

03|2012

INFORME NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA Y CRECIMIENTO



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

NÚMERO 03|2012

COLECCIÓN INFORMES

INFORME 03|2012

LA NUEVA GOBERNANZA
ECONÓMICA
EN LA UNIÓN EUROPEA
Y CRECIMIENTO

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 641-2012

Colección Informes

Número 03/2012

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia
Primera edición, enero de 2013

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico y Social,
conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio,
de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la sesión ordinaria
del pleno del día 21 de noviembre de 2012.

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social
Huertas, 73
28014 Madrid, España
T 91 429 00 18
F 91 429 42 57
publicaciones@ces.es
www.ces.es
ISBN 978-84-8188-337-4
D.L. M-632-2013

Imprime

Lerko print, S.A.

Sesión ordinaria del Pleno de 21 de noviembre de 2012

INFORME 03|2012

LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA Y CRECIMIENTO

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y SUS CONTRADICCIONES	11
CAPÍTULO II. EL MODELO POLÍTICO Y EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA	19
1. LAS DEBILIDADES POLÍTICAS E INSTITUCIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA: SUS EFECTOS O CONSECUENCIAS	23
CAPÍTULO III. CREACIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA	26
1. BENEFICIOS Y COSTES TEÓRICOS DE UNA UNIÓN MONETARIA	29
2. LA UEM Y SUS DEBILIDADES PUESTAS DE MANIFIESTO POR LA CRISIS	31
3. DECISIONES RECIENTES EN EL MARCO DE LA UEM	38
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL FUTURO DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA	47
1. CONCLUSIONES	49
2. PROPUESTAS	51

INTRODUCCIÓN

A finales de julio de 2012 se cumplieron veinte años de la promulgación del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), con el que se daba un gran paso para avanzar en la vía de la integración europea.

Esta nueva etapa comenzaba constatando la importancia histórica de que la división del continente europeo hubiese tocado a su fin, deseando fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones y con la voluntad decidida de lograr el refuerzo y la convergencia de las economías y de crear una Unión Económica y Monetaria (UEM) que incluyese una moneda estable y única.

En las dos décadas transcurridas, el balance puede considerarse positivo, por lo menos hasta el inicio de la crisis económica y financiera en 2007. Así, durante estos años, el nuevo marco establecido permitió un mejor aprovechamiento de las economías de escala, una estabilidad en los precios, una mejora de la eficiencia, un incremento de la innovación tecnológica y una mayor libertad de elección para los consumidores y usuarios. Todo ello se tradujo en un mayor crecimiento de las economías y del empleo, en un impulso considerable para los países con menor renta y en el mantenimiento del modelo social europeo de cohesión social, solidaridad e igualdad de oportunidades.

En el caso concreto de la economía española, también hasta la aparición de la actual crisis económica y financiera, esta disfrutó desde el año 1994 de un rápido crecimiento y convergencia con las economías de mayor renta per cápita de la Unión Europea. Y no cabe duda de que la participación en la UEM y la adopción del euro fueron importantes elementos impulsores de dicho crecimiento.

Sin embargo, esta favorable evolución escondía un error de partida y de diseño de la propia UEM que, en vez de generar convergencia económica, tal y como pretendía, ha provocado la actual situación de divergencia entre Estados miembros que la crisis ha revelado. En efecto, tal y como se analiza más adelante en el cuerpo del informe, la actual crisis ha puesto de manifiesto las disfunciones inherentes al marco original de la UEM, en esencia una moneda única supranacional, una política monetaria única y unas políticas económicas nacionales, que han conducido a un exceso de divergencias, desequilibrios y desigualdades, tanto entre los Estados miembros como dentro de ellos.

Dicha crisis, que no afecta únicamente a la zona euro sino al conjunto del proyecto europeo, supone un acicate fundamental para la reflexión sobre cómo conseguir superarla, mejorar el funcionamiento de la UEM y recuperar la confianza en la moneda única

tanto a corto como a largo plazo. El CES, partiendo del respaldo de los interlocutores económicos y sociales a la pertenencia de España a la UEM, quiere contribuir con el presente informe a dicha reflexión.

Para ello, tras realizar un diagnóstico sobre las causas del mal funcionamiento de la arquitectura institucional de gobernanza económica y de las reglas de la UEM, y sin incidir en profundidad en el análisis de la oportunidad y eficacia de las respuestas de política económica implementadas para intentar solventar la crisis, el CES a iniciativa propia ofrece una serie de propuestas consensuadas que en su opinión puede ayudar a avanzar en el desarrollo del proyecto europeo y a corregir las deficiencias de diseño de la UEM que la crisis ha evidenciado en la etapa actual de elevada incertidumbre por la que atraviesa el futuro de la construcción europea.

CAPÍTULO I
EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA
Y SUS CONTRADICCIONES

La evolución del proyecto de construcción europeo se debe configurar en el marco de los cambios que durante la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI se han vivido y se están viviendo en el marco de las relaciones internacionales. De hecho, el propio proceso de integración europea como proceso dinámico forma parte de la actual configuración de este marco.

El origen del proyecto europeo se enmarca en esta nueva configuración de las relaciones internacionales y de la ordenación económica surgida tras la Segunda Guerra Mundial, que propugnaba la formación de áreas de integración económica con planteamientos encaminados a establecer vínculos de carácter económico y comercial que fomentasen la cooperación multilateral y el acercamiento entre las economías, todo ello con el fin de reducir el peligro de nuevos enfrentamientos bélicos.

En aquel primer momento, la percepción de que los problemas solo se podrían solventar con acuerdos globales para abordar distintos objetivos, en la dirección de una cada vez mayor integración y la necesidad de preservar la paz, sobre todo ante la amenaza que podía suponer cualquier conflicto entre los propios países socios que formarían inicialmente dicha Comunidad, estaban en la base del proceso de construcción europea.

Pero ya desde entonces, el proceso de construcción ha sido y continúa siendo un proyecto político de carácter dinámico, en el que progresivamente el grado de integración y, en consecuencia, la renuncia a parcelas de soberanía nacionales ha sido cada vez mayor, desde la eliminación de las barreras a la libre circulación de bienes, personas y capitales y la implantación de reglas comunes y normas armonizadas hasta avanzar hacia la unión monetaria. La Comunidad Europea nació así como un proyecto de unificación política pero también de integración económica, ya que cualquier proceso de integración tiene un trasfondo económico ante el interés generalizado de los países por obtener mayores beneficios de los intercambios comerciales y más prosperidad derivada de la configuración de un área más amplia. El equilibrio entre la integración económica, con objetivos claramente definidos y alcanzables, y el planteamiento de objetivos aún más ambiciosos en el ámbito político, ha marcado el desarrollo de todo el proyecto europeo desde sus inicios hasta el momento actual.

El proyecto de construcción europea se ha abordado en distintas fases sucesivas. El primer paso fue la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)¹, que suponía iniciar el proceso de integración europea en los dos sectores claves en aquel momento, el carbón y el acero, pero sobre todo cerrar los conflictos históricos entre Alemania y Francia por el control de las fuentes básicas de energía y del sector siderúrgico, afianzando la paz en el continente. Por primera vez se transfería la soberanía nacional en la producción de estos dos productos básicos a una autoridad supranacional común, por encima de los Estados participantes. En última instancia, la CECA tenía como objetivo contribuir a la expansión económica, el desarrollo del empleo y la mejora del nivel de vida de los ciudadanos de los países participantes. De hecho, más allá del establecimiento de un mercado común para el carbón y el acero, estos debían ser los objetivos que guiasen el avance en el proceso de construcción europea en fases sucesivas.

A dicho avance contribuyeron de forma significativa a lo largo del tiempo las políticas comunes en el ámbito del sector primario, en concreto las relativas a la Política Agraria Común (PAC) y a la Política Pesquera Común (PPC).

Desde un primer momento, con la decisión de Reino Unido de no participar en la constitución de la CECA, se puso de manifiesto la dificultad de algunos países para aceptar la cesión de parcelas de la soberanía nacional a una autoridad supranacional, lo que ha sido una constante en todo el proceso de construcción y origen de muchos problemas e incluso de parón en algunos momentos².

En cualquier caso, la necesidad de avanzar hacia una mayor integración progresiva en el ámbito económico, pero sin la pretensión de abarcar otros temas que implicasen pérdida de soberanía nacional o una mayor unión política, derivaron en la creación de dos nuevas instituciones: la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM).

La firma de los Tratados de Roma, en 1957, sentó las bases de la construcción europea, formada en un principio por Francia, Holanda, Bélgica, Alemania, Luxemburgo e Italia y cuyo objetivo primordial en aquel momento era la creación de un mercado común.

Esta primera fase coincidió en el tiempo con una etapa expansiva, de fuerte crecimiento de los países industrializados, con elevados ritmos de crecimiento y reducidas tasas de desempleo. En estos años, el proyecto europeo se centró principalmente en el logro de la unión aduanera, con la eliminación de los derechos de aduana entre los Estados miembros

NOTAS

- 1 El Tratado Constitutivo de la CECA se firmó en 1951 por Francia, Alemania Federal, Bélgica, Italia, Luxemburgo y Holanda.
- 2 Las opciones para un mayor avance se situaban entonces entre establecer un área de libre comercio con una federación de Estados muy suave como propugnaba Reino Unido o establecer y fortalecer instituciones comunes a costa, a veces, de la cesión de soberanía nacional, como defendía Francia. La posibilidad de ponerse de acuerdo y alcanzar el consenso debía ser, en teoría, más fácil, ya que en aquel momento tan solo estaban involucrados en el proyecto europeo los seis Estados que formaban la CECA y Reino Unido. Con el paso de los años y las sucesivas ampliaciones esta ventaja se ha reducido sustancialmente.

y el establecimiento de un arancel aduanero común frente al resto del mundo, objetivo que se logró en 1968.

Todo ello favoreció el éxito del proyecto europeo en sus primeras décadas, si bien hubo algunos momentos críticos³, que en el fondo evidenciaban opiniones contrarias sobre el proceso de toma de decisiones de las instituciones comunitarias al cuestionar el sistema de votación por mayoría. Ello derivó en el reconocimiento de la posibilidad de que cualquier Estado miembro pudiese hacer valer el derecho de veto en las decisiones comunitarias, pero ya puso de manifiesto claramente la existencia de problemas y desacuerdos en la articulación de la gobernanza comunitaria.

En este contexto, muchos otros países atraídos por el éxito del proyecto de construcción europeo iniciaron procesos de negociación para la adhesión a la misma. La primera ampliación de la CEE con la adhesión de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca coincidió con la necesidad de dar un nuevo impulso al proceso de construcción profundizando en la idea de integración e incluso planteando por primera vez la idea de avanzar hacia una unión económica y monetaria como propugnaba el Informe Werner⁴. Sin embargo, este proyecto se vio frenado ante un contexto internacional difícil, derivado por un lado, del colapso del sistema monetario internacional y, por otro, por los efectos negativos sobre la economía derivados de la crisis del petróleo.

La inestabilidad de los mercados internacionales de divisas como consecuencia de la crisis del patrón dólar-oro tenía su reflejo en el propio funcionamiento del mercado de divisas europeo y, en consecuencia, en el mercado común europeo, ante la dificultad de compatibilizar este con tipos de cambio totalmente flexibles, lo que terminó forzando a los países de la CEE a crear la llamada “Serpiente Monetaria Europea” en 1972. El objetivo era mantener la estabilidad en las cotizaciones cruzadas de las monedas de los países miembros. No obstante, pronto se constató su fracaso, dado que los desequilibrios entre las distintas economías europeas se saldaron con continuas devaluaciones y revaluaciones, así como entradas y salidas del mecanismo de estabilidad cambiaria, viéndose finalmente reducido a un área de estabilidad en torno al marco alemán.

A ello se unió una coyuntura recesiva a consecuencia de la crisis del petróleo, ante la cual los países europeos reaccionaron de forma individual sin ser capaces de dar una respuesta a nivel europeo, en lo que fue el primer ejemplo de que ante circunstancias muy adversas la respuesta comunitaria con una estrategia compartida entre los distintos Estados miembros no fue la opción inicial a seguir.

- 3 Como la continua falta de consenso en relación a los objetivos del EURATOM o la crisis de la “silla vacía”, motivada por el desacuerdo de Francia con decisiones adoptadas en materia agrícola o presupuestaria.
- 4 Ya en la década de los sesenta había surgido por primera vez la idea de crear una moneda común, aunque no estaba previsto en los tratados vigentes. Los trabajos preparatorios para avanzar en este objetivo se concretaron en el Informe Werner, en el que se señalaba la importancia de abordar nuevos objetivos de forma conjunta en el ámbito monetario, entre los que se encontraban la convertibilidad total de las monedas, el establecimiento de tipos de cambio fijos o la libertad de movimientos de capital, de forma que a lo largo de fases sucesivas se pudiese alcanzar una unión económica y monetaria que comenzaría en 1980.

Ante la continua inestabilidad y volatilidad de los tipos de cambio, en 1979 se apostó por volver a desarrollar una cooperación estable, al menos en el ámbito monetario, que derivó en la creación del Sistema Monetario Europeo (SME)⁵, que supuso un cambio importante al crear una zona de elevada estabilidad cambiaria en Europa y propiciar cierta convergencia nominal con pasos significativos hacia la libre circulación de capitales, obligando a los países a ajustar sus políticas monetarias y económicas.

En la década de los ochenta, coincidente con un nuevo ciclo económico expansivo, se produjeron nuevas ampliaciones con la incorporación de Grecia, España y Portugal y se dieron nuevos pasos significativos en el proceso de construcción europea, con la firma del Acta Única Europea en 1986, que suponía una reforma del Tratado de Roma y un nuevo estímulo para avanzar hacia la consecución del mercado interior y la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales a partir de 1993. También se ampliaron las competencias comunitarias, admitiendo además que el Consejo pudiese tomar decisiones por mayoría cualificada frente a la unanimidad como hasta entonces.

Se incluía además el reconocimiento por primera vez del principio de cohesión económica y social y la necesidad de disponer de fondos estructurales suficientes para su desarrollo. Y de nuevo, se volvió a plantear la idea de avanzar aún más en la integración en el ámbito monetario como paso previo a una integración mayor. Esta idea tomó forma con la presentación del Informe Delors⁶, aprobado en la Cumbre de Madrid de 1989, en el que se establecía un proceso en tres fases para alcanzar el objetivo de creación de una unión monetaria, planteamiento que se concretó finalmente en el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) firmado en 1992.

Este nuevo Tratado se incluyó entre los tratados fundacionales al incorporar un nuevo capítulo dedicado a la política económica y monetaria. Pero también sentaba las bases de creación de la UEM recogiendo un procedimiento y calendario para abordarlo.

Pero de nuevo ocurrieron distintas circunstancias que ralentizaron el proceso de construcción europea en su conjunto. Por un lado, el inicio de las negociaciones para la creación de la UEM coincidió con un momento de incertidumbre sobre el compromiso de Alemania en el proceso de construcción europea, inmersa en aquel momento en el proceso de reunificación después de la caída del muro de Berlín, que afectó a la propia marcha del proyecto europeo, incluyéndose finalmente una propuesta alemana de avanzar en la unión política como requisito indispensable para fortalecer el proceso de mayor profundización en la integración europea.

La Comunidad Económica Europea, surgida en los Tratados de Roma, abandonó el calificativo de “económica” y dio paso a la Unión Europea, con una connotación más

5 En el SME participaban en aquel momento las monedas de todos los Estados miembros, salvo la libra esterlina, estableciendo tipos de cambio estables, aunque ajustables, en relación con el ecu, que quedaba definida como moneda de referencia.

6 El Informe Delors fue el resultado de la solicitud que sobre esta cuestión hizo la Comisión a un grupo de expertos en política monetaria, presidido por Jacques Delors y formado por los gobernadores de los bancos centrales de los países de la Comunidad Europea. Libro Blanco *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas en el siglo XXI*, 1993.

política que no se había considerado de forma tan evidente hasta entonces. A partir de este nuevo Tratado existía cierto compromiso, al menos en la teoría, de avanzar progresivamente hacia la unión económica y monetaria pero también hacia una unión política.

Así, el Tratado de Maastricht podría haber sido el espaldarazo definitivo para el proceso de construcción europea en todos los ámbitos, dado que incorporaba objetivos de carácter económico, social y político. Sin embargo, se centró principalmente en el proceso de creación de la UEM, en su vertiente más monetaria, con el establecimiento de unos criterios económicos de convergencia nominal que deberían cumplir los países candidatos que quisieran formar parte de la misma, dejando de lado la necesidad de profundizar en la cooperación más allá de las cuestiones estrictamente económicas, sin abordar el reconocimiento y defensa del modelo social europeo, y mucho menos el avance hacia la unión política, que estaba en el trasfondo del proceso de integración desde los inicios. Todo ello, sin obviar que estaba recogido de forma explícita como un objetivo secundario el conseguir un alto nivel de empleo y de protección social y se hacía referencia a unos principios elementales de política social, que en la práctica tuvo escaso desarrollo.

Además, como consecuencia por un lado de la caída del muro de Berlín y por otro de la guerra del Golfo, entre 1992 y 1993 se vivió una nueva crisis en los mercados de divisas, con fuertes turbulencias monetarias y continuas devaluaciones de algunas monedas, reflejo de las dificultades para adoptar acuerdos a escala europea, poniendo de manifiesto una vez más los problemas de gobernanza del proyecto europeo ante ciertas perturbaciones externas. La inestabilidad se saldó con una ampliación de las bandas de fluctuación en el marco del SME e incluso la salida de algunos países del mecanismo de cambios. En 1994, se integraron además en la Unión Austria, Finlandia y Suecia.

Se esperaba un nuevo impulso al proyecto europeo con la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997, cuyo objetivo era dar respuesta a la necesidad de adaptación de las instituciones comunitarias y del proceso de decisión. En el ámbito económico, el Tratado de Ámsterdam suponía que la Unión Europea daba un paso más, al incluir de forma explícita en el proceso de construcción el modelo social europeo, en el que el apoyo y avance del proyecto económico adquiriría una dimensión social que no se podría obviar. El problema del desempleo en muchos países de la Unión daba cabida por primera vez a la inclusión de las políticas de empleo en el marco comunitario, y suponía establecer una prioridad clara a favor del empleo y un cambio significativo en la acción común europea. El objetivo de empleo quedaba definido así como objetivo central en el proyecto europeo, que desde entonces no podría ser obviado en las etapas siguientes del proceso de construcción.

Sin embargo, la práctica reciente ha puesto de manifiesto que este objetivo y todos los relacionados con los aspectos sociales pasan a un segundo plano ante el objetivo de estabilidad económica, que considerado de forma aislada puede suponer la adopción de políticas de “saneamiento” que reduzcan la acción sobre políticas en favor del empleo y del crecimiento en su conjunto.

Como corolario de este breve repaso del proceso de construcción, hasta el inicio de la UEM, que finalmente comenzó en 1999 y que es objeto de análisis en un epígrafe posterior, se podrían concluir dos apreciaciones centrales.

La primera de ellas es que la secuencia del proyecto europeo ha estado salpicada de momentos de mayor avance, coincidentes por lo general con etapas expansivas del ciclo económico y en las que no ha sido necesario afrontar grandes dificultades de origen comunitario ni externo, y en las que por tanto no se han tomado decisiones determinantes que pusieran en evidencia los problemas de la gobernanza europea. En cambio, estas carencias sí se han hecho presentes durante las etapas recesivas, influidas en muchos casos por perturbaciones exteriores, y ante las que los Estados miembros han sido incapaces de adoptar decisiones cooperativas, en muchos casos urgentes, lo que ha dilatando la eficacia de la respuesta comunitaria.

Por otro lado, parece desprenderse de la experiencia de estos años que el avance en el proceso de construcción solo ha sido claro y decidido cuando se han fijado objetivos económicos, o más bien monetarios, de carácter programático y sujetos a un calendario de consecución prefijado, mientras que cuando se ha tratado de tomar decisiones en el ámbito social y de ciudadanía europea, y aún más en el ámbito político, el avance se ha visto frenado y sujeto a una mayor discusión entre los Estados miembros ya que en muchos casos supondría la renuncia a parcelas de la soberanía nacional. Los aspectos económicos han sido predominantes en la evolución del proyecto europeo, dejando de lado las cuestiones políticas que, en realidad, están detrás de su origen y creación.

La crisis económica y financiera ha vuelto a plantear la necesidad de un nuevo avance más ambicioso en el proceso de construcción, que ahora sí exige profundizar en la integración política.

CAPÍTULO II
EL MODELO POLÍTICO Y EL SISTEMA
INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El marco político e institucional de la Unión, como se ha señalado con anterioridad, ha venido discurriendo normalmente de forma paralela a las distintas situaciones o fases por las que ha atravesado la política, la sociedad y, sobre todo, la economía europea (proceso de integración económica) desde la creación de las Comunidades, sufriendo, por ello, diversas e importantes alteraciones en función de las necesidades o carencias que se iban detectando en él sobre la base del estado o coyuntura de aquellas. Por lo general, dichas reformas han sido más profundas y amplias (incluida la modificación de los Tratados) en los periodos de crisis económica. Así, dicho marco ha requerido en unas ocasiones que se le dotara de nuevos organismos y, en otras, que se realizaran modificaciones en la organización y funcionamiento de sus entidades ya existentes para así poder hacer frente a los nuevos retos políticos, sociales y económicos que se le presentaban. Constituyen un importante hito respecto de esta última cuestión las primeras elecciones democráticas al Parlamento Europeo celebradas, por sufragio universal directo, en junio de 1979.

El actual modelo político de la Unión Europea así como su sistema institucional vigente se encuentran definidos en el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 y jurídicamente vinculante desde finales de 2009¹, momento en el que la actual crisis económica incidía ya gravemente en el continente europeo. Cabe destacar que este, conformado por el Tratado de la Unión Europea (TUE) y por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), lleva a cabo, en líneas generales, un “rescate sustantivo” de la fracasada Constitución Europea, ya que recoge un buen número de las importantes reformas y nuevos instrumentos que incluía aquella.

Por lo que respecta al modelo político de la Unión Europea, cabe señalar que esta se configura como una única organización internacional o supranacional de referencia dotada de personalidad jurídica propia que actúa conforme a un método propio. La Unión es también singular porque todos sus Estados miembros continúan siendo naciones soberanas e independientes a pesar de ceder, en ocasiones, su soberanía a las instituciones comunitarias. En este punto, hay que señalar que los principios de la relación entre la

1 Con casi un año de retraso y tras haber superado diversos obstáculos, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 fue posible gracias a las ratificaciones de Irlanda y Polonia durante el mes de octubre y a la ratificación de la República Checa en el mes de noviembre de dicho año. Además, con dicha entrada en vigor se puso fin a un considerable periodo de parálisis institucional comunitaria que se inició con el fracaso de la Constitución Europea como consecuencia de los referendos negativos celebrados en Francia y Holanda en 2005.

Unión Europea y sus Estados miembros constituyen uno de los elementos fundamentales de la explicitación política de esta.

Otro de los elementos centrales de la configuración política de la Unión Europea es el relativo a los principios democráticos de esta. Sobre la base de estos, se puede deducir la doble consideración que recibe el ciudadano en la Unión: por un lado es sujeto de derechos ante el poder público europeo y, por otro, es actor político y legitimador del poder público a escala europea.

Los principios políticos de democracia representativa y de democracia participativa son concretamente los que definen el modelo democrático de la Unión Europea. Mediante el primero, se establece que el ciudadano se encuentra directamente representado en el Parlamento Europeo al que elige con su voto e, indirectamente, en el Consejo Europeo, cuyos miembros son responsables ante los Parlamentos Nacionales o ante los ciudadanos, según el modelo político de cada Estado miembro. Por su parte, en la Comisión, el ciudadano europeo no se encuentra representado ni directa ni indirectamente. Hay que señalar que este modelo mixto o heterogéneo de representación institucional ciudadana presenta, en la práctica, grandes carencias desde el punto de vista de legitimidad democrática².

En relación con el sistema institucional de la Unión Europea, cabe destacar, en primer lugar, que el Tratado de Lisboa ha supuesto, en concreto, la reforma de la arquitectura institucional europea de mayor alcance desde la creación de las Comunidades. En este punto, es necesario subrayar que la estructura institucional comunitaria no se basa estrictamente en el principio clásico de la separación de poderes, más bien los Tratados trazan, en cierto modo, las formas de colaboración entre instituciones que representan intereses diferentes.

En el procedimiento decisorio comunitario intervienen tres instituciones principales: el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Así, este “triángulo institucional” elabora las políticas y la normativa que se aplican en la Unión Europea. El TFUE hace referencia a dos tipos de procedimientos decisorios de carácter legislativo: el ordinario y el especial. El primero constituye el procedimiento más relevante, ya que es el usual en la toma de decisiones –legislativas– comunitarias. Con este, el Tratado de Lisboa amplía los ámbitos en que se venía utilizando la antigua codecisión, otorgando así más poderes al Parlamento Europeo, que de esta forma se iguala al Consejo en el proceso legislativo (colegislador), dotándolo de más capacidad para bloquear una propuesta en el caso de no estar de acuerdo con el Consejo³. Hay que señalar que la regla de voto en el ámbito del procedimiento legislativo ordinario es la mayoría cualificada⁴.

2 Por su parte, mediante el segundo, se habilita a los ciudadanos y a las asociaciones representativas de la sociedad civil para que puedan expresarse acerca de la actuación de la Unión Europea. En este sentido, destaca la iniciativa del millón de ciudadanos.

3 Cabe señalar que la posición del Parlamento Europeo en el entramado institucional comunitario, a pesar de salir reforzada por el Tratado de Lisboa, continúa siendo débil a la vista de la actual coyuntura de crisis económica por la que atraviesa la Unión.

4 Esta ha sido redefinida en virtud del Tratado de Lisboa. Así, la mayoría cualificada se alcanza, por regla general, al reagrupar al menos el 55 por 100 de los Estados miembros que representan al menos al 65 por 100

La Comisión Europea también se vio algo reforzada por el Tratado de Lisboa al extenderse la mayoría cualificada y la codecisión a través del procedimiento legislativo ordinario, lo que le otorga más visibilidad en su papel de mediación entre el Parlamento y el Consejo y fortalece su iniciativa legislativa. En cuanto al Consejo, hay que reseñar que el Tratado de Lisboa ha extendido la mayoría cualificada a decisiones que se venían adoptando por unanimidad para así hacerlas más ágiles y reducir sus posibilidades de bloqueo. Sin embargo, quedan todavía un significativo número de decisiones sometidas a unanimidad en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la fiscalidad, la Seguridad Social de los trabajadores migrantes y la cultura, entre otros.

1. Las debilidades políticas e institucionales de la Unión Europea: sus efectos o consecuencias

El anteriormente citado marco político e institucional de la Unión Europea, a pesar de su solidez organizativa o estructural y de ser fruto de un extenso y positivo proceso de construcción europea, ha demostrado tener evidentes debilidades o imperfecciones, más notorias como consecuencia de los graves efectos de la presente crisis. Estas carencias están relacionadas sobre todo con la existencia de un modelo de gobernanza comunitario insuficiente y, por lo tanto, muy mejorable, cuyo reflejo más evidente y notorio es la complejidad y dificultad a la que se enfrentan los Estados miembros a la hora de tomar decisiones conjuntas o compartidas de relevancia.

La gravedad de la crisis ha puesto de manifiesto, entre otros extremos, el déficit democrático existente y la insuficiencia de la reforma institucional operada por el Tratado de Lisboa a la hora de tomar decisiones comunitarias ágiles y eficaces debido a la persistencia de la regla de la unanimidad en numerosos ámbitos.

Efectivamente, la incapacidad o imposibilidad de la Unión, a pesar de los importantes y numerosos esfuerzos realizados, a la hora de tomar decisiones conjuntas o cooperativas adecuadas ante la crisis financiera primero, la crisis económica después y la crisis de la deuda soberana más recientemente, refleja la existencia, dejando al margen las distintas opciones ideológicas o de política económica existentes, de numerosas deficiencias en su complejo y confuso modelo institucional y político y, por tanto, en su gobernanza, donde lo más destacable es la falta de instrumentos adecuados para gestionar de forma rápida, suficiente y efectiva o resolutive las respuestas a la crisis⁵. Consecuentemente, este hecho

de la población de la Unión. Este nuevo sistema de mayoría cualificada se aplicará a partir del 1 de noviembre de 2014 aunque hasta el 31 de marzo de 2017 todo Estado miembro podrá solicitar, en cada caso, que se tome una decisión según las reglas en vigor antes de aquella fecha.

En este contexto, es necesario señalar que el Tratado de Lisboa introduce las “cláusulas pasarela” que, entre otros extremos, permiten aplicar la votación por mayoría cualificada a actos que deben ser adoptados por unanimidad.

5 A este respecto, cabe señalar que una mayor presencia e influencia a nivel europeo de la sociedad civil organizada en el cumplimiento y seguimiento de los objetivos económicos de la Unión Europea así como en el desarrollo de una nueva gobernanza económica para la eurozona y en el diseño de las principales recomendaciones y medidas estructurales anticrisis adoptadas desde instancias comunitarias que, en un buen número de casos, han tenido reflejo en los programas nacionales de reformas que conforman anualmente los Estados miembros de la Unión, hubiera contribuido a una mejor y más eficaz respuesta comunitaria a la crisis.

pone de manifiesto que la Unión Europea carece de una arquitectura política e institucional adecuada para tomar con agilidad o rapidez y, por lo tanto, sin dificultad, decisiones acertadas y conjuntas o coordinadas sobre los asuntos comunitarios de importancia.

Esta situación, acentuada por la crisis, aconseja que, entre otros extremos, se clarifiquen y simplifiquen los procesos de toma de decisiones comunitarias y se diseñen nuevas formas de colaboración entre los Estados miembros y entre las instituciones europeas⁶, lo que, en suma, supone que se revise profundamente el actual marco político e institucional de la Unión para hacerlo así más efectivo.

Y ello, a pesar de las múltiples cumbres europeas celebradas en los últimos años que no han conseguido devolver del todo la confianza en la cuestionada arquitectura política e institucional comunitaria erigida sobre el Tratado de Lisboa. Este, que constituye el referente más reciente de dicha arquitectura comunitaria, presenta numerosas limitaciones dado que no ha incluido en su diseño instrumentos suficientes, necesarios y adecuados para afrontar los múltiples desafíos a que se enfrenta la Unión Europea en el ámbito político y, sobre todo, en el económico y financiero. Ello ha hecho necesaria la búsqueda de fórmulas alternativas a la unanimidad para la adopción de distintos acuerdos en el marco de la Unión⁷, la aprobación de hasta tres tratados internacionales o la reforma hasta dos veces de un tratado internacional de contexto europeo, e incluso se han creado e implementado nuevas instituciones a nivel europeo en el ámbito económico.

Sin embargo, aunque ha habido en los últimos tiempos numerosas y relevantes decisiones comunitarias orientadas al diseño de un nuevo marco político e institucional y de gobernanza económica, este parece haberse construido únicamente a medida que se iban sucediendo los acontecimientos. Todo ello sin profundizar en un nuevo modelo institucional basado en un mejor, más ágil y democrático proceso de toma de decisiones y en una coordinación más estrecha, intensa y eficaz de las políticas económicas comunitarias, sin dejar de lado el horizonte de una necesaria mayor cesión de soberanía por parte de los Estados miembros.

En cualquier caso, también parece constatarse incluso una cierta falta de liderazgo político, económico y social de la Unión, –deseuropeización–, sustituida por la presión de los Estados miembros y la defensa de políticas nacionales lideradas por algunos de ellos –renacionalización–. Más aún, el papel de las instituciones comunitarias en la toma de decisiones conjuntas o colectivas ha quedado, por lo general, superado por las posiciones de algunos Estados miembros, no solo porque estos hayan actuado rápidamente contra la crisis sino porque también aquellas han reaccionado habitualmente tarde para atajarla como consecuencia de la propia lentitud que caracteriza la dinámica de actuación de la

6 En este sentido, es preciso también que se delimiten y respeten correctamente las competencias ya atribuidas a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros, con una cesión de soberanía admitida y compartida por estos.

7 Como ocurrió con la aprobación del Pacto fiscal acordado en la cumbre de diciembre de 2011 y que fue posteriormente firmado en el Consejo Europeo ordinario de primavera de 2012.

Unión Europea al existir en su seno veintisiete voces que a menudo discrepan en sus posiciones. Ello ha supuesto una cierta pérdida de legitimidad de dichas instituciones e incluso también del proyecto europeo en sí mismo y una vuelta a la intergubernamentalidad decisoria en la Unión. Así, el hecho de que Alemania y Francia hayan polarizado, e incluso impuesto, durante los últimos años las decisiones más importantes de la Unión Europea, desplazando de un modo casi explícito a los mecanismos institucionales de esta en la toma de decisiones⁸, resulta especialmente preocupante en estos momentos de dificultades económicas⁹.

A ello se une el profundo deterioro en la calidad y el funcionamiento de la democracia europea (déficit democrático), que supone un riesgo para la viabilidad del proyecto europeo en sí mismo, y que ha trascendido a la ciudadanía en forma de desafección de esta hacia Europa, e incluso de crisis de identidad colectiva europea de estos, lo que puede constituir un problema social de importancia. Así, en la actualidad, los europeos han perdido, en gran medida, la confianza y el interés en la Unión y en sus instituciones¹⁰, incluso en el proyecto europeo en sí mismo, como consecuencia principalmente de los deficientes mecanismos comunitarios para la gestión de la salida de la crisis.

La desafección de los europeos hacia la Unión se encuentra claramente verificada por los resultados que han arrojado las encuestas más recientes realizadas en este ámbito a los ciudadanos europeos desde instancias comunitarias (Eurobarómetro). Las mismas muestran que la confianza de los ciudadanos europeos en las cuatro principales instituciones comunitarias ha seguido una línea descendente desde el otoño de 2009, así como que el número de ciudadanos europeos que tienen una buena imagen de la Unión ha caído igualmente, aunque de manera más pronunciada desde la primavera de 2011. Por último, estas evidencian que la percepción de que la Unión no está yendo en la dirección correcta para superar la crisis ha ido aumentando considerablemente y que solo una tercera parte de los europeos siente que su voz cuenta en la Unión Europea.

Para atajar dicho déficit democrático existente en la Unión sería preciso aproximar las instituciones europeas a los ciudadanos, es decir, procurar que sean más transparentes y accesibles a estos –con el Parlamento Europeo al frente– además de más representativas de los mismos (democráticas)¹¹. Asimismo, estas deberían ser menos lentas y rígidas y, por lo tanto, más eficaces en sus actuaciones o decisiones. En definitiva, sería necesario

8 Esta situación condujo a que las Presidencias de turno o rotatorias del Consejo de la Unión Europea durante dicho periodo se difuminaran y pasaran así desapercibidas.

9 A este respecto, cabe destacar que el triunfo de François Hollande en las últimas elecciones presidenciales francesas abre un nuevo escenario político en la Unión Europea en el que Alemania no encontrará ya un aliado tan importante para imponer al resto de los socios comunitarios una forma de abordar la crisis que la favorece a ella y a los países más prósperos de la Unión, y sume a los más débiles en una espiral de recesión y austeridad.

10 Ello, entre otros extremos, se plasma en que la ciudadanía europea no se implica plena y activamente en las cuestiones comunitarias. Así, en este sentido, cabe señalar que la participación electoral ha ido disminuyendo de forma constante desde las primeras elecciones europeas directas de 1979.

11 Los miembros de estas deberían ser elegidos directamente por los ciudadanos y además por capacidad y mérito, no en función de cuotas (entre Estados miembros) como ocurre en algunos casos.

recuperar el sentimiento “europeísta” de la ciudadanía (más aún, cuando en 2013 se celebrará el Año Europeo de los Ciudadanos), reforzando su identificación y compromiso con la Unión y con su acción política, así como con el propio proyecto europeo¹².

12 En este sentido, es necesario que los ciudadanos europeos sean plenamente conocedores de que por el mero hecho de serlo pueden decidir sobre el presente y futuro de la Unión Europea.

CAPÍTULO III
CREACIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL
DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Tal y como ha quedado reflejado en el epígrafe anterior, la idea de crear una moneda única en el seno de la Unión Europea es casi tan antigua como el propio proyecto de construcción comunitario. La puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria representa el colofón a esta idea y un gran paso adelante en el esfuerzo de integración monetaria y convergencia económica que se había venido realizando desde mucho antes de su entrada en funcionamiento.

A lo largo de las décadas de conformación europea fueron numerosas las voluntades e iniciativas que abogaron por un proyecto similar al que emergió con la adopción de la moneda única en 1999. Sin embargo, la UEM, tal y como hoy está establecida, tiene sus fundamentos más sólidos en el marco legal que resultó del Tratado de Maastricht en 1992, y al cual sirvieron de base gran parte de las propuestas contenidas en el conocido Informe Delors¹ que había sido publicado unos años antes, en 1989.

Maastricht recogía la configuración de una unión monetaria mediante el denominado enfoque “gradualista”, es decir, a través de un proceso por etapas, a lo largo del cual se fuese avanzando hacia una mayor convergencia entre los distintos países participantes y que habría de finalizar con la implantación de la citada unión monetaria. Igualmente, también se incorporaba la idea de que no todos los Estados miembros tenían que ser parte inicial de aquel proyecto, sino que su incorporación podría producirse en momentos distintos, en función de la particularidad de sus circunstancias. Así pues, sobre estas bases y a diferencia de intentos anteriores, el proyecto se puso en marcha, con un calendario de partida que concebía la instauración de la actual Unión Económica y Monetaria por la vía de tres fases consecutivas y claramente diferenciadas. Como ya se ha dicho, el 1 de enero de 1999 marcó el inicio de la tercera y última de estas fases, fecha en la cual tuvo lugar la creación efectiva de la Unión Monetaria².

1 Libro Blanco *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas en el siglo XXI* (Informe Delors).

2 Una fase que vendría marcada por la materialización de tres decisiones acordadas años atrás: la fijación de los tipos de cambio de las monedas de aquellos países que en un principio constituyeron la UEM, junto con la consiguiente implantación de la moneda común (el euro); la entrada en funcionamiento del Banco Central Europeo (BCE), que pasó a asumir sus funciones como autoridad monetaria única en el seno de la zona euro; y derivado de ello, la cesión de su soberanía en materia de política monetaria de todos los países participantes en esta tercera fase. Por el contrario, la política fiscal y económica continuó siendo competencia nacional, con pequeños avances, única y exclusivamente, en lo que a su coordinación se refiere y en lo que respecta al control de las finanzas públicas, instrumentalizado esto último en la vigencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

Desde entonces el recorrido de la UEM se puede dividir en dos periodos diferenciados: el primero, los que fueron años iniciales de bonanza económica, desde 1999 hasta 2007, caracterizados por la convergencia en crecimiento y en tasas de inflación entre los países que compartían la moneda única; el segundo, el tramo que media entre el inicio de la crisis financiera internacional en 2007 y el momento presente, marcado por la interrupción del citado proceso de convergencia y la afloración de graves problemas en las economías de la zona euro, sobre todo en los ámbitos de los sistemas financieros, las deudas soberanas, las finanzas públicas y el endeudamiento privado.

Si bien es cierto que la UEM en sus diez primeros años obtuvo un gran éxito, también lo es que tal proyecto no estaba, ni mucho menos, culminado, sino que, por el contrario, se apoyaba en unas bases poco sólidas. Asimismo, el mantenimiento en el tiempo de esta circunstancia explica que, a día de hoy, continúe adoleciendo de serias debilidades, fragilidades y carencias, cuya falta de resolución está siendo un fácil argumento para quienes han venido cuestionando su viabilidad futura.

En este contexto, la prolongada y excepcional situación a que ha dado lugar la crisis, financiera primero, económica más tarde, y de deuda soberana en la actualidad, ha alimentado la idea de que la ruptura de la eurozona es una alternativa factible de cara a solucionar los problemas actuales de las economías europeas. Como consecuencia de ello, por primera vez desde su puesta en marcha, la Unión Monetaria ve peligrar el gran supuesto implícito con el que partía: la irreversibilidad del proceso que fue emprendido con la implantación de la moneda única.

1. Beneficios y costes teóricos de una unión monetaria

En un periodo en el cual la severidad y la dureza de los acontecimientos están sacando a la luz las carencias y deficiencias con las que la UEM fue concebida, conviene recapitular los beneficios y costes de índole económica que fueron sopesados para decidir sobre la conveniencia o no de adentrarse en la última fase de su construcción.

Empezando por los beneficios, fueron numerosas las voces que catalogaron a la Unión Monetaria como un complemento apropiado y conveniente para el avance del Mercado Único, algunos incluso llegaron a considerarla como un paso imprescindible para alcanzar su desarrollo pleno³. Sea como fuere, el incremento que la UEM ocasiona en los beneficios potenciales que el mercado interior europeo ofrece nunca ha dado lugar a controversia alguna.

3 Los expertos en este ámbito se dividen entre quienes entienden que la Unión Monetaria es un paso más en la culminación del Mercado Único Europeo y que, por tanto, para que el segundo pueda desarrollarse en toda su plenitud necesita del primero; y entre quienes consideran que el funcionamiento del Mercado Interior en la UE es perfectamente factible sin la materialización de la Unión Monetaria, de tal modo que una hipotética desfragmentación de la eurozona no tendría por qué acarrear consecuencias negativas significativas sobre el comercio intracomunitario.

RECUADRO 1. BENEFICIOS TEÓRICOS DE LA UEM PARA SUS MIEMBROS⁴

- Eliminación de los costes de transacción derivados del cambio de moneda cuando se efectúan operaciones intracomunitarias⁵.
- Reducción del grado de incertidumbre asociado a la volatilidad de los tipos de cambio y consecuencia de ello, positivo efecto sobre los flujos de comercio e inversión entre países.
- Mejora de la asignación de recursos dentro de la zona euro. Partiendo de que una disminución en la variabilidad de los tipos de cambio ocasiona un descenso de la prima de riesgo que incorporan los tipos de interés reales, es de esperar un aumento de las inversiones en proyectos cuya ejecución no sería factible con costes de financiación superiores. Asimismo, la mayor eficiencia en la utilización de recursos habría de llevar a un ascenso de la productividad y por ende, a un mayor crecimiento a medio/largo plazo, con mejoras en la producción y el empleo.
- Mayor transparencia de precios. El establecimiento de precios en una sola moneda dificulta su fijación discriminatoria y, por extensión, fomenta el incremento de la competencia. Al mismo tiempo, dicho incremento de la competencia facilita un uso más eficiente de los recursos, estimulando el comercio interior y favoreciendo la producción y la creación de empleo.
- Refuerzo de la credibilidad antiinflacionista del BCE. La mayor transparencia de precios ayuda al Eurosistema en el control de la inflación; se avanza así hacia una mayor estabilidad de precios, la cual puede incidir en tipos de interés más bajos a los que financiarse.
- Disciplina y credibilidad de la política monetaria, consecuencia de la reputación que reporta la fijación del tipo de cambio respecto a monedas cuyas autoridades monetarias gozan de un gran prestigio y rigor, como el marco alemán o el franco francés.
- Aumento del protagonismo y de la presencia de la moneda única en el Sistema Monetario Internacional, convirtiéndose en moneda internacional de reserva a la par del dólar y del yen.
- Estabilidad en las finanzas públicas. La consecución de los criterios de convergencia nominal dispuestos en el Tratado de Maastricht y, sobre todo, el seguimiento a posteriori de su cumplimiento (en especial en materia de déficit y de deuda pública a través del PEC), deberían contribuir a que los Estados miembros cuenten con unas finanzas públicas saneadas⁶.

No obstante, al margen de las virtudes y utilidades enunciadas, se ha de contar también con la asunción de ciertos costes inherentes al establecimiento de la moneda común.

- 4 La tercera fase de construcción de la UEM quedó configurada inicialmente por todos los Estados miembros que en aquella fecha (1 de enero de 1999) formaban la UE-15, con la salvedad de tres países: Reino Unido, Dinamarca y Grecia. Los dos primeros decidieron ejercer la conocida como cláusula de exención (protocolo *opt-out*) prevista en el Tratado de Maastricht (1992), mediante la cual quedaron liberados de entrar en esta última fase y, por consiguiente, de adoptar la moneda única. En cambio, Grecia se mantuvo fuera en un primer momento por no lograr cumplir en las fechas previstas los criterios de convergencia nominal dispuestos también en Maastricht, si bien este país conseguiría incorporarse poco tiempo después, en 2001, antes de que el euro entrara en circulación (1 de enero de 2002).
- 5 En 1990 la Comisión Europea estimó que el ahorro en costes de transacción como consecuencia de la implantación de una moneda única en el territorio de la Unión Europea podría llegar a situarse entre el 0,3 y el 0,5 por 100 del PIB comunitario.
- 6 A la postre se evidenció que no ha sucedido así. A este respecto, durante estos años, dos importantes sucesos han dejado en entredicho la estabilidad de las finanzas públicas, así como la capacidad de la autoridad comunitaria para hacer que los gobiernos europeos se ajusten a su mandato en esta materia. El primero de ellos, la flexibilización del PEC en 2005, tras la decisión de paralizar los expedientes abiertos a Alemania y Francia por déficit excesivo y la voluntad de tener en cuenta las diferentes situaciones económicas de los Estados miembros de la Unión Europea; el segundo, y más notorio si cabe, los efectos derivados tanto de la crisis internacional, como de las políticas que en su primera fase fueron adoptadas para combatirla, los cuales situaron las cifras de déficit y de deuda pública dentro de la eurozona en niveles muy por encima de los límites fijados en el ya reformado PEC.

RECUADRO 2. PRINCIPALES COSTES DE LA UEM PARA SUS MIEMBROS

El primero y más importante, los países participantes en la eurozona quedaban obligados a la renuncia del control sobre sus políticas monetarias. Derivado de ello, desde entonces, los Estados miembros de la nueva área monetaria no tienen la posibilidad de utilizar la alteración del tipo de cambio como herramienta con la que combatir posibles crisis económicas temporales, y tampoco de modificar de manera autónoma sus tipos de interés nacionales⁷.

En segundo lugar, la necesidad de limitar el uso de políticas fiscales expansivas dado que, a partir de la integración en el euro, estas ya no podían ser financiadas con políticas monetarias nacionales del mismo signo.

Tercero y último, la pérdida del señoríaje (o impuesto inflacionista), concebido como un ingreso que generan los gobiernos por medio de la emisión de dinero; si bien, estudios de la Comisión Europea (1990) estimaron que la importancia económica de esta fuente de ingresos era prácticamente irrelevante⁸.

2. La UEM y sus debilidades puestas de manifiesto por la crisis

La constitución de la UEM se basó en la idea de que los beneficios netos que habría de reportar a sus Estados miembros eran mayores que aquellos que obtendrían de mantener sus respectivas monedas nacionales. La justificación a esta última declaración emana de la teoría de las Áreas Monetarias Óptimas (AMO) desarrollada por Robert Mundell (1961)⁹, la cual ha tenido siempre un protagonismo destacado en el debate acontecido en torno a la UEM. Según esta teoría, cuando se dan las condiciones de una AMO, la decisión política de realizar un área monetaria es una consecuencia lógica para todos sus integrantes, dado que los costes derivados de su conformación resultan minimizados, al tiempo que se alcanza un mayor aprovechamiento de sus beneficios asociados.

Desde esta perspectiva, la primera pregunta que cabría hacerse es si la UEM obedecía verdaderamente en sus orígenes a un Área Monetaria Óptima, es decir, si cumplía o

*La UEM, un área monetaria
“no óptima”*

no las condiciones de partida anteriormente señaladas. Asimismo, en el supuesto de que la respuesta obtenida fuese negativa, es decir, que no se estuviera ante un AMO, resultaría

oportuno plantearse si el proyecto de moneda única, además de las estrictamente económicas, tuvo detrás otras razones de calado y de naturaleza distinta.

Para poder concluir si la UEM era o no un AMO conviene definir previamente este concepto con claridad. Concretamente por AMO se entiende una zona territorial con total rigidez del tipo de cambio en su interior (máxima expresión: moneda única) y plena flexibilidad frente a terceros, donde se dan los requisitos económicos adecuados para que

7 Una pérdida de soberanía monetaria y cambiaría cuyo impacto negativo es menor si, por un lado, existe una aversión semejante a la inflación entre las economías que comparten la misma moneda; por otro, se da una convergencia real entre tales economías, lo que requiere a su vez de la existencia de ciclos económicos sincronizados y de una respuesta lo más similar posible ante eventuales *shocks* externos.

8 A principios de los noventa la mayoría de los países que conformaban la UE-15 ingresaban por este concepto cantidades equivalentes al 0,5 por 100 del PNB. Solo en los casos de Portugal, Grecia, Italia y España, se alcanzaban cifras que superaban el 1,0 por 100 de su PNB.

9 R. Mundell (1961), “The theory of optimum currency areas”, en *American Economic Review*, núm. 51.

su implantación resulte procedente de modo que, el uso de una moneda común no conlleve una pérdida de bienestar en ninguna de sus regiones.

RECUADRO 3. REQUISITOS A CUMPLIR POR UN ÁREA MONETARIA ÓPTIMA

- Elevado grado de apertura comercial.
- Elevado grado de integración financiera y libre circulación de capitales.
- Estructuras económicas nacionales diversificadas.
- Flexibilidad en el ajuste de salarios y movilidad de los recursos productivos, en especial de mano de obra y de capital.
- Elevado grado de convergencia real entre las economías del área, con ciclos económicos simétricos (tanto en épocas de crecimiento como de recesión) y *shocks* externos similares.
- Comportamiento similar de la inflación entre sus Estados miembros.
- Coordinación de la política económica.
- Capacidad de actuación compensatoria del sector público central, que permita que los Estados en crecimiento aumenten sus ingresos fiscales y que trasladen parte de los mismos a los países en recesión vía transferencias fiscales.

En la medida en que estos requisitos se suceden, la renuncia al control del tipo de cambio resulta menos costosa para las economías de la zona monetaria.

Paralelamente, de los criterios anteriores se derivan los que serían, dentro de un AMO, los mecanismos de ajuste básicos para paliar la sucesión de perturbaciones asimétricas¹⁰ como las que plantea la actual situación de crisis financiera y económica.

De esta manera, y según lo dispuesto por el marco teórico sobre áreas monetarias óptimas que se toma como referencia, dada la restricción fundamental que implica una unión monetaria para combatir los desequilibrios generados por un eventual *shock*, esto es, el no poder recurrir a políticas monetarias diferenciadas o de variación en los tipos de cambio, tres serían las alternativas (complementarias, que no excluyentes) para contrarrestar su posible aparición, que según Mundell, consisten en:

- La movilidad efectiva de factores productivos: capital y trabajo. En relación con el primero, a pesar de la liberalización de los movimientos de capital en el seno de la UE desde el 1 de julio de 1990¹¹, esta movilidad sigue sin producirse con total plenitud, evidenciándose reticencias de los agentes privados en el traslado de su capital fuera de las fronteras nacionales. En lo que respecta a la movilidad de la población activa entre los diferentes Estados miembros, su total desarrollo haría factible una reducción

10 Concretamente, las perturbaciones asimétricas se identifican con sucesos imprevistos que ocasionan un determinando impacto negativo sobre las variables económicas de una zona o con mayor intensidad sobre una zona frente a otras.

11 No obstante, los Estados miembros podrían implantar ciertas restricciones a los movimientos de capital en el interior de la Unión, mediante la adopción de “medidas de supervisión de entidades financieras o establecimiento de procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística u otras medidas por razones de orden público o de seguridad pública” (artículo 58.1.b del TCE).

sustancial de los niveles de desempleo dentro de la UEM. No obstante, y pese a los diversos esfuerzos que en este ámbito se han realizado a nivel comunitario, siguen detectándose múltiples barreras a la libre circulación de trabajadores que, junto a las diferencias culturales e idiomáticas, impiden alcanzar el pleno desarrollo de un mercado laboral integrado y único.

- Un alto grado de integración fiscal. A través de ella se perseguiría la transferencia de recursos desde las regiones con un crecimiento superior hacia aquellas que hubiesen experimentado con mayor intensidad los efectos negativos de una perturbación asimétrica. Para el caso de la UEM esta vía podría ir desde un acuerdo de mutua ayuda fiscal vía transferencias, en su versión más laxa, hasta un presupuesto común y suficiente con una tesorería centralizada, dentro del enfoque más próximo a la noción de federalismo fiscal. Sin embargo, las actuales dificultades para llegar a acuerdos entre los Estados miembros y la incapacidad para encontrar soluciones a los problemas de deuda soberana revelan las reticencias de aplicar este mecanismo en el interior de la zona euro.
- La flexibilidad en el ajuste de precios y salarios, que según la teoría de Mundell sería la única vía para aumentar la competitividad de un país cuando el tipo de cambio nominal está fijado de manera irrevocable. Este planteamiento supone obviar la noción de competitividad estructural de las economías y la existencia de otros factores relevantes para la productividad y la eficiencia económica.

A la vista de los criterios y alternativas de ajuste que contempla la teoría económica iniciada por Robert Mundell y conocida la realidad existente en el seno de la UEM, se puede concluir que esta no ha sido ni es un Área Monetaria Óptima. En efecto, el supuesto de partida para su creación tenía como eje central la configuración de un AMO en Europa, pero desde el principio no se cumplieron los fundamentos básicos para que esto fuera posible. Diversos estudios empíricos han corroborado esta afirmación, constatándose la falta de mecanismos de ajuste intrazona con los que conseguir paliar la aparición de los citados *shocks* asimétricos que a día de hoy siguen produciéndose y que son el resultado de las divergencias estructurales vigentes entre las economías de los Estados miembros.

En este contexto, la crisis actual ha puesto de relieve una realidad adormecida durante la época de expansión económica previa: las deficiencias de diseño de la UEM y la persistencia de multitud de diferencias o asimetrías entre los países que la configuran.

En efecto, el diseño de la arquitectura institucional y de funcionamiento de una UEM como Unión Monetaria pero no como unión económica y menos aún como unión política

Deficiencias de diseño en la UEM

se ha revelado durante la crisis como una de sus principales debilidades. De hecho, en un principio solo se establecieron condiciones de acceso en términos de criterios de convergen-

cia nominal de las economías, pero no de viabilidad de la propia unión. Se había dejado de

lado la posibilidad de abordar un diseño institucional ambicioso, suficiente y eficaz que abarcara los instrumentos de funcionamiento y resolución de problemáticas, más allá de la creación del BCE o la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Así, el diseño institucional de la UEM se apoyaba, por un lado, en una política monetaria única y común, cuyas competencias se atribuían al Banco Central Europeo, de corte federal y a semejanza del Banco Central Alemán, como banco central independiente, tanto de las instituciones comunitarias como de los Estados miembros, y que tenía como eje central de la política monetaria el objetivo de la estabilidad de precios; y por otro lado, en una política fiscal, competencia de los Estados miembros pero supeditada al Consejo y al cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) con el objetivo de garantizar un control estricto de las finanzas públicas, que luego se flexibilizó en 2004 ante el incumplimiento de algunos Estados miembros, como Alemania y Francia, pero que en el fondo reflejaba el escaso interés de los Estados miembros en avanzar hacia una mayor integración fiscal. De hecho, la falta de un presupuesto comunitario de suficiente dimensión, capaz de ofrecer una respuesta adecuada y suficiente en el caso de *shocks* asimétricos, y que permitiese la mutualización de los riesgos fiscales y financieros entre los Estados miembros es uno de los principales fallos en el proceso de construcción de la Unión Monetaria. Del mismo modo que no existían instituciones capaces de garantizar un grado de coordinación de políticas económicas y de gobernación de la Unión Monetaria suficientes.

Pero con el objetivo de avanzar en el proceso, los problemas que podrían surgir a raíz de estas carencias se minimizaron, dejando la búsqueda de soluciones para el momento en el que la Unión Monetaria ya estuviese en marcha.

Como ya se ha manifestado, la UEM no se justifica en términos exclusivamente económicos, sino que obedece a un proyecto de mayor envergadura y alcance, a un proyecto político. De este modo, si bien la zona monetaria nacía con una serie de carencias y debilidades que en un principio podían no aconsejar su puesta en marcha, estas quedaron supeditadas a la voluntad europeísta de contar con una moneda común que permitiese avanzar hacia niveles mayores de unión política.

En coherencia con lo expuesto, no se perseguía que su diseño inicial fuera definitivo, al contrario, se esperaba que la propia dinámica de los acontecimientos lo llevaran a avanzar paulatinamente desde la Unión Monetaria hacia una mayor integración económica y fiscal. Así, el proyecto de la moneda única se trataba de un primer paso en el camino hacia una mayor corresponsabilidad fiscal y de otras políticas que habrían de alcanzarse con posterioridad. Sin embargo, y pese a las intenciones de partida, los sucesos vividos durante la crisis de la deuda soberana han puesto en evidencia cómo aquel impulso integrador europeo que se presagiaba al comienzo no se ha mantenido a la altura de las expectativas que se forjaron sobre el mismo.

Desde esta misma noción evolutiva, se pensaba que el propio proceso de desarrollo de la Unión Monetaria conduciría a la convergencia real de las diferentes economías

integrantes de esta área; es más, se apostaba porque la convergencia nominal que había sido fijada en el Tratado de Maastricht mediante los requisitos de partida a cumplir por los Estados participantes permitiría lograr las condiciones que acabarían por derivar en la citada convergencia real en el largo plazo.

Sobre esta base, la idea predominante era que la Unión Monetaria fomentase cierta sincronización entre las diversas economías nacionales, de tal manera que las diferencias internas dentro de la Eurozona fuesen absorbidas, propiciándose con ello la corrección de los desequilibrios previos que pudieran existir. No obstante, como ya ha sido comentado, tal efecto desencadenante no ha tenido lugar sino que, por el contrario, se han incrementado aún más algunas divergencias entre países, especialmente en lo que a competitividad y endeudamiento, tanto público como privado, se refiere.

Sea como fuere, precisamente la expectativa de convergencia real entre las economías integrantes de la zona euro fue el principal detonante en la rápida y práctica eliminación de los diferenciales de tipos de interés en la UEM durante los años previos a la llegada de la crisis internacional. Una evidencia de que, durante la fase de crecimiento económico, el mercado de deuda solo cotizaba en clave monetaria y de cómo este no ejerció la función que en un principio se le tenía encomendada como mecanismo corrector de las disparidades entre las economías de los distintos Estados miembros. En consecuencia, dicho mercado de deuda no resultó ser un indicador adecuado de la evolución de las diferentes economías del área; de hecho, más bien fue un mal indicador ya que, ante su falta de discriminación, los países con desequilibrios carecieron de incentivos suficientes para corregirlos.

Además, la implementación de una política monetaria única en un área con países tan heterogéneos y en ausencia de una política fiscal común, ni tan siquiera coordinada con suficiencia, ha acabado por conducir a dispares ritmos de crecimiento y a la generación y aumento de notables desequilibrios fiscales, competitivos y por cuenta corriente entre sus Estados miembros.

Diferencias no corregidas, es más, en algunos casos incluso ampliadas, hasta el punto de que las economías europeas siguen siendo demasiado dispares en aspectos tan importantes como: renta per cápita, desarrollo de infraestructuras, nivel de productividad, grado de capitalización y desarrollo tecnológico, regulaciones laborales, tasas de paro, sistemas tributarios, mercados financieros, prestaciones sociales y sistemas de pensiones, o prestaciones de servicios públicos.

En este contexto son ahora evidentes los problemas de impacto asimétrico que una crisis económica y financiera como la actual podría acarrear. La crisis de la deuda soberana en la zona euro ha puesto en evidencia las consecuencias de una Unión Monetaria incompleta que, como se ha manifestado, quedó configurada tras su creación como una Unión Monetaria “no óptima”. Ello suponía que la Unión Europea podría verse abocada a dificultades en el caso de perturbaciones inesperadas que afectasen diferencialmente a

Asimetrías entre los Estados miembros

tan heterogéneos y en ausencia de una política fiscal común, ni tan siquiera coordinada con suficiencia, ha acabado por conducir a dispares ritmos de crecimiento y a la generación y

los distintos Estados miembros, al carecer de instrumentos adecuados para amortiguar dichos efectos asimétricos.

En efecto, como se ha manifestado anteriormente, desde 1999 hasta 2007 la UEM funcionó correctamente: los precios se mantuvieron estables, se crearon millones de puestos de trabajo nuevos, la eurozona mantenía una balanza por cuenta corriente ligeramente superavitaria, y la deuda pública en porcentaje del PIB se mantenía en límites aceptables, al igual que el déficit de las Administraciones públicas. Sin embargo, la acumulación progresiva de desequilibrios en los ámbitos nacionales, agudizados desde el inicio de la crisis en 2007, llevó a la Unión Europea a una profunda desaceleración que se convirtió en 2009 en una grave recesión con una caída del PIB de la Eurozona del 4,1 por 100. Desde entonces se ha producido una sustancial divergencia entre los resultados de unas u otras economías europeas, en función de sus distintas necesidades de ajuste estructural, costes de financiación y sostenibilidad de las finanzas públicas.

No obstante, se esperaba que la Unión Monetaria hubiese producido una cierta sincronización entre las distintas economías que tendría su reflejo en la evolución de los mercados financieros, de forma que las divergencias internas dentro del área se absorbieran corrigiendo los desequilibrios que pudiese haber. Sin embargo, durante la fase expansiva del ciclo, este mecanismo discriminador de la deuda soberana en función del riesgo no funcionó en la eurozona. De hecho, los rendimientos de la deuda pública de los distintos Estados miembros desde el inicio de la UEM y hasta la crisis se situaron en niveles muy próximos, a pesar de la fuerte acumulación de desequilibrios en la etapa expansiva, y ello a pesar incluso de que muchas de estas diferencias se han acentuado, especialmente en términos de competitividad y de endeudamiento, público y privado, en muchos países.

Se ha echado en falta una mayor coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y una mayor y mejor gobernanza. Las respuestas ante la crisis se han caracterizado, en buena medida, por un clima de desconcierto y, en muchas ocasiones, por falta de coordinación entre las partes implicadas. Tanto la Unión Europea como los Estados miembros adoptaron medidas anticrisis calificables de unilaterales o poco consensuadas, lo que ha llevado a que algunas medidas adoptadas por unos países afectasen negativamente a otros.

También hay que considerar los efectos desestabilizadores que han tenido las decisiones de política económica a lo largo de estos años que, alejadas de intereses globales, se han visto supeditadas generalmente a la situación particular de la economía alemana, lo que ha dificultado la adopción de una política europea común de refuerzo del euro y de apoyo a las economías que atraviesan por mayores dificultades por la no resuelta crisis de la deuda soberana.

En concreto, en el ámbito de la política monetaria adoptada por el BCE, surgen dudas sobre la adecuación de muchas de las decisiones adoptadas, ya que para unos países han podido ser beneficiosas mientras que para otros han resultado enormemente contraproducentes

con relación a su situación coyuntural en ciertos momentos del ciclo. Respecto a la política fiscal de cada país, en general, han resultado más o menos expansivas en función de las preferencias nacionales. Por otro lado, el marco de coordinación del resto de las políticas económicas a nivel europeo tampoco evitó que se desarrollasen durante varios años políticas que acentuaban estos desequilibrios y divergencias macroeconómicas entre los distintos Estados miembros. La zona euro se caracterizó en esta etapa expansiva por una marcada asimetría entre las economías centrales que tenían dificultades para crecer y las de la llamada periferia europea que experimentaban un gran dinamismo. De hecho, hasta el año 2009 inclusive, la economía española registró un mayor crecimiento o un menor decrecimiento que la economía alemana.

Alemania y otros Estados miembros de la Unión Europea como Austria, Finlandia y Holanda tenían un modelo de crecimiento basado en un bajo nivel de demanda interna compensado por unas fuertes exportaciones, sobre todo dirigidas al resto de la Unión Europea, mientras que España y otros Estados miembros como Italia y Portugal aprovechando el largo periodo de bajos tipos de interés reales, siguieron un patrón de crecimiento fuertemente anclado en la expansión de la demanda interna, lo que ha llevado año tras año a la acumulación de fuertes déficit por cuenta corriente.

Esta dispar evolución de las economías de los Estados miembros apoyada en diferentes modelos de crecimiento ha hecho evidente el poder desestabilizador de los desequilibrios comerciales globales que están también en el origen de los problemas a los que se enfrenta actualmente el proceso de construcción europea, con distintos intereses de los países europeos excedentarios y deficitarios.

En efecto, si bien la eurozona en su conjunto ha mantenido una posición exterior ligeramente superavitaria o próxima al equilibrio, el aumento de los desequilibrios por cuenta corriente en los distintos Estados miembros ha sido constante a lo largo de la década, siendo una de sus debilidades más acusadas. Elevados déficit pero también altos superávit, con impacto sobre la balanza por cuenta corriente y de capital, y en definitiva sobre la necesidad o capacidad de financiación de la economía, y que son reflejo de estructuras comerciales y productivas diversas en el seno de la Unión Europea.

Aquí subyace la idea de la competitividad-precio como una de las causas del origen de la crisis, que se pretende incrementar mediante reformas estructurales. Sin embargo, por ahora, dichas reformas han ido solo encaminadas a intentar reducir los precios relativos en los países necesitados de ajustes para restablecer la competitividad, dado que no se han contemplado de forma simétrica medidas para reducir los elevados superávit de algunas economías. Y ello a pesar del común reconocimiento en el marco de las últimas cumbres del G-20 de que los países con excedentes importantes en su balanza por cuenta corriente y aquellos cuya demanda privada sea relativamente débil deben desempeñar un papel destacado en el reequilibrio y el mantenimiento de la demanda mundial.

Así, se ha ido imponiendo la necesidad de reducir las deficiencias de competitividad frente al exterior en los países deficitarios exigiendo progresos en términos de precios

relativos, lo que supone poner un énfasis excesivo en la mejora de la competitividad-precio. Sin embargo, los factores en los que tradicionalmente se ha basado la competitividad han perdido relevancia como fuente de ventaja comparativa, con lo que la competitividad-precio ya no es suficiente para explicar estas ventajas, debiéndose incidir también en la competitividad estructural de la economía y por tanto en todos los factores determinantes de la productividad y la eficiencia económica, potenciando la inversión en capital físico, humano, social, organizativo y tecnológico.

En este terreno, se aprecia además una falta de coherencia entre las actuales propuestas de gobernanza económica, centradas en el ajuste fiscal y salarial y presentadas como en sí mismas deseables, con la estrategia macroestructural Europa 2020, cuyo objetivo es potenciar un modelo de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

3. Decisiones recientes en el marco de la UEM

La crisis financiera iniciada en el verano de 2007 en Estados Unidos ha supuesto un enorme reto para la Unión Europea, que lleva cinco años ya intentando abordar soluciones a los problemas surgidos como consecuencia de la profunda crisis económica que provocó en Europa la crisis financiera, y que ha derivado también en una crisis de deuda soberana, llegando a cuestionar la viabilidad futura de la zona euro, y de la propia Unión Europea como proyecto político.

A lo largo de todo este tiempo, las instituciones comunitarias y los Estados miembros han tratado de buscar soluciones a los distintos problemas planteados en un contexto de aparente hiperactividad. Prueba de ello ha sido la celebración de más de 40 reuniones de alto nivel, bien del Consejo Europeo propiamente dicho, tanto ordinarias como extraordinarias o bien reuniones informales de Jefes de Estado o Gobierno o incluso en el último año, reuniones paralelas de los países de la eurozona. También la creación de nuevas instituciones y mecanismos a nivel europeo como parte de las respuestas a la crisis o incluso la aprobación o reforma de tratados internacionales necesarios para la puesta en marcha de algunas medidas.

Sin embargo, los resultados de estas iniciativas han tenido poco recorrido, y han resultado insuficientes para revertir la crisis y garantizar la sostenibilidad de la zona euro. Ello principalmente por la ya señalada debilidad institucional de la Unión Europea, incapaz de sentar una guía de actuación única, basada en la cooperación y coordinación entre los veintisiete Estados miembros, que muchas veces han tenido posiciones de partida diferentes y en algunos casos inflexibles, dominando incluso las respuestas acordadas. Pero también porque conforme a los tratados vigentes, la Unión Europea no ha contado con instrumentos adecuados para poder gestionar de forma eficaz una respuesta comunitaria encaminada a afrontar la crisis y liderar la recuperación económica y del empleo.

Además, en muchos casos, los acuerdos se han limitado a grandes declaraciones de principios sin desarrollos paralelos, e incluso se han terminado diluyendo ante la virulencia de los acontecimientos y la necesidad de tomar decisiones que exigían cada vez

grados de compromiso mayores y cierta disfuncionalidad con decisiones y medidas tomadas anteriormente. Parecía incluso que en muchas ocasiones faltaba voluntad política para aplicar algunas de las decisiones acordadas. Además, la lenta dinámica comunitaria en la toma de decisiones y plasmación normativa de las mismas tampoco ha favorecido que los acuerdos alcanzados pudiesen aplicarse en un breve periodo de tiempo, a lo que se une que muchas de las medidas han sido tomadas con retraso y no han sido enfocadas correctamente, acentuando la sensación de incapacidad de la Unión para dar una respuesta capaz de generar confianza. Todo ello ha llevado a adoptar numerosos acuerdos que no han tenido materialización posteriormente en la práctica.

De ahí que a pesar de la gran profusión de medidas desplegadas en estos años, la respuesta comunitaria se puede calificar de titubeante, tardía, incierta en ocasiones y condicionada por los resultados de los procesos electorales de algunos Estados miembros, por lo que no ha sido suficiente y adecuada para afrontar las consecuencias más negativas de la crisis y salir de ella más reforzados.

Desde el inicio de la crisis en 2008 hasta mayo de 2010 los esfuerzos de la Unión Europea en materia de estabilización económica se centraron en afrontar los efectos de la crisis financiera sobre la economía real de forma coordinada, tratando de evitar que la respuesta a la crisis por parte de los Estados miembros supusiese un incremento del proteccionismo, que distorsionaría la competencia y agravaría la situación general. En aquel momento, la falta de visión de las instancias comunitarias sobre la gravedad y consecuencias de la crisis, a pesar de la rapidez con que sus consecuencias se habían trasladado a la economía real, derivó en una respuesta limitada al saneamiento del sector financiero y al impulso de una política coordinada de expansión de la demanda, tanto fiscal como monetaria, en un contexto de máxima restricción crediticia y de parón del consumo y la inversión privada. Por esta vía, el saneamiento del sector financiero provocó el trasvase de un problema de exceso de deuda privada a un problema de deuda pública.

Con este objetivo, la Unión Europea planteó ya a finales de 2008 un plan conjunto entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias que se materializó en el Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE). El PERE suponía una respuesta macroeconómica anticíclica a la crisis mediante un ambicioso conjunto de acciones y principios de acción comunes destinadas a apoyar la economía real y cuyo final era el evitar una profunda recesión. El PERE como plan de respuesta inicial resultó una buena iniciativa en la teoría, si bien en la práctica se caracterizó por un clima de desconcierto y falta de coordinación y coherencia entre las partes implicadas.

En marzo de 2009, la Comisión presentó un amplio conjunto de medidas con el objetivo de dar una respuesta a la crisis y de contribuir a la recuperación global de la economía europea.

Por un lado, estas medidas se centraron en restablecer y mantener un sistema financiero estable y fiable, restaurando la confianza y el crédito, para lo cual se proponía una reforma del sistema financiero y el refuerzo del sistema de supervisión y regulación a

nivel europeo. En este sentido, se tomaron decisiones importantes relacionadas con el sistema financiero, que estaba en el epicentro de la crisis. Entre ellas, la puesta en marcha de un nuevo marco de regulación y supervisión financiera y la creación de dos nuevas instituciones, en funcionamiento desde 2011: la Junta Europea de Riesgos Sistémicos y el Sistema Europeo de Supervisores Financieros, con competencias para armonizar estándares y promover la aplicación de la legislación europea, así como para dirimir las disputas entre los supervisores nacionales.

Por otro lado, estaban las medidas dirigidas a mitigar los efectos de la crisis sobre la economía real y los ciudadanos y a avanzar en la recuperación económica de forma compatible con el saneamiento de las finanzas públicas. A pesar de la iniciativa comunitaria, el protagonismo de los Estados miembros sobre las instituciones comunitarias en lo que a la búsqueda y adopción de medidas paliativas específicas se refiere, y el clima de débil coordinación entre ambos provocó que la eficacia de estas medidas o políticas fueran, en términos generales, insuficientes. Incluso, en algunos casos, se adoptaron medidas anti-crisis heterogéneas, calificables de unilaterales o poco consensuadas, que podrían haber afectado negativamente a otros Estados miembros.

Además, dado el escaso margen que otorga el reducido presupuesto comunitario, las medidas directas de impulso fiscal de la Unión Europea fueron muy limitadas, recayendo el grueso de la expansión fiscal en los presupuestos de los Estados miembros en lo que supuso un estímulo fiscal sin precedentes. En este contexto, el papel de las políticas de demanda como motor de la recuperación económica y los problemas de coordinación y gestión ha hecho más evidente la necesidad de contar con una auténtica política económica comunitaria dotada con los recursos suficientes como para poder ser efectiva, recursos de los que sí disponen sus Estados miembros.

Como consecuencia de las ayudas a la banca, de la activación de los estabilizadores automáticos del presupuesto y de las medidas discrecionales de impulso de la actividad que se fueron adoptando, se produjo un incremento rápido y sustancial de los niveles de déficit y deuda pública de todos los Estados miembros en mayor o menor medida. El saneamiento del sector financiero había provocado el trasvase de un problema de exceso de deuda privada a un problema de deuda pública, con lo que ello suponía. Esto provocó una elevada incertidumbre sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo de algunos Estados miembros, agudizada por el agravamiento de los desequilibrios macroeconómicos acumulados en algunos Estados miembros durante la fase expansiva previa, que se terminó traduciendo en tensiones e inestabilidad en los mercados de deuda pública, contagiando rápidamente al resto de mercados financieros y, finalmente, al conjunto del sistema financiero del área, y dio lugar a la crisis de la deuda soberana.

La crisis de la deuda griega en mayo de 2010 puso de manifiesto las debilidades de la eurozona y evidenció la necesidad de avanzar en la integración económica del área, y articular instrumentos de política económica a nivel europeo de la suficiente entidad

como para desempeñar un papel destacado en el terreno de la estabilización económica y financiera, la cohesión territorial y el impulso del crecimiento económico.

Entre las decisiones de emergencia se constató que la Unión Europea debía dotarse de algún mecanismo de asistencia financiera a los Estados miembros para ser utilizado en el caso de presión por parte de los mercados. Desde entonces se han arbitrado distintos mecanismos dirigidos a contrarrestar más directamente la crisis de la deuda y el contagio a otros países vulnerables que, en última instancia, han buscado eliminar la incertidumbre y restaurar la confianza en la sostenibilidad de la zona euro. En este contexto, se creó el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, que implicaba la creación de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF). Este mecanismo se creó con carácter temporal y hasta que se decidiese poner en marcha un mecanismo permanente para posibilitar la puesta en marcha de los rescates a Irlanda, Portugal y el segundo rescate a Grecia.

La evidencia de que la capacidad efectiva de la FEEF era insuficiente llevó a plantear la necesidad de crear un mecanismo permanente de resolución de crisis, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), cuyo funcionamiento inicialmente estaba previsto para 2013, pero ante el agravamiento de la crisis y la necesidad de buscar soluciones más urgentes se decidió intentar que estuviese en funcionamiento a mediados de 2012. Finalmente, se ha puesto en marcha en octubre. La diferencia principal entre ambos mecanismos es que el MEDE se ha dotado con capital propio y tiene capacidad para endeudarse. Dado que la FEEF seguirá siendo operativa para los programas de asistencia ya establecidos, ambos instrumentos coexistirán un tiempo, lo que garantiza la existencia de un instrumento financiero con una dotación suficiente.

A pesar de su puesta en marcha, el MEDE no podrá realizar plenamente sus funciones, dado que la posibilidad de recapitalización directa de la banca, que es urgente para algunos Estados miembros como España, exige de forma previa el establecimiento de un supervisor bancario único, función que recaería en el BCE y que forma parte de las medidas desarrolladas más recientemente en relación con avanzar hacia la unión bancaria integrada. No obstante, la puesta en marcha de estas medidas está pendiente todavía por falta de acuerdo entre los Estados miembros.

En paralelo a las decisiones de urgencia, desde mediados de 2010 la respuesta comunitaria a la crisis se centró en una gran parte en la revisión del marco de gobernanza económica de la Unión Europea, con el objetivo de intentar eliminar las debilidades puestas en evidencia a lo largo de la crisis. En este contexto, se sitúan las decisiones vinculadas a la gobernanza institucional y el intento de fortalecimiento de la política económica comunitaria.

Estas decisiones, frente a las tomadas inicialmente, supusieron una nueva etapa en la respuesta comunitaria, con un sesgo totalmente contrario al que había prevalecido desde el inicio de la crisis. El diseño de este nuevo marco de gobernanza económica y arquitectura institucional pareció responder al ritmo y virulencia de los acontecimientos,

buscando una coordinación más amplia e intensa de las políticas económicas, con medidas orientadas, en su mayor parte, hacia el ajuste y la austeridad con el objetivo de garantizar la sostenibilidad presupuestaria de los Estados miembros en detrimento del crecimiento y del empleo.

De hecho, la adopción de este tipo de medidas de ajuste supuso un freno a los indicios de recuperación económica, lo que junto al deterioro de la confianza sobre la capacidad real de la Unión Europea para abordar una salida definitiva a la crisis explica gran parte de la evolución económica de los dos últimos años, con una perspectiva más pesimista, de menor crecimiento e incluso recesión en algunas economías con una fuerte destrucción de capacidad productiva y empleo.

Así, se puso en marcha el Semestre Europeo como procedimiento anual por el que durante los primeros seis meses del año, se realizaría un análisis y supervisión de la disciplina presupuestaria de los Estados miembros, y del grado de compromiso con las políticas de reforma estructural con relación a los objetivos de la Estrategia Europa 2020, lo cual permitiría a las instituciones de la Unión proponer orientaciones o recomendaciones de actuación que servirían de guía a los Estados miembros para elaborar sus Programas Nacionales de Reforma y Programas de Estabilidad. Este planteamiento suponía obviar de alguna forma el papel inicial de los Parlamentos nacionales, e incluso del propio Parlamento Europeo en relación con las políticas comunitarias, siendo el debate parlamentario sobre las directrices de política económica la piedra angular de todo sistema democrático¹².

Además, se reiteró el objetivo de saneamiento y mayor estabilidad fiscal a través de la reforma del Pacto de Estabilidad, del Pacto por el Euro Plus¹³ y de la aprobación del paquete legislativo “*six pack*”. El objetivo era mejorar los mecanismos macroeconómicos de la política comunitaria, tanto en el ámbito del refuerzo de la disciplina presupuestaria como de la supervisión de las políticas económicas.

Se puso en marcha también un nuevo marco de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos y corrección de los mismos, cuyo objetivo era disponer de un mecanismo apropiado para detectar a tiempo los desequilibrios, poniendo el énfasis en los riesgos asociados a la acumulación de los mismos y las pérdidas de competitividad que pueden suponer para la zona del euro a través de un efecto contagio. También se buscaba reducir la posibilidad de que estos desequilibrios se produjesen o, en caso de producirse, facilitar la corrección de los mismos a través de la aplicación de las políticas económicas adecuadas por parte de los Estados miembros. Este mecanismo suponía

12 Parlamento Europeo, *Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre el semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas*, 17 de noviembre de 2011.

13 Acuerdo de carácter intergubernamental que se insertaba dentro de los mecanismos de mejora de la gobernanza económica, y que buscaba imponer una mayor disciplina macroeconómica al resto de la eurozona como forma de evitar futuras situaciones de crisis, mediante el establecimiento de unos compromisos anuales, objeto de supervisión y control, dirigidos al logro de cuatro grandes objetivos económicos: competitividad, empleo, sostenibilidad de las finanzas públicas y reforzamiento de la estabilidad financiera, señalando la orientación que deben tener las medidas concretas adoptadas por cada Estado en el ámbito de sus competencias.

plasmar, por primera vez, la cesión de soberanía al establecer instrumentos de control de la política económica de los Estados miembros.

Y finalmente, se firmó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Convergencia, cuyo elemento central era el pacto fiscal que establecía una nueva regla fiscal, por la cual los Estados miembros se comprometen a que los saldos de las Administraciones públicas permanezcan en equilibrio o con superávit a lo largo del ciclo, si bien se admitía cierto margen de maniobra para establecer políticas fiscales discrecionales en circunstancias excepcionales o crisis severas. La falta de unanimidad entre los países de la Unión Europea en el momento de acordar el pacto obligó a que se adoptara al margen de los tratados constitutivos, obviando los mecanismos institucionales existentes y adoptando la forma de un acuerdo intergubernamental con carácter de tratado internacional, lo que exigía la ratificación por parte de los Estados miembros.

Las exigencias planteadas por las políticas de austeridad en el corto plazo han resultado incompatibles con la recuperación del crecimiento, lo que ha hecho evidentes las dificultades de la Unión Europea, y aún más de la UEM, para articular políticas macroeconómicas comunes tendentes a la estabilización económica y financiera.

De hecho, se aprecia como se ha señalado anteriormente cierta incoherencia entre el nuevo marco de gobernanza económica, orientado hacia la austeridad con los objetivos de crecimientos plasmados en la Estrategia Europa 2020, siendo necesario encontrar un equilibrio virtuoso entre los objetivos de consolidación fiscal y de recuperación de la actividad económica y el empleo sobre bases productivas sostenibles a medio plazo.

Además, los nuevos mecanismos de gobernanza económica planteados en el actual escenario de crisis están provocando un efecto indirecto de reducción del papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito europeo en relación con el proceso de toma de decisiones, lo cual no se corresponde con lo que constituyen las señas de identidad del proyecto europeo de intervención relevante del diálogo social reflejado en los Tratados. Al mismo tiempo, la gobernanza europea tal y como se desarrolla actualmente puede suponer una interferencia en la autonomía de interlocución de los agentes sociales, lo que aconsejaría una clarificación de los planos de actuación que corresponden a las instituciones europeas, por un lado, y a los agentes sociales, por otro.

Conscientes de que la Unión Europea, y en particular la Unión Económica y Monetaria, está un momento determinante de su historia, a finales de junio de 2012, el presidente del Consejo Europeo presentó un informe sobre el futuro de la Unión Económica y Monetaria, elaborado en colaboración con la Comisión, el Eurogrupo y el BCE. La cuestión central del informe era el reconocimiento de que había una necesidad urgente de replantear la UEM para asegurar el bienestar económico y social futuro. Así, se consideraba que el reto a largo plazo era mantener un nivel apropiado de competitividad, coordinación y convergencia como para asegurar un crecimiento sostenible sin grandes desequilibrios. Para ello, se proponía una nueva arquitectura de gobernanza más fuerte y estable que abarcara a los ámbitos financiero, fiscal, económico y político.

Este informe sirvió de base para la discusión del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio, en el que los líderes europeos acordaron, entre otras cuestiones, profundizar en la Unión Económica y Monetaria de cara al futuro. De hecho, el Consejo Europeo solicitó a su presidente que sobre la base de este documento plantease una hoja de ruta pormenorizada y un calendario preciso para la consecución de una auténtica Unión Económica y Monetaria, cuyo primer planteamiento se había previsto presentar en el Consejo Europeo de octubre, pero que finalmente se hará en el Consejo Europeo de diciembre.

Asimismo, en el mismo Consejo Europeo de junio se acordó el Pacto por el Crecimiento y el Empleo, que recogía un conjunto de actuaciones que deberían emprender los Estados miembros y las instituciones comunitarias, como parte de la respuesta de la Unión a la crisis con el objetivo de generar crecimiento y empleo y reactivar la recuperación de la economía europea. Este Pacto suponía también la movilización de 120.000 millones de euros para la adopción de medidas de crecimiento de efecto rápido, como la ampliación de capital del Banco Europeo de Inversiones, los bonos para proyectos de inversiones específicos o la reasignación de fondos estructurales. Sin embargo, los avances con relación a este Pacto hasta el momento han sido muy limitados, por lo que es necesario un mayor esfuerzo para plasmar sin demora los compromisos adquiridos y poder obtener resultados.

El mayor avance hasta el momento, como recoge el Informe Intermedio presentado en octubre por la Comisión¹⁴, se ha dado en el marco financiero. En septiembre se presentó una propuesta sobre un mecanismo único de supervisión como parte de la unión bancaria, asignando al BCE fuertes competencias de supervisión de todos los bancos de la zona euro con el fin de asegurar la estabilidad financiera, lo que ha sido aceptado por todos los Estados miembros. A partir de entonces, estos tienen que ponerse de acuerdo en un texto para poner en marcha la unión bancaria sin demora. De hecho, se espera que a partir de enero de 2013 esté ya el marco normativo que regule el mecanismo de supervisión única, si bien los detalles operativos se prolongarán a lo largo de 2013. La puesta en marcha del supervisor único es la condición indispensable para que el MEDE pueda recapitalizar los bancos con problemas directamente con fondos comunitarios.

Precisamente es en el ámbito financiero donde parecen haberse adoptado más decisiones desde el inicio de la crisis. Entre estas decisiones tomadas está la definición de un nuevo marco de supervisión y regulación financiera, nuevas reglas más estrictas sobre los requisitos de capital y otras referidas a las remuneraciones y las primas en la actividad financiera; la realización periódica de las pruebas de resistencia o de estrés de las entidades financieras, la aprobación de distintos paquetes legislativos para fortalecer la regulación del sector bancario así como sobre recapitalización y financiación bancaria. Todo ello con los objetivos de, por un lado, asegurar la financiación a medio plazo de los bancos con el fin de evitar una restricción del crédito y salvaguardar el flujo del crédito hacia la

14 Consejo Europeo, *Conclusiones del Consejo*, 19 de octubre de 2012.

economía real y, por otro, aumentar la calidad y la cantidad del capital de los bancos para resistir a las situaciones críticas.

También se han adoptado distintas iniciativas en relación con las ventas en corto o los impuestos al sector bancario y a las transacciones financieras internacionales. Respecto a este último, en octubre de 2012 se ha alcanzado, sobre la base del procedimiento de cooperación reforzada¹⁵, un acuerdo entre once Estados miembros para abordar su puesta en marcha.

A pesar de todas estas decisiones, el saneamiento del sector financiero en su conjunto no ha terminado de producirse, lo que ha hecho necesario profundizar en los objetivos y avanzar hacia la unión bancaria integrada, que es la propuesta más reciente, y en particular, el diseño de un mecanismo de rescate y resolución bancaria.

El BCE también ha tomado decisiones importantes durante la crisis, aunque en un primer momento se mostró más reacio a adoptar medidas no convencionales alejadas de la ortodoxia monetaria, y de hecho su respuesta fue más tardía al comparar con otros bancos centrales que reaccionaron rápidamente con una política monetaria más expansiva tanto vía reducción de los tipos de interés como vía aumento de la liquidez extraordinario.

La respuesta del BCE se ha dirigido principalmente a proveer de liquidez al sistema, tanto en el marco de su política monetaria, con variaciones en los tipos de interés y modificaciones en las características y tipos de operaciones de mercado abierto, como con la puesta en marcha de otras medidas menos convencionales dirigidas a asegurar un volumen de liquidez adecuado y suficiente para restablecer y garantizar un funcionamiento normal de los mercados.

De forma más novedosa, en mayo de 2009 puso en marcha el programa de apoyo reforzado al crédito, que incluía un suministro de liquidez ilimitado, la ampliación del plazo máximo de vencimiento de las operaciones principales de financiación o las adquisiciones directas en el mercado de bonos garantizados. Ante las continuas tensiones en los mercados de deuda pública de la zona euro, en 2010 anunció el Programa para los Mercados de Valores, en base al cual podría realizar intervenciones en los mercados secundarios de deuda pública y privada de la zona del euro para garantizar la profundidad y la liquidez en los mercados monetarios y restablecer el adecuado funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria.

El inicio del mandato de un nuevo presidente en la institución y el agravamiento de la situación con la crisis de la deuda en 2011 derivó en el anuncio a finales de año de una inyección masiva de liquidez en dos operaciones de financiación a plazo más largo, con el objetivo de inundar de liquidez al mercado en los momentos más críticos de la crisis de la deuda soberana.

¹⁵ Procedimiento por el cual, ante la falta de unanimidad, un mínimo de nueve Estados miembros pueden tomar iniciativas sin el acuerdo del total de los veintisiete, con el objetivo de avanzar en el marco normativo europeo.

Más recientemente y de nuevo como respuesta a la agudización de la crisis, en septiembre de 2012, el BCE adoptó una decisión determinante con la puesta en marcha de las denominadas operaciones monetarias de compraventa (OMC) en los mercados secundarios de deuda soberana de los Estados miembros de la zona euro, que suponen la disposición del BCE para comprar de forma ilimitada en el mercado secundario deuda soberana a corto plazo de países con problemas, pero siempre sujetos a una condicionalidad estricta y efectiva, lo que significa que los gobiernos de estos países hayan solicitado ayuda financiera a los mecanismos existentes, la FEEF o el MEDE y estén bajo un programa de ajuste. El objetivo de este nuevo mecanismo es lograr una mejor adecuación de las condiciones de financiación de la economía real a los tipos de interés oficiales del BCE, una vez constatado que el mecanismo de transmisión de la política monetaria seguía sin funcionar; todo ello con el objetivo de reducir las tensiones en los mercados de deuda y conseguir reducir la prima de riesgo de los bonos soberanos de algunos Estados miembros.

A pesar de todas las medidas anteriores adoptadas, tanto por el BCE como por parte de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros, no ha sido posible despejar las dudas sobre la viabilidad del proyecto europeo en general y de la Unión Económica y Monetaria en particular. Y ello porque no ha sido posible recuperar la confianza en que la Unión será capaz de salir de la crisis más fuerte y más unida. Esta desconfianza ha tenido mucho que ver con la incertidumbre que ha dominado la toma de decisiones para buscar soluciones, especialmente a la crisis de la deuda, pero también por los continuos retrasos en la adopción de las mismas, que han generado un clima de elevada tensión en los mercados financieros que ha erosionado la confianza en el proyecto europeo y reducido la capacidad de buena parte de los países europeos de acceder a la financiación exterior.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL FUTURO DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA

1. Conclusiones

En un contexto europeo de crisis económica con graves repercusiones sociales en el que ha llegado a plantearse incluso la posibilidad de una ruptura o fragmentación de la Unión Económica y Monetaria que ha llevado a la Unión Europea a una crisis sin precedentes, el CES quiere manifestar su compromiso ineludible con el desarrollo de un proyecto de futuro para una Unión Europea que debe seguir defendiendo un modelo económico y social basado en la solidaridad, la responsabilidad, la competitividad, la democracia y el bienestar social.

A lo largo de la historia el proyecto europeo se ha tenido que enfrentar a dificultades que han ralentizado su avance y su razón de ser, pero siempre ha conseguido salir reforzado de esos momentos y este no debería ser una excepción.

El proyecto europeo es un claro ejemplo de unión de un grupo de países soberanos con economías dispares que puso fin a la histórica división del continente europeo.

La integración económica en este caso ha supuesto ventajas en general para todos sus miembros al permitir una asignación más eficaz de los recursos, un mejor aprovechamiento de las economías de escala, una estabilidad en los precios, una mejora de la eficiencia, un incremento de la innovación tecnológica, y una mayor libertad de elección para los consumidores y usuarios de bienes y servicios de calidad. En estas ventajas ha desempeñado un papel fundamental el desarrollo de la Unión Monetaria.

Todo ello ha permitido, por lo menos hasta el inicio de la actual crisis económica y financiera internacional, un mayor crecimiento de las economías y del empleo de los Estados miembros, un impulso importante de los países con menor renta y el mantenimiento del modelo social europeo de cohesión, solidaridad e igualdad de oportunidades.

En el actual contexto internacional crecientemente globalizado y cambiante, la Unión Europea mantiene y debe seguir manteniendo un papel protagonista, en tanto que es la economía con el producto interior bruto y con la tasa de participación en el comercio más altos del mundo y que cuenta con una moneda única que se ha convertido en la segunda divisa más importante en el plano mundial. Y, dada la coyuntura actual de crisis internacional, esta influencia debe servir para ofrecer referencias válidas para superar los desequilibrios y rigideces acumulados en una esfera económica mundial que está necesitada de la recuperación económica de la Unión Europea.

La Unión Europea ostenta pues un gran peso global que, en ocasiones, no se hace evidente debido a que lo ejerce de una manera excesivamente fragmentada. Así, el papel de

la Unión Europea en la gobernanza mundial debe mejorar, dado el escaso peso específico que muestra como región, más allá de las presencias nacionales, en la escena internacional, lo que ha condicionado su respuesta a la crisis económica.

La aparición de desequilibrios de diferente entidad en las economías de ciertos países de la zona euro ocasionó el inicio de la crisis de la deuda soberana originada en una crisis financiera internacional. Dicha crisis de deuda soberana en la zona euro ha puesto de relieve las consecuencias de una Unión Monetaria incompleta que quedó configurada tras su creación como una Unión Monetaria “no óptima”. Ello ha supuesto que la Unión Europea, con una moneda común supranacional sobre la que los Estados miembros no tienen control y con el mantenimiento de políticas económicas a escala nacional, se haya visto abocada a hacer frente a las diversas perturbaciones que han afectado diferencialmente a los distintos Estados miembros sin disponer de instrumentos adecuados para amortiguar dichos efectos asimétricos y generar convergencia económica.

La crisis de deuda soberana ha puesto en evidencia también las limitaciones de la arquitectura institucional de gobernanza económica de la Unión Europea a la hora de tomar con agilidad decisiones conjuntas sobre los asuntos comunitarios de importancia. Estas carencias están relacionadas con la falta de instituciones suficientemente fuertes para hacer cumplir sus principios y de instrumentos adecuados para hacer frente a sus problemas y retos y con la dificultad a la que se enfrentan los Estados miembros a la hora de tomar decisiones conjuntas o compartidas de relevancia. Todo ello ha desembocado en una vuelta a la prevalencia de la lógica intergubernamental decisoria.

Esta crisis política e institucional de la Unión ha trascendido a la ciudadanía principalmente en forma de desapego. En la actualidad los ciudadanos europeos han perdido, en gran medida, el interés en la Unión y en sus instituciones y la confianza en que la Unión Europea pueda ser parte de la respuesta a sus problemas, lo que les ha llevado incluso a dudar del proyecto europeo en sí mismo, hasta el punto de que se puede considerar que se ha debilitado un sentimiento común de identificación que permita hacer frente a sus graves problemas actuales y abordar sus retos futuros.

Las respuestas ante la crisis se han caracterizado, en buena medida, por un clima de desconcierto y, en muchas ocasiones, por una escasa coordinación entre las partes implicadas. Las decisiones de política económica a lo largo de estos años, alejadas en algunos casos de intereses que debieran ser comunes, han dificultado la adopción de una política europea común de refuerzo del euro y de apoyo a las economías que atraviesan por mayores dificultades y se han centrado en medidas orientadas hacia el ajuste y la austeridad con el objetivo de garantizar las sostenibilidad fiscal de los Estados miembros en detrimento del crecimiento y del empleo.

El proyecto europeo se enfrenta al dilema de sufrir una fragmentación por la falta de una respuesta cooperativa y común a la crisis, que afectaría no solo a la Unión Monetaria sino al conjunto de la Unión Europea y al Mercado Único con consecuencias imprevisibles, o profundizar en el proceso de integración económica, política y social.

El CES de España considera que la única vía para preservar los niveles de bienestar y de convivencia pacífica que ha aportado la construcción de la Unión Europea es apoyar un nuevo y decidido impulso político para desarrollar una mayor integración europea, porque no es solo un proyecto económico sino una proyecto de sociedad, expresado en lo que hemos dado en llamar el modelo social europeo.

Para ello, es necesario reforzar su arquitectura política e institucional, desarrollando mecanismos comunes de política económica más amplios que conllevarán necesariamente una cesión de soberanía de los Estados miembros a las instituciones europeas y que, por tanto, deberán realizarse en paralelo a una mejora de su base democrática, y a su transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Conscientes de la complejidad de su desarrollo es necesario adoptar acuerdos que sean capaces de ofrecer medidas en el corto plazo que permitan acciones para una salida cooperativa de la crisis, pero encuadrándolas en un marco de compromisos que dote a la construcción europea de una mayor consistencia y sostenibilidad en el medio y largo plazo.

2. Propuestas

En consecuencia, es preciso articular de manera inmediata políticas de estabilización económica eficaces a nivel europeo que frenen los procesos especulativos en los mercados

Medidas de estabilización a corto plazo

de deuda soberana y propicien procesos de consolidación fiscal compatibles con la recuperación económica.

En este sentido, es necesario que el Banco Central Europeo, la principal institución europea de corte federal con capacidad para actuar de manera eficaz en el corto plazo, adopte sin reservas y con carácter urgente todas las medidas necesarias para estabilizar los mercados de deuda pública, incluyendo la compra de bonos de los Estados con mayores problemas para obtener financiación a un coste razonable, como Italia y España.

Por otro lado, es preciso articular ayudas urgentes de carácter europeo para la recapitalización de la banca en aquellos Estados con problemas de financiación, que minimicen el coste para los contribuyentes y que no retroalimenten el vínculo entre deuda bancaria y deuda soberana.

Además, es preciso flexibilizar la senda pactada de la consolidación fiscal en los países más endeudados, centrando la atención en el déficit estructural, para evitar que se vean abocados a articular políticas contractivas procíclicas que conduzcan a la reducción de la actividad económica y la destrucción de empleo y, con ello, a la generación de déficits crónicos y aumentos insostenibles de la deuda pública.

En paralelo, se debe impulsar a corto plazo una expansión de la demanda a escala europea que, dadas las restricciones fiscales de los países periféricos, debería pivotar sobre dos elementos: la expansión de la demanda interna en los países superavitarios con medidas que estimulen el consumo y políticas fiscales expansivas (reducciones de

impuestos y aumento del gasto público); y el aumento rápido y sustancial de la inversión pública financiada con fondos europeos, empleando las herramientas de las que puede disponer inmediatamente y que han sido consensuadas en el pacto por el crecimiento y el empleo¹, como la ampliación de las operaciones del Banco Europeo de Inversiones, la aplicación de los fondos estructurales y de cohesión no utilizados para financiar proyectos de inversión en los países con dificultades, o la creación de los denominados bonos europeos de proyecto para financiar infraestructuras comunitarias.

No obstante, es necesario que las medidas que se adopten en el corto plazo se inserten en el marco de una estrategia a largo plazo dirigida a lograr la integración política y económica de la Eurozona con el fin de dotarla de herramientas que le permitan gobernar a los mercados. En este sentido, es necesario cambiar el enfoque estratégico de la construcción europea desde la orientación centrada en la “ampliación” que ha prevalecido hasta ahora, hacia otra dirigida a la “profundización” del proyecto europeo², que corrija las deficiencias de diseño que la crisis ha evidenciado y que se han expuesto más arriba.

En concreto, los avances hacia una mayor integración política y económica giran en torno a los cuatro ejes siguientes, tal y como han planteado las propias instancias europeas³.

MARCO FINANCIERO INTEGRADO O UNIÓN BANCARIA

La UEM debe dar los pasos necesarios para lograr un entramado regulatorio e institucional federal que garantice la estabilidad financiera de la eurozona, evite o minimice el coste de las quiebras bancarias para los ciudadanos, y que implique un mayor control democrático sobre los fondos especulativos y los paraísos fiscales.

Para ello, es preciso, en primer lugar, reforzar el papel del Banco Central Europeo para permitirle realizar inyecciones de liquidez que frenen los procesos especulativos y estabilicen los mercados financieros (mediante compra de bonos, reducciones de tipos o subastas de liquidez a los bancos) y, en última instancia, convertirlo en prestamista de último recurso de los Gobiernos o del futuro gobierno federal llegado el caso, como ocurre con la Reserva Federal americana.

Además, debe avanzarse en la creación de una autoridad común de supervisión bancaria que se encargue de controlar los procesos de expansión del crédito en los Estados miembros y establezca requisitos diferenciales a los bancos en función de su situación, en relación con las reservas, las provisiones, las exigencias de liquidez o las ratios de capital anticíclicas. En este ámbito también habría que crear un fondo de garantía de depósitos

1 Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012.

2 Véase en este sentido Malo de Molina (2011): “La crisis y las insuficiencias de la arquitectura institucional de la moneda única”, en *ICE* núm. 863.

3 Presidente del Consejo Europeo. *Towards a genuine economic and monetary union*. EUCO 120/12. Se trata de un informe conjunto del Consejo Europeo, la Comisión, el Eurogrupo y el BCE.

europeo y un mecanismo europeo de gestión de crisis o quiebras bancarias financiado por el propio sector, además de una agencia pública europea de calificación de riesgos para acabar con el oligopolio de las agencias americanas. En todo caso, se debe avanzar en el fortalecimiento del marco común de regulación financiera y en la implantación a escala europea de un impuesto sobre las transacciones financieras en las condiciones más adecuadas.

MARCO PRESUPUESTARIO INTEGRADO O UNIÓN FISCAL

En este ámbito se debe actuar para articular instrumentos presupuestarios federales de nivelación y estabilización que permitan absorber los *shocks* macroeconómicos asimétricos, amortiguar los ciclos económicos en el conjunto de la eurozona y reducir las disparidades de renta entre los distintos Estados miembros.

Para avanzar en este terreno, y en tanto no se logre una genuina integración presupuestaria y bancaria, es importante que el mecanismo de gestión de la crisis que se diseñe sea eficaz, es decir, que se trate de un fondo basado en aportaciones de los Estados miembros proporcionales a su riqueza, que otorgue prestamos a los países con dificultades de liquidez a tipos de interés reducidos para romper la tendencia al aumento desmesurado de la deuda, que no tenga prioridad frente a los inversores privados en el cobro de deudas para no desalentar la financiación privada, y que la condicionalidad en términos de ajuste fiscal que incorpore establezca plazos lo suficientemente amplios como para permitir la actuación de los estabilizadores automáticos.

En paralelo, se debería avanzar en la idea de emitir eurobonos, es decir, de crear algún mecanismo de mutualización de riesgos financieros a través de la emisión de deuda conjunta, que permita a los países en dificultades financiarse a un coste razonable. Esta herramienta, igual que el mecanismo permanente de gestión de crisis, debe diseñarse de modo que al tiempo que se logra rebajar las primas de riesgo de los países en dificultades, se minimicen los problemas de riesgo moral de manera que resulte atractivo para los países que gozan de *ratings* favorables. En otros términos, estos instrumentos deben lograr tanto la rebaja del coste medio de la deuda de los países con problemas financieros, para evitar que caigan en una crisis de solvencia, como el aumento del coste marginal de emitir deuda, para incentivar la disciplina fiscal de esos mismos Estados. La creación de eurobonos, además, llevaría aparejada la aparición de un nuevo mercado de deuda muy líquido y seguro que atraería inversores y convertiría al euro en moneda de reserva, con el consiguiente impacto positivo adicional para la eurozona⁴.

A la postre, se trata de configurar una hacienda pública europea con un tesoro con capacidad para emitir deuda europea respaldada en última instancia por el BCE y un presupuesto al servicio de la UEM de la entidad suficiente como para incorporar transferencias

4 En la actualidad se barajan diferentes opciones según la cuantía de la deuda cubierta, el plazo durante el que se garantiza la deuda, las circunstancias que dan acceso a esta vía de financiación, y la distribución del coste del servicio de la deuda entre los Estados en caso de impago por parte del país emisor.

entre los Estados que contrarresten *shocks* asimétricos, para desplegar políticas fiscales anticíclicas en el ámbito de la UEM y para articular políticas redistributivas que reduzcan las disparidades de renta y de competitividad entre los Estados miembros.

El incremento del presupuesto comunitario debería nutrirse de la recaudación de impuestos genuinamente europeos, en lugar de mediante transferencias de los Estados, creando nuevas figuras tributarias, como el impuesto sobre las transacciones financieras o los gravámenes medioambientales, pero también a través de cesiones parciales de los tributos nacionales.

Como correlato necesario de la centralización de la política fiscal en el nivel comunitario, sería preciso reforzar el marco de reglas fiscales para garantizar la disciplina presupuestaria en el nivel estatal. En este sentido, el endurecimiento de la vertiente preventiva y sancionadora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la inclusión del equilibrio presupuestario como principio constitucional de los Estados solo cobran sentido si van acompañadas de un verdadero fortalecimiento del nivel presupuestario comunitario.

MARCO INTEGRADO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA O UNIÓN ECONÓMICA

Es preciso en términos generales lograr un mayor grado de coordinación y de convergencia en el ámbito de la política económica para evitar grandes divergencias en términos de competitividad y cohesión social en el seno de la UEM e impulsar procesos de crecimiento económico sostenibles y equitativos. En esta línea, la “federalización” de aspectos relevantes de la política económica debe estar orientada en una triple dirección: profundizar en el mercado único, impulsar la aplicación de la estrategia Europa 2020 y preservar el modelo social europeo.

En concreto, es preciso que se avance en la armonización fiscal de los principales tributos, particularmente el de sociedades, para evitar la competencia fiscal a la baja, así como en el intercambio de información y en la lucha contra el fraude fiscal y los paraísos fiscales.

Además, se debe fortalecer el diálogo social a escala europea para consensuar estándares mínimos en el sistema de protección social, educación y sanidad, con el fin de mantener niveles altos de productividad e impedir el deterioro general de las condiciones laborales de los trabajadores europeos.

Adicionalmente, deben establecerse normas comunes e instrumentos de gestión ambiental en el nivel comunitario para eliminar trabas innecesarias a las empresas, evitar el *dumping* medioambiental de Estados o regiones y corregir tendencias y prácticas de producción y consumo insostenibles.

LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

A este respecto se plantea un amplio rediseño de la arquitectura política e institucional de la Unión Europea y, en concreto, de la UEM mediante la reforma de los Tratados, ya que el Tratado de Lisboa, que constituye el referente más reciente de esta, presenta numerosas limitaciones dado que no ha incluido en su planteamiento instrumentos o mecanismos

suficientes y adecuados para afrontar los múltiples y nocivos efectos de la crisis en la Eurozona. Este nuevo diseño, que debería contar con el respaldo de los Gobiernos y las Instituciones comunitarias, así como de la sociedad europea en su conjunto, tendría que incidir notablemente en el fortalecimiento de la democracia europea para garantizar que la cesión de competencias y la transferencia de soberanía o poder en los principales ámbitos de actuación económico-financieros comunitarios vaya acompañada de un aumento de la legitimidad democrática (democratización) de las distintas instancias o instituciones europeas, lo que contribuiría a mitigar, en cierto modo, el actual distanciamiento existente entre la ciudadanía europea y la Unión fruto, principalmente, de la ineficaz gestión comunitaria de la salida de la crisis. En este terreno se plantea:

- Clarificar y simplificar los procesos de toma de decisiones y diseñar nuevas y potentes formas de colaboración entre los Estados miembros y las instituciones europeas que aseguren un proceso decisorio conjunto, legítimo y responsable, lo que supone, entre otros extremos, ir sustituyendo progresivamente la regla de la unanimidad por la de la mayoría cualificada y fomentar la cooperación reforzada para evitar bloqueos y asimetrías entre Estados miembros (una Europa a dos velocidades) que lastren o ralenticen el avance de la UEM y de la Unión en general. Ello contribuiría, en gran medida, a una mejor y más efectiva y ágil respuesta comunitaria (cooperativa o conjunta) a la crisis y a que los cambios en la gobernanza económica europea tuvieran una mayor credibilidad.
- Reforzar las instituciones genuinamente comunitarias, evitando o restando peso a la intergubernamentalidad decisoria instalada o asentada actualmente en el seno de la UEM y de la Unión Europea en general, poco adecuada en el presente contexto de crisis en donde lo que se necesita para superarla eficazmente es más Europa o, dicho de otro modo, una mayor cesión de soberanía por parte de los Estados miembros hacia la Unión (integración).
- Dar más protagonismo a los parlamentos nacionales en los debates y en las decisiones comunitarias.
- Aproximar las instituciones europeas a los ciudadanos, es decir, procurar que sean más transparentes y accesibles a estos además de más representativas de los mismos (democráticas). A este respecto, se debería dar más poder y protagonismo al Parlamento Europeo, como asamblea de los representantes de los ciudadanos de la Unión. Igualmente, procedería que los miembros de la Comisión Europea fueran elegidos directamente por los ciudadanos (en atención a su capacidad y mérito), no en función de cuotas entre Estados miembros. Todo ello contribuiría a atajar, en gran medida, el déficit democrático actualmente existente en las instituciones comunitarias.
- Recuperar el sentimiento “europeísta” de la ciudadanía, reforzando su identificación y compromiso con la Unión y con el proyecto europeo en sí mismo, así como su apoyo y acercamiento a la acción o gestión política de esta, la cual está siendo muy

controvertida durante la crisis, más aún cuando en 2013 se va a celebrar el Año Europeo de los Ciudadanos.

- Fortalecer a nivel de la Unión el papel de los interlocutores sociales (sociedad civil organizada) en el desarrollo de nuevas estructuras de gobierno para la Eurozona y en el diseño de las principales medidas comunitarias para combatir la crisis.
- En el plano nacional, sería igualmente necesario potenciar la presencia de estos en la confección de las reformas estructurales contenidas en los Programas Nacionales de Reformas (PNR). A este respecto y en el ámbito español, sería necesaria la reactivación del Protocolo de Trabajo entre el Gobierno y los interlocutores sociales.

INFORME SOBRE LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA Y CRECIMIENTO

Composición de la comisión de trabajo encargada de la elaboración del informe (*)

Presidencia:	Rafael Montero Gomis (grupo segundo, CEOE y CEPYME)
Vicepresidencia:	Ángel Díaz Plasencia (grupo tercero, UCE)
Consejeros/as del grupo primero:	Máximo Blanco Muñoz (CCOO) Luis Burgos Díaz (CIG) Miguel González Zamora (CCOO) José Manuel Morán Criado (UGT) Antonia Ramos Yuste (UGT) Cecilia Sanz Fernández (CCOO) Iñaki Zabaleta Aramendia (ELA-STV)
Consejeros/as del grupo segundo:	Jorge Jordana Butticaiz de Pozas (CEOE y CEPYME) Sol Olábarri Cervantes (CEOE y CEPYME) Joan Pujol Segarra (CEOE y CEPYME) Juan Salas Tornero (CEOE y CEPYME) Álvaro Schweinfurth Enciso (CEOE y CEPYME)
Consejeros/as del grupo tercero:	Claudio Cabaleiro Villanueva (ONPROA) Jesús Cruz Villalón (Experto) Fernando Marcén Bosque (CEPES) Eduardo Navarro Villarreal (COAG)
Equipo técnico del área de estudios y análisis:	Luis Sauto (coord.) Marta Galiano Manuel José Núñez Carmen Vizán Evelyn Sánchez

(*) Composición de la comisión en la fecha de aprobación del informe.



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA



9 788481 883374