

Prólogo

La profesora Beatriz Iñarritu ha escrito un magnífico texto, ambicioso y esclarecedor, lo cual es muy de agradecer, en especial por todos los que nos interesamos profesional y políticamente por las reglas y procedimientos que enmarcan las decisiones económicas a escala de la Unión Europea (UE), o, en su caso, de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Su trabajo recorre con un elevado rigor analítico, compatible con su ánimo didáctico, todas y cada una de las áreas de la gobernanza económica europea, explicando su propósito y su funcionamiento, además de la valoración que merecen desde la perspectiva de la autora.

La primera parte del libro está dedicada a la Unión Económica y Monetaria, mientras que la segunda se detiene en todos los ámbitos que afectan al conjunto de la UE. Desde las primeras líneas de la Introducción, el lector queda advertido de que el objeto del estudio constituye «un entramado complejo y laberíntico», que está además sujeto a continuas adaptaciones, ajustes interpretativos y propuestas de modificación. Los sistemas de toma de decisiones están lógicamente condicionados por la complejidad de la arquitectura institucional del proyecto europeo, derivada de su naturaleza como un proyecto de integración simultánea de Estados y de ciudadanos. A lo que se une el hecho de que los Tratados establecen diferentes niveles de soberanía compartida para las distintas áreas sobre las que se proyecta la acción comunitaria.

La Comisión Europea, cuyo papel es clave en la arquitectura de la UE, es una institución que no tiene parangón en la organización de las democracias parlamentarias. El Banco Central Europeo goza de independencia y tiene carácter federal, pero los acuerdos que los países alcanzan en el seno del Consejo de Ministros de la UE —tanto del ECOFIN como por supuesto

del Eurogrupo— se siguen adoptando muchas veces con base en acuerdos intergubernamentales. El Parlamento Europeo, plenamente legitimado por la elección directa de sus miembros por parte de los ciudadanos de la Unión, no tiene sin embargo atribuida una capacidad de iniciativa legislativa, cuyo monopolio ostenta la Comisión; ni puede legislar sobre determinadas materias reservadas con carácter exclusivo a los Estados miembros. Por esa razón, la Unión Europea fue calificada en su día por Jacques Delors —poco sospechoso de euroescepticismo— como «un objeto político no identificado». Lo mismo puede predicarse, quizás con más razón aún, de la UEM.

Ante un panorama institucional y competencial tan complejo y cambiante, sería imposible dotar a la gobernanza económica de la UE y de la UEM de elevados grados de simplicidad y de claridad. Dicho lo cual, habría que exigir a las autoridades que sus decisiones no añadan aún mayores dificultades para la comprensión de sus procesos de toma de decisión y de las reglas en las que se basan. Pero no podemos ignorar que detrás de todo entramado institucional y de todo sistema de gobernanza subyacen opciones políticas de fondo que hay que detectar y analizar. A ellas me quiero referir con brevedad, siguiendo el mismo orden establecido en el libro.

El lanzamiento de la Unión Económica y Monetaria, una idea suscitada en el Informe Werner de finales de los años sesenta del siglo pasado, tuvo un fundamento eminentemente político. Junto a la necesidad de culminar la creación del mercado único con la puesta en circulación de una moneda común que impidiese de una vez por todas las oscilaciones cambiarias, el euro y con él la UEM encarnaban la decidida voluntad de avanzar hacia una Unión política, más necesaria que nunca ante la caída del muro de Berlín, el final de la división del continente en dos bloques irreconciliables y las perspectivas de una ampliación de la UE con el fin de anclar a los antiguos países dominados por la URSS en el espacio democrático y en la economía de mercado.

La envergadura de la tarea y la presión del calendario explican que en el diseño original de la UEM, plasmado en el Tratado de Maastricht de 1992, faltasen algunas piezas básicas para gestionar el nuevo espacio económico compartido, sin que además se alcanzase un compromiso político sólido sobre todos y cada uno de los aspectos a considerar para el uso eficaz de los instrumentos de política económica creados para acompañar la introducción de la moneda única. Los agoreros, principalmente del mundo anglosajón, predijeron que el euro no llegaría a circular, y que de hacerlo duraría poco, por no acomodarse a los rasgos académicos de las zonas monetarias óptimas. Se equivocaron entonces, y volvieron a hacerlo durante la crisis financiera. Pero las carencias iniciales se hicieron notar a la hora de enfrentar con eficacia las enormes turbulencias que se derivaron de su estallido en el otoño de 2008, y en particular de la crisis de la deuda pública y su impacto en el sistema bancario.

Las decisiones adoptadas en esta década cubrieron algunas de esas carencias, como se recoge con detalle en el libro. También se han corregido algunos de los errores manifiestos cometidos por los gobiernos europeos en la orientación de la política económica, sin que la Comisión, el Parlamento y el BCE pudiesen evitarlos durante los primeros años de la crisis. La excesiva austeridad no figura ni en el Tratado ni en las reglas que lo desarrollan. El euro y la UEM han resistido e incluso se han fortalecido en este difícil periodo, pero se ha pagado un precio elevado en términos de reputación, y muchas de las decisiones han añadido aún más complejidad a la gobernanza sin despejar completamente las dudas sobre la estabilidad futura del proyecto común. Muchos gobiernos y líderes políticos de la eurozona carecen aún del sentido de su responsabilidad como gobernantes de un proyecto común. El BCE bajo la presidencia de Mario Draghi ha jugado, sin ninguna duda, un papel clave para suplir esos errores y carencias. En todo caso, ante las situaciones límite vividas durante algunos momentos de la crisis, hay que resaltar que los gobiernos hayan sido capaces de reaccionar unidos.

En los próximos meses y años, antes y después de las elecciones europeas de mayo de 2019 que abrirán un nuevo ciclo político para todas las instituciones de la UE, habrá que seguir avanzando hacia la puesta en marcha de las etapas dibujadas en las «hojas de ruta» aprobadas por los líderes pero aún no implementadas. Completar la Unión Bancaria, avanzar hacia la Unión Fiscal incluso con un presupuesto para la zona euro, articular de manera eficaz la necesaria solidaridad entre los países del euro con la obligada responsabilidad de éstos a la hora de hacer honor a sus obligaciones como miembros del proyecto común, son los principales desafíos que tenemos por delante.

Sin un claro compromiso político, cualquier mejora en la gobernanza estará fundada en unos cimientos endebles.

Por lo que respecta a la gobernanza económica en el conjunto de la UE, los retos son también muy importantes. La forma en que se aborden va a depender de algunos factores comunes con los que se requieren en el ámbito de la UEM, pero también de otros que se manifiestan para el conjunto de los países miembros, sin distinguir a los que forman parte del euro y a los que aún no lo hacen. La cohesión política requerida para que el liderazgo del Consejo Europeo se traduzca en estrategias viables, que nos permitan enfrentar con éxito las consecuencias del Brexit, o diseñar políticas comunes en materia de inmigración y de seguridad y defensa, exige una determinación aún más fuerte por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, de los parlamentos nacionales y de los partidos políticos pro-europeos. Si los populismos antieuropeos, los nacionalismos excluyentes y los mensajes xenófobos llegasen a dominar el debate pú-

blico, obteniendo unos resultados favorables a sus intereses en las elecciones europeas del próximo año, las dificultades actuales para avanzar en el proceso de integración podrían provocar un serio riesgo de involución. Un riesgo que no afectaría solamente al proyecto europeo sino a los fundamentos mismos de nuestra democracia.

Un mayor compromiso político con el proceso de integración tendrá, sin duda, un impacto en la gobernanza económica. Las decisiones en materia de fiscalidad y en determinados aspectos de las políticas sociales deben dejar de estar sometidos a la regla de la unanimidad, al menos para aquellos países que deseen avanzar a mayor ritmo, para lo cual puede hacerse uso de las posibilidades que ofrecen los actuales Tratados. Las estrategias de crecimiento, competitividad y empleo de los países miembros deben aprovechar de manera mucho más eficiente que hasta ahora la dimensión europea, y en particular la existencia del mercado interior —el mayor del mundo en términos económicos—, completando la vigencia de las cuatro libertades (mercancías, servicios, capitales y personas) mediante la culminación del mercado único en los ámbitos digital, de la energía y de los mercados de capitales.

Acabo ya. Reitero mi calurosa felicitación a la profesora Iñarritu por su excelente contribución a la comprensión de la realidad actual de la UE y de la UEM. Quienes hemos trabajado durante años en el tema europeo, desde las instituciones comunes o en asuntos relacionados con las decisiones comunitarias, hemos escuchado en muchas ocasiones quejas de los ciudadanos, e incluso de los agentes económicos, sobre la dificultad de entender quién toma las decisiones en «Bruselas», en qué reglas y criterios se basan, o cómo se puede influir en ellas antes de que sea demasiado tarde.

Tales actitudes críticas no siempre están justificadas, pues a veces revelan mera dejadez y pereza. Pero hay que reconocer que muchos de quienes las formulan tienen una buena parte de razón. Los responsables públicos, los partidos políticos, los «*think-tanks*» y los medios de comunicación tienen que asumir que, entre sus cometidos, no pueden olvidar el acercar la realidad europea a la ciudadanía. La Universidad también debe preocuparse de ello. Una de sus funciones consiste en transmitir conocimientos sobre estas cuestiones, e investigar y debatir sobre ellas. Este libro cumple a la perfección con esa misión. No sólo está a la altura de las circunstancias, sino que las desborda con creces. Y por ello merece ser difundido y estudiado.

Joaquín Almunia

Presidente del Centre for European Policy Studies (CEPS).
Exministro (1982-1991), ExComisario europeo (2004-2014)
Licenciado en Económicas (1971) y Derecho (1972)
por la Universidad de Deusto

Presentación

La explicación de qué debe entenderse por «la Gobernanza Económica de la Unión Europea» no es tarea fácil; es un entramado complejo y laberíntico de diferentes elementos, herramientas y procedimientos que, como es habitual en las normas de la UE, combina equilibrios imposibles entre intereses comunes y nacionales. Estos elementos se soportan en una diversidad de normas que están en continua revisión. La acumulación de normas, complejas y técnicas, no facilita su comprensión.

Es por ello que con esta publicación pretendo llevar a cabo una descripción lo más comprensible posible de este sistema que hemos dado en llamar «Gobernanza Económica Europea», previniendo al lector de las dificultades que entraña la densidad y la multiplicidad de términos y conceptos manejados.

Esta dificultad no debería desalentarnos para conocer un tema ciertamente trascendente para la Economía real de la UE y, por tanto, para las empresas y los ciudadanos europeos: los compromisos respecto a las finanzas públicas, las decisiones en políticas macroeconómicas de empleo y crecimiento, los mecanismos financieros para apoyar a los Estados en dificultades o la mejor regulación y supervisión del sector bancario, son temas que nos afectan a todos.

Además, el camino emprendido en este ámbito de la Gobernanza europea no ha terminado. Aunque quizás la recuperación económica y los movimientos más eurófobos que asolan Europa pudieran llevar a la ralentización en la toma de nuevas decisiones, las propuestas sobre un pre-

supuesto para la Eurozona, un Fondo Monetario Europeo, un Tesoro y la emisión de un Activo Europeo Seguro, están sobre la mesa.

Europa debería afrontar estos retos. Es así como sus Economías conseguirán ser más fuertes y responder mejor, de manera más eficaz y conjunta, a nuevas crisis y dificultades. Y, en todo caso, no debemos olvidar que estas iniciativas perderían gran parte de su efectividad sin el compromiso, la responsabilidad y el «sentido de apropiación» que los Estados miembros de la UE deberían demostrar respecto a los diferentes acuerdos, normas y recomendaciones procedentes de las instituciones comunitarias.

Bilbao, Julio 2018.

PARTE I

LA GOBERNANZA
ECONÓMICA EUROPEA

1.

Gobernanza Económica Europea: conceptos clave

1.1. PANORAMA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA ACTUAL

El término «Gobernanza Económica de la UE» o «Gobernanza Económica Europea», y que en adelante denominaremos GEE, hace referencia a todo un sistema de elementos, herramientas y procedimientos en el ámbito de la política económica desarrollados e implementados de forma compartida por la UE y sus Estados miembros.

Este sistema se vio reforzado por el Tratado de Maastricht en el marco del proyecto de la Unión Económica y Monetaria, UEM, con el diseño de una Gobernanza Económica reforzada para los países participantes en la Unión Monetaria Europea, UME, esto es, para los países que, cumpliendo los llamados criterios de convergencia, adoptaron la moneda única, el Euro, en 1999.

Es así que en este análisis de la Gobernanza Económica de la UE encontramos muy frecuentemente alusiones y terminología sobre la UEM, como por ejemplo, los análisis, las propuestas o las hojas de ruta para «*profundizar en la UEM*», expresiones que hacen referencia a la Gobernanza Económica de los países de la Eurozona, aunque en efecto esta Gobernanza coexiste con una Gobernanza económica común aplicable a todos los países de la UE. Esto significa que, en efecto, los países excluidos de la Eurozona también están implicados en un número importante de elementos de la Gobernanza Económica Europea, GEE.

Por otra parte, la grave crisis económica y financiera sufrida en la UE ha tenido como consecuencia que ambas Gobernanzas Económicas, de la UE y de la UME, han sido impulsadas y mejoradas con nuevas ideas e iniciativas, que aún hoy se están planteando e implementando. La crisis ha dejado en evidencia las carencias del sistema y es por ello que todas estas nuevas ideas e iniciativas no pretenden sino reforzar la estabilidad financiera del continente, y de la Eurozona en particular, para aumentar la fortaleza y la resiliencia de la Economía europea ante futuras nuevas crisis.

Como podremos comprobar con el análisis de sus diferentes elementos, herramientas y procedimientos, la Gobernanza Económica, de la UE y de la UME, es un complejo sistema de actuación de la UE, la UME y los Estados miembros, que abarca diferentes ámbitos de actuación.

Una primera aproximación que nos resulta interesante para la presentación de los elementos de la GEE actual se resume en el siguiente gráfico elaborado por la Comisión Europea.

Gráfico 1
Síntesis de la Unión Económica Y Monetaria —UEM— (2014)

	Unión monetaria	Unión Económica		
	Política monetaria	Política presupuestaria	Fiscalidad	Formulación de políticas económicas
Objeto	Estabilidad de precios: fijación de los tipos de interés de la zona del euro para mantener la inflación justo por debajo del 2% --- Circulación de monedas y billetes en euros.	Finanzas públicas (niveles de gasto y endeudamiento de los gobiernos nacionales) --- La UE garantiza el cumplimiento de las normas comunes en materia de deuda y déficit a nivel nacional.	Fiscalidad (ingresos de las administraciones públicas)	Decisiones sobre sistemas educativos, mercado laboral, pensiones, etc.
Responsables	El Banco Central Europeo (BCE) fija los tipos de interés e imprime los billetes en euros. --- Los gobiernos nacionales acuñan las monedas en euros, según las cantidades aprobadas por el BCE.	Es responsabilidad de los gobiernos nacionales. --- La UE garantiza el cumplimiento de las normas comunes en materia de deuda y déficit a nivel nacional.	Es responsabilidad de los gobiernos nacionales.	Es responsabilidad de los gobiernos nacionales. --- La UE coordina y formula recomendaciones en el marco del Semestre Europeo.

Fuente: Comisión Europea, 2014.

2.

La Gobernanza Económica Europea inicial (1/3)

2.1. EL CONCEPTO DE GOBERNANZA

Antes de adentrarnos en el estudio de los elementos de la GEE, resulta particularmente interesante realizar un análisis previo sobre el término «Gobernanza» a través de una serie de definiciones relevantes aportadas por reputados organismos y expertos académicos.

Este término de «Gobernanza» cobra todo su sentido en el caso de la Unión Europea ya que, como es bien sabido, la Unión es un modelo de asociación entre países europeos, en el que el poder, la autoridad y las tareas de gobierno se fundamentan en el permanente diálogo entre sus muy diferentes actores, instituciones europeas, Estados miembros, lobbies o grupos de interés y representantes de la sociedad civil en general. La Gobernanza en la UE se fundamenta en el consenso de diferentes voluntades e intereses nacionales.

Cuadro 1

Definiciones de Gobernanza

Banco Mundial ⁷ (1992): «la manera en que el poder es ejercido en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo».
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD ⁸ (1997): «los diversos mecanismos, procesos e instituciones que los ciudadanos y los grupos utilizan para proteger sus intereses y derechos».
Ramírez ⁹ (2011): «la participación creciente de actores no gubernamentales en las tareas de gobierno y en la definición de las políticas». En un mundo más complejo, dinámico e interdependiente, se hacen necesarias nuevas formas de gobernar, distintas a las tradicionales, en las que el Estado era el centro indiscutible del poder político.
Kaufman ¹⁰ (2011): «el conjunto de tradiciones e instituciones a través de las cuales la autoridad es ejercida en un país». En este conjunto de tradiciones e instituciones se incluyen diferentes aspectos como los procesos a través de los cuales los gobiernos son seleccionados, controlados y sustituidos, la capacidad de los gobiernos para formular e implantar políticas adecuadas y, también, el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que gobiernan interacciones económicas y sociales entre sí.
Comisión Europea ¹¹ (2014): «la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para impulsar su desarrollo; capacidad institucional relacionada con la forma en que las autoridades públicas interactúan con (y prestan servicios a) las empresas y los ciudadanos».

Fuente: Elaboración propia.

⁷ World Bank (1992): *Governance and Development*. World Bank, Washington D.C.

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1997): *Reconceptualizing governance*. United Nations, New York.

⁹ Ramírez, M.F. (2011): *Gobernanza y legitimidad democrática*. Reflexión Política, vol. 13, núm. 25: 124-135.

¹⁰ Kaufmann, D. et al. (2011): *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Hague Journal on the Rule of Law, 3: 220–246.

¹¹ Comisión Europea (2014): *Sexto informe sobre la cohesión económica, social y territorial. Inversión para el empleo y el crecimiento, Promoción del desarrollo y la buena gobernanza en las regiones y ciudades de la UE*. Comisión Europea, Bruselas.

3.

La Gobernanza Económica Europea revisada 2010-2014 (2/3)

3.1. IDEAS CLAVE QUE IMPULSARON LA REVISIÓN DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA EN 2010

La dificultad para dar una respuesta común y eficaz a la crisis, derivada de las carencias mencionadas del propio proyecto de la UEM, tuvo como efecto trascendente el impulso del proyecto.

Las instituciones comunitarias y los Estados miembros, conscientes de la necesidad de mejorar la resiliencia de la Eurozona ante futuras crisis, iniciaron un ambicioso y complejo camino para «completar» la Unión Económica y Monetaria y conseguir una UEM «auténtica y profunda».

En 2010 las instituciones europeas comenzaron, en efecto, este camino sin retorno hacia la «profundización» de la UEM, en el que, sin duda, destaca el papel tractor de la Comisión Europea que, desde entonces, se ha convertido en el motor de ambiciosas propuestas, nuevos enfoques e ideas. La tabla siguiente muestra los primeros pasos en el período 2000-2014.

Tabla 2

Ideas clave en el impulso de la GEE (2010-2014)
Comunicaciones y EPAC 2015 de la Comisión Europea y Tratados
intergubernamentales

Ideas clave		Logros y cambios en la GEE
<p>1a. REFUERZO DE LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Comunicación de 12 de Mayo de 2010: <i>«Reforzar la coordinación de las Políticas Económicas»</i>²⁵</p>		<p>«Semestre Europeo»: ciclo anual de coordinación de políticas económicas de los Estados miembros de la UE (primer Semestre, 2011) Paquete legislativo <i>«Six-Pack»</i> de reforzamiento de la GEE, adoptado en Noviembre 2011 (en vigor desde Diciembre de 2011):</p>
<p>1b. PROPUESTA DE HERRAMIENTAS PARA UNA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE MÁS FUERTE Comunicación de 30 de Junio de 2010: <i>«Reforzar la coordinación de las Políticas Económicas: Herramientas para una Gobernanza Económica de la UE más fuerte»</i>²⁶</p>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> — Reforzamiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (tres Reglamentos que modifican el PEC) = PEC-3 — Procedimiento de Supervisión Macroeconómica (dos Reglamentos) — Marcos Presupuestarios de calidad (una Directiva)
<p>2. TRATADO constitutivo del MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD, MEDE, Mecanismo de resolución de crisis de países pertenecientes a la Eurozona de carácter permanente <i>Tratado firmado el 2 de Febrero de 2012, en vigor el 8 de Octubre de 2012</i>²⁷</p>	⇒	<p>Objetivo del MEDE: proporcionar apoyo financiero a los Estados miembros de la UME que experimenten o estén amenazados por severos problemas financieros. Desde el 1 de Julio de 2013 es el único mecanismo financiero puesto que el fondo inicial, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, FEEF, con el que se rescató a Grecia, Irlanda y Portugal entre 2010 y 2011 tenía un carácter temporal.</p>

²⁵ COM(2010) 250 final, Bruselas, 12.5.2010.

²⁶ COM(2010) 367 final, Bruselas, 30.6.2010.

²⁷ Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 2 de Febrero de 2012.

4.

El nuevo impulso de la Gobernanza Económica Europea 2015-2018 (3/3)

4.1. EL INFORME DE LOS CINCO PRESIDENTES «REALIZAR LA UEM» – JUNIO 2015

El «Debate de los presidentes» en relación a la Gobernanza Económica de la UE se puso en marcha en Octubre de 2014, tras el mandato realizado por la Cumbre del Euro al presidente de la Comisión Europea³⁹. Jean Claude Juncker debía trabajar en la «preparación de nuevos pasos hacia una mejor gobernanza económica en la Eurozona», en estrecha colaboración con el presidente de la cumbre del Euro, el presidente del Eurogrupo y el presidente del Banco Central Europeo.

De esta forma, los cuatro presidentes presentaron una «*Nota analítica*» el 12 de Febrero de 2015 en la que valoraron la situación de la Unión Económica y Monetaria, identificaron los principales fallos que habían salido a la luz con la crisis y describieron las medidas adoptadas hasta entonces para hacerles frente.

³⁹ Cumbre del Euro (cumbre formada por los jefes de Estado y de gobierno de los países de la Eurozona) celebrada el 24 de Octubre de 2014; el mandato fue confirmado por el Consejo Europeo de 18 de Diciembre de 2014.

La Nota preparaba el terreno para el posterior debate sobre los futuros pasos a dar en la mejora de la Unión Económica sobre la base de las diferentes propuestas que la Comisión debía recibir de los países de la Eurozona.

Tras este primer análisis, el 22 de Junio de 2015, el grupo de los «cinco presidentes» (ya que se sumó al grupo el presidente del Parlamento Europeo), publicó el conocido como «*Informe de los cinco presidentes*» con el título oficial de «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea»⁴⁰.

En el primer capítulo titulado «Características de una Unión Económica y Monetaria profunda, auténtica y justa» los presidentes planteaban la necesidad de avanzar en cuatro frentes:

- **avanzar hacia una «Unión Económica» auténtica**, que garantice que «cada economía dispone de las características estructurales que le permitan prosperar dentro de la Unión Monetaria»,
- **avanzar hacia una «Unión Financiera»**, que garantice «la integridad del Euro y que aumente el reparto de riesgos con el sector privado»,
- **avanzar hacia una «Unión Presupuestaria»**, que proporcione sostenibilidad y estabilización presupuestarias,
- **y avanzar hacia una «Unión Política»** que sienta las bases de las tres Uniones a través de un reforzamiento auténtico del control democrático, de la legitimidad y de las instituciones.

En esta evolución, la UEM debía basarse en un sistema que implique compartir más soberanía en el seno de las instituciones comunes, lo que significa que los Estados miembros deben aceptar más decisiones conjuntas sobre ciertos elementos de sus presupuestos y políticas económicas nacionales.

En su propuesta, los presidentes planteaban tres etapas encaminadas a contrarrestar el «legado de las deficiencias iniciales» de la Eurozona:

- **Etapa 1, «Profundizar actuando» (del 1 de Julio de 2015 al 30 de Junio de 2017)**: mediante la utilización de los instrumentos existentes se trataría de impulsar la competitividad y la convergencia estructural, poniendo en marcha políticas presupuestarias res-

⁴⁰ INFORME DE LOS CINCO PRESIDENTES: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5240_es.htm

5.

El Semestre Europeo

La Comunicación de la Comisión titulada «*Reforzar la coordinación de las políticas económicas*» de 12 de Mayo de 2010, proponía el establecimiento de un Semestre Europeo para la coordinación de políticas económicas, de forma que los Estados miembros pudieran beneficiarse «de una pronta coordinación a nivel europeo a la hora de preparar sus programas nacionales de estabilidad o de convergencia, así como sus presupuestos nacionales y sus programas nacionales de reforma».

Cuadro 10

Creación del Semestre Europeo

Un «Semestre Europeo» para una mejor coordinación integrada ex ante de la política presupuestaria

- Hacer coincidir la presentación y el examen de los programas de estabilidad y de convergencia y de los programas nacionales de reforma, a fin de evaluar la situación económica general y mejorar la sincronización con los ciclos presupuestarios nacionales
 - Garantizar un asesoramiento eficaz y oportuno del Consejo Europeo y del Consejo sobre la base de la evaluación de la Comisión
- ➔ Supervisión integrada más eficaz que permita aprovechar todas las ventajas de la revisión inter pares

Fuente: Comisión Europea, 2010.

Su puesta en marcha fue rápida puesto que el primer Semestre Europeo se desarrolló en 2011, con la publicación del primer «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento», EPAC, aunque sin el Informe del Mecanismo de Alerta, IMA, que fue presentado por vez primera en el segundo Semestre de 2012.

5.1. EL SEMESTRE EUROPEO «REFORZADO» (EPAC 2015) – NOVIEMBRE 2014

En Noviembre de 2014, cuando comenzaba el Semestre 2015, el «*Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento*», EPAC 2015, publicado por la Comisión Europea, ya consideraba llegado el momento de «racionalizarlo» y «reforzarlo».

Bruselas hacía un llamamiento específico para avanzar en «la racionalización de nuestro sistema de gobernanza», con el fin de aumentar su eficacia y acrecentar «el sentimiento de apropiación». Consideraba llegado el momento de, en efecto, «dotarlo de mayor eficacia, centrandolo más sus objetivos y acentuando su claridad y su función política de cara al futuro».

Un Semestre Europeo reformado debía perseguir la eficacia de la coordinación de la política económica a escala de la UE, con mayores exigencias de rendición de cuentas y de «implicación de todos los interesados».

La Comisión planteaba la simplificación de las aportaciones de la Comisión y de las obligaciones de información de los Estados miembros, la potenciación de la naturaleza multilateral del proceso y su apertura a la participación de otros agentes.

Destacaba que era preciso «aumentar el sentimiento de apropiación político»⁵⁶, la rendición de cuentas y la aceptación del proceso, para reforzar su credibilidad y su comparabilidad entre todos los Estados miembros y contribuir a la mejora de la aplicación de las recomendaciones específicas por país».

⁵⁶ La mención al hecho de que «el sentimiento de apropiación es aún insuficiente» hacía referencia a los niveles insatisfactorios de aplicación de las «Recomendaciones Específicas por País», particularmente en el ámbito de las reformas estructurales.

PARTE II

LOS ELEMENTOS
DE LA GOBERNANZA
ECONÓMICA EUROPEA

A.

Coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros

1. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO (PEC): VERSIONES PREVENTIVA Y CORRECTIVA, Y APLICACIÓN MÁS EFICAZ EN LA EUROZONA

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, PEC, fue el elemento esencial en la primera GEE. Se basa en los artículos 121 y 126 del TFUE y en el Protocolo 12 de dicho Tratado. Fue implementado a través de dos Reglamentos comunitarios en 1997 relativos, respectivamente, a los dos componentes o versiones del Pacto, conocidos como el «componente preventivo» y el «componente correctivo», este último también conocido como el Procedimiento de Déficit Excesivo, PDE.

Hasta la fecha el PEC ha sido reformado en dos ocasiones, en 2005 y en 2011.

La primera modificación, que dio origen al que denominamos PEC-2, tuvo su razón de ser en la crisis provocada por la decisión del Consejo de la UE de paralizar el Procedimiento de Déficit Excesivo contra Francia y Alemania en Noviembre de 2003. Un año después, en Diciembre de 2004,

la Comisión apoyó esta decisión a pesar de que el Tribunal europeo había anulado la decisión del Consejo⁶⁰.

El principal objetivo de este cambio en el PEC fue tener una mayor consideración sobre las circunstancias económicas y sobre las características específicas de los países:

- En el componente preventivo, el requisito horizontal de conseguir una posición presupuestaria cercana al equilibrio o al superávit en términos nominales fue sustituido por un objetivo específico por país, diferenciado para su situación presupuestaria y que debía ser establecido en términos estructurales (neto de los gastos e ingresos derivados del ciclo y una vez aplicadas las medidas excepcionales y temporales).
- En el componente correctivo, se planteó la posibilidad de ampliar el plazo del Procedimiento de Déficit Excesivo para países que aun habiendo emprendido acciones efectivas afrontaran circunstancias económicas adversas inesperadas con un efecto significativo en sus finanzas públicas, un principio conocido como «cumplimiento condicional».
- Para ambas versiones, la nueva normativa comunitaria planteaba una referencia del ajuste o corrección («trayectoria de ajuste»), que debían realizar los países, tanto los países que no hubieren alcanzado su Objetivo presupuestario a medio plazo (OMP) en el componente preventivo como los que estuvieran inmersos en el Procedimiento de Déficit Excesivo en el componente correctivo.
- En el caso del ajuste hacia el OMP, y con el fin de reforzar la orientación del Pacto hacia el crecimiento, el camino de ajuste debería tener en cuenta la implementación de grandes reformas estructurales, en la medida en que éstas tuvieran un impacto verificable en la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, tanto directamente (medidas tales como la reforma de las pensiones) como indirectamente, mediante el impulso del potencial de crecimiento (y, por tanto, reduciendo el nivel de la deuda pública como porcentaje sobre el PIB).

⁶⁰ SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA de 13 de Julio de 2004. «Recurso de anulación – Artículo 104 CE – Reglamento (CE) n.º 1467/97 – Pacto de estabilidad y crecimiento – Déficits públicos excesivos

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd78a293cbd9cf458cacca98b786b28504.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNb3v0?text=&docid=49386&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=268118>

B.

Coordinación y supervisión de las políticas estructurales de competitividad, crecimiento y empleo de los Estados miembros

1. LA ESTRATEGIA EUROPA 2020 (2010-2020)

La «Estrategia Europa 2020» fue adoptada oficialmente en el Consejo Europeo de 17 de Junio de 2010, como fórmula de continuidad de la «Estrategia de Lisboa». Su objetivo era formular las bases de un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, que fortaleciera la Economía de la UE y la preparase para los retos de la década.

En efecto, «Europa 2020» plantea tres prioridades para el crecimiento económico, «inteligencia, sostenibilidad e integración», que se refuerzan entre sí.

El crecimiento «inteligente» se debería llevar a cabo a través del desarrollo de una Economía basada en el conocimiento, la investigación y la innovación; el crecimiento «sostenible» a través de la promoción de mercados eficientes en el uso de recursos, verdes y competitivos; y el crecimiento «inclusivo», mediante políticas encaminadas a la creación de empleo y a la reducción de la pobreza.

Es considerada como la gran «agenda económica» de la UE para la actual década 2010-2020, que pone el foco en la consecución de altos niveles de empleo, productividad y cohesión social en los Estados miembros, a la vez que en la reducción del impacto medioambiental. Para conseguir avanzar en estas prioridades, la UE aprobó un cuadro de objetivos que deberían

ser alcanzados en 2020 en cinco áreas: empleo, investigación y desarrollo (I+D), cambio climático y energía, educación y reducción de la pobreza⁷⁴.

Tabla 17

Estrategia Europa 2020
Prioridades, ámbitos y objetivos cuantitativos⁷⁵

PRIORIDADES	ÁMBITOS	Objetivos
Crecimiento INTELIGENTE Desarrollo de una Economía basada en el conocimiento y la innovación	Investigación y Desarrollo	— El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D
	Educación	— El porcentaje de abandono escolar temprano debería ser inferior al 10 % — Al menos el 40 % de la generación más joven (entre 30 y 34 años) debería tener estudios superiores completos
Crecimiento SOSTENIBLE Promoción de una Economía que haga un uso más eficaz de los recursos, y que sea más verde y competitiva	Cambio climático y energía (objetivo 20/20/20)	Debería conseguirse: — Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 20% respecto de los niveles de 1990 (o un 30% si se dan las condiciones), — Incrementar el porcentaje de las energías renovables en el consumo final de energía hasta el 20%, — Aumentar un 20% la eficiencia energética (*)
Crecimiento INTEGRADOR Fomento de una Economía con un alto nivel de empleo y que muestre cohesión social y territorial	Empleo	— El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada
	Lucha contra la pobreza	— El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos (año base de comparación: 2008)

Fuente: Comisión Europea.

(*) El objetivo de eficiencia energética se basa en unas proyecciones de estimaciones de consumos de energía realizadas en 2007 para el período 2010-2020. La meta fijada en la Estrategia Europa 2020 significa que el consumo en 2020 debería ser un 20% inferior a dicha proyección gracias a la reducción de las pérdidas de energía durante la transmisión y distribución de energía y a la reducción del consumo de los usuarios finales.

De esta forma, si la proyección de consumo de energía «primaria» en 2020 se situaba en un valor de 1.842 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep), el objetivo se sitúa en 1.474 Mtep. También se utiliza un segundo indicador de esta eficiencia, el relativo al consumo de energía «final», con proyecciones y metas anuales hasta 2020 medidas también en Mtep, pero refiriéndose únicamente al consumo de los usuarios finales, tales como los hogares, la industria y la agricultura, y excluyendo por tanto el consumo del propio sector energético (con pérdidas registradas durante la transformación de la energía o en la distribución de la energía).

⁷⁴ ESTRATEGIA EUROPA 2020:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en

⁷⁵ EUROSTAT Estrategia 2020:

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/overview>

C.

Programas de Asistencia Financiera a los Estados miembros

1. EL MECANISMO DE AYUDA FINANCIERA A LAS BALANZAS DE PAGOS

El artículo 143 del TFUE establece la posibilidad de que el Consejo de la UE decida la concesión de una asistencia mutua en casos de dificultades o amenazas graves de dificultades en la balanza de pagos de un Estado miembro en la medida en que estas circunstancias pudieran comprometer el funcionamiento del mercado interior o la realización de la política comercial común.

Este «Instrumento de Balanza de Pagos» fue creado con el Tratado de Maastricht y entró en vigor, por tanto, en 1993. Fue concebido, en efecto, como un Mecanismo de apoyo financiero a medio plazo para las turbulencias graves en las balanzas de pagos de los Estados miembros.

Tras la creación de la Unión Monetaria Europea, el Consejo de la UE adoptó en 2002 un Reglamento⁸⁷ que establecía que los Estados miembros que participasen en la moneda única no podían ser benefi-

⁸⁷ REGLAMENTO (CE) No 332/2002 DEL CONSEJO de 18 de Febrero de 2002 por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros.

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/balance-payments-bop-assistance_en

ciarios de esta ayuda financiera. Por tanto, los países de la Eurozona no pueden ser destinatarios de este Mecanismo. Dado que estos países comparten una moneda común, implantada y reconocida internacionalmente, sería previsible que no se vean afectados por problemas de balanza de pagos del mismo modo que los que mantienen su moneda nacional.

El Instrumento fue revisado en 2009 y en la actualidad la ayuda financiera se presta en forma de préstamos o de líneas de crédito de la UE a los Estados miembros ajenos a la Eurozona que, en efecto, experimenten dificultades o graves amenazas de dificultades en su balanza de pagos por cuenta corriente o en su balanza de capital. La Comisión Europea está facultada para contraer, en nombre de la UE, empréstitos en los mercados de capitales o con instituciones financieras. Desde esta última revisión el límite máximo del saldo vivo de los préstamos y las líneas de crédito está establecido en 50.000 millones de euros.

Tras examinar la situación del Estado miembro que desee recurrir al Instrumento, el Consejo de la UE debe tomar la decisión de apoyo a la balanza de pagos basándose en el «programa de reactivación económica o de acompañamiento» que el país presente en apoyo a su petición. Además de decidir la modalidad de la ayuda, su importe y su duración media, el Consejo también deberá establecer las condiciones de política económica a las que se asocie la concesión de la ayuda.

La ayuda acordada se desembolsa en tramos sucesivos, estando sujeto el desembolso de cada tramo a una verificación de los resultados obtenidos en el desarrollo del programa con respecto a los objetivos establecidos. La Comisión Europea es quien, en efecto, se encarga de verificar, a intervalos regulares, que la política económica del Estado miembro beneficiario es conforme al mencionado «programa de reactivación económica o de acompañamiento» y a las demás condiciones que haya podido fijar el Consejo. En función de los resultados de esta verificación, la Comisión decidirá el desembolso sucesivo de los distintos tramos, tras la negociación con el Estado miembro.

En su último informe publicado sobre la utilización del Instrumento⁸⁸, la Comisión Europea señalaba que éste «ha demostrado su eficacia», ha-

⁸⁸ COM(2017) 459 final INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO sobre el mecanismo de la Unión Europea que proporciona ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros de conformidad con el artículo 10 del Reglamento (CE) n.º 332/2002 del Consejo, Bruselas, 30.8.2017.

D.

Regulación y supervisión del sector financiero

El sector financiero europeo, en el que se incluyen los diferentes mercados, intermediarios e infraestructuras, que hacen posible la canalización de fondos entre prestamistas-ahorradores y prestatarios demandantes de dichos fondos, ha estado en el origen y en las graves consecuencias de la crisis del Euro.

Tal como señala la Comisión en su Comunicación de 15 de Mayo de 2014 «*Un sector financiero reformado para Europa*», el sistema financiero «creció considerablemente en tamaño y se hizo cada vez más interconectado a través de largas y complejas cadenas de intermediación de créditos a escala mundial», y este crecimiento se vio favorecido por «un aumento brusco en productos financieros innovadores pero a menudo de gran complejidad, que permitieron a las entidades financieras una expansión de sus actividades, particularmente fuera del balance».

Es de esta forma como explica la Comisión que «muchas actividades escaparon en gran medida a cualquier tipo de reglamentación y supervisión», y que «mientras que las operaciones de las principales entidades financieras se desarrollaron de forma significativa más allá de las fronteras nacionales y aumentó la integración internacional de los mercados, los marcos de reglamentación y supervisión siguieron circunscritos, en gran medida, al territorio nacional». En Europa, la crisis financiera, derivada de la crisis de las hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos en 2007, dio paso a una crisis de deuda soberana muy amplia, con consecuencias «muy

significativas para la Economía en su conjunto». En este mismo documento, Bruselas señalaba que entre 2008 y 2012 se utilizaron un total de 1,5 billones de euros en ayudas estatales para evitar el hundimiento del sistema financiero.

Ante este escenario, la UE decidió pronto impulsar una respuesta en términos de un ambicioso programa de reglamentación financiera que ha dado pasos importantes respecto a la seguridad, la transparencia, la integración y la responsabilidad en el sistema.

Destacamos, en este sentido, diferentes iniciativas:

- el nuevo marco institucional europeo en el ámbito de la supervisión del sector,
- el Código Normativo Único,
- la Unión Bancaria, basada en tres pilares de supervisión, resolución y garantía de los depósitos,
- la Unión de Mercados de Capitales,
- las titulaciones de deuda pública europea.

1. EL SISTEMA EUROPEO DE SUPERVISIÓN FINANCIERA

El Sistema Europeo de Supervisión Financiera, SESF, es el término que se utiliza para hacer referencia al conjunto de organismos responsables de garantizar una supervisión del sector coherente y apropiada.

Se trata de un modelo que se ha construido en base a dos niveles de supervisión, macro prudencial y micro prudencial, y que cuenta con la intervención de la Junta Europea de Supervisión de Riesgos Sistémicos, las tres Autoridades Europeas de Supervisión y las Autoridades de supervisión nacionales:

- La «Junta Europea de Riesgos Sistémicos», JERS⁹⁶, es un órgano de vigilancia macroprudencial del sistema financiero y que, por tanto, debe detectar y alertar sobre nuevas amenazas y riesgos para la estabilidad financiera en la UE. Analiza la solidez de la situación de los bancos, la aparición de burbujas y el buen funcionamiento de las infraestructuras de los mercados. Una vez identificados los riesgos, la Junta dirige sus recomendaciones al país o grupo de países afectados.

⁹⁶ JERS: <http://www.esrb.europa.eu/home/languagepolicy/html/index.es.html>