

Problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea

Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2013, sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea (2012/2078(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vistos el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
- Visto el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)¹,
- Visto el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG)²,
- Visto el paquete legislativo de gobernanza económica («six-pack»)³,
- Visto el paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria («two-pack»)⁴,
- Visto el Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo⁵,
- Vista su Posición, de 12 de septiembre de 2013, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito⁶,
- Visto el informe de 5 de diciembre de 2012 de los Presidentes del Consejo Europeo, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Eurogrupo titulado «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria»⁷,
- Vista la Comunicación de la Comisión titulada «Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica – Apertura de un debate europeo» de 28 de noviembre de 2012 (COM(2012)0777),
- Vista su Resolución, de 20 de noviembre de 2012, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el informe de los Presidentes del Consejo Europeo, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Eurogrupo titulado «Hacia una auténtica Unión Económica

¹ Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM).

² Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

³ DO L 306 de 23.11.2011.

⁴ DO L 140 de 27.5.2013.

⁵ DO L 298 de 26.10.2012, p. 1.

⁶ Textos Aprobados, P7_TA(2013)0372.

⁷ <https://www.ecb.europa.eu/ssm/pdf/4preport/fourpresidentsreport2012-12-05ES.pdf>.

y Monetaria»¹,

- Vista su Resolución, de 23 de mayo de 2013, sobre las futuras propuestas legislativas sobre la UEM²,
 - Vista su Resolución, de 12 de junio de 2013, sobre el refuerzo de la democracia europea en la futura UEM³,
 - Visto el artículo 48 de su Reglamento,
 - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales y las opiniones de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (A7-0372/2013),
- A. Considerando que la diferenciación es una característica constitutiva del proceso de integración europea y un instrumento para permitir su progreso y garantizar el respeto a la esencia del principio de igualdad, entendido como tratar de igual modo situaciones iguales y de modo diferente situaciones diferentes;
- B. Considerando que la integración diferenciada debe continuar actuando como precursor para profundizar en la integración europea, ya que comenzó a iniciativa de un grupo de Estados miembros, sigue abierta a todos los demás y está encaminada a su integración completa en los Tratados;
- C. Considerando que la integración diferenciada adopta dos formas: «de distintas velocidades», en la que los Estados intentan lograr los mismos objetivos siguiendo calendarios distintos, y «multinivel», en la que los Estados acuerdan tener objetivos diferentes;
- D. Considerando que la diferenciación no debe socavar la ciudadanía de la Unión, que es la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permite a los que se encuentran en la misma situación recibir, en el ámbito de aplicación del Tratado, el mismo trato jurídico con independencia de su nacionalidad;
- E. Considerando que cualquier diferenciación respetará y, de ese modo, reforzará la unidad del ordenamiento jurídico de la Unión y su eficacia y coherencia, el principio de no discriminación por motivos de nacionalidad, la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y el funcionamiento del mercado interior;
- F. Considerando que puede recurrirse a la diferenciación cuando no sea viable o no pueda lograrse la acción común en un momento determinado;
- G. Considerando que la diferenciación se integra y debe siempre integrarse en el marco institucional único de la Unión Europea;
- H. Considerando que la integración diferenciada debe respetar el principio de subsidiariedad, de conformidad con el artículo 5 del TUE y el Protocolo n° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;

¹ Textos Aprobados, P7_TA(2012)0430.

² Textos Aprobados, P7_TA(2013)0222.

³ Textos Aprobados, P7_TA(2013)0269.

- I. Considerando que los Tratados ofrecen varias opciones e instrumentos de integración diferenciada, como la limitación del ámbito de aplicación territorial, las cláusulas de salvaguardia, las excepciones, la exclusión y la inclusión voluntarias, la cooperación reforzada y las disposiciones específicas aplicables a los Estados miembros cuya moneda es el euro, siempre y cuando dichos instrumentos respeten la unidad, la eficacia y la coherencia del marco jurídico de la Unión y estén integrados en el marco institucional único de esta (el método comunitario);
- J. Considerando que algunos Estados miembros han sido autorizados a autoexcluirse de diferentes políticas de la UE, de conformidad con diferentes Protocolos de los Tratados, lo que puede poner en peligro la eficacia y la coherencia del ordenamiento jurídico europeo;
- K. Considerando que las excepciones en virtud del artículo 27, párrafo segundo, del TFUE contemplan la diferenciación de ciertos Estados miembros en un acto jurídico dirigido a todos los Estados miembros, siempre con el objetivo de establecer progresivamente la funcionalidad del mercado interior;
- L. Considerando que el TFUE contiene, en el artículo 114, apartados 4 y 5, el artículo 153, apartado 4, el artículo 168, apartado 4, el artículo 169, apartado 4, y el artículo 193, cláusulas de salvaguardia que permiten a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas en el ámbito de aplicación de un acto jurídico dirigido a todos los Estados miembros;
- M. Considerando que la cooperación reforzada exige la participación de al menos nueve Estados miembros en un ámbito de competencia no exclusiva de la Unión, permite a los Estados miembros no participantes tomar parte en las deliberaciones pero no en la votación, y está abierta en cualquier momento a la participación de todos los Estados miembros;
- N. Considerando que el procedimiento de cooperación reforzada permite, como último recurso, la adopción de medidas vinculantes para un grupo de Estados miembros previa autorización concedida por el Consejo por mayoría cualificada y, en el ámbito de la PESC, por unanimidad;
- O. Considerando que este mecanismo ya se contempla en la ley transeuropea en materia de divorcio y en la legislación europea sobre patentes, y fue aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo en el contexto tributario para la creación de un impuesto sobre las transacciones financieras;
- P. Considerando que, en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, se han dispuesto grupos de Estados para abordar tareas o misiones específicas, y que en el ámbito de la política común de seguridad y defensa se prevé el establecimiento de un grupo central permanente de Estados con capacidad militar;
- Q. Considerando que, históricamente, el Acuerdo de Schengen de 1986 y el Convenio de Schengen de 1990, que eliminaban los controles en las fronteras interiores del grupo de Estados miembros signatarios, el Acuerdo sobre la política social de 1991, celebrado por un grupo de Estados miembros con objeto de ampliar las antiguas competencias de la CE en materia de empleo y derechos sociales permitiendo el uso de la mayoría cualificada en este ámbito, y el Tratado de Prüm de 2005, celebrado entre un grupo de Estados

miembros y Noruega en materia de intercambio de información y cooperación en la lucha contra el terrorismo, constituyen formas de integración diferenciada;

- R. Considerando que el acervo de Schengen se incorporó a los Tratados a través del Tratado de Ámsterdam, con cláusulas de exclusión voluntaria para el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca;
- S. Considerando que el Reino Unido e Irlanda pueden solicitar en cualquier momento participar en algunas o en todas las disposiciones del acervo de Schengen, y que Dinamarca sigue estando vinculada por el Acuerdo y el Convenio de Schengen originales;
- T. Considerando que el Tratado de Prüm se ha integrado parcialmente en el marco jurídico de la UE;
- U. Considerando que el Acuerdo sobre la política social fue incorporado a los Tratados por el Tratado de Ámsterdam sin ninguna cláusula de exclusión;
- V. Considerando que los Tratados prevén diversas vías en lo referente a la política social y la de empleo cuyo potencial no se ha aprovechado plenamente, en especial en lo relativo a los artículos 9, 151 y 153 del TFUE, pero también más en general en lo relativo al artículo 329 del TFUE; que, por tanto, puede lograrse una mayor convergencia social sin modificar el Tratado y sin perjuicio del principio de subsidiariedad;
- W. Considerando que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (el «Pacto Presupuestario») se concluyeron en un marco intergubernamental al margen de los Tratados;
- X. Considerando que el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y el MEDE son acuerdos de Derecho internacional celebrados por los Estados miembros cuya moneda es el euro;
- Y. Considerando que deben adoptarse las medidas necesarias, de conformidad con el TUE y el TFUE, para incorporar la esencia del TCEG, concluido de conformidad con el Derecho internacional por todos los Estados miembros, excepto el Reino Unido y la República Checa, en el marco jurídico de la Unión en un plazo máximo de cinco años a partir de su entrada en vigor, sobre la base de una valoración de la experiencia adquirida en su aplicación;
- Z. Considerando que el Pacto por el Euro Plus, la Estrategia Europa 2020 y el Pacto por el Crecimiento y el Empleo deberían integrarse en la legislación de la Unión y preparar el camino para la introducción de un código de convergencia para las economías de los Estados miembros;
- AA. Considerando que los acuerdos internacionales al margen del marco jurídico de la UE que persiguen la consecución de los objetivos de los Tratados se han utilizado como instrumento de último recurso para la integración diferenciada, al prever la obligación de integrar en los Tratados el contenido del acuerdo internacional en cuestión;
- AB. Considerando que la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) supuso un salto cualitativo en la integración, al definir un modelo de gobernanza multinivel que

afecta tanto a las instituciones como a los procedimientos;

- AC. Considerando que uno de los Estados miembros dispone, si así lo desea, de una excepción permanente de adhesión al euro (Protocolo n° 5) y otro de una excepción constitucional (Protocolo n° 16);
- AD. Considerando que, en el ámbito de política monetaria, las disposiciones relativas al BCE prevén una diferenciación en la estructura institucional, al establecer como órgano rector principal un Consejo de Gobierno compuesto solamente por los Estados miembros cuya moneda es el euro y un Consejo General que incluye además a los Estados miembros que no han adoptado el euro, así como en la estructura financiera, al prever que los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros serán suscriptores del capital BCE (artículo 28, apartado 1, de los Estatutos del BCE), pero que solo los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro desembolsarán su parte suscrita de capital del BCE (artículo 48, apartado 1, de los Estatutos del BCE);
- AE. Considerando que el artículo 127, apartado 6, del TFUE confiere al Consejo la facultad de encomendar al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, a excepción de las empresas de seguros, ha sido utilizado como fundamento jurídico del Reglamento por el que se establece el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) para la zona del euro y prevé la participación voluntaria de los Estados miembros cuya moneda no sea el euro mediante el establecimiento de una cooperación estrecha con el BCE;
- AF. Considerando que el artículo 139 del TFUE excluye a los Estados miembros acogidos a excepciones de la aplicación de disposiciones específicas del Tratado y de los derechos de voto correspondientes;
- AG. Considerando que los artículos 136 y 138 del TFUE establecen un método específico para la adopción de medidas aplicables a los Estados miembros cuya moneda es el euro por el que estas medidas se someten a una votación en el Consejo limitada a los representantes de dichos Estados miembros y, cuando así lo requiere el procedimiento, a la votación de todo el Parlamento Europeo;
- AH. Considerando que el artículo 136 del TFUE ya ha sido utilizado en relación con el artículo 121, apartado 6, para la adopción de reglamentos;
- AI. Considerando que, en los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, el artículo 184 del TFUE prevé la adopción de programas complementarios al programa marco plurianual en los que solamente participen los Estados miembros que los financien, sin perjuicio de una posible participación de la Unión, siempre y cuando estos se adopten con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, con la participación del Consejo y el Parlamento Europeo en su totalidad, y con el acuerdo de los Estados miembros interesados;
- AJ. Considerando que, de conformidad con el artículo 21 del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012, el principio de universalidad del presupuesto no impide que un grupo de Estados miembros asigne una contribución financiera al presupuesto de la UE o un ingreso determinado a un gasto específico, como ya está ocurriendo, por ejemplo, con el reactor de alto flujo en virtud de la Decisión 2012/709/Euratom;

- AK. Considerando que el artículo 137 del TFUE y su Protocolo nº 14 establecen el Eurogrupo como órgano informal;
- AL. Considerando que el buen funcionamiento de la UEM requiere una ejecución plena y rápida de las medidas acordadas en el marco de la gobernanza económica reforzada, como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) reforzado y el semestre europeo, complementada con políticas destinadas a fomentar el crecimiento;
- AM. Considerando que una UEM más profunda exige reforzar las competencias, los recursos financieros y la responsabilidad democrática, y que su creación debe comprender dos fases: en primer lugar, el pleno aprovechamiento de las posibilidades que ofrecen los Tratados actuales y, en segundo lugar, una modificación del Tratado definida por una Convención;
- AN. Considerando que, para ser eficaz, legítima y democrática, la gobernanza de la UEM debe basarse en el marco institucional y jurídico de la Unión;
- AO. Considerando que la legitimidad y la responsabilidad democráticas deben garantizarse en el nivel en el que se adoptan las decisiones;
- AP. Considerando que la UEM ha sido creada por la Unión, cuyos ciudadanos están directamente representados a escala de la Unión por el Parlamento Europeo;

A. PRINCIPIOS

1. Reitera su voluntad de lograr una auténtica UEM que refuerce las competencias de la Unión, en particular en el ámbito de la política económica, y refuerce su capacidad presupuestaria, así como la función y la responsabilidad democrática de la Comisión y las prerrogativas del Parlamento;
2. Considera que una mayor capacidad presupuestaria debe basarse en recursos propios específicos (incluido un impuesto sobre las transacciones financieras), que, en el marco del presupuesto de la Unión, debería apoyar el crecimiento y la cohesión social, abordando los desequilibrios, las diferencias estructurales y las situaciones de emergencia financiera que están directamente relacionadas con la unión monetaria, sin menoscabar sus funciones tradicionales de financiación de las políticas comunes;
3. Acoge con satisfacción el plan de acción de la Comisión; pide a la Comisión que presente lo antes posible propuestas legislativas, en el marco de la codecisión si ello es jurídicamente viable, para su rápida aplicación, que incluyan un mayor grado de coordinación presupuestaria, la extensión de una coordinación más profunda de las políticas en el ámbito de la fiscalidad y el empleo y la creación de una capacidad presupuestaria adecuada para que la UEM apoye la puesta en práctica de las opciones políticas; subraya que algunos de estos elementos harán necesario modificar los Tratados;
4. Considera que es necesario actuar con rapidez sobre cada uno de los cuatro componentes fundamentales incluidos en el informe titulado «Hacia una verdadera Unión Económica y Monetaria», presentado por los presidentes Van Rompuy, Juncker, Barroso y Draghi, en particular:
 - a) un marco financiero integrado para garantizar la estabilidad financiera, en particular

en la zona del euro, y reducir al mínimo el coste de las quiebras bancarias para los ciudadanos europeos; este marco eleva la responsabilidad de la supervisión al nivel europeo y prevé mecanismos comunes para la resolución bancaria y la garantía de los depósitos de los clientes;

- b) un marco integrado de política económica con los mecanismos suficientes para garantizar la aplicación de políticas nacionales y europeas que promuevan el crecimiento sostenible, el empleo y la competitividad y que sean compatibles con el buen funcionamiento de la UEM;
 - c) asegurar la legitimidad democrática y la rendición de cuentas necesarias en la toma de decisiones en la UEM, sobre la base del ejercicio conjunto de la soberanía en materia de políticas comunes y solidaridad;
5. Considera que una división mejor y más clara de las competencias y los recursos entre la UE y los Estados miembros puede y debe ir acompañada de un fortalecimiento de la responsabilización y rendición de cuentas parlamentarias en lo que respecta a las competencias nacionales;
 6. Reitera que, para ser efectivamente legítima y democrática, la gobernanza de una auténtica UEM debe integrarse en el marco institucional de la Unión;
 7. Considera que la diferenciación es un instrumento útil y conveniente para fomentar una mayor integración, en la medida en que salvaguarda la integridad de la UE, y puede resultar indispensable para alcanzar una auténtica UEM dentro de la Unión;
 8. Hace hincapié en que los procedimientos de integración diferenciada existentes en virtud de los Tratados permiten dar un primer paso hacia el establecimiento de una auténtica UEM plenamente coherente con los requisitos de una responsabilidad democrática reforzada, mayores recursos financieros y una mejor capacidad de toma de decisiones, y pide a todas las instituciones que actúen con rapidez maximizando las posibilidades que ofrecen los Tratados vigentes y sus elementos de flexibilidad y preparen, al mismo tiempo, las modificaciones que es necesario introducir en los Tratados para garantizar la seguridad jurídica y la legitimidad democrática; reitera que debe excluirse la opción de un nuevo acuerdo intergubernamental;
 9. Hace hincapié en que los cambios en los Tratados necesarios para culminar una auténtica UEM e instaurar una Unión de los ciudadanos y los estados deben partir de los instrumentos, procedimientos, prácticas y filosofía de la integración diferenciada ya existentes, mejorando al mismo tiempo su eficacia y coherencia, y confirma que hará pleno uso de sus prerrogativas para remitir al Consejo propuestas de modificación de los Tratados que posteriormente deberán ser examinadas por una Convención, con el fin de estructurar una auténtica UEM;
 10. Recuerda que el debate sobre la gobernanza multinivel no se solapa con la cuestión de la gobernanza a varios niveles, que está relacionada con el equilibrio de poderes y la participación de las autoridades nacionales, regionales y locales;
 11. Pone de relieve que la diferenciación, para ser coherente con su naturaleza de instrumento para promover la integración, salvaguardar la unidad de la UE y garantizar el pleno respeto del principio de igualdad, debe permanecer abierta y perseguir como objetivo

último la inclusión de todos los Estados miembros;

12. Insiste en que es necesario un equilibrio entre la política de empleo y la económica con arreglo a los artículos 121 y 148 del TFUE para que la UE evolucione de forma positiva;

B. PROCEDIMIENTOS

13. Considera que, cuando sea posible, la diferenciación debe efectuarse preferiblemente a través de excepciones y cláusulas de salvaguardia incorporadas a un acto jurídico que tenga por destinatarios a todos los Estados miembros, en lugar de excluir *a priori* a algunos de ellos de su ámbito de aplicación territorial; subraya, no obstante, que un número elevado de excepciones y cláusulas de salvaguardia socavan la unidad de la UE, así como la coherencia y eficacia de su marco jurídico;
14. Opina que la coordinación de las políticas económicas, de empleo y sociales pertenecen a la categoría de competencias compartidas, que, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del TFUE, incluye todos los ámbitos que no están incluidas en las listas exhaustivas de competencias exclusivas o de apoyo;
15. Considera que, por consiguiente, la especificidad de las medidas adoptadas en virtud del artículo 136 del TFUE no solo está relacionada con el hecho de que dichas medidas sean específicas de los Estados miembros cuya moneda es el euro, sino que también implica que pueden tener un mayor efecto vinculante; opina que el artículo 136 del TFUE permite al Consejo, previa recomendación de la Comisión y únicamente con el voto favorable de los Estados miembros cuya moneda es el euro, adoptar directrices vinculantes en materia de política económica para los países de la zona del euro en el marco del semestre europeo;
16. Hace hincapié en que, en caso de que algunos Estados miembros deseen no tomar parte en la adopción de un acto jurídico en el ámbito de las competencias no exclusivas de la Unión, debe establecerse una cooperación reforzada con arreglo a la disposición pertinente del Tratado, en lugar de concluir acuerdos internacionales fuera del marco del ordenamiento jurídico de la UE;
17. Considera que el artículo 352 del TFUE, que otorga al Consejo la facultad de adoptar las medidas adecuadas para alcanzar uno de los objetivos fijados por los Tratados si no se han previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, puede utilizarse en relación con el artículo 20 del TUE, permitiendo así la activación de la cláusula de flexibilidad, en los casos en que no consiga alcanzarse la unanimidad en el Consejo a través del mecanismo de cooperación reforzada;
18. Pide a los Estados miembros que, en los casos en que una divergencia entre los Estados miembros en cuanto a la dirección política impida avanzar, amplíen el principio de cooperación reforzada a las políticas sociales y de empleo;
19. Considera que, para garantizar el respeto de los principios del Derecho presupuestario de la UE y salvaguardar el papel crucial del Parlamento Europeo como autoridad presupuestaria, los gastos derivados de la aplicación de la cooperación reforzada han de incluirse en el presupuesto de la UE como otros ingresos o como un recurso propio específico;

20. Pide que se recurra sistemáticamente al artículo 333, apartado 2, del TFUE a la hora de establecer una cooperación reforzada en un ámbito de competencia no exclusiva de la Unión para el que esté previsto un procedimiento legislativo especial, y pide al Consejo que adopte, con la unanimidad de los Estados miembros participantes, una decisión que estipule que, a efectos de la cooperación reforzada, tienen intención de pronunciarse con arreglo al procedimiento legislativo ordinario;
21. Pide, cuando sea posible, que se recurra sistemáticamente a la cláusula pasarela contenida en el artículo 48, apartado 7, del TUE en procedimientos distintos a la cooperación reforzada para fortalecer la legitimidad democrática y la eficacia de la gobernanza de la UEM;
22. Considera que, cuando no sea posible emplear la cláusula pasarela, como por ejemplo en el caso de la adopción de las orientaciones sobre política económica y empleo del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, debe aprovecharse al máximo la posibilidad de concluir acuerdos interinstitucionales de carácter vinculante;
23. Recuerda que el objetivo del artículo 48 del TUE es asimismo garantizar la legitimidad democrática de cualquier cambio en el Tratado mediante el requisito de participación obligatoria del Parlamento Europeo en el procedimiento de modificación y de los Parlamentos nacionales en el posterior procedimiento de ratificación;
24. Manifiesta su desacuerdo con el término «acuerdos contractuales» y anima a buscar mejores métodos de vincular formalmente los fondos disponibles con arreglo al instrumento de convergencia y competitividad (ICC) y las reformas estructurales, y reitera que la falta de competencias y poderes de la Unión puede suplirse, en caso necesario, con el empleo de procedimientos apropiados previstos en los Tratados o, en ausencia de un fundamento jurídico adecuado, mediante la modificación de los Tratados;

C. DEMOCRACIA E INSTITUCIONES

25. Recuerda que, de conformidad con el artículo 3, apartado 4, del TUE, la UEM ha sido creada por la Unión y que su funcionamiento debe estar basado en la democracia representativa;
26. Hace hincapié en que el Parlamento Europeo es la única institución de la UE en la que los ciudadanos están directamente representados a nivel de la Unión y el órgano parlamentario de la UEM, y en que su adecuada participación es esencial para garantizar la legitimidad y el funcionamiento democráticos de la UEM, además de un requisito fundamental para cualquier paso posterior hacia una unión bancaria, una unión presupuestaria y una unión económica;
27. Destaca que la legitimidad y la rendición de cuentas adecuadas deben garantizarse tanto a nivel nacional como de la UE por los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, respectivamente; recuerda el principio establecido en las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2012 de que «el objetivo general sigue consistiendo en garantizar a lo largo de todo el proceso la rendición de cuentas y la legitimidad democráticas en el nivel en que se adoptan y aplican las decisiones»;
28. Lamenta, por tanto, la falta de escrutinio parlamentario de la Troika, la FEEF y el MEDE;

29. Considera que cualquier diferenciación formal de los derechos de participación parlamentaria que tome como base el lugar de origen de los diputados al Parlamento Europeo supone una discriminación por motivos de nacionalidad —cuya prohibición es un principio fundamental de la Unión Europea— y vulnera el principio de igualdad de los ciudadanos de la Unión consagrado en el artículo 9 del TUE;
30. Considera que, en caso de que se adopten medidas en virtud del artículo 136 del TFUE o se establezca una cooperación reforzada, la asimetría derivada de la participación, por un lado, de los representantes en el Consejo de los Estados miembros cuya moneda es el euro (o de los representantes de los países participantes) y, por el otro, del Parlamento Europeo y de la Comisión en representación de todos los ciudadanos de la Unión y en defensa del interés general es plenamente coherente con los principios de diferenciación y, lejos de reducir la legitimidad de dichas medidas, la refuerza;
31. Hace hincapié en que el Reglamento del Parlamento Europeo ofrece un margen de maniobra suficiente para organizar formas específicas de diferenciación sobre la base del acuerdo político, tanto dentro de los grupos políticos como entre ellos, a fin de garantizar un control adecuado de la UEM; recuerda que el artículo 3, apartado 4, del TUE dispone que «la Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro» y que el Protocolo n° 14 sobre el Eurogrupo hace referencia a «la necesidad de establecer disposiciones especiales para el mantenimiento de un diálogo reforzado entre los Estados miembros cuya moneda es el euro, en espera de que el euro pase a ser la moneda de todos los Estados miembros de la Unión»; señala que, si esta situación supuestamente transitoria perdura, se deberá examinar dentro del Parlamento un mecanismo adecuado de responsabilidad para la actual zona del euro y para los Estados miembros que se han comprometido a entrar en ella;
32. Considera importante intensificar la cooperación con los Parlamentos nacionales sobre la base del artículo 9 del Protocolo n° 1 anejo a los Tratados, y acoge con satisfacción el acuerdo sobre la organización de una conferencia interparlamentaria en la que se aborden las políticas presupuestaria y económica; pone de relieve, sin embargo, que dicha cooperación no debería considerarse como la creación de un nuevo organismo parlamentario mixto, que no resultaría ni efectivo ni legítimo desde un punto de vista democrático y constitucional, y reitera que, para reforzar la gobernanza democrática de la UEM, nada puede sustituir un refuerzo formal de la plena legitimidad del Parlamento Europeo, órgano parlamentario a escala de la Unión;
33. Hace hincapié en que la Cumbre del Euro y el Eurogrupo son órganos informales de debate y no instituciones de toma de decisiones relativas a la gobernanza de la Unión Económica y Monetaria;
34. Pone de relieve el papel crucial de la Comisión en la gobernanza de la UEM, confirmado también por el Pacto Presupuestario y el MEDE, para garantizar el ordenamiento jurídico de los Tratados de la UE y servir al interés común de la Unión en su conjunto;

D. INTEGRACIÓN DIFERENCIADA EN EL MARCO DE LOS TRATADOS ACTUALES: HACIA UNA AUTÉNTICA UEM

35. Considera que debería utilizarse el método comunitario para todas las medidas tendentes a reforzar la UEM; recuerda que el artículo 16 del TECG establece que en un plazo de cinco años, como máximo, a partir de la fecha de entrada en vigor de este Tratado, y

sobre la base de una evaluación de la experiencia recogida en su aplicación, deberán darse los pasos necesarios, de conformidad con el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, para incorporar el contenido del Tratado en el entramado jurídico de la Unión Europea;

36. Hace hincapié en que los Estados miembros cuya moneda es el euro y los que se han comprometido a adoptarlo deben redoblar sus esfuerzos por reforzar la estabilidad y observancia del Tratado y aumentar la competitividad, la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad democrática; recuerda que el euro es la moneda de la Unión Europea y que se espera que todos los Estados miembros, salvo aquellos a los que se aplica una excepción, adoptarán el euro en el momento oportuno;
37. Señala que, para luchar contra la crisis y responder frente a las deficiencias estructurales de la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria, los gobiernos nacionales y las instituciones europeas han puesto en práctica una serie de medidas para salvaguardar la estabilidad financiera y mejorar la gobernanza económica; señala que estas decisiones, como determinadas disposiciones del denominado «paquete de seis» y la creación del MEDE, solo afectan a los miembros de la zona del euro;
38. Acoge favorablemente la creación de un mecanismo único de supervisión para la zona del euro que esté abierto a todos los Estados miembros en su conjunto; subraya que la creación de un mecanismo único de resolución para entidades de crédito es una etapa indispensable hacia el establecimiento de una auténtica unión bancaria; considera que, para superar las deficiencias estructurales inherentes a la Unión Económica y Monetaria y frenar de manera eficaz el imperante riesgo moral, la «unión bancaria» propuesta debe aprovechar la anterior reforma del sector de los servicios financieros de la Unión, así como la gobernanza económica reforzada, especialmente en la zona del euro, y el nuevo marco presupuestario del Semestre Europeo, a fin de asegurar una mayor resistencia y competitividad del sector bancario de la Unión, aumentar la confianza en el mismo e incrementar las reservas de capital para evitar que los presupuestos públicos de los Estados miembros tengan que soportar los costes de los rescates financieros en el futuro;
39. Manifiesta su profunda preocupación por los retrasos que está sufriendo la creación de la unión bancaria y las modalidades prácticas de la recapitalización bancaria directa por el MEE; se siente alarmado, en particular, por la fragmentación en curso del sistema bancario de la UE; destaca que una unión bancaria sólida y ambiciosa es un componente clave de una UEM más profunda y auténtica, así como una medida política crucial en la que el Parlamento lleva insistiendo más de tres años, especialmente desde la aprobación de sus dictámenes sobre el Reglamento relativo a la Autoridad Bancaria Europea;
40. Considera que la disposición del Reglamento relativo al MUS, que requiere la aprobación del Parlamento Europeo para el nombramiento del presidente y el vicepresidente del Comité de Supervisión, sienta un precedente importante para reforzar el papel del Parlamento Europeo en una gobernanza de la UEM basada en la diferenciación;
41. Expresa su apoyo a los nuevos instrumentos de solidaridad, como el instrumento de convergencia y competitividad (ICC); considera que el concepto del ICC puede reforzar la adhesión a la política económica y mejorar su eficacia; hace hincapié en que estos instrumentos deben elaborarse de forma tal, que se evite toda inseguridad jurídica y el aumento del déficit democrático de la Unión;

42. Pide a la Comisión que presente en el marco del semestre europeo una propuesta para adoptar un código de convergencia basado en la Estrategia Europa 2020 que establezca un sólido pilar social; insiste en que los programas nacionales de ejecución deben garantizar la aplicación del código de convergencia por todos los Estados miembros con el apoyo de un mecanismo basado en incentivos;
43. Destaca que un mecanismo de incentivos reforzaría la naturaleza vinculante de la coordinación de políticas económicas;
44. Señala que la creación de un mecanismo de ejecución basado en incentivos destinado a aumentar la solidaridad, la cohesión y la competitividad debe ir acompañada de niveles adicionales de coordinación de las políticas económicas, en consonancia con la declaración de la Comisión que acompaña a las dos medidas, a fin de respetar el principio según el cual «las medidas en aras de una mayor responsabilidad y disciplina económicas deben combinarse con una mayor solidaridad»;
45. Hace hincapié en que los mecanismos de coordinación *ex ante* y los instrumentos de convergencia y competitividad deben aplicarse a todos los Estados miembros que hayan adoptado el euro como divisa, ofreciendo la posibilidad de que otros Estados miembros se adhieran a ellos de forma permanente; pide a la Comisión que incluya este tipo de validación obligatoria por parte de los Parlamentos nacionales en sus próximas propuestas legislativas y que asegure una mayor participación de ambas partes del sector en la coordinación económica;
46. Considera que cualquier nuevo ICC propuesto debe basarse en la condicionalidad, la solidaridad y la convergencia; considera que un instrumento de esta índole debe ponerse en marcha únicamente una vez que se hayan determinado los desequilibrios sociales y la necesidad de grandes reformas estructurales a largo plazo que apunten el crecimiento sostenible, sobre la base de la evaluación de la coherencia entre el código de convergencia y los planes nacionales de ejecución, y con la adecuada participación formal del Parlamento Europeo, el Consejo y los Parlamentos nacionales;
47. Considera que el ICC debe constituir un vehículo para una mayor capacidad presupuestaria y orientarse hacia el apoyo condicionado de las reformas estructurales, con el fin de reforzar la competitividad, el crecimiento y la cohesión social, garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y la convergencia sostenida del rendimiento económico de los Estados miembros, y corregir los desequilibrios y las divergencias estructurales; considera que tales instrumentos sientan las bases de una auténtica capacidad presupuestaria;
48. Considera la creación de este instrumento como una fase inicial para la creación de una capacidad presupuestaria más fuerte de la UEM, y hace hincapié en que los recursos financieros del ICC deben ser parte integrante del presupuesto de la UE, aunque al margen de los límites máximos del ICC, a fin de respetar los Tratados y el Derecho de la UE y garantizar la participación plena del Parlamento Europeo como autoridad presupuestaria permitiendo, entre otras cosas, una aprobación caso por caso de los créditos presupuestarios correspondientes;
49. Pide la inclusión de un nuevo recurso propio financiado con contribuciones de los Estados miembros que participen en el ICC con arreglo a una Decisión sobre recursos propios modificada y mediante la afectación de los ingresos procedentes de este nuevo recurso

propio al gasto del ICC, y pide una modificación de las Decisiones sobre recursos propios o, si esto no fuera posible, la utilización de los ingresos del impuesto sobre las transacciones financieras como otros ingresos a fin de compensar dichas contribuciones directas;

50. Insiste en que el Presidente del Parlamento debe presentar en el Consejo Europeo de Primavera la postura del Parlamento sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento; considera que se debe negociar un acuerdo interinstitucional para involucrar al Parlamento Europeo en la aprobación del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y de las directrices en materia de política económica y de empleo;
51. Reitera su llamamiento para fortalecer la dimensión social de la UEM, insistiendo a su vez en que la política de empleo y la política social son políticas de la Unión;
52. Según los Tratados, a la hora de definir y aplicar las políticas y actividades de la Unión deben tenerse en cuenta la promoción de un elevado índice de empleo y la garantía de una protección social adecuada; pide que se establezcan parámetros comparativos en materia social y de empleo para completar los indicadores presupuestarios y macroeconómicos, así como informes sobre los progresos de las reformas estructurales, para garantizar un nivel adecuado y eficaz de la inversión social y, por consiguiente, la sostenibilidad de una Unión Europea social en una perspectiva de largo plazo;
53. Acoge con satisfacción el establecimiento por parte de la Comisión, el 2 de julio de 2013, en aplicación de los acuerdos del paquete de dos medidas sobre gobernanza económica, de un grupo de expertos bajo la Presidencia de la Sra. Gertrude Trumpel-Gugerell, encargada de evaluar exhaustivamente las principales características de un posible fondo de amortización y las euroletras, incluidas las disposiciones jurídicas, la arquitectura financiera y los marcos presupuestarios complementarios; se propone adoptar una postura sobre estos asuntos una vez se haya presentado el informe del grupo de expertos;
54. Considera que las operaciones del FEEF/MEDE y cualquier otra estructura similar futura deben ser objeto de supervisión y control democrático periódico por el Parlamento Europeo; opina que el MEE debe ser incorporado plenamente en el marco de la Unión;
55. Señala que la troika debe asumir sus responsabilidades; opina que la Comisión debería informar periódicamente al Parlamento Europeo en nombre de la troika a través de la presentación de informes periódicos; recuerda que la participación de la UE en el sistema de la troika debe estar sometida al control democrático por el Parlamento y a la rendición de cuentas ante él;

E. INTEGRACIÓN DIFERENCIADA Y MODIFICACIÓN DE LOS TRATADOS

56. Considera que cualquier modificación futura de los Tratados debe avalar la integración diferenciada como herramienta que salvaguarde una mayor integración preservando al mismo tiempo la unidad en la Unión;
57. Opina que una modificación futura de los Tratados puede introducir una nueva categoría de miembro asociado, basada en una integración parcial en ámbitos políticos específicos de la Unión como medio para fortalecer la política europea de vecindad;
58. Considera que cualquier modificación futura de los Tratados debe avalar la Cumbre del

Euro como configuración informal del Consejo Europeo, tal como establece el título V del TCEG;

59. Sugiere que el Eurogrupo se convierta en una configuración informal del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros;
60. Pide que el cargo de Comisario de Asuntos Económicos y Financieros se convierta en Ministro de Economía y Vicepresidente permanente de la Comisión;
61. Pide que la unanimidad exigida en las votaciones del Consejo sea sustituida, salvo contadas excepciones, por la mayoría cualificada, y que el procedimiento legislativo ordinario reemplace a los procedimientos legislativos especiales existentes;
62. Pide que se introduzca un fundamento jurídico que permita crear agencias de la Unión que puedan llevar a cabo funciones específicas de ejecución y aplicación conferidas por el Parlamento Europeo y el Consejo de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario;
63. Considera que la votación por mayoría cualificada inversa prevista en el Pacto Presupuestario es más una declaración política que un instrumento eficaz de toma de decisiones y pide, por tanto, que dicha votación se integre en los Tratados, en particular en los artículos 121, 126 y 136 del TFUE, de manera que las propuestas o recomendaciones presentadas por la Comisión puedan quedar adoptadas si el Parlamento o el Consejo no expresan ninguna objeción en un plazo determinado predefinido, para garantizar así la plena seguridad jurídica;
64. Pide que se modifique el artículo 136 del TFUE de modo que quede abierto a la participación voluntaria de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro, otorgándoles derecho a voto conforme al procedimiento de cooperación reforzada, y pide que se eliminen las restricciones incluidas en el artículo 136 del TFUE y que se transforme este artículo en una cláusula general para la adopción de actos jurídicos en relación con la coordinación y el establecimiento de normas mínimas jurídicamente vinculantes en materia de política económica, social y de empleo;
65. Pide la ampliación del fundamento jurídico del artículo 127, apartado 6, del TFUE a todas las entidades financieras, incluidas las empresas de seguros, establecidas en el mercado interior;
66. Pide que se incluya al Parlamento en el procedimiento de nombramiento del presidente, el vicepresidente y los demás miembros del Comité Ejecutivo del BCE dispuesto en el artículo 283 del TFUE, exigiendo que el Parlamento apruebe las recomendaciones del Consejo;
67. Pide a la próxima Convención que examine la posibilidad de introducir un procedimiento legislativo especial que exija cuatro quintos de los votos en el Consejo y una mayoría de los diputados que componen el Parlamento en virtud del artículo 312 del TFUE para la adopción del reglamento que fije el marco financiero plurianual;
68. Pide a la próxima Convención que examine la posibilidad de introducir un procedimiento legislativo especial que exija cuatro quintos de los votos en el Consejo y una mayoría de los diputados que componen el Parlamento en virtud del artículo 311, apartado 3, del

TFUE para la adopción de la decisión sobre recursos propios;

69. Pide a la próxima Convención que examine la posibilidad de prever un sistema de recursos propios específicos en el marco del presupuesto de la UE para los Estados miembros cuya moneda es el euro y los Estados miembros que deseen participar en las nuevas políticas comunes;
70. Opina que los recursos financieros de las agencias de la Unión deben formar parte integrante del presupuesto de la Unión;
71. Pide que, para cualquier modificación de los Tratados, se exija la aprobación del Parlamento Europeo con una mayoría de dos tercios de los diputados que lo componen;
72. Insiste en que la futura Convención tenga la mayor legitimidad democrática posible, también mediante la participación de los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas, alcance sus decisiones en sesión plenaria, de conformidad con normas plenamente democráticas, tenga el tiempo suficiente para llevar a cabo deliberaciones serias y exhaustivas, funcione con total transparencia y permita que todas sus reuniones estén abiertas al público;
73. Aboga por la ampliación de la cláusula pasarela del artículo 48, apartado 7, del TUE al conjunto de los Tratados;

o

o o

74. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión y al Presidente del Consejo Europeo.