiso de

<sup>1</sup> Aplicada mediante la Estrategia «Europa 2020» y los componentes preventivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del procedimiento de desequilibrio macroeconómico.

<sup>2</sup> En el marco de los componentes correctores del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del procedimiento de desequilibrio macroeconómico.

<sup>3</sup> «Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común».

<sup>4</sup> [http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26\\_en12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf). El Tratado fue firmado por todos los Estados miembros excepto por la República Checa y el Reino Unido. Entró en vigor el 1 de enero de 2013. A 20 de marzo de 2013, había sido ratificado por todos los Estados miembros de la zona

debatir *ex ante* y, cuando resulte adecuado, coordinar todos los planes de grandes reformas de la política económica. El TCEG prevé la incorporación de su contenido al marco jurídico de la Unión Europea en un plazo máximo de cinco años a partir de su fecha de entrada en vigor. Aunque incluye un proceso de coordinación de la política económica, el actual marco de supervisión económica de la UE no contempla un debate y coordinación *ex ante* estructurados de los planes de grandes reformas económicas, según prevé el artículo 11 del TCEG. En la Recomendación del Consejo, de 2012, relativa a la aplicación de las orientaciones generales de política económica por los Estados miembros cuya moneda es el euro<sup>5</sup>, también se ha confirmado un compromiso de debatir las principales reformas con posibles efectos indirectos.

La Comisión ya expresó algunas reflexiones sobre la coordinación *ex ante* en su Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica, en noviembre de 2012<sup>6</sup>. El Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2012 pidió a los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión que se impulsaran los trabajos en materia de coordinación de las reformas nacionales, dimensión social de la UE (con inclusión del diálogo social), viabilidad y modalidades de los acuerdos contractuales establecidos de común acuerdo en favor de la competitividad y el crecimiento, y mecanismos de solidaridad que puedan potenciar los esfuerzos realizados por los Estados miembros que participan en dichos acuerdos<sup>7</sup>.

La presente Comunicación constituye una contribución al debate acerca de las próximas etapas hacia una UEM profunda y auténtica que se está desarrollando actualmente entre las principales partes interesadas —en particular, el Parlamento Europeo, los Estados miembros y los parlamentos nacionales— y se concentra en las formas de aplicar la coordinación *ex ante* de los planes de grandes reformas de la política económica en el marco de los Tratados existentes.

## 2. SELECCIÓN DE LAS REFORMAS SOMETIDAS A UNA COORDINACIÓN *EX ANTE*

La Comisión considera que la coordinación *ex ante* sólo deberá afectar a los planes de grandes reformas económicas y debe tener lugar en una fase inicial, antes de que se adopten las medidas. La razón de esta coordinación *ex ante* es garantizar que también se tengan en cuenta en los procesos decisorios nacionales los posibles efectos indirectos de las grandes reformas económicas de un Estado miembro sobre otros Estados miembros y/o sobre la zona del euro o la UE en su conjunto. La forma en que se apliquen las reformas puede influir en el buen funcionamiento de la UE.

Con objeto de maximizar los efectos indirectos positivos y minimizar los negativos, la Comisión está considerando proponer que, para determinar las reformas que deberán coordinarse, se tengan en cuenta los siguientes filtros:

- El comercio y la competitividad forman parte de los principales canales de transmisión de

---

del euro salvo Bélgica, Luxemburgo, Malta y los Países Bajos. Dinamarca y Rumanía también han ratificado el Tratado y han declarado su intención de cumplir sus disposiciones presupuestarias y económicas (títulos III y IV), incluido el artículo 11. Para los restantes signatarios no pertenecientes a la zona del euro, estas disposiciones se aplicarán una vez que hayan ratificado el Tratado y cuando entre en vigor la Decisión de derogación de su excepción o exención o cuando emitan una declaración similar.

<sup>5</sup> DO C 219 de 24.7.2012, p. 95.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf)

<sup>7</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf), punto 12.

los efectos indirectos. Las reformas de los mercados de productos, servicios y trabajo, así como algunas reformas tributarias, pueden afectar al empleo y el crecimiento del Estado miembro que las aplica, y, por ello, a la demanda de productos y servicios procedentes de otros Estados miembros. Ello se debe a que una reforma también puede afectar de forma positiva o negativa a la competitividad de precios y a la competitividad no relacionada con los precios del país que la lleva a cabo.

- Otro canal a través del cual se transmiten los efectos indirectos está constituido por los mercados financieros. Algunas reformas pueden producir efectos indirectos a través de los mercados financieros, cuando aumentan la capacidad del Estado miembro para hacer frente a las perturbaciones externas y limitan el riesgo de contagio de las primas de riesgo en caso de dificultades derivadas de la sostenibilidad de la deuda.
- Por último, también deben tenerse en cuenta consideraciones de política económica. Aunque redundaría en interés de cada Estado miembro fomentar las reformas que mejoran la competitividad, la aplicación de dichas reformas ha de tener en cuenta una posible oposición dentro del país. Unas reformas coordinadas entre Estados miembros pueden contribuir a difundir los efectos generales de las reformas estructurales sobre el bienestar. Los Estados miembros pueden aprender de las políticas de otros Estados miembros. El establecimiento de valores de referencia, el aprendizaje mutuo y el intercambio de las mejores prácticas —sobre la base de ejemplos individuales o de una visión horizontal de las reformas aplicadas— pueden ser útiles, como ya se ha demostrado en los trabajos de numerosos comités del Consejo.

Cuestiones sometidas a consulta:

- ¿Está de acuerdo en que la coordinación formal *ex ante* de las grandes reformas a nivel de la UE debe limitarse a las reformas fundamentales?
- ¿Está de acuerdo en que estas reformas fundamentales deben incluir las relativas a la competitividad, el empleo, y del funcionamiento de los mercados de productos y de servicios y de las industrias de red, los sistemas tributarios, y la estabilidad financiera y la sostenibilidad presupuestaria? ¿Debe excluirse algunas de estas áreas? ¿Debe incluirse alguna otra área?
- ¿Los filtros indicados más arriba son los correctos o debe considerarse algún otro?

### **3. MARCO PARA LA COORDINACIÓN EX ANTE DE LOS PLANES DE GRANDES REFORMAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA**

#### **3.1. ¿Qué Estados miembros deben participar?**

Aunque puede haber efectos indirectos entre todos los Estados miembros de la UE, tales efectos son mayores en la zona del euro debido a la mayor interdependencia de los Estados miembros que pertenecen a la misma. Por esta razón, la Comisión está considerando proponer la aplicación a todos los Estados miembros de la zona del euro de un marco vinculante de coordinación *ex ante* de los planes de grandes reformas económicas. Al mismo tiempo, deben encontrarse formas de hacer participar a los otros Estados miembros. Esto reflejaría igualmente el espíritu del artículo 121, apartado 1, del TFUE, que afecta a todos los Estados miembros de la UE.

Aunque la Comisión considera que los Estados miembros sometidos a un programa de ajuste macroeconómico quedarán exentos de las obligaciones de notificación y de los debates en el contexto de la coordinación *ex ante*, dado que ya están sometidos a estrictas obligaciones de notificación y a un control riguroso en el contexto del programa<sup>8</sup>, está estudiando su participación de forma voluntaria.

Cuestiones sometidas a consulta:

- ¿Está de acuerdo en que todos los Estados miembros de la zona del euro deberían estar obligados a coordinar *ex ante* sus grandes reformas de la política económica a nivel de la UE?
- Si la respuesta es negativa, expónganse las razones e indíquese qué Estados miembros deberían incluirse.
- ¿Está de acuerdo en que habría que encontrar la forma de incluir a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro?
- ¿Está de acuerdo en que debería eximirse de esta coordinación a los Estados miembros que participen en un programa de ajuste macroeconómico? ¿Debe ofrecerse a estos la posibilidad de participar de forma voluntaria?

### 3.2. Procedimiento

La Comisión está considerando el siguiente procedimiento de coordinación *ex ante*:

- El procedimiento formará parte integrante del Semestre Europeo.
- Los Estados miembros participantes presentarán a la Comisión información sobre sus planes de grandes reformas económicas.
- Dado que los Estados miembros tienen prácticas decisorias diferentes para la adopción de propuestas de reforma, el calendario exacto de transmisión de esta información puede variar entre Estados miembros. Sin embargo, la información deberá facilitarse siempre de forma oportuna para la evaluación y el debate a nivel de la zona del euro o de la UE. Al margen de las situaciones de urgencia, los Estados miembros deberán utilizar los instrumentos existentes, tales como los **programas nacionales de reforma**, para presentar la información mencionada anteriormente.
- Cuando la urgencia de la situación económica requiera una actuación inmediata, podría contemplarse un procedimiento de urgencia particular. Por ejemplo, la Comisión podría dar su aprobación rápida para un período de tiempo limitado durante el cual podría tener lugar el procedimiento normal.
- Aunque cabría esperar que los Estados miembros facilitasen información sobre sus planes de grandes reformas económicas por propia iniciativa, en el marco del Semestre Europeo, la Comisión o el Consejo podrían instarles o invitarles a que lo hicieran cuando ello sea necesario, por ejemplo cuando se estén preparando nuevas medidas de política económica tras la entrada en funciones de un nuevo Gobierno. Al informar sobre un plan de reforma importante de su política económica, los Estados miembros deberán facilitar a la Comisión una descripción cualitativa detallada de la reforma, que incluya los principales objetivos económicos perseguidos, un calendario y una estimación de las ventajas

---

<sup>8</sup> Los Estados miembros sometidos a un programa de ajuste macroeconómico ya están sometidos a estrictas obligaciones de notificación y a un control riguroso en el contexto del programa - ~~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>

esperadas de la reforma y de sus repercusiones presupuestarias.

- La Comisión realizaría una evaluación de los planes recibidos y adoptaría un dictamen sobre los mismos dentro de un plazo razonable tras la recepción de la información transmitida por el Estado miembro. Será necesario un período de tiempo suficiente para poder realizar una evaluación adecuada de los planes y **habrá que tener en cuenta el proceso nacional de adopción de decisiones**. Es importante garantizar que la evaluación y los debates subsiguientes a nivel de la UE puedan integrarse adecuadamente en el proceso nacional de adopción de decisiones, asociando a los parlamentos nacionales o a las partes interesadas, tales como los interlocutores sociales. El procedimiento deberá respetar plenamente las competencias decisorias nacionales, dejando al propio Estado miembro la decisión sobre el plan de reforma.
- La evaluación de la Comisión debería permitir determinar si la reforma propuesta podría lograr su objetivo anunciado y contribuir a mejorar la competitividad y la capacidad de ajuste del Estado miembro. La Comisión podría sugerir modificaciones encaminadas a garantizar que las reformas propuestas alcancen su objetivo. Habida cuenta de las posibles repercusiones sociales de algunas reformas económicas, deberá tenerse debidamente en cuenta la **dimensión social** de la reforma.<sup>9</sup> La evaluación prestaría particular atención al impacto de la reforma sobre el funcionamiento de la zona del euro y a los posibles efectos indirectos sobre otros Estados miembros. El dictamen de la Comisión también consideraría las posibles **medidas complementarias** encaminadas a minimizar las posibles repercusiones sociales adversas de estas reformas y otros posibles efectos negativos a corto plazo.
- La evaluación y el dictamen de la Comisión se presentarían al Consejo y al Eurogrupo. Las formaciones del Consejo pertinentes podrían participar en los debates dedicados a los planes. El Consejo podría sugerir modificaciones de los planes nacionales de reforma en los casos en que puedan estar justificadas por los efectos previstos sobre otros Estados miembros y sobre el funcionamiento de la UEM. A continuación, los dictámenes de la Comisión y los resultados de los debates en el Consejo y en el Eurogrupo se deberán tener en cuenta en las recomendaciones dirigidas al Estado miembro **en el contexto del Semestre Europeo**.
- En su caso, la Comisión pondría de relieve las reformas o partes de las reformas que considere apropiadas para otros Estados miembros. El establecimiento de valores de referencia y el aprendizaje mutuo también tendrían lugar gracias a la labor del Consejo y de sus comités en el examen de las políticas nacionales en áreas específicas.

Cuestiones sometidas a consulta:

- ¿Está de acuerdo en que, al margen del calendario anual de los programas nacionales de reforma, los Estados miembros deben poder informar a la Comisión *ex ante* de sus proyectos de reforma importante de su política económica?
- ¿Está de acuerdo en que la Comisión debe poder solicitar información y proponer modificaciones de las medidas propuestas que pudieran afectar a los intereses de otros Estados miembros o de la zona del euro o la UE en su conjunto?

### 3.3. Garantizar la legitimidad democrática

Un marco de coordinación *ex ante* de las reformas nacionales más importantes puede fomentar la aplicación y mejorar la concepción de las reformas y garantizar que las reformas

---

<sup>9</sup> La Comisión presentará propuestas encaminadas a reforzar más la dimensión social del Semestre Europeo, sin crear nuevos procedimientos.

generen una mayor eficiencia y que los efectos indirectos sobre otros países se examinen a nivel nacional.

La responsabilidad y la legitimidad democrática del procedimiento deben basarse en unas instituciones nacionales democráticas. El nuevo procedimiento respeta plenamente las competencias decisorias nacionales, dejándose al propio Estado miembro la decisión sobre el plan de reforma. El procedimiento descrito en el anterior apartado 3.2 es una forma de cumplir esta exigencia. La coordinación *ex ante* a nivel de la UE debe organizarse para facilitar el proceso de reforma en los Estados miembros y proporcionar valor añadido gracias a una mejor concepción de las reformas. A nivel de la UE, podría contemplarse un proceso de diálogo económico, por ejemplo mediante invitaciones de la comisión pertinente del Parlamento Europeo dirigidas a la Comisión, al Presidente del Consejo o al Presidente del Eurogrupo para debatir el dictamen de la Comisión sobre los planes de reforma de un Estado miembro y las conclusiones de los debates en el seno del Consejo. La comisión competente del Parlamento Europeo también podría invitar a los Estados miembros a participar en un intercambio de puntos de vista acerca de sus planes grandes reformas de la política económica.

Cuestiones sometidas a consulta:

- ¿Cómo puede integrarse el proceso nacional de adopción de decisiones en la coordinación *ex ante*?
- ¿Está de acuerdo en que debe haber un proceso de diálogo a nivel de la UE en el que participen el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión?

#### **4. PRÓXIMAS ETAPAS**

A raíz de esta consulta y de otros debates con el Parlamento Europeo y el Consejo, la Comisión elaborará una propuesta legislativa formal, en el marco de los Tratados actuales, durante 2013.