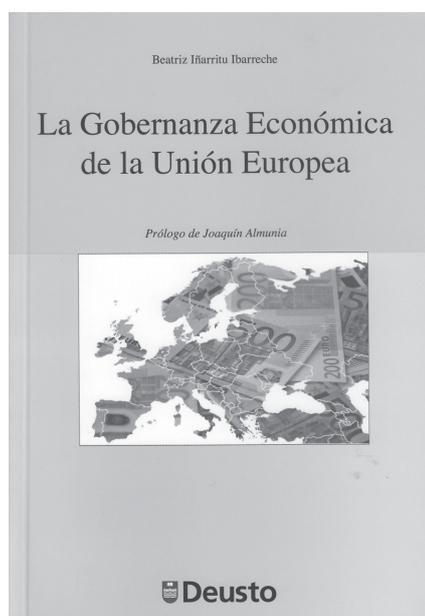


# NOTA CRÍTICA

## LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

**Beatriz Iñarritu Ibarreche**

Universidad de Deusto, 2019, 256 pp.



La Unión Europea es, sin duda, uno de los proyectos de integración internacional más ambiciosos de las últimas décadas. Desde la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957, entonces conformada por seis Estados fundadores, el proyecto europeo ha ido tanto ampliándose con la suma de nuevos países (en la actualidad 27, sin tener en cuenta a Reino Unido) como profundizándose con la atribución de nuevas competencias, destacando el ámbito económico, entre otros. No obstante, ello

ha conllevado el establecimiento de una compleja gobernanza económica de la Unión Europea, que en algunas ocasiones resulta inescrutable, incluso para los especialistas.

El libro *La Gobernanza Económica de la Unión Europea*, escrito por Beatriz Iñarritu Ibarreche y prologado por Joaquín Almunia, constituye sin lugar a dudas una buena herramienta para obtener una orientación en la compleja gobernanza europea, especialmente recomendable para estudiantes de grado, máster u oposición.

El libro sigue una secuencia lógica que permite una comprensión progresiva del complejo mundo institucional comunitario. Estructurado en dos partes, la primera mitad del manual se centra en explicar los conceptos clave de la gobernanza económica, dando un repaso cronológico a su evolución. La segunda parte del libro pasa a la explicación sustantiva de los elementos que conforman la gobernanza económica europea, centrándose en sus cuatro pilares, a saber, la coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias y estructurales de competitividad, crecimiento y empleo de los Estados miembros, los programas de asistencia financiera a los Estados miembros y la regulación y supervisión del sector financiero. Quizás se echa de menos un capítulo referido expresamente al Sistema Europeo de Bancos Centrales y la

gobernanza del Banco Central Europeo, como institución de la Unión Europea que es, especialmente dado el papel clave jugado en la contención de la crisis de la zona euro. Una explicación relativamente detallada, al igual que se ha realizado con los puntos anteriores, de las políticas no convencionales adoptadas por la institución habría completado soberbiamente este manual.

Participando de la opinión de la autora, la gobernanza económica europea inicial adolecía de un error fundamental: la Unión Económica y Monetaria se diseñó de manera sólida en el ámbito monetario, no así en el económico. De este modo, frente a la política monetaria única, centralizada en el Banco Central Europeo, las políticas económicas, fiscales y estructurales estaban totalmente descentralizadas en los Estados miembros y carecían de mecanismos efectivos de coordinación. Además, las reglas fiscales existentes y plasmadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no resultaban creíbles, tal y como se puso en evidencia tanto en noviembre de 2003, cuando el Consejo de la UE votó en contra de la propuesta de la Comisión de seguir con el procedimiento de déficit excesivo abierto contra Francia y Alemania por superar ambos un déficit público sobre el PIB del 3 %, como en diciembre de 2004, cuando la Comisión anunció su decisión de

no aplicar una multa a Francia y Alemania, a pesar de la anulación de la decisión del Consejo por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en julio de 2004. Esta situación motivó la revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2005, que nuevamente probó ser ineficaz, ya que no previno la acumulación en varios Estados de la zona euro de elevados niveles de deuda pública, que posteriormente estuvieron detrás del estallido de la crisis de deuda soberana de la zona euro.

Así las cosas, en plena crisis acerca de la viabilidad del proyecto monetario europeo, entre 2010 y 2014 se revisó profundamente la gobernanza económica europea en torno a las cuatro áreas sustantivas señaladas anteriormente.

En primer lugar, en lo que a la coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros se refiere, se adoptaron el *six-pack*, el Pacto Fiscal (incluido en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza) y el *two-pack*. A pesar de la introducción de estas normas, que modificaron parcialmente las anteriores, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sigue basándose en los pilares preventivo y correctivo. No obstante, a partir de esta última reforma, se produce un endurecimiento del pilar preventivo, al permitir la imposición de sanciones a países de la zona euro que, encontrándose en el pilar preventivo,

no lleven a cabo un ajuste estructural suficiente hacia el objetivo presupuestario a medio plazo o incrementen el gasto público por encima de determinados umbrales. Además, como consecuencia del Pacto Fiscal, el objetivo presupuestario mínimo a medio plazo de los Estados miembros de la zona euro deberá ser un déficit estructural del 0,5 % del PIB, existiendo la obligación de plasmarlo en los ordenamientos jurídicos nacionales a través de provisiones permanentes y vinculantes, preferiblemente de naturaleza constitucional (en España, esto derivó en la reforma del artículo 135 de la Constitución y en la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). Por otro lado, uno de los Reglamentos que conforman el *two-pack* establece la obligación de que los Estados miembros de la zona euro presenten antes del 15 de octubre de cada año el proyecto presupuestario nacional a la Comisión Europea, con el fin de que esta institución verifique si los planes son acordes con las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y de que se produzca un ejercicio de presión de grupo entre los Estados miembros, antes de la aprobación definitiva del presupuesto en la sede parlamentaria nacional. En lo que al brazo correctivo respecta, destaca la posibilidad de que el incumplimiento con el criterio de la deuda pública también

motive la apertura de un procedimiento de déficit excesivo, lo que constituye una mejora sustancial del marco, especialmente porque la crisis en algunos países se inició por una acumulación excesiva de deuda pública que la regulación anterior no pudo prevenir, al estar centrada especialmente en torno al criterio del déficit público. Otro elemento destacable de la reforma viene referido al compromiso de los Estados miembros, adoptado en el marco del Pacto Fiscal, de apoyar las propuestas y recomendaciones de la Comisión Europea en lo que se refiere al incumplimiento con respecto al criterio del déficit público por parte de un país inmerso en un procedimiento de déficit excesivo. Para revertir una propuesta o recomendación de la Comisión Europea, los Estados miembros de la zona euro, representados en el Consejo, deberían alcanzar una mayoría cualificada. De esta manera, dando una mayor preponderancia y automaticidad a las propuestas de la Comisión, se trata de evitar la situación que se dio con Francia y Alemania en 2004.

En segundo lugar, la coordinación y supervisión de las políticas estructurales de competitividad, crecimiento y empleo de los Estados miembros también fueron ampliamente reformadas. Especial mención merece a este respecto la supervisión macroeconómica, con la introducción del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos.

Hasta el estallido de la crisis de deuda soberana de la zona euro a finales de 2009, la supervisión por parte de las instituciones europeas y la coordinación entre los Estados miembros se había circunscrito al ámbito fiscal. Esta estrategia resultó ser claramente insuficiente, tal y como se comprobó en los casos de Irlanda y España, países en los que se gestó una importante burbuja inmobiliaria con un fuerte impacto en el sector bancario, sin ser detectada a nivel europeo. Por ello, el *six-pack* introdujo el denominado procedimiento de desequilibrios macroeconómicos, que permite la detección de desequilibrios sobre la base de 14 indicadores, cinco de ellos relativos a los desequilibrios externos y de competitividad, otros seis relativos a desequilibrios internos y tres en materia de empleo. De esta manera, en noviembre de cada año, la Comisión presenta el «Informe del Mecanismo de Alerta», con base en el cual determina los países que requieren un análisis en mayor profundidad a través de los llamados «Exámenes Exhaustivos». Estos Exámenes Exhaustivos se presentan en el mes de febrero, clasificando a los países analizados en cuatro categorías, a saber, países sin desequilibrios macroeconómicos, países con desequilibrios macroeconómicos, países con desequilibrios macroeconómicos

excesivos y países con desequilibrios macroeconómicos excesivos que motivan la apertura de la versión correctiva del procedimiento. Aunque hasta la fecha no se ha abierto la versión correctiva del procedimiento a ningún Estado miembro, la introducción de este nuevo instrumento ha supuesto sin lugar a dudas una clara mejora en la gobernanza económica europea.

En tercer lugar, la fuerte crisis desatada en la zona euro requirió el establecimiento de mecanismos de asistencia financiera para los Estados miembros de la moneda única. Con la introducción del euro, la Unión Europea se dotó del Instrumento de Balanza de Pagos, por el que se pueden conceder préstamos a Estados de la Unión Europea que no formen parte del euro. El instrumento tiene una dotación máxima de 50.000 millones de euros y, hasta la fecha, han hecho uso de él Hungría, Letonia y Rumanía. Los países de la zona euro no disponían de un instrumento similar, al entenderse que el mero hecho de contar con una moneda única limitaba sustancialmente los posibles problemas de balanza de pagos. Desafortunadamente, en 2010, Grecia se vio obligada a solicitar asistencia financiera internacional por primera vez, la cual le fue concedida por el Fondo Monetario Internacional y por la mayoría de Estados

miembros de la zona euro a través de préstamos bilaterales. A Grecia le siguieron Irlanda y Portugal en la petición de programas de asistencia financiera. Por ello, se tomó la decisión de crear el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, con una dotación total máxima de 60.000 millones de euros y similar al Instrumento de Balanza de Pagos, pero en este caso, también accesible a los Estados miembros de la zona euro. De manera prácticamente simultánea a la creación del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, se constituyó el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, sociedad anónima sita en Luxemburgo cuyas emisiones de deuda gozan de la garantía mancomunada de los Estados miembros de la zona euro, y con una capacidad máxima de préstamo de 440.000 millones de euros. El Fondo Monetario Internacional, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera concedieron préstamos a Irlanda, Portugal y Grecia; en este último caso por segunda vez. Sin embargo, se vio que estas medidas no eran suficientes y que la zona euro requería de un mecanismo de asistencia financiera permanente. Por ello, en octubre de 2012 se creó el Mecanismo Europeo de Estabilidad, institución financiera internacional sita en Luxemburgo, con una capacidad

máxima de préstamo de 500.000 millones de euros y un capital total de 700.000 millones de euros. El Mecanismo Europeo de Estabilidad concedió préstamos a España, Chipre y Grecia; en este último caso por tercera vez. Así, desde el 1 de septiembre de 2013, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera ya no puede conceder nuevos préstamos. Aunque formalmente no ha desaparecido, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera también está inactivo. De esta manera, queda el Mecanismo Europeo de Estabilidad como institución permanente de carácter intergubernamental, que se espera que en el futuro juegue también un papel clave.

En cuarto lugar, la regulación y supervisión del sector financiero también experimentó notables cambios. El inicio de la crisis internacional con la caída de Lehman Brothers y la posterior crisis de deuda soberana de la zona euro pusieron de manifiesto las importantes debilidades existentes en el sector financiero. Así, en 2010, se introdujo el Sistema Europeo de Supervisión Financiera, compuesto por la Junta Europea de Riesgo Sistémico, encargada de la supervisión macroprudencial, y la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Valores y Mercados y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, encargadas de la

supervisión microprudencial en sus respectivas áreas. Además, se hizo evidente el denominado círculo vicioso entre bancos y soberanos, por el que, a través de diversos canales de contagio, la mala situación del soberano podía trasladarse a los bancos residentes en ese Estado y viceversa. Por ello, en junio de 2012, los Jefes de Estado y de Gobierno lanzaron el proyecto de la Unión Bancaria. El proyecto de la Unión Bancaria gira alrededor de diversos pilares, a saber, un Código Normativo Único (que armoniza la normativa en materia de solvencia, regulación y depósitos bancarios), el Mecanismo Único de Supervisión (puesto en marcha en noviembre de 2014, dejando al Banco Central Europeo al mando de la supervisión directa de las entidades significativas y de la supervisión indirecta de las menos significativas), el Mecanismo Único de Resolución (puesto en marcha de manera progresiva desde mediados de 2015, basado en la Junta Única de Resolución, el Fondo Único de Resolución, que aún no ha alcanzado su tamaño objetivo ni cuenta con el respaldo fiscal común, y las Autoridades Nacionales de Resolución) y el Esquema Europeo de Garantía de Depósitos (aún en negociación, dado su carácter especialmente controvertido para algunos países). Además, en diciembre de 2014 se lanzó el Instrumento de

Recapitalización Bancaria Directa, que permitiría la recapitalización directa por parte del Mecanismo Europeo de Estabilidad de una entidad bancaria, bajo determinados requisitos estrictos. Por otro lado, se lanzó la Unión de los Mercados de Capitales, con el fin de facilitar la diversificación de las fuentes de financiación de las empresas europeas, reduciendo la importancia de la financiación bancaria.

Como se puede apreciar, la revisión acometida de la gobernanza económica europea entre 2010 y 2014 fue muy notable. Ello podría atribuirse en gran medida a la necesidad de profundizar a marchas forzadas en el proyecto de la Unión Económica y Monetaria con el fin de salvaguardar el euro. De esta manera se entiende que la tercera oleada de reformas en la gobernanza económica europea, acaecida a partir de 2015, tal y como la define la autora en su manual, no haya sido tan ambiciosa como la registrada entre 2010 y 2014. En efecto, entre otras cuestiones, la vuelta a la normalidad y al crecimiento económico en la zona euro ha incrementado las dificultades de seguir profundizando en la Unión Económica y Monetaria.

En lo que al Pacto de Estabilidad y Crecimiento se refiere, las dudas generadas en 2004 a raíz de los casos de Francia y Alemania se han vuelto a instalar como consecuencia de la no imposición

de una multa a España y Portugal en 2016 tras la no adopción de acción efectiva por estos países, que en el momento se encontraban en el pilar correctivo, y de Italia en 2018, con las polémicas decisiones de la Comisión Europea de no abrir un procedimiento de déficit excesivo al país transalpino por incumplimiento con la regla de la deuda. Si en 2004 fue el Consejo el que decidió no tomar medidas contra Francia y Alemania, en 2016 lo fue la Comisión Europea, poniendo de manifiesto que la reforma institucional acometida con el Pacto Fiscal no había conseguido el objetivo perseguido. A raíz de esta situación, muchas voces se han alzado nuevamente en torno a la necesidad de reformar nuevamente las reglas fiscales, con el fin de facilitar su implementación y hacerlas más creíbles. Sin embargo, el momento político actual, con un Parlamento y Comisión Europeos salientes, a la espera de las elecciones europeas que tendrán lugar entre los días 23 y 26 de mayo de 2019, hace imposible iniciar nuevamente los debates acerca de las reformas de las reglas fiscales. En principio, se espera que la revisión del *six-pack* y el *two-pack* comience a finales de 2019, lo que podría ser una gran ocasión para acometer la citada reforma fiscal. Desafortunadamente, los debates entre los Estados miembros de la zona

euro acerca de la implementación y credibilidad de las reglas fiscales ha tenido un duro y negativo impacto sobre otras cuestiones, como la posible introducción de una función de estabilización que diera acceso a fondos a países afectados por *shocks* asimétricos que la política monetaria única no pudiera atajar.

Siguiendo con las políticas de competitividad, crecimiento y empleo, en diciembre de 2018, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron en la Cumbre de la Zona Euro dar un mandato al Eurogrupo para trabajar en el diseño, modalidades de implementación y secuencia de un instrumento presupuestario de convergencia y competitividad para la zona euro. Este instrumento formará parte del Presupuesto de la Unión Europea, será coherente con otras políticas de la Unión Europea y estará sujeto a los criterios y guía estratégica de los Estados miembros de la zona euro. Su tamaño se determinará en el contexto del Marco Financiero Plurianual. Las características del instrumento se acordarán en junio de 2019, aunque es probable que no se ponga en marcha hasta 2021. Aún es pronto para conocer si este instrumento será lo suficientemente ambicioso como para influir de manera relevante en la competitividad y convergencia de la zona euro, aunque las posiciones expresadas por

algunos líderes políticos de algunos Estados miembros de la zona euro en público no son muy halagüeñas.

La reforma del Mecanismo Europeo de Estabilidad fue uno de los grandes éxitos alcanzados por el Eurogrupo y la Cumbre de la Zona Euro en diciembre de 2018. Se prevé que esta institución jugará un papel más relevante, junto con la Comisión Europea, en los futuros programas de asistencia financiera. Además, el Mecanismo Europeo de Estabilidad será el proveedor del respaldo fiscal común al Fondo Único de Resolución y podrá jugar un papel de facilitador en posibles futuras reestructuraciones de la deuda pública de manera voluntaria, informal, no vinculante, confidencial y temporal. Por último, sus instrumentos financieros se verán reforzados, al producirse una reforma en profundidad de los instrumentos precautorios, con el fin de reducir el estigma político y financiero que impidió su empleo en el pasado.

Por último, los progresos en la Unión Bancaria están siendo más lentos de lo deseable, especialmente en el área conocida como mutualización de riesgos. Si bien en diciembre de 2018, el ECOFIN alcanzó un acuerdo político sobre los principales elementos del conocido como Paquete Bancario (conjunto de normas revisadas destinadas especialmente a

la reducción de riesgos) y el Eurogrupo y la Cumbre de la Zona Euro acordaron las principales características del respaldo fiscal al Fondo Único de Resolución, no se hizo ningún progreso en relación con el Esquema Europeo de Seguro de Depósitos. Además, se acordó que una vez hubiera entrado en vigor el respaldo fiscal común al Fondo Único de Resolución, se discontinuaría el Instrumento de Recapitalización Bancaria Directa. En relación con el Esquema Europeo de Seguro de Depósitos, el Eurogrupo dictó la creación de un Grupo de Trabajo

de Alto Nivel, que debería hacer progresos en la cuestión y reportar en junio. Algo similar se concluyó en relación con las posibles soluciones a identificar para hacer frente a las limitaciones en materia de provisión de liquidez en resolución. En lo que a la Unión de los Mercados de Capitales respecta, si bien se están llevando progresos adelante, nuevamente estos parecen bastante lentos.

En definitiva, aunque las medidas emprendidas desde 2010 han permitido mejorar el pilar económico de la Unión Económica y Monetaria, el pilar monetario

del proyecto sigue estando mejor anclado. Es fundamental que el impulso reformista europeo no ceje. Para ello, se necesitan europeístas convencidos en distintas partes de la sociedad, que a su vez conozcan en profundidad la gobernanza económica europea, con el fin de contribuir al proyecto de manera más eficiente. El libro escrito por Beatriz Iñárritu Ibarreche puede servir, sin lugar a dudas, para tal propósito.

**Judith Arnal Martínez**

Vocal Asesor del Tesoro Público,  
Ministerio de Economía y Empresa