

The book cover features a white top-left triangle, a light grey triangle below it, and a large blue area covering the rest. A diagonal line separates the white and grey areas from the blue area. In the bottom right corner of the blue area, there is a green brushstroke.

# Gobernanza económica y filosofía del proyecto europeo

Joan Cals Güell



**Joan Cals Güell** es catedrático emérito de Economía en la Universitat Autònoma de Barcelona, con una larga trayectoria docente en las facultades de Economía y Empresa y de Ciencias Políticas y Sociología. Sus publicaciones abarcan campos tan diversos como la economía de los servicios, la economía territorial, el sistema financiero, el gobierno corporativo y el pensamiento económico. En 2014 recibió el Premio Joan Sardà Dexeus al mejor libro de economía y empresa por su obra *Los intereses del futuro. Economía en un cambio de época*.

# **Gobernanza económica y filosofía del proyecto europeo**

Joan Cals Güell

El título del libro es una descripción de la singularidad de su contenido, que combina la presentación de la gobernanza económica de la Unión Europea con un conjunto de reflexiones filosóficas sobre las características de esta construcción. En el primer aspecto, la selección de los apartados más relevantes, actuales o controvertidos se inscribe en el proceso histórico de desarrollo del proyecto europeo, así como en el conocimiento de sus fundamentos teóricos. En el segundo, son principalmente las vertientes económica, política y moral de la filosofía subyacente las que se exploran para comprenderlo y valorarlo adecuadamente.

En el estadio actual, la Unión Europea difícilmente podrá seguir avanzando si no recupera hacia cotas más elevadas la identificación con su ciudadanía y si no se fortalece el sentimiento originario de paz y bienestar compartido. La mejora necesaria de la funcionalidad en la unión económica y monetaria -concretada en la nutrida agenda de reformas expuestas en los diversos ámbitos- aparece hoy como problemática e insuficiente, por sí sola, para impulsar nuevos progresos. Esta es la tesis que el autor hace suya y alrededor de la cual giran las aportaciones que el libro recoge, orientadas a aumentar la confianza en el proyecto y el apoyo a la innovación que comporta en la gobernanza supraestatal.

# Gobernanza económica y filosofía del proyecto europeo

Joan Cals Güell, abril de 2019

Cubierta y diseño: Petiula Takahashi

Esta obra está bajo licencia de *Creative Commons*



<https://ddd.uab.cat/record/203648>

ISBN 978-84-120344-0-0



A Margarita,  
admiradora de Europa





## ÍNDICE

Presentación	11
PRIMERA PARTE	
<b>La gobernanza económica del proyecto europeo</b>	<b>14</b>
Un salto cualitativo en la integración económica	15
La unión monetaria, entre el óptimo y el proyecto	19
Del éxito a la crisis del euro	23
Alertas para una mejor gobernanza	26
El Semestre europeo	29
La maduración del Banco Central Europeo	31
El Mecanismo Europeo de Estabilidad y su reforzamiento	35
La política económica	37
Las reformas estructurales	41
Una estrategia renovada de política industrial	43
La Unión Bancaria y la del Mercado de Capitales	45
El Mercado Único	50
La Unión Fiscal	56
El nuevo panorama de las desigualdades y el Pilar Europeo de los Derechos Sociales	63
Anexo: Calendario de hechos y decisiones relativas a la UE 2009-2018	68
SEGUNDA PARTE	
<b>Una filosofía de paz y bienestar compartido</b>	<b>72</b>
La unión pacífica de Europa	73
Dos filosofías económicas	77
Más allá de la Economía	82
Elementos para una teoría actual del proyecto europeo	86
Los valores morales y los derechos fundamentales en su contexto	92
Referencias bibliográficas	96



## Presentación

El estudio de la gobernanza económica de la Unión Europea ha ido ganando importancia en la formación que imparten las facultades universitarias responsables de las diversas titulaciones en ciencias sociales. Es normal que así sea, por cuanto las decisiones adoptadas en el nivel europeo condicionan de forma creciente la vida económica, empresarial y laboral de los países de la UE, interactúan fuertemente con la dinámica política de los estados miembros y repercuten de manera importante en nuestras sociedades. En realidad, lo que extraña es que el estudio de esta materia no haya suscitado un interés mayor durante tanto tiempo, si se atiende al hecho de que actualmente se cumplen treinta y tres años de la incorporación de España a las Comunidades Europeas y veinte de la Unión Económica y Monetaria que significó el nacimiento del euro.

Es cierto que profesores y alumnos disponen desde hace años de un buen número de manuales sobre la integración europea, y que los respectivos planes de estudio incorporan, desde el decenio de los ochenta del siglo pasado, una o más asignaturas sobre ese contenido. Sin embargo, quienes hemos servido a la docencia universitaria a lo largo de este período podemos constatar la insuficiencia de lo anterior para impregnar el conjunto de la formación de unos conocimientos más acordes con la realidad europea en la que operan las empresas, administraciones, organizaciones y profesionales de los distintos ámbitos. La propia complejidad de la materia y su carácter multidimensional deben haber influido en ello y, tal vez, han contado con el auxilio de una mezcla entre el síndrome de torre de marfil de la institución universitaria, una cierta obsolescencia del profesorado y las consecuencias de su superespecialización.

Sea como sea, el retraso en la percepción de esta nueva realidad y los retos que plantea no se limita al mundo universitario. Puede observarse, igualmente, en el cuerpo social, en sus distintas élites y en la opinión pública en su conjunto, advirtiéndonos sobre las dificultades con que se encuentra la legitimación democrática del proyecto europeo. De ello se desprende la necesidad de aumentar los esfuerzos para hacerlo más comprensible y próximo, así como de valorarlo debidamente, in-

tegralmente.

La contribución que aquí se presenta está pensada para facilitar un acceso al conocimiento básico de la gobernanza económica europea y al proceso que la ha ido configurando últimamente, en los diversos planos de la tensión dialéctica que lo recorre. Descarta, pues, las cuestiones de detalle, sobre las que la literatura es abundante y caudalosas las fuentes de información. Tampoco se entretiene la redacción en desarrollar los aspectos más técnicos, en aras de procurar una lectura no obstaculizada por la proliferación de términos o procedimientos de comprensión difícil. El texto que se ofrece al lector es, así, relativamente breve, va desprovisto de notas a pie de página y otorga prioridad a las grandes cuestiones y debates del proyecto europeo. El mismo criterio de simplificación de los detalles se aplica a las referencias bibliográficas de las distintas instituciones y autoridades comunitarias.

El origen de la obra se encuentra en *Los intereses del futuro. Economía en un cambio de época*, que escribí durante los años de la Gran Recesión, la crisis financiera internacional y la crisis del euro. Publicada en 2013, contiene un capítulo exclusivamente dedicado a la crisis y reconducción del proyecto europeo. La gentileza de la editorial RBA ha permitido nutrir este libro con sus páginas. La presentación de los distintos temas normalmente se sirve de una exposición cronológica del desarrollo que han tenido.

La Primera Parte, desde la economía política, trata sobre la gobernanza económica de la Unión Europea y, especialmente, de la eurozona, tanto en los fundamentos de la unión económica y monetaria como en la plasmación institucional e instrumental de aquella. La Segunda Parte va más allá del enfoque económico, para exponer de forma pluridisciplinar y filosófica el conocimiento del proyecto europeo. La pretensión del autor al usar estas ópticas distintas es acercar al lector una visión completa de un proyecto ambicioso y pionero en muchos ámbitos y, en particular, en el de la gobernanza supraestatal, cuya transmisión comunicativa suele venir perjudicada por reduccionismos de tipo economicista o tecnocrático. Conviene repetir, una y otra vez, que la esencia del proyecto europeo se encuentra en una filosofía de paz y bienestar compartido. Es así como se titula la Segunda Parte, que explora cual es la vigencia actual de ese espíritu europeísta, los procesos de innovación y relegitimación en los que se ve inmerso y las resistencias a las que se enfrenta.

Dos voluntades han guiado la exposición de esta perspectiva del proyecto europeo. Por una parte, la de situar las decisiones (o indecisiones) en el contexto debido para cada ámbito y momento histórico, atendiendo a la complejidad de los

problemas y la heterogeneidad de intereses y sentimientos por conciliar. Por otra, la de estimular la reflexión, indagando en las fortalezas y las debilidades del proyecto, y destacando los retos ineludibles a los que deben responder las instituciones de la Unión, los estados miembros, los agentes sociales y la ciudadanía.

El libro es el producto de una autoedición realizada bajo el amparo de una licencia *Creative Commons*, con la colaboración de Petiula Takahashi en el diseño. También he tenido la asistencia y el compromiso en la difusión que me han brindado la cátedra Jean Monnet EUPOL de la Universitat Autònoma de Barcelona, a cargo de la profesora Ana Mar Fernández Pasarín, y el Centro de Documentación Europea de la UAB, servido por Concepció Muñoz. Se puede acceder libremente desde mi página web personal y desde el Depósito Digital de Documentos de la universidad. En su formato electrónico el libro se ofrece expresamente a las bibliotecas públicas y centros de recursos, y de manera general a quienes estén interesados en la lectura de su texto. Quiero expresar aquí mi reconocimiento y gratitud a las personas e instituciones citadas.

Bellaterra - Barcelona - la Bisbal d'Empordà, febrero de 2019



PRIMERA PARTE

# **Gobernanza económica del proyecto europeo**

## Un salto cualitativo en la integración económica

Con la firma del Tratado de la Unión Europea, o Tratado de Maastricht, en febrero de 1992, el proyecto europeo se encaminaba hacia la Unión Económica y Monetaria. Tres años antes había librado su informe sobre la unión monetaria el comité *ad hoc* que presidiera Jacques Delors, entonces presidente de la Comisión Europea. En 1990, el estudio promovido por la propia Comisión y dirigido por Michael Emerson, *One Market, One Money*, ofrecía un análisis de lo que iba a suponer dicha unión.

La gama de los beneficios esperados era amplia y la magnitud, para algunos, considerable. Citemos los más importantes. Los efectos positivos en la consolidación del mercado único y sobre los flujos de bienes, servicios y capitales, por eliminación de la incertidumbre del tipo de cambio. Una mayor estabilidad de precios, junto a un impulso al crecimiento y al empleo. La desaparición de los costes de transacción cambiaria. Los beneficios asociados a la consecución de una moneda internacional, que competiría con el dólar y el yen, las grandes divisas mundiales de la época, y que proporcionaría a la Unión un papel más preeminente en los foros económicos internacionales. También se destacaba que la armonización de los

tipos de interés reduciría, en gran medida, las primas de riesgo, previsión desmentida por el comportamiento de los mercados financieros a partir de 2007, como es bien sabido.

El mismo estudio señalaba que los costes de la unión monetaria procederían, básicamente, de la imposibilidad de usar el tipo de cambio, pero podrían ser bien soportados bajo determinadas condiciones de funcionamiento de la Unión, de disciplina de los déficits y la deuda pública, y de flexibilidad de los mercados laborales. No se atendía, pues, al papel desestabilizador que, a tenor de la experiencia relativamente reciente, podía jugar el crecimiento excesivo de la deuda privada en algunas economías y, muy probablemente, los costes de la fijación cambiaria se subestimaron.

No sólo la integración económica, sino la integración europea, sin más, en su sentido amplio, experimentó un salto cualitativo con la Unión Económica y Monetaria, a pesar del carácter incompleto o imperfecto que ha tenido. Miguel Otero ha explicado bien que *“ser parte de una unión monetaria tiene enormes implicaciones políticas, sociales y hasta culturales, que van más allá de lo estrictamente económico”*. Ello se debe a que el dinero, además de ser un medio de pago, es deuda, que comporta una relación social entre acreedor y deudor, y que refleja la organización política de la comunidad que se sirve de él. De ahí se desprenden, más allá del campo económico y financiero, las implicaciones antes citadas.

Los entresijos de la historia guardan los detalles de lo que se coció entre bastidores en el período que medió entre la redacción del informe Delors y la del Tratado de Maastricht de 1992, necesarios para entender la sorpresa que aquel documento contenía. Nos referimos a la inclusión, entre las diversas posibilidades para la unión monetaria, de la opción de la moneda única, que fue la adoptada por el tratado. No una moneda paralela a las ya existentes, ni una moneda común (para el comercio exterior), sino una moneda europea única, lo cual hacía el proceso aún más importante y más político, y le imprimía mayor irreversibilidad. La política fiel a la vocación originaria del proyecto europeísta tuvo en aquellos años una influencia decisiva, que es bueno recordar a propósito de las polémicas sobre el papel de Alemania en la Unión Europea.

En 1989 cayó el muro de Berlín y al año siguiente ya se producía la reunificación alemana, que suscitaba no pocos temores. No fue obstaculizada por los otros países europeos –Francia, en especial- a condición de que Alemania se comprometiera con la culminación de la integración europea en los términos que estableció el Tratado de Maastricht. Esto significaba, por tanto, renunciar al marco y trabajar



eficazmente por la cohesión europea y el fortalecimiento de sus instituciones. Así se hizo, bajo los liderazgos de Helmut Kohl, Jacques Delors y François Mitterrand.

El Tratado de Maastricht contemplaba tres etapas, la tercera de las cuales, de implantación de la nueva moneda, no podía retrasarse más allá del 1 de enero de 1999. Igualmente establecía una serie de criterios a cumplir por las economías candidatas a formar parte de la unión monetaria, de forma que se comprobara la existencia de una cierta convergencia -convergencia nominal- entre ellas o, más precisamente, de aproximación a un patrón, que era el alemán. Eran los siguientes:

- Inflación: durante los doce meses anteriores al examen, la tasa de inflación no debía superar en más de 1,5 puntos porcentuales el promedio de aumento de los precios en las tres economías más estables.
- Tipos de interés: los tipos nominales a largo plazo no podían exceder en más de 2 puntos el interés medio en los tres países menos inflacionarios.
- Déficit público: no debía superar el 3% del PIB.
- Deuda pública: como máximo del 60% sobre el PIB, si bien se podían admitir países con niveles superiores que acreditaran un proceso de descenso y acercamiento satisfactorio hacia aquel.
- Tipos de cambio: haber respetado durante los dos años previos los márgenes de fluctuación normales dentro del sistema monetario vigente hasta entonces.

El examen se realizó en los primeros días de mayo de 1998 y fue aprobado por once economías, entre ellas la española. Italia y Bélgica -dos países fundadores de las Comunidades Europeas- presentaban una deuda pública en el entorno del 120% del PIB, aproximadamente el doble de lo permitido, y la extrapolación de la tendencia de los dos ejercicios anteriores señalaba que necesitarían 14 y 19 años, respectivamente, para situar sus deudas soberanas por debajo del nivel máximo. A pesar de ello, se juzgó que la convergencia que habían realizado era suficiente para ingresar en la unión monetaria. Nunca, ni de lejos, consiguieron acercarse a dicho nivel, y en la actualidad el endeudamiento público belga es el 100% del PIB, en tanto que el italiano ha superado el que tenía entonces. Es una muestra elocuente, entre muchas, de las carencias de gobierno de la UE en aspectos que eran fundamentales

para consolidar el euro.

Lo anterior ilustra sobre las desviaciones que las variables sometidas a convergencia en los noventa podían experimentar en el futuro. ¿Cómo actuar para prevenirlas? En 1996 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento dio una respuesta parcial, relativa sólo a la disciplina presupuestaria, al establecer que las finanzas públicas en los distintos estados miembros debían estar normalmente en situación de equilibrio e, incluso, de superávit; en el corto plazo, sin embargo, admitía que se produjeran déficits, con tal de que no fuesen “excesivos”, entendiendo como tales los que superasen el 3% del PIB. Si esto se producía, el pacto contemplaba un sistema de sanciones (mediante el “procedimiento por déficit excesivo”), salvo que el déficit público obedeciera a circunstancias excepcionales, en concreto a situaciones de recesión económica.

Entre 2002 y 2004 Francia y Alemania incumplieron las determinaciones expuestas y los plazos otorgados por la Comisión Europea para reconducir los respectivos déficits públicos, al tiempo que conseguían paralizar los procedimientos sancionadores. Aquel precedente de incumplimientos dio paso a una reforma del pacto, que en 2005 introdujo elementos de ponderación de los incumplimientos y relajó el procedimiento sancionador. Sin embargo, seis años después, las crisis de la deuda pública y del euro condujeron a un nuevo replanteamiento, con una formulación actualmente vigente que comentamos en apartados posteriores.

## La unión monetaria, entre el óptimo y el proyecto

En la selección de los veinte artículos considerados más importantes entre los aparecidos en las páginas de la revista *American Economic Review* durante su primer siglo de vida figura uno que, en este punto de nuestra exposición, es de mención obligada. Se trata del que Robert A. Mundell publicó en 1961 con el título *A Theory of Optimum Currency Areas*. El breve trabajo, de sólo ocho páginas de extensión, ilustrado por la realidad estadounidense y canadiense, puede considerarse el inicio de la investigación en un campo muy cultivado después por otros economistas, entre los que pronto destacaron Ronald I. McKinnon y Peter Kenen.

De acuerdo con la teoría sobre áreas monetarias óptimas, los intercambios de bienes y servicios entre países con distintas monedas, que se integran en una unión monetaria y pasan a tener una política monetaria común, resultan favorecidos, principalmente, por la reducción de sus “costes de transacción”. A las ganancias de eficiencia que esto supone hay que oponer los efectos perjudiciales de los *shocks* asimétricos, es decir, de aquellas perturbaciones macroeconómicas que afectan sólo a un grupo de países miembros, o en medidas distintas a todos ellos,

porque difieren en estructuras productivas, grado de apertura al exterior, capacidades para competir o flexibilidad de sus mercados, por citar sólo algunas de las variables relevantes.

Así, en la eurozona, los movimientos de los tipos de interés decididos por el Banco Central Europeo y las variaciones en la cotización del euro tienen consecuencias distintas para unas u otras economías. Ello puede generar desequilibrios graves; es el precio de no tener, como antes, para cada estado, políticas monetarias y cambiarias propias con las cuales corregir las perturbaciones. Y, según vivimos hace unos pocos años, no sólo conlleva el riesgo de situaciones muy comprometidas para el crecimiento y el empleo de una parte de sus economías, sino que amenaza los propios fundamentos de la unión monetaria.

La teoría de las áreas monetarias óptimas, aunque presenta disidencias en algunos aspectos, ha construido un ámbito de consenso sobre las características y las actuaciones que reducen el riesgo y la intensidad de los *shocks* asimétricos. Veamos, resumidamente, cual es. En primer lugar, presupone la existencia de unos flujos comerciales importantes entre las distintas economías, que previamente han debido eliminar los elementos obstaculizadores. Los mercados de capital y trabajo aparecen, luego, en un lugar destacado, exigiéndoles una elevada movilidad; ello se da bastante por supuesto en el primero, pero, obviamente, no en el segundo. Si la movilidad laboral es reducida se contempla su compensación con una flexibilidad suficiente de salarios y precios. Finalmente, es importante la existencia de una estructura central o federal que pueda realizar transferencias significativas de rentas desde las partes de mayor crecimiento hacia las que resulten negativamente afectadas por las perturbaciones asimétricas.

Se ha criticado, con razón, que la relevancia y utilidad analítica de este consenso teórico se ven debilitadas por su ignorancia del sistema financiero y, en particular, de las cuestiones más políticas relativas al papel que los estados juegan en la confianza sobre la deuda y la solvencia del sistema.

En cualquier caso, a la luz de lo expuesto previamente, se puede concluir que las once economías, España incluida, que crearon en 1999 la Unión Económica y Monetaria Europea, no constituían una “área monetaria óptima”. Menos, aún, las diecinueve que la forman actualmente, tras la pronta incorporación de Grecia y las más retrasadas de Eslovenia, Chipre, Malta, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania. La apertura comercial, generalmente elevada, cumple con el primero de los requisitos teóricos, pero no puede decirse lo mismo del resto. Durante los años noventa, la aprobación del Tratado de Maastricht estimuló los debates sobre la materia entre

los economistas, registrándose una amplia coincidencia en considerar que no se cumplían las condiciones de las áreas óptimas; en consecuencia, unos desaconsejaban el proyecto, en tanto que otros veían factible su realización porque restaban relevancia al marco teórico según lo hemos expuesto.

El propio Mundell, que ya desde los primeros setenta había asesorado a menudo a las autoridades europeas, había manifestado dudas al respecto. Tres recomendables artículos suyos, aparecidos en *The Wall Street Journal* la primavera de 1998, las sintetizaban y se acompañaban de reformulaciones de sus ideas sobre las áreas monetarias óptimas. En el tercero, destacaba que el euro sería la primera moneda internacional que nacería sin un respaldo explícito de valor por el oro o la plata y sin el de un fuerte estado central. *“En abstracto estos defectos parecen letales”*, escribía. Sin embargo, implícitamente defendía la viabilidad del euro, al tiempo que veía la necesidad de que *“futuros pasos en la armonización política e incluso elementos de unión política deberían estar pronto en la agenda una vez el euro haya sido creado”*. Tuvieron que transcurrir unos doce años, que ocurriera *“el despertar de los demonios”* (expresión con la que Jean Pisani-Ferry, entonces director del *think tank* Bruegel, titulaba un interesante libro sobre el tema) y ver al euro amenazado en su existencia para que la Unión Europea se pusiera, seriamente, manos a la obra.

Conviene, tal vez, insistir en ello. Los problemas de la Unión Europea y del euro a caballo entre la primera y la segunda década del presente siglo se debían tanto o más a la negligencia en el progreso hacia la unión fiscal, económica, bancaria y política que al hecho de no tratarse de una “área monetaria óptima”, caso griego aparte. En realidad, lo segundo podría decirse, prácticamente de cualquier país grande, cierto, pero con la gran diferencia de que el estado correspondiente tiene asumida la función de realizar transferencias correctoras o compensadoras no sólo como algo normal, sino incluso (no siempre) como una obligación, en tanto que la UE ha venido reiterando su rechazo a convertirse en una “unión de transferencias”. Además, un matiz no puede pasar desapercibido: el factor lingüístico y cultural, en general, ejerce de atemperador de la movilidad laboral en la UE.

La negligencia antes aludida tiene un ejemplo de manual en la gran tolerancia que la UE había mostrado hasta principios de nuestro siglo no solo hacia los paraísos fiscales de su entorno más inmediato, como Mónaco, Andorra o Liechtenstein, sino hacia las prácticas de Luxemburgo -perteneciente al grupo de estados fundadores de las Comunidades Europeas- tan poco acordes con el objetivo de unión fiscal que ahora se postula para prevenir nuevos sobresaltos en la moneda única.

Otros muchos ejemplos ilustran la falta de compromiso o el compromiso

superficial de los estados miembros con el euro a medida que pasaba el tiempo. La moneda quedaba, así, huérfana del proyecto europeo que le daba sentido y, a su vez, *“contrariamente a las expectativas, no provoca toma de conciencia, no impulsa reformas y no suscita cooperaciones”*, observaba con razón Pisani-Ferry. *“El paso al euro no provoca la sacudida esperada”*. La sacudida, sin contemplaciones, vino luego.

En fin, la teoría de las áreas monetarias óptimas y el fenómeno de las perturbaciones asimétricas son útiles para comprender -que no disculpar- los desequilibrios que afectaron a una serie de economías europeas, entre las cuales la española. Por eso, es útil y refrescante releer la clarividente advertencia que el economista Paul de Grauwe formulaba en un sencillo artículo publicado en el *Financial Times* en 1998, cuando faltaba algo menos de un año para la unión monetaria y se acababa de producir la crisis financiera asiática que incorporaba como referencia. Supongamos, escribía, un país al que *“arbitrariamente denominamos España”* en el que se produce una expansión económica más fuerte que en el resto de la eurozona, la cual, a su vez, conduce a una inflación y un auge inmobiliario también superiores. Los bancos del propio país se sienten empujados a participar en el proceso y lo alimentan con el crecimiento del crédito, fácil de financiar en los mercados de la eurozona, hasta que el estallido final provoca el colapso y una crisis de este sistema bancario. Pues bien, añadía, la convergencia nominal redactada en Maastricht había desatendido la cuestión del crecimiento excesivo de la deuda del sector privado, que podía comportar *“igual, si no mayor, riesgo”* que la de los gobiernos.

## **Del éxito a la crisis del euro**

El 31 de diciembre de 1998 se fijaron los tipos de cambios irrevocables de las monedas con el euro, que al día siguiente iniciaría su andadura como nueva moneda, si bien el proceso de distribución al público y sustitución de las distintas monedas nacionales no se realizó hasta los primeros meses de 2002.

El euro empezó su cotización en los mercados de divisas con un tipo cercano a 1,2 dólares estadounidenses, que fue descendiendo y perdió la paridad un año más tarde, permaneciendo por debajo de ella hasta septiembre de 2002, en que la recuperó. Desde entonces, siguió revalorizándose fuertemente hasta superar el tipo de 1,5 dólares, cénit en el que se mantuvo durante los primeros meses de 2008, iniciando posteriormente una depreciación que lo llevó durante un período prolongado a oscilar normalmente dentro del rango 1,3-1,4, es decir, con una apreciación significativa respecto de su nacimiento. Incluso en los momentos de mayor desconfianza acerca de su futuro, dicha cotización no descendió nunca por debajo del valor inicial de 1,2 dólares. Fue a partir de 2015, con la agresiva política del Banco Central Europeo en materia de liquidez y tipos de interés en torno a cero para favo-

recer el crecimiento, cuando el registro más habitual se situó en 1,1 dólares.

El euro tuvo, desde el comienzo, una buena aceptación por los mercados financieros, la banca y el mundo económico. También por la opinión pública europea. Resultó un éxito que, en determinados aspectos, fue más allá de lo que los expertos esperaban

Por eso, cuando se desató la crisis financiera internacional, antes de que la nueva moneda cumpliera su décimo aniversario, muy pocos pensaban que podían venir sucesivas complicaciones y retroalimentaciones destructivas que la amenazarían muy seriamente. Comprensiblemente, desde los puestos de máxima responsabilidad política y económica de la Unión se repetían mensajes tranquilizadores y de confianza, dando por irreversible la moneda única. A veces el argumento de defensa se basaba en reducir la naturaleza o el alcance del problema. *“Esto no es una crisis del euro, sino una crisis de deuda de algunos estados del euro”*, declaraba al diario *Bild* el ministro alemán de Finanzas, Wolfgang Schäuble, en enero de 2012. Contrariamente, en la primera mitad de 2012, el propio presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, tuvo que rectificar públicamente dicho diagnóstico y advertir en varias ocasiones acerca del carácter sistémico y urgente de la crisis del euro.

En los años previos a la crisis financiera internacional, los diferenciales en el rendimiento de la deuda pública a largo plazo de los estados de la eurozona eran casi inexistentes. A partir de 2008 la cosa cambió radicalmente. En medias mensuales, el tipo de interés a 10 años del bono alemán inició una tendencia descendente, con algunos repuntes, situándose desde septiembre de 2011 significativamente por debajo del 2%. En esa trayectoria le acompañó una parte de las economías de la primera eurozona, pero otra parte importante no lo hizo, aumentando así notablemente la prima de riesgo de sus respectivas emisiones de deuda pública. En algunos casos, hasta niveles insoportables.

Grecia, que en mayo de 2010 necesitó un primer rescate, seguido de otro en otoño de 2011, con la incorporación unos meses después de una quita del 53% de su deuda pública, es considerado un caso aparte. En Irlanda, la prima de riesgo se situó próxima a los 600 puntos básicos en la media mensual de noviembre de 2010 y el rescate fue obligado. En Portugal, el diferencial se abrió hasta la zona de los 650 puntos en mayo de 2011 y, nuevamente, otro proceso de rescate se puso en marcha. En todos los casos, la ayuda financiera se condicionó a planes de ajuste severos y a reformas estructurales de gran calado. Los distintos estados tuvieron que dotar un fondo provisional, a escala comunitaria, con los recursos suficientes para financiar,



juntamente con el Fondo Monetario Internacional, dichas operaciones; posteriormente la función se encomendó al Mecanismo Europeo de Estabilidad, que tiene carácter permanente.

Sin embargo, como ya sabemos, las complicaciones ampliaron grandemente su radio de acción. De nuevo, la observación de la prima de riesgo de la deuda pública de otras economías nos ilustra acerca de ello. La española rebasó la referencia de los 200 puntos en la media mensual de noviembre de 2010, los 300 en agosto de 2011, los 430 en noviembre del mismo año y casi 530 en junio de 2012, cuando el Gobierno se vio en la necesidad de solicitar la asistencia financiera europea para el sector bancario. La italiana evolucionó de forma parecida a la española, con un cierto retraso y diferenciales menores, hasta que alcanzó el pico de los 519 puntos básicos en la media de noviembre de 2011, del que logró descender y mantenerse notablemente por debajo en la primera mitad de 2012. La belga superó los 200 puntos en septiembre de 2011. Por su parte, la deuda pública de Francia, país decisivo en la construcción europea, también vio aumentar su prima de riesgo, de modo que desde noviembre de 2011 y durante 2012, por lo general, no fue inferior a los 120 puntos básicos.

No se trataba, pues, de la crisis de la deuda de “algunos estados”, sino de una crisis de escala comunitaria, que proporcionó considerables beneficios de financiación a los miembros mejor situados, como Alemania. Tampoco era solamente una crisis de la deuda pública, sino de la moneda única, del euro, cuyos fundamentos se habían erosionado peligrosamente y necesitaban ser restablecidos. Ello requería prestar atención al conjunto de desequilibrios, financieros y reales, de la eurozona y de las economías que la componen, para poner en práctica mecanismos y políticas de resolución compartida. Sin progreso en la unión económica y en su gobierno, basado en la comprensión de las asimetrías, el euro no podía volver a ser un éxito razonable para todos los estados miembros, sus empresas y ciudadanos.

## **Alertas para una mejor gobernanza**

*“Hasta ahora, nunca había entendido como pudo suceder lo de los años treinta. Ahora sí. Todo lo que necesitamos son unas economías frágiles, un régimen monetario rígido, un debate intenso sobre lo que debe hacerse, la creencia generalizada de que el sufrimiento es bueno, políticos miopes, una incapacidad para cooperar y el fracaso para anticiparse a los acontecimientos”,* escribía Martin Wolf en el *Financial Times* el 5 de junio de 2012.

Licencias periodísticas aparte, la Unión Europea se enfrentaba a principios de la segunda década de nuestro siglo a una muy grave, aunque desigual, situación económica, sobre la que incidían los factores apuntados en la cita previa y otros más, coyunturales unos y estructurales, de fondo, el resto.

Y, sin embargo, los pasos adelante dados en el gobierno económico de la UE fueron notables en el quinquenio de crisis profunda transcurrido entre mediados de 2008 y de 2013. Insuficientes y por lo general lentos -incluida la actuación del

Banco Central Europeo, cuyas características y cometido parecen sugerir mayor agilidad- pero notables, algunos de ellos impensables un tiempo atrás. Lamentablemente, coexistieron con una cierta marginación de la Comisión Europea y con enfoques erróneos en aspectos claves de la política económica.

Dentro de los avances en el gobierno económico nos referimos, en primer lugar, a la aprobación en marzo de 2011 del Pacto por el Euro Plus, que comportaba la asunción por los estados de compromisos relativos a la competitividad de sus economías, el mercado de trabajo, la sostenibilidad de las finanzas públicas y el reforzamiento de la estabilidad financiera.

Exponemos, en segundo lugar, la aprobación en otoño de 2011 de un conjunto de reglas denominado *Six-Pack*, paquete normativo que reforzó la supervisión de las políticas fiscales y macroeconómicas en la Unión y sirve para prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos (lo cual se hace a través del “procedimiento de desequilibrio macroeconómico”, analogía del preexistente “procedimiento de déficit excesivo”). Temporal y funcionalmente, eso se encuadra en el “Semestre europeo”.

En cumplimiento de lo anterior, la Comisión Europea presentó en febrero de 2012 el primer informe del Mecanismo de Alerta. Este elemento de la supervisión ha venido realizando el seguimiento, país a país, de once indicadores de desequilibrios macroeconómicos. Cinco de ellos se refieren a desequilibrios exteriores y competitividad, con las definiciones y umbrales para la eurozona siguientes:

- Saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente durante tres años en % del PIB: máximos del 4% para el déficit y 6% para el superávit.
- Posición neta de inversión internacional (diferencia entre activos y pasivos financieros exteriores) en % del PIB: -35%.
- Porcentaje de variación trienal en el tipo de cambio efectivo real: +/-5%.
- Porcentaje de variación quinquenal en la cuota de exportaciones mundiales: -6%.
- Porcentaje de variación trienal de los costes laborales unitarios: 9%.

Los seis restantes son indicadores de desequilibrios interiores, de expresión más

directa, según figura a continuación:

- Porcentaje de variación anual del precio real de la vivienda: 6%.
- Flujo de crédito al sector privado en % del PIB: 14%.
- Deuda del sector privado en % del PIB: 133%.
- Deuda del sector público en % del PIB: 60%.
- Tasa de desempleo del trienio: 10%.
- Variación interanual en % de pasivos del sector financiero: 16,5%

A partir de 2015 se amplía el seguimiento del mercado de trabajo, con la incorporación de otros tres indicadores relativos a la tasa de actividad (variación tres años -0,2%), el desempleo de larga duración (variación tres años 0,5%), y el desempleo juvenil (variación tres años 2% sobre población activa entre 15 y 24 años), respectivamente

Los informes anuales son discutidos en las instituciones comunitarias correspondientes, englobados dentro del “Semestre europeo”.

En tercer lugar señalamos la firma en marzo de 2012 de un tratado que regula de forma más estricta la estabilidad y disciplina presupuestaria. Por él, los estados se obligan a incorporar a sus constituciones o leyes de rango principal el principio del equilibrio presupuestario, concretado en la regla de que el denominado déficit público estructural –es decir, la parte del déficit independiente del ciclo económico- no puede sobrepasar el 0,5% del PIB; su incumplimiento significa sanciones automáticas, salvo en situaciones críticas, para las que se contempla un máximo del 1% de déficit. A otro nivel, establece la obligación de reducir la deuda pública que supere el 60% del PIB en una veinteava parte cada año. Se denomina Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión, pero como sucediera dieciséis años atrás con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, está centrado, decíamos, en la estabilidad y disciplina presupuestaria; con dicho sesgo, que margina las iniciativas sobre la actividad económica y el empleo, dejaba abierta la discusión de las actuaciones comunitarias que deben acompañar su aplicación.

## El Semestre europeo

Desde 2014, la Estrategia Europea 2020 guía la Unión y los estados miembros en la aplicación de reformas estructurales para fomentar el crecimiento y el empleo. Su actuación se realiza dentro del Semestre europeo, que coordina *ex ante* las políticas económicas y presupuestarias con un triple objetivo: conseguir el crecimiento antes citado, garantizar unas finanzas públicas saneadas y prevenir desequilibrios macroeconómicos excesivos.

En noviembre del año precedente, la Comisión publica el estudio prospectivo anual sobre el crecimiento, que presenta su visión sobre las prioridades de actuación de la UE del año siguiente, y el informe sobre el mecanismo de alerta, que examina la evolución en cada país, con atención particular a los desequilibrios económicos considerados excesivos. En los primeros meses del año, los documentos anteriores son discutidos en las instituciones comunitarias.

En abril, son los estados quienes presentan sus planes para conseguir unas finanzas públicas saneadas, así como los programas nacionales de reformas, que

deben atender a la resolución de los desequilibrios identificados. En mayo se produce la evaluación por parte de la Comisión y la formulación de recomendaciones para cada país.

En junio, el Consejo de la UE debate y acuerda estas recomendaciones, que son adoptadas poco después por el Consejo Europeo y que deben ser tenidas en cuenta por los estados miembros en la elaboración de los respectivos presupuestos nacionales del año siguiente.

Ante desequilibrios valorados como severos o susceptibles de poner en peligro la unión económica y monetaria, la Comisión puede recomendar que el Consejo de la UE someta los países afectados a un procedimiento por desequilibrios excesivos y les exija planes concretos de corrección bajo su supervisión. El incumplimiento determina la imposición de sanciones.

Dejemos constancia que el grado de aplicación reconocido de las reformas suele ser bajo, aunque desigual según las materias. Además de las bien conocidas resistencias al cambio, varias pueden ser las otras razones de esta relativa ineficiencia. Las instituciones comunitarias han venido asumiendo que, entre ellas, se halla un déficit de participación de los interlocutores sociales. El Consejo Económico y Social de España se refería en 2017 al problema en los términos siguientes: *“Existe consenso entre los interlocutores sociales en afirmar que, a pesar de la mejora de su implicación en las etapas claves del proceso del Semestre Europeo, resulta necesario reforzar aún más su plena participación tanto a nivel comunitario como nacional. En este último plano, el refuerzo de su participación resulta indispensable en todo el proceso”*. Aunque matizado por tratarse de un testimonio de parte, es un ejemplo de que el déficit democrático que se imputa a la UE oculta pérdidas participativas experimentadas por los procesos de toma de decisiones en la esfera estatal. En este caso concreto, pérdidas no justificadas -más bien al contrario- por razones de eficiencia.

## **La maduración del Banco Central Europeo**

La actuación del BCE no fue durante un tiempo la adecuada a la complejidad y gravedad de la crisis que se desencadenó en 2008. Esta afirmación es ampliamente compartida por analistas económicos con orientaciones diferentes. No se discute el cumplimiento alcanzado en su objetivo principal, la estabilidad de precios, desde su creación hasta que llegó la crisis. Más concretamente, se trataba -y se trata- de que el índice armonizado de precios al consumo en el conjunto de la eurozona no exceda del 2% anual, pero se sitúe próximo a dicho valor. A tal fin, se le atribuye la responsabilidad de la toma de decisiones de la política monetaria, que ejerce bajo un estatus de independencia de la esfera política de las instituciones comunitarias y los estados miembros; su aplicación corre a cargo de los bancos centrales de los distintos países.

La política monetaria convencional del BCE para alcanzar la estabilidad de precios controla los tipos de interés y gestiona la liquidez de la economía mediante tres clases de mecanismos, a saber, las operaciones de mercado abierto (que se dividen en cuatro categorías), las facilidades permanentes a las cuales pueden recurrir

las entidades de crédito y la regulación del nivel de reservas mínimas, o coeficiente de caja, de estas entidades (para un mayor detalle puede consultarse la web del BCE o la del Banco de España).

Señalemos que el acierto del BCE en mantener la tasa de inflación del conjunto de la eurozona en el entorno del 2 hasta 2007 escondía, tal como era previsible, disparidades notables entre países, como bien sabemos en España, donde por término medio se registró un diferencial anual un punto por encima. La liquidez abundante y la política de tipos de interés bajos entre 2001 y 2006 fueron contraproducentes para la economía española, contribuyendo a un endeudamiento privado excesivo y al desarrollo de la burbuja inmobiliaria que tan malas consecuencias acarrearán posteriormente.

Veamos, ahora, la actuación del BCE en 2008 y los años inmediatamente siguientes, es decir, durante la Gran Recesión, la crisis bancaria, la contracción del crédito, el ahogamiento que la deuda pública suponía para las finanzas de determinados estados y el riesgo de desintegración del euro. Ante esa realidad dramática, frente a la cual la institución sólo distrajo su atención del objetivo de inflación para realizar tempranas, pero cortas, inyecciones de liquidez, y para intervenir limitadamente en los mercados secundarios de deuda pública con problemas más acuciantes, su actuación fue claramente inapropiada. Con razón podía Paul Krugman titular *“Un desastre impecable”* su artículo del 12 de septiembre de 2011 en *The New York Times*. El adjetivo venía sugerido por la respuesta con la que Jean-Claude Trichet, entonces presidente del BCE, calificaba la gestión en materia de estabilidad de precios: *“impecable”*.

Actuación, pues, inapropiada, en aspectos que se revelaron decisivos para el agravamiento de la situación. Son funciones básicas de todo banco central, además de velar por la estabilidad de precios, hacerlo también por la estabilidad financiera (bancaria) y servir como prestamista en última instancia de las entidades del sector. Evidentemente, la estabilidad bancaria se le fue de las manos; que la supervisión de las entidades no estuviera aun en las suyas, sino en las de los bancos centrales de los distintos estados, constituye una atenuante muy importante, pero no le eximía de responsabilidad por la desatención mostrada hacia la evolución de determinadas causas de las crisis bancarias, en particular los excesos de los mercados inmobiliarios.

En cuanto a la función de prestamista, el BCE la realiza a través de mecanismos que operan regularmente con esta finalidad. Sin embargo, las situaciones críticas de falta de financiación que vivieron desde 2008 las entidades de crédito, a



raíz del cierre de los mercados financieros causado por la desconfianza, requerían respuestas excepcionales de suministro de liquidez que, efectivamente, se dieron, pero sin la contundencia que el reto exigía.

Algo parecido puede decirse de la actuación del BCE en las sucesivas crisis de la deuda pública, con la particularidad de que ahí su función estaba condicionada por la legislación europea y era subsidiaria de los fallos que presentaba el gobierno económico de la Unión, el cual no contaba con mecanismos para combatir la especulación en los mercados de esa deuda. Observemos la contradicción que supone el hecho de que la deuda pública de los distintos estados se siga denominando deuda soberana cuando sus emisores han perdido la soberanía monetaria y, en buena medida, la soberanía económica; es decir, están privados de los instrumentos que históricamente les permitían intervenir y hacer frente a la desconfianza y los problemas de financiación de su deuda, sin que el vacío estatal quedara debidamente cubierto por la UE: el Tratado de Maastricht prohibía los rescates de las economías en dificultades. Sin embargo, los rescates de Grecia, Irlanda y Portugal se produjeron, según sabemos, y la pasividad de los primeros tiempos se transformó, luego, en compras masivas de bonos por el BCE en los mercados secundarios de deuda pública, destinadas a moderar las subidas de las primas de riesgo. Adicionalmente, en diciembre de 2011 el BCE ensayó la fórmula de facilitar liquidez a la banca en grandes cantidades, al 1% de interés, de forma que pudiera destinar la financiación sobrante a la compra de deuda pública, y en el verano de 2012 dio un paso más, que pasamos a detallar.

Ante la persistencia de elevadas primas de riesgo para la deuda pública de España e Italia, inmediatamente después del visto bueno al rescate al sector bancario español, Mario Draghi, presidente del BCE declaraba: *“El BCE está dispuesto a hacer todo lo necesario para preservar el euro. Y, créanme, será suficiente”*. Daba así a entender que la institución volvería a actuar -a partir de entonces sin límites temporales ni de cantidades, y con determinación- en los mercados secundarios de deuda pública para hacer frente al problema. El 6 de septiembre de aquel año el BCE aprobaba un programa de actuación en concordancia con aquellas declaraciones: es el *Outright Monetary Transactions* (OMT), por el cual se comprometía a comprar ilimitadamente deuda pública con vencimientos a menos de tres años en los mercados secundarios. Para ello exigiría que el estado correspondiente admitiese formalmente la necesidad de la ayuda y solicitase el “rescate precautorio”, que comporta la aceptación de condiciones estrictas.

Con la finalidad, también, de proporcionar apoyo a la estabilidad financiera

de países con problemas graves de financiación, desde 2012 es operativo el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que se examina en el apartado siguiente,

El programa OMT de compra de deuda pública y la creación del MEDE se aprobaron en medio de críticas, fundamentalmente alemanas (incluyendo al propio Bundesbank), que sobrepasaron el ámbito de la política y el técnico para desembocar en el Tribunal Constitucional del país, en lo que es uno de los exponentes destacados de la complejidad jurídica y competencial que jalonan la construcción europea. El alto tribunal fue requerido para que juzgara sobre si dichas iniciativas respetaban no sólo la Constitución alemana, sino también los tratados europeos en aspectos como la no mutualización de la deuda o el no rescate a economías con problemas. La sentencia fue aprobatoria con condiciones.

A pesar de haber situado desde 2012 los tipos de interés prácticamente en niveles cero y ante el temor de que se instalara una situación de deflación en una parte de la eurozona, el BCE puso en marcha en marzo de 2015 otro programa de compra de deuda pública (y posteriormente, también, privada). Conocido como “expansión cuantitativa”, forma parte de las medidas no convencionales de política monetaria para inyectar liquidez a la economía. Con la compra masiva de bonos públicos, el BCE presionaría la cotización al alza y, por tanto, haría caer su rentabilidad, lo que llevaría a los inversores en general, y a los bancos en particular, a deshacerse de ellos en busca de otras alternativas, viéndose favorecido el crédito y la actividad económica. El programa fue potenciado en septiembre de 2016 y en este nivel superior se mantuvo hasta la primavera del año siguiente, en paralelo a distintas medidas que vinieron facilitando financiación abundante y gratuita a la banca. De forma complementaria, la compra de bonos privados mejoraría las condiciones de la financiación empresarial. Últimamente la intensidad de los estímulos monetarios ha sido menor, al recuperarse la actividad económica y los precios. El programa ha finalizado en diciembre de 2018.

Un efecto adicional, deseado, de la expansión cuantitativa practicada por el BCE fue la depreciación del euro, que hemos recogido anteriormente y que comportó un aumento de la competitividad vía precios de las economías de su área durante el período en que aquella se aplicó con mayor intensidad.

## **El Mecanismo Europeo de Estabilidad y su reforzamiento**

Se trata de una institución financiera intergubernamental operativa desde octubre de 2012, creada con la finalidad de disponer de un instrumento permanente para facilitar asistencia financiera e intervenir en operaciones de rescate en la zona euro como las que fueron necesarias a partir de 2009. Los accionistas del MEDE son los estados miembros. Su capacidad efectiva de préstamo es del orden de 500.000 millones de euros.

Las actuaciones contempladas en su régimen de funcionamiento incluyen la concesión de préstamos a los estados, suministrar ayuda financiera con carácter preventivo, adquirir títulos de deuda pública en los mercados primario y secundario, financiar la recapitalización de entidades financieras mediante préstamos a los gobiernos y recapitalizar directamente a los bancos. Su asistencia exige el cumplimiento de condiciones *ad hoc*.

La cumbre del euro de diciembre de 2018 ha dado su conformidad a la propuesta de reforzar las competencias del MEDE, que deberá compartir con la Comi-

sión. El detalle de los cambios debe ser desarrollado durante 2019 por los ministros de Finanzas (Eurogrupo). La idea fuerza es que el mecanismo evolucione hacia un tipo de institución semejante al Fondo Monetario Internacional. Existe acuerdo para facilitar el acceso a su línea preventiva de crédito antes de un eventual rescate, siempre que el país interesado cumpla con las reglas fiscales europeas.

## La política económica

En la escala supraestatal, la intervención de la UE sobre el ciclo económico se produce a través del BCE en los términos anteriormente expuestos. No existe la posibilidad de una actuación equivalente a la de la política monetaria por el lado presupuestario, puesto que la poca entidad del presupuesto comunitario y sus finalidades desvinculadas de la coyuntura económica no lo permiten. Este hecho pone en evidencia el carácter incompleto de la unión económica y monetaria así como la vulneración de la tercera de las condiciones teóricas principales que establecíamos en el apartado dedicado a las áreas monetarias óptimas, relativa a la posibilidad de realizar transferencias significativas de recursos desde unas economías a otras en situaciones de perturbaciones asimétricas. Sus consecuencias, lógicamente, son perjudiciales para la cohesión europea.

Las páginas anteriores han recogido una parte de los progresos más destacados en la gobernanza de la unión económica y monetaria, incluidas algunas de las medidas provisionales adoptadas para salvar los obstáculos del recorrido. También se han identificado problemas importantes de funcionamiento, normalmente cau-

sados por las resistencias diversas a aceptar la unión con la totalidad de sus consecuencias particulares, las favorables y las desfavorables, los beneficios y los costes, los derechos y las obligaciones. En esa línea, la orientación que debe imprimirse a la política económica en la eurozona, según sea la fase del ciclo económico, constituye un problema de primera magnitud si el fenómeno que hemos explicado de las perturbaciones asimétricas no se asume en dicha orientación.

La política de ajustes aplicada a partir de 2010 en diversas economías periféricas, en la línea de lo que se ha convenido en denominar “austeridad expansiva”, es un claro ejemplo del perjuicio que supuso para la cohesión europea y de la pérdida de confianza en sus instituciones. El empeoramiento de las finanzas públicas de aquellas economías y la prevalencia de los intereses de los acreedores les exigió una marcada austeridad; atemperar la presión de los mercados requería disponer de un margen que no tenían, salvo que hubiesen contado con un compromiso más a fondo de la Unión. En la otra cara de la moneda, es lo mismo que puede decirse de la carencia de una política expansiva en el grupo de países mejor situados, encabezado por Alemania. Sin ello, se forzó a las economías en dificultades a realizar unos sacrificios mayores y menos eficaces en la reducción de los desequilibrios de los que habría requerido un planteamiento más compartido de las dificultades; era razonable y equitativo que así se actuara, puesto que sabemos que en la génesis y desarrollo de tales desequilibrios hubo también causas y responsabilidades del conjunto de la UE.

Hubo que esperar a nuevas caídas de la actividad económica y el empleo en 2011 y 2012 para que se impusiera en las instituciones de la UE y de bastantes estados una opinión mayoritaria favorable a corregir, de algún modo, la orientación de la política económica. Cada vez más economistas, organismos, agentes sociales y medios de comunicación se sumaron a la defensa de esta tesis, en algunos casos con una vehemencia excepcional. Paul Krugman titulaba una de sus colaboraciones periodísticas, en la primavera de 2012, *“El suicidio económico de Europa. La austeridad fiscal que promueve Alemania está ahogando a sus socios europeos”* y su línea argumental era la que de forma coherente ha mantenido siempre; como Stiglitz, que se expresaba de forma muy parecida. Lo nuevo es que ahora les acompañaban voces bien diversas que habían callado o discrepado de ellos poco antes. Por la misma época, el debilitamiento general del crecimiento económico llevaba al G-20 a instar un cambio en la actitud alemana y *The Economist* lo plasmaba en su portada del 9 de junio, donde del interior de un barco hundiéndose, con la inscripción “economía mundial”, surgía una voz que preguntaba: *“Por favor, podemos arrancar*

*los motores ahora, Sra. Merkel?*". Implícitamente la respuesta fue negativa, si bien a partir de 2013 -con el pacto entre la CDU de la canciller y la socialdemocracia del SPD- algunos cambios en la política económica alemana y, singularmente, la fuerte elevación del salario mínimo, se encaminaron en esa dirección.

Emilio Ontiveros escribía en 2016 que el tratamiento de la crisis que hizo la Comisión Europea, siguiendo las recomendaciones alemanas, que antepusieron las restricciones fiscales en un entorno recesivo, *"deprimió aún más la demanda, aceleró la destrucción de empleo, erosionó la capacidad recaudatoria de los gobiernos y elevó la deuda pública"*. De manera inmediata, contribuyó a agravar la recesión; a más largo plazo, generó daños en el potencial de crecimiento de los países. En el mejor de los casos *"la austeridad fue prematura y excesivamente concentrada en el tiempo"*.

Un elemento central en la revisión de la austeridad aplicada en los años de la crisis financiera y del euro es la magnitud que debe esperarse de los denominados multiplicadores fiscales. Se entienden como tales los factores que expresan la relación entre las variaciones del gasto público (o los impuestos) y la actividad económica. Justamente por aquel entonces el Fondo Monetario Internacional reconocía en un estudio sobre veintiocho economías haber subestimado el valor de dichos multiplicadores, de modo que los utilizados en sus previsiones -entre 0,4 y 1,2- en la realidad habían sido bastante mayores, con un recorrido de 0,9 a 1,7. En la práctica, esto significaba que los recortes presupuestarios de las políticas de austeridad habrían causado caídas de la actividad económica superiores a las proyectadas. En la misma línea que la anterior, una nueva investigación a cargo de Olivier Blanchard y Daniel Leigh, a principios de 2013, confirmaba que el valor de tales multiplicadores era superior a lo aceptado en las previsiones económicas de los principales organismos, especialmente en situaciones de recesiones prolongadas y con tipos de interés de los bancos centrales próximos a cero, de modo que *"los pronósticos subestimaron significativamente el aumento del desempleo y la caída de la demanda interior con la consolidación fiscal"*.

Sin embargo, en la política de ajustes presupuestarios exigida en su día por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional conviene distinguir entre los duros planteamientos iniciales y su adecuación posterior a unos calendarios y ritmos más acordes con la realidad de cada economía afectada. Así, en el caso español, el 11% de déficit público sobre el PIB alcanzado en 2009 debía reconducirse hasta el 3% en 2013, cuando el registro fue del 7%, pero en medio fue necesario el rescate al sector bancario y hubo que esperar hasta nuestros

días para cumplir con dicho objetivo.

En un plano conexo, la estabilización de la zona euro durante la crisis aparecía vinculada a la recuperación de competitividad de unas determinadas economías -básicamente de la Europa meridional- y a un cierto reequilibrio de sus costes y precios con las economías restantes, como condiciones para aprovechar su potencial de crecimiento económico. Evidentemente, al tratarse de un área unificada monetariamente, no cabía el recurso a la devaluación de las monedas de las economías en dificultades y, en su lugar, debía utilizarse la denominada devaluación interna, otra pieza clave -junto a los ajustes presupuestarios y las reformas estructurales- de la “austeridad expansiva”.

La similitud de la expresión “devaluación interna” con la devaluación propiamente dicha, o externa, responde al hecho de que ambas tienen en común la consecución del mismo fin, pero esconde diferencias en cuanto a los procesos, que hacen que la primera sea mucho más problemática. Empezando por el ritmo, la devaluación externa aparece como un acto instantáneo, a ser posible decidido y ejecutado rápidamente. En cambio, conseguir que la exportación recupere competitividad mediante la disminución de precios y remuneraciones requiere un esfuerzo de varios años, socialmente y políticamente de ejecución difícil, a veces imposible. Es cierto que también la devaluación externa necesita ir acompañada de medidas de contención de la demanda interior para que sus efectos beneficiosos sean eficaces y duraderos; de lo contrario, el encarecimiento que produce en las importaciones estimula la inflación y hace perder en poco tiempo las ganancias de competitividad conseguidas. Con todo, constituye una vía más efectiva y menos dolorosa, tanto por factores objetivos como por la apreciación de los agentes económicos.

El procedimiento actual de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos incluye indicadores sobre las relaciones exteriores y, en particular, el saldo de la balanza por cuenta corriente, tanto por el lado del déficit (-4% sobre el PIB) como del superávit (+6%). Normalmente, el énfasis con el cual la Comisión trata ambas situaciones es asimétrico, y aunque reconoce que la persistencia de elevados superávits en algunos países dificulta el ajuste interno en la eurozona, no es difícil captar una cierta indulgencia en el tono de sus recomendaciones.

Desde 2014 la política económica entró en una fase distinta, más normalizada. Lo permitieron la progresiva estabilización de los pilares de la zona euro, junto al encauzamiento de algunos de sus desequilibrios y la recuperación generalizada del crecimiento económico, en el marco de la política monetaria fuertemente expansiva (“acomodatícia” en el argot técnico) detallada en el apartado dedicado al BCE.



## Las reformas estructurales

En plena recesión, en marzo de 2011, el Pacto por el Euro Plus comprometía a los estados miembros a realizar reformas para aumentar la competitividad de sus economías, mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, corregir los desequilibrios en las finanzas públicas y reforzar la estabilidad financiera. Así se exigió, incluso antes, a Grecia, Irlanda, Portugal y España, los países que en diferentes momentos necesitaron ayuda de la Unión para hacer frente a sus dificultades, y se repetiría de forma más limitada para Chipre en 2013.

Las discusiones recientes sobre la mejora de la gobernanza económica de la zona euro apuntan hacia la conveniencia de aminorar la exigencia de reformas estructurales en las coyunturas de crisis económicas, mientras se incentivan, y se aumenta la presión para ejecutarlas, en épocas expansivas. La Comisión ha propuesto establecer determinadas vinculaciones entre dichas reformas y el acceso a fondos europeos, uno de los cuales -del orden de 20.000 millones de euros- sería de nueva creación y debería servir para financiar reformas.

Desde 2012, el funcionamiento regular del procedimiento sobre desequilibrios macroeconómicos, en el marco del Semestre europeo, impulsa las reformas a través de las recomendaciones correspondientes. A su vez, este seguimiento anual se inscribe en la Estrategia Europa 2020, la agenda de crecimiento económico y empleo de la UE para esta segunda década del siglo. Como tal, cuantifica objetivos de empleo, investigación y desarrollo, cambio climático y energía, educación, pobreza y exclusión social, formulados de manera que se potencian mutuamente, según entiende la Comisión. Los objetivos a escala de la Unión se concretan en objetivos nacionales, de los que los gobiernos informan dentro de los programas nacionales de reformas que deben presentar anualmente.

En 2014-2015, la Comisión efectuó una revisión intermedia de la Estrategia Europa 2020, a la que incorporó una consulta pública sobre su adecuación y pertinencia. El proceso se cerró con la validación de la estrategia para la segunda parte de la década.

En la práctica, el reformismo europeo de nuestro siglo ha tenido sus episodios de mayor implantación en las situaciones de crisis y, por ello, resulta de interés relacionar las reformas introducidas con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. El ejercicio en cuestión pone en evidencia que, en realidad, la razón de ser de una parte de las reformas ha estado alejada de aquella o ha entrado en contradicción con algunos de sus objetivos, por lo menos en el corto plazo.

En 2016 el Consejo Europeo adoptó una recomendación de la Comisión para que se crearan Consejos (o Comités) Nacionales de Productividad en cada país, encargados de realizar análisis independientes de la evolución de la productividad y la competitividad (y, tal vez, realizar propuestas para las políticas públicas). Se explicitaba que la iniciativa venía motivada por la constatación de las dificultades de diversa naturaleza con las que se encontraba la aplicación de las reformas estructurales del Semestre europeo y perseguía impulsar una agenda reformista más potente y efectiva. Implícitamente, venía a dar una mayor prioridad a determinados objetivos de la Estrategia Europa 2020.

La recomendación del Consejo Europeo dejaba en manos de los gobiernos de los estados que la función específica señalada se atribuyera a un organismo de nueva creación o se acumulara a las de otros ya existentes, siempre y cuando se acreditara la competencia de sus integrantes y su labor se desarrollase de forma transparente con una elevada autonomía funcional. La recomendación no constituye una novedad para determinados países, que con anterioridad disponían de sus propias experiencias institucionales en la materia.

## Una estrategia renovada de política industrial

Superada la crisis del euro, a partir de 2014 se ha prestado mayor atención al reforzamiento de la industria, que desde los años noventa está experimentando fuertes consecuencias desfavorables de la globalización y la competencia de nuevos países, y que debe modernizarse para aprovechar las oportunidades que la revolución tecnológica le ofrece. A tal fin, la Comisión presentó en aquel año una comunicación propugnando el “renacimiento industrial europeo”, con el objetivo de elevar la participación de las manufacturas en el PIB, de modo que en 2020 alcanzara el 20%.

En paralelo al desarrollo de determinadas iniciativas clave que se exponen a continuación, la Comisión estuvo trabajando en la estrategia renovada de política industrial, que en 2017 vio la luz bajo el título de *Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible*. Por su parte, aquellas iniciativas responden a una serie de prioridades, entre las que figuran las del apoyo a la innovación industrial sobre el terreno, la digitalización, el aprovechamiento del liderazgo medioambiental europeo para impulsar una economía circular y baja en carbono, y la concertación con los estados miembros, las regiones, las ciudades y el sector privado. En concreto,

están desarrollándose las iniciativas transversales siguientes:

- La Estrategia del Mercado Único Digital.
- La Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con el cambio climático.
- El Plan de Acción para la Economía Circular.
- La Nueva Agenda de Capacidades para Europa, relativa a una decena de sectores industriales, dirigida a reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad.

Las iniciativas señaladas han contado con financiación de distintos instrumentos comunitarios. No así, en cambio, la estrategia renovada de política industrial, que deberá esperar a que el nuevo marco financiero comunitario a partir de 2020 le asigne los recursos correspondientes.

## **La Unión Bancaria y la del Mercado de Capitales**

Es sabido que, a partir de 2008, la crisis financiera internacional supuso problemas muy graves de solvencia para una buena parte de los sistemas bancarios europeos. Las primeras respuestas de los respectivos estados a finales de aquel año y principios del siguiente se concretaron en ayudas públicas descoordinadas a escala de la UE, con pocos escrúpulos en el cumplimiento de la normativa de competencia.

Inmediatamente después emergió una cierta coordinación, que comportó un modo de operar más lento y condicionado de las autoridades estatales, mientras la Autoridad Bancaria Europea, en aras de la estabilidad bancaria, requería conocer suficientemente bien los estados financieros de las entidades y su exposición a los distintos riesgos. Con esta finalidad, pero también con la de tranquilizar a los mercados, se realizaron los análisis conocidos como pruebas de estrés, para determinar hasta dónde podía resistir cada entidad en situaciones difíciles y poco probables, y cuáles serían los eventuales déficits de capital. Los resultados de las primeras

pruebas se publicaron en julio de 2010, y los de las segundas un año más tarde; en ambos casos el mensaje era tranquilizador, pero fue invalidado por una realidad en la que se mezclaba un empeoramiento de la situación económica a escala internacional y europea con el desfavorable escenario institucional de gobernanza de la Unión y los fundados temores de desintegración del euro.

En el escenario descrito, las nuevas necesidades de recapitalización de la banca volvían a amenazar a las economías -Grecia, Portugal e Irlanda- que acababan de ser rescatadas y a otras, como España e Italia, de dimensión mucho mayor, donde crecían peligrosamente las primas de riesgo a satisfacer por colocar las nuevas emisiones de deuda pública. El caso español fue paradigmático, y el detonante que propiamente puso en marcha la Unión Bancaria.

Las autoridades españolas habían constituido el Fondo para la Reestructuración Ordenada del Sector Bancario (FROB) en junio de 2009, al que siguieron una serie de medidas para hacer frente a la muy grave situación de su sector bancario y, en particular, del subsector de las cajas de ahorros. En los dos años siguientes, hasta septiembre de 2011, el FROB ya había inyectado alrededor de 14.500 millones de euros de recursos públicos a las entidades en dificultades. Casi todo fue a peor en los últimos meses de 2011 y la primera mitad de 2012. Se agravó la situación económica, el desempleo alcanzó cotas desconocidas, la crisis del euro se había hecho más peligrosa y abierta, la salida de capitales era incesante, las cotizaciones bursátiles se hundieron, la morosidad crediticia prosiguió su escalada y las cuentas de resultados de la banca se deterioraron fuertemente.

En el contexto descrito, el mes de mayo de 2012 afloró la crisis de Bankia, la fusión de siete cajas de ahorros. Las estimaciones iniciales de recapitalización pública quedaron rápida y ampliamente superadas, hasta situarse en unos 19.000 millones de euros, que debían añadirse a los 4.465 que el FROB le había aportado con anterioridad. En respuesta a la solicitud de ayuda del Gobierno español, el Consejo Europeo del 29 de junio de 2012 aprobó una fórmula nueva y específica de rescate para recapitalizar la banca, porque *“afirmamos que es imperativo romper el círculo vicioso entre bancos y emisores soberanos”*. Consistiría en un préstamo del Mecanismo Europeo de Estabilidad al FROB para que éste pudiera atender las necesidades de capital en Bankia y otras entidades, sujeto al cumplimiento por la banca, el Gobierno y el Banco de España de las condiciones estipuladas en el correspondiente memorándum de entendimiento.

La decisión del Consejo Europeo se situaba en el punto de arranque de la Unión Bancaria, un proyecto para evitar la repetición de la dinámica viciosa señala-

da, aumentar la solidez del sistema bancario y recuperar la integración financiera a escala europea, tan dañada por la crisis. Es uno de los principios fundamentales de la Unión Bancaria que el coste de las quiebras sea asumido por el sector, y no por los contribuyentes.

Durante los años transcurridos desde entonces se han ido construyendo pilares básicos del proyecto, fundamentados en un código normativo único, a modo de cuerpo legal armonizado aplicable a todas las entidades y productos financieros. Eso significa reglas comunes sobre los requisitos de capital, los procesos de reestructuración y recapitalización de la banca y las coberturas de los depósitos. Con todo, la Unión Bancaria dista, aún, de haberse completado.

El primer pilar es el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), operativo desde noviembre de 2014. Se trata de un sistema integrado de vigilancia de las entidades financieras, que conjuga el liderazgo del Banco Central Europeo con la involucración de los bancos centrales de cada país o, en su caso, las autoridades nacionales competentes. Aquel supervisa directamente los bancos más grandes, que suponen alrededor del 85% de los activos bancarios de la eurozona, mientras que los supervisores estatales continúan ejerciendo su labor sobre las entidades restantes, siguiendo las directrices del BCE.

En el diseño de la Unión Bancaria fue cuestión controvertida la asignación del papel primordial atribuido al BCE en la supervisión. Los argumentos contrarios eran esencialmente dos. En primer lugar, la probable aparición de conflictos de interés, a la que debería hacer frente la institución, entre su función como responsable de la política monetaria y la nueva labor de vigilancia de los bancos que se le iba a encomendar; dicho de otro modo, la responsabilidad de velar por la solvencia y estabilidad bancaria podría, en determinadas circunstancias, poner en riesgo el otro objetivo de estabilidad inherente a la razón de ser del BCE, la de los precios. Sin embargo, desde una perspectiva distinta, se puede interpretar positivamente la acumulación de funciones, en la medida en que las entidades bancarias realizan un papel de transmisoras de la política monetaria. En segundo lugar, se planteaba como argumento contrario el hecho de que el BCE, como todos los bancos centrales, actúa como banco de bancos y eso, por definición, le convierte en acreedor de las entidades puestas bajo su supervisión.

El Mecanismo Único de Resolución (MUR) es el segundo pilar de la Unión Bancaria. Entró en funcionamiento en enero de 2016, cuando se constituyó formalmente el Fondo Único de Resolución para gestionar las crisis de los bancos no viables, de forma que se pudiera realizar su resolución ordenada *“con un coste mínimo*

*para los contribuyentes y la economía real*”. Fusiona de forma progresiva los fondos estatales que tienen esta función y recibe anualmente las contribuciones previstas de todas las entidades bancarias, hasta que en 2024 esté dotado completamente en la cantidad de unos 55.000 millones de euros, equivalentes al 1% de los depósitos garantizados en el conjunto de los sistemas bancarios europeos. La gestión de las crisis está a cargo de la Junta Única de Resolución

Previo al recurso al Fondo Único de Resolución, los accionistas, acreedores e inversores de la entidad intervenida han debido soportar unas pérdidas equivalentes al 8% de los activos. El límite de la aportación de aquel está fijado en el 5% del pasivo de cada entidad. En junio de 2017 se produjo la intervención de la primera entidad, el español Banco Popular, adjudicado al Banco Santander por 1 euro.

El uso del término “único” para el mecanismo, el fondo y también la Junta de Resolución induce a pensar erróneamente en una concentración de actuaciones en torno a la junta aislada de la influencia de otros órganos e instituciones, cuando en realidad tanto el Consejo Europeo como la Comisión, el MUS y los organismos estatales tipo FROB pueden participar en el proceso de distintas formas.

Un tercer pilar de la Unión Bancaria debería ser un sistema de garantía o de seguro de depósitos a escala europea, que reemplazara o complementara la cobertura de las instituciones existentes a tal efecto en cada estado miembro, que reembolsan a los depositantes (hasta un límite definido) si un banco quiebra y los depósitos no están disponibles. La Directiva europea actual que unifica la protección de los depositantes en toda la UE entró en vigor en junio de 2014, sustituyendo a la anterior de 1994, que había sido modificada en 2009 en respuesta a la crisis financiera, elevando el nivel de cobertura de 20.000 a 50.000 euros, y posteriormente a 100.000. La directiva establece que los fondos de los sistemas de garantía deben provenir de aportaciones del sector bancario, en función del perfil de riesgo de cada banco, y deben alcanzar en 2025 el nivel del 0,8% de los depósitos con cobertura en cada estado miembro. Obliga, igualmente, a mejorar la información a los depositantes y a reducir progresivamente el plazo máximo de pago, que en 2024 será de 7 días.

En línea con la posición fijada en 2015 por el informe de los cinco presidentes, la Comisión ha ido presentando diversas propuestas para avanzar en el logro del sistema común de garantía de depósitos anteriormente mencionado y hacer aceptable la mutualización que conllevaría. Se daba por supuesto que los diferenciales existentes entre los riesgos de los sectores bancarios de los distintos países iban a mantenerse durante largo tiempo, y que las resistencias a la creación del sistema común serían menores si, en general, se redujeran los riesgos bancarios. Una



reducción notable en riesgos y diferenciales se ha producido ya y, sin embargo, el proyecto sigue paralizado.

La UE está avanzando, igualmente, en la denominada Unión del Mercado de Capitales, cuyos objetivos principales son la mejora de las condiciones de financiación en el ámbito europeo y el aumento en el suministro de capital a empresas y proyectos de inversión. Para ello se pretenden reducir la fragmentación financiera y las ineficiencias de diversa índole, impulsando medidas en un amplio abanico de campos, desde el propiamente financiero hasta los de carácter regulatorio y de entorno empresarial.

## El Mercado Único

La integración europea se fundamenta en las conocidas como cuatro libertades, relativas a la circulación de mercancías, trabajadores, capitales y establecimiento y prestación de servicios.

El Acta Única Europea, en vigor desde julio de 1987, se proponía la realización del mercado único o “mercado interior” en un período de unos siete años, de forma que el 1 de enero de 1993 hubiesen desaparecido las barreras físicas, técnicas y fiscales a la libre circulación dentro de la Comunidad Europea. Ciertamente, dicha fecha constituye un hito histórico en la integración europea, pero el proceso sigue abierto e inconcluso un cuarto de siglo después.

En la primera categoría de barreras, el mercado único significaba la supresión del control fronterizo de mercancías y personas, con las excepciones necesarias para luchar contra determinados delitos. Unos años antes, cinco estados miembros habían firmado el Acuerdo de Schengen por el cual se comprometían a colaborar

policíalmente y a establecer una política común de asilo y visados. El espacio Schengen fue ampliándose progresivamente, hasta comprender veintiséis países, cuatro de los cuales no son miembros de la UE. Sin embargo, su efectividad ha experimentado serios retrocesos durante los últimos años bajo la presión, principalmente, del terrorismo yihadista, el crecimiento de las llegadas de personas refugiadas en busca de asilo y la inmigración irregular. Desde 2015 se reintrodujeron controles fronterizos en Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Suecia y Noruega, que debían tener un carácter temporal pero que han llegado hasta la actualidad.

Frente a las barreras técnicas, la libre circulación de productos se basa en el principio de reconocimiento mutuo de las normativas estatales que regulan su producción y comercialización, de forma que cualquier producto que sea fabricado y vendido en un estado miembro debe poder ser también vendido en todo el mercado único. En cuanto a los servicios, los estados miembros han ido adaptando sus legislaciones para reconocer mutuamente el ejercicio de determinadas profesiones y transponer la importante y muy controvertida Directiva de servicios de 2006 a su ordenamiento jurídico:

Efectivamente, la conocida como Directiva Bolkestein había sido presentada por la Comisión a principios de 2004 y no fue aprobada por el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea hasta noviembre de 2006, después de vivos debates sobre su contenido, que fue modificado sustancialmente. Durante aquel período, las alertas sobre los peligros que su aplicación podía entrañar para los niveles salariales y las condiciones laborales, ambientales o de seguridad en el consumo en los países europeos más avanzados en estos ámbitos tuvieron un impacto notable en la opinión pública. Al coincidir en el tiempo con la discusión del proyecto de Constitución Europea, no sin razón se considera que los temores generados por la directiva -con la famosa metáfora del “fontanero polaco”, cuya competencia, se decía, iba a perjudicar gravemente tanto a sus homólogos de otros países como al propio modelo social europeo- alimentaron la oposición al proyecto de nuevo tratado y contribuyeron a su naufragio, particularmente en Francia.

En las nada menos que 118 consideraciones sobre las que sustenta su texto propiamente normativo, la directiva empieza por recordar que los servicios representan alrededor del 70% del PIB y el empleo en la mayoría de países, y que un gran número de obstáculos *“impiden o frenan el desarrollo”* de este tipo de actividades entre los estados miembros, de modo que la fragmentación del mercado repercute de forma negativa en el conjunto de la economía, la competitividad de las empresas, la circulación de los trabajadores y el acceso de los consumidores a una mayor

variedad de servicios a precios competitivos. Por consiguiente, se trata de suprimir dichos obstáculos y realizar el mercado interior de los servicios *“con el debido equilibrio entre la apertura de los mercados y la preservación de los servicios públicos, los derechos sociales y los derechos de los consumidores”*, objetivos estos últimos que contribuyen a explicar tanto la larga lista de ámbitos exceptuados de la aplicación de la directiva -servicios de transporte, sanitarios, financieros, audiovisuales, comunicaciones electrónicas y sociales, entre otros- como de normativas exentas, tales las de urbanismo, condiciones de trabajo, relaciones entre los agentes sociales, protección y promoción de la diversidad cultural y lingüística, derecho penal y acceso a financiación pública para determinadas prestaciones.

Los estados miembros tenían que haber completado la implementación de la directiva de servicios a finales de 2009, tarea desarrollada a través de más de 1.000 instrumentos de diversa naturaleza. En 2011, un proceso innovador y empírico conducido por la Comisión y conocido como “evaluación recíproca” hacía balance tanto de lo conseguido como de lo que quedaba por hacer. En el segundo aspecto se constataba, como escribíamos antes, que el mercado único de servicios seguía siendo, en algunos sectores, una obra inconclusa, particularmente en lo referente a la prestación transfronteriza de servicios, lo cual se entendía como un deber de actuación de la Comisión, para que tomara medidas adicionales que permitieran a la economía europea aprovechar plenamente el potencial del mercado único de servicios. Estas medidas se distribuyen entre las de control de eficacia del mercado único y las de carácter específico, bien para eliminar obstáculos normativos injustificados, bien para lograr que el mercado único sea una realidad más palpable.

En la categoría de barreras fiscales, un cierto avance se había producido tempranamente, principalmente en la imposición indirecta y, en particular, en el impuesto sobre el valor añadido, armonizado parcialmente desde el lejano 1977. Últimamente está planteada la revisión a fondo de esta imposición, que en el tráfico transfronterizo registra un elevado fraude. Tres textos normativos de noviembre de 2017 establecen la entrada en vigor a partir de 2021 de un conjunto de nuevas obligaciones sobre el IVA para las empresas de comercio electrónico y transfronterizo.

Asimismo, está en marcha una armonización en la base imponible del impuesto de sociedades, tras un intento fracasado en 2011. En su lugar, en julio de 2016 el Consejo adoptó una directiva por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior; es la aplicación al ámbito europeo de algunas de las propuestas emanadas del proyecto de la OCDE contra la erosión de la base imponible y el traslado

de beneficios. En mayo de 2017 se amplió el alcance de dicha directiva.

El principio subyacente en el impuesto sobre sociedades es que los beneficios deberían gravarse donde se genera el valor, pero en un mundo digitalizado a menudo resulta difícil establecer cuál es ese valor, la manera de medirlo o el lugar dónde se genera. Por eso la Comisión destacaba, en una comunicación de 2017 dedicada al tema, que el marco fiscal internacional y el propio de la UE deben abordar dos desafíos principales, los cuales serían, de manera resumida, “*dónde pagar los impuestos y qué gravar*”, respectivamente. El primero versa sobre el nexo, cómo crear y proteger los derechos impositivos en un país donde las empresas puedan prestar servicios en forma digital con escasa o nula presencia física a pesar de tener presencia comercial. El segundo se refiere a la generación de valor y, en concreto, cómo atribuir el beneficio en los nuevos modelos de negocio digitales basados en activos, datos y conocimientos intangibles.

La UE no ha conseguido aún un acuerdo interno para establecer un impuesto -la tasa Google- a las multinacionales digitales. La oposición proviene principalmente de Irlanda y los países nórdicos. La Comisión tiene propuesto un gravamen del 3% sobre la publicidad *online*, los servicios de intermediación y la venta de datos, pero lo más probable es que se acabe limitando al primer ámbito de negocio y que su entrada en vigor no se produzca antes de 2021.

También en materia fiscal, la UE publicó en diciembre de 2017 dos polémicas -en inclusiones y exclusiones- listas de países que no cooperaban, o no lo hacían de manera adecuada. La primera relacionaba los 17 países -ahora ya menos- que no habían respondido a las solicitudes de información o no se habían comprometido a cumplir con los criterios de la UE. La segunda estaba formada por otros 47 que realizaban prácticas fiscales perjudiciales o poco transparentes, pero que habían contraído compromisos de corrección.

Desde 2015 el objetivo de perfeccionar el mercado interior ha recibido impulsos notables en distintos campos, entre los cuales destacan el energético, el de la economía digital y el de la movilidad laboral. Veamos, en primer lugar, la actuación en este último, la cual presenta la particularidad de atender, principalmente, la preocupación existente en las economías más desarrolladas de la UE de soportar una cierta competencia desleal a través del *dumping* social.

La libre circulación de trabajadores, como una de las libertades fundamentales del mercado único, tiene una modalidad de ejercicio en el envío por las empresas de trabajadores al territorio de otros estados miembros durante un tiempo

limitado. Su número está aumentando a buen ritmo en esta segunda década del siglo y actualmente los trabajadores desplazados suman algo más de 2 millones. Los empleos en el sector de la construcción superan el 40% de esta cifra, los servicios son alrededor de una cuarta parte y la industria manufacturera un 22%. La remuneración normalmente es inferior a la de los empleados locales que realizan el mismo trabajo.

La reforma reciente se basa en el principio general de que los trabajadores desplazados deben beneficiarse de las normas salariales y laborales que se aplican a los locales, y no sólo de las relativas a la salud y la seguridad, como establece la normativa hasta ahora vigente, en proceso de sustitución. El Consejo de Ministros de Trabajo que lo aprobó tuvo la oposición de cuatro países del Este: Polonia, Hungría, Letonia y Lituania. El sector del transporte está excluido, pendiente de una nueva regulación específica.

En el ámbito energético se aprobó en 2015 una estrategia marco con el expresivo nombre de *Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, que ha dado paso a nuevas actuaciones para la ampliación del mercado interior -con dotaciones presupuestarias para la construcción de infraestructuras de interconexiones eléctricas y gasísticas- junto a propuestas reglamentarias y medidas de transición hacia una energía limpia, en línea con los compromisos que la UE contrajo con la Conferencia de 2015 de París sobre el Clima. Dichas propuestas supondrían alcanzar en 2030 una cuota de energías renovables del 27%, mejorar la eficiencia energética como mínimo en otro 27% y reducir en el 40% las emisiones de gases de efecto invernadero (en comparación con 1990). Ello se acompaña con la introducción de un principio de solidaridad por el cual los estados miembros vecinos deberán contribuir, en última instancia, a garantizar el suministro de gas a los hogares y los servicios sociales esenciales en caso de crisis graves.

También es de 2015 la estrategia presentada por la Comisión para desarrollar el Mercado Único Digital, con su hoja de ruta correspondiente. Se parte de la constatación que las barreras reales al mercado único se extienden al mundo digital virtual, con el resultado de que los mercados virtuales aún son principalmente nacionales en lo que a servicios en línea se refiere. Los cálculos de la Comisión cifraban en 415.000 millones de euros la aportación anual que los avances en dicho mercado podían aportar a la economía europea, fomentando el empleo, el crecimiento, la competencia, la inversión y la innovación.

La Estrategia para el Mercado Único Digital se basa en tres pilares. Primero, un mejor acceso de los consumidores y las empresas a los bienes en línea. Segundo,

un entorno en el que puedan prosperar las redes y los servicios digitales. Tercero, un sector digital como motor de crecimiento.

Son objetivos de dicha estrategia los siguientes:

- Impulsar el comercio electrónico.
- Modernizar las normas de la UE sobre derechos de autor para adaptarlas a la era digital.
- Actualizar las normas audiovisuales de la UE y trabajar con plataformas para crear un entorno más equitativo para todos, promover el cine europeo, proteger a los menores y combatir la incitación al odio.
- Ampliar la respuesta europea a los ciberataques mediante la consolidación de la Agencia de ciberseguridad y el Derecho penal.
- Liberar el potencial de una economía de datos europea con un marco para la libre circulación de datos no personales en la UE.
- Garantizar que todos los ciudadanos dispongan de la mejor conexión posible a internet.
- Adaptar las normas de privacidad electrónica al nuevo entorno digital.
- Ayudar a las empresas, los investigadores, la ciudadanía y las autoridades públicas a sacar el máximo provecho de las nuevas tecnologías.

Los avances hacia los mercados únicos de servicios y digital vienen a menudo imbricados y se retroalimentan, como ha sucedido con la eliminación de las tarifas de itinerancia que se aplicaban a los dispositivos móviles.

## La Unión Fiscal

El carácter incompleto que caracteriza, aún, a la Unión Económica y Monetaria, y que la hace más vulnerable a los distintos choques económicos, tiene una de sus carencias en la inexistencia de una unión fiscal. La crisis del euro y, más recientemente, la retirada del Reino Unido han relanzado las propuestas para avanzar en la consecución de esta unión.

Antoni Castells ha resaltado que *“la historia nos indica que la unión fiscal ha acostumbrado a preceder a la unión monetaria”*. Sin embargo, el alcance que debe darse al concepto presenta diversas opciones porque *“las uniones fiscales son organismos en continua evolución cuya forma viene determinada por preferencias culturales y equilibrios políticos”*, en opinión de Antonio de Lecea y Nicholas Drayson. Estos últimos se inscriben en el grupo de autores que consideran que una cierta unión fiscal ya existe en la UE a través de determinados mecanismos, reglas de gobernanza fiscal y presupuestaria y demás. En todo caso, sería una unión parcial, al que le faltaría el pilar, sólo esbozado, que se construye alrededor del gobierno común, y en el que descansaría la responsabilidad principal de completar en un



sentido más federal el proyecto económico europeo. Prescindiendo de cuestiones semánticas, repasemos la evolución experimentada por la gobernanza económica en este campo para hacer frente a sus insuficiencias funcionales.

Hasta antes de la crisis había tres elementos a considerar: un pequeño presupuesto de la UE, la norma de no rescate del Tratado (de Maastricht) de la Unión Europea -que contenía, también, límites al déficit y a la deuda pública- y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

Efectivamente, el presupuesto de la UE era, y sigue siendo, pequeño, en una magnitud que sorprende si se atiende a la ambición de los objetivos que persigue la UE y las funciones que pretende desarrollar. Eso sí, como dice la Introducción del correspondiente a 2018, *“pone el acento en la inversión y la adicionalidad”*, ejecutándose aquella, principalmente, a través de los Fondos Estructurales y de Inversión. Xavier Vidal-Folch ha realizado una interesante recopilación periodística de la pugna vivida durante medio siglo en las instituciones comunitarias para aumentar la dimensión y las funciones del presupuesto europeo.

A destacar la creación en 2015 del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas, pilar central del plan del mismo nombre (o plan Juncker). Fue concebido en respuesta a los bajos niveles de confianza e inversión que siguieron a la crisis financiera y para contribuir a movilizar la liquidez mantenida por instituciones financieras, empresas y particulares. Actúa como una garantía del presupuesto de la UE frente a la primera pérdida en que pueden incurrir las financiaciones del grupo del Banco Europeo de Inversiones, lo cual permite a esta institución aceptar proyectos de mayor riesgo de los que normalmente asumiría. El fondo apoya las inversiones estratégicas en una serie de sectores clave, sin cuotas de ningún tipo.

Para 2018 el presupuesto de la UE ascendió a unos 160.600 millones de euros, el equivalente, sólo, al 1% del PIB, aproximadamente, frente a un promedio superior al 45% que los presupuestos de los estados miembros vienen representando sobre la producción de sus respectivas economías. Se enmarca en una planificación financiera plurianual, que en el presente es la del período 2014-20. Son directrices del presupuesto de 2018 impulsar el crecimiento y el empleo, estimular la competitividad, reforzar la cohesión efectiva, hacer frente a los nuevos retos derivados de las tensiones geopolíticas y mantener el liderazgo en la lucha contra el cambio climático.

La estructura de ingresos del presupuesto de la UE viene dominada, en torno a un 70%, por los que se vinculan a la Renta Nacional Bruta de cada país; los dere-

chos de aduana aportan en torno a un 17%, los recursos por IVA poco más del 10% y el muy reducido resto corresponde a fuentes diversas. Esta forma de financiación viene considerándose inadecuada por la baja participación de las fuentes de ingresos que pertenecen a la categoría de ingresos propios de la UE. De ahí que en la agenda europea figuren propuestas de modificación.

El reducido tamaño del presupuesto de la EU y su concepción en relación con los objetivos que se propone excluyen que pueda realizar la función de estabilización macroeconómica. Además, casi todos los estabilizadores automáticos, tanto por el lado de los ingresos públicos como de los gastos, están en manos de los estados miembros. Cambiar esa realidad choca con la oposición tradicionalmente liderada por Alemania, y últimamente por Holanda, de seguir vetando las nuevas iniciativas de gobernanza que supongan introducir transferencias fiscales, aunque éstas tengan carácter temporal y/o finalidad anticíclica.

Por su parte, la norma de no rescate tuvo que ser interpretada de manera flexible durante la crisis de la deuda soberana. No les falta razón a Brunnermeier, James y Landau cuando escriben que *“el problema fue que los participantes en el mercado y las instituciones financieras nunca se tomaron en serio la regla de no rescate”*. De modo, pues, que se arbitraron provisionalmente una serie de líneas de crédito para atender a las dificultades de distintos países, que Grecia abriría en la primavera de 2010. Esto llevó, dos años después, a la creación de la institución intergubernamental del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) estudiado en páginas precedentes. Algo más tarde, para romper la vinculación entre riesgo soberano y riesgo bancario, y poner fin a los rescates bancarios con dinero público, se puso en marcha la Unión Bancaria, también estudiada.

Los límites que habían establecido el Tratado de la Unión Europea y el PEC (reformado en 2005) no sirvieron para evitar una gran escalada de los déficits y la deuda pública en una serie de países a partir de 2008. La respuesta para reforzar la disciplina presupuestaria se concretó en medidas del *Six Pack* de 2011 y en la nueva reforma del PEC que desembocaría en 2012 en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. Las disposiciones de todo lo anterior, para la zona euro, se resumen así:

- El compromiso de los estados miembros con presupuestos equilibrados a lo largo del ciclo económico, traducido en un objetivo a medio plazo de respetar un límite de déficit estructural del 0,5% del PIB.

- La obligación de los estados de trasladar a sus constituciones o normas de rango equivalente el compromiso anterior.
- La existencia de un límite del 3% del déficit público sobre el PIB y la apertura, en su caso, del procedimiento por desequilibrio excesivo.
- La existencia de otro límite, del 60% sobre el PIB, para la deuda pública y la obligación de reducirla en una vigésima parte cada año cuando dicho umbral esté sobrepasado
- La tasa de crecimiento del gasto público no puede exceder el crecimiento del PIB a medio plazo, salvo que se acompañe de aumentos discretivos de los ingresos públicos.
- El establecimiento de una coordinación de la política presupuestaria. Los estados miembros están obligados a presentar el mes de abril sus planes fiscales a medio plazo, junto con los programas de reformas y los programas de estabilidad, siendo valorados por la Comisión. Igualmente deben hacer públicos, antes del 15 de octubre, los presupuestos para el año siguiente, que dentro del mes de noviembre son dictaminados por la Comisión. Los supuestos de incumplimientos graves del PEC comportan revisar los proyectos presupuestarios y cumplir con el procedimiento de desequilibrio excesivo previsto en aquel y en el Semestre Europeo.
- La obligación de los estados de crear autoridades fiscales independientes para supervisar el cumplimiento de las previsiones presupuestarias.

A pesar de todas estas medidas y de la recuperación del crecimiento económico, cuando nos acercamos al final de la segunda década del siglo la deuda pública es muy elevada en una serie de economías, siendo a veces relativamente superior a la que tanto preocupaba cuando la década se iniciaba, en plena recesión. El límite del 60% sobre el PIB está ampliamente excedido en 13 países. En Francia y España su nivel se acerca al 100%; en Bélgica y Chipre es algo superior; en Italia y Portugal se sitúa en el entorno del 130%, y en Grecia es el 180%.

En este marco se ha ido desarrollando el debate sobre la mutualización de una parte de la deuda pública, con la posible emisión de una deuda pública europea a través de eurobonos. Supondría ventajas indudables en distintos aspectos, desde la estabilidad financiera hasta el coste de la financiación, pública y privada. Es importante tener en cuenta que una buena parte de la deuda de los estados miembros

está en las carteras de los bancos, lo que propicia la transmisión de choques del sector público a la banca y otros de sentido inverso, con gran potencial desestabilizador para ambas partes, según enseña la crisis del euro.

Las razones esgrimidas por los opositores a los eurobonos se fundamentan en los malos incentivos que comportan y en su injusta atribución de cargas; también en el surgimiento de nuevos riesgos para la estabilidad financiera. No obstante, pierden fuerza conforme avanza el proceso hacia la unión fiscal, económica y bancaria. Así lo ve desde hace tiempo el Fondo Monetario Internacional, que a raíz de la aprobación en 2012 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza recomendaba el uso de dicho instrumento y declaraba, por boca de su economista principal, Olivier Blanchard, en entrevista concedida al *Financial Times Deutschland*, “con el pacto fiscal, los alemanes no tienen más remedio que aceptar que la Eurozona se dirige hacia los eurobonos”. Se entiende, pues, el afán de académicos, expertos e instituciones por elaborar propuestas que hicieran viable el proyecto. Procede anotar aquí que el propio Consejo de Expertos Económicos de la canciller Merkel proponía, el mismo año, un pacto para la redención de la deuda por encima del 60% del PIB de aquellos estados que estuviesen sometidos al procedimiento por déficit excesivo y realizaran un ajuste fiscal adecuado; la ayuda se debía instrumentar a través de una garantía conjunta y solidaria para la emisión de deuda nueva hasta un determinado límite. Sin embargo, los intentos que por la misma época pretendían poner en pie la Comisión y la presidencia del Consejo Europeo tuvieron que plegarse a la falta de apoyo y a las resistencias que encontraron.

Más tarde, un comunicado de la Comisión de 31 de marzo de 2014 daba cuenta de la finalización del trabajo que había encargado a un grupo de expertos para estudiar los efectos de un fondo de redención de deuda y de la emisión de eurobonos. Como conclusión principal, consideraba que tendrían efectos positivos a la hora de estabilizar los mercados de deuda y que también promoverían la estabilidad financiera. Señalaba, sin embargo, el posible surgimiento de riesgos económicos y financieros, de manera que el establecimiento del balance entre unos efectos y otros iba a depender del diseño por el cual se optara. Añadía que lo más prudente en aquel momento era ver como se desarrollaba la experiencia de la reforma de la gobernanza económica antes de tomar ninguna decisión de emisión de esquemas de deuda conjunta. Y así se hizo desde las instituciones de la UE.

A principios de 2018 el Banco Central Europeo apoyaba la fórmula con la que habían trabajado otros grupos. En esencia, se trataba de la creación de un bono de titulización de deuda soberana, que tendría un riesgo bajo y evitaría la mutualiza-

ción de la deuda en la eurozona. A través de él, sus emisores, tanto públicos como privados, podrían sacar deuda del balance y aumentar su actividad crediticia o inversora. En la versión del grupo del BCE, el bono vendría respaldado por deuda de los países de la zona del euro en proporción a su capital en el Eurosistema, con una composición tripartita: un primer tramo, del 70%, sería más seguro (deuda *senior*) y vendría seguido por otro del 20%, con riesgo intermedio, y por un tercero (*junior*) de mayor riesgo. Estos dos últimos serían los que absorberían las pérdidas en caso de impago. Cuando un país perdiera el acceso al mercado ya no podría estar en la cartera.

En términos parecidos, el documento *Policy Insight* número 91 del Centre for Economic and Policy Research, que el considerado grupo de consenso de catorce economistas alemanes y franceses publicaba en enero de 2018, defendía la creación de un activo sintético, por tramos, de la eurozona, que ofreciera a los inversores una alternativa segura a los bonos soberanos mediante una combinación de distintas categorías de deuda. Ello debería acompañarse de una limitación en la tenencia de bonos domésticos que facilitara una transición suave hacia niveles inferiores.

Las propuestas últimamente reseñadas adoptan un enfoque posibilista, de mínimos, que en circunstancias de menor pesimismo político permitirían pensar en una pronta traslación al terreno de los hechos, mientras terminan de sustanciarse otras iniciativas hacia la unión fiscal, también vinculadas al perfeccionamiento de la gobernanza económica.

Tras la elección d'Emmanuel Macron como presidente de Francia, una cierta vigorización del eje francoalemán está impulsando moderadamente este ámbito de la agenda europea, entre cuyos temas figuran los dos siguientes. Por un lado, la creación para la zona euro de un Ministerio de Economía y Finanzas, y de un Tesoro Europeo, facultado para emitir eurobonos. Por otro, el aumento de tamaño -con una mayor aportación de los ingresos propios- del presupuesto comunitario desde el escaso 1% del PIB en el que está situado en el marco plurianual 2014-20; se dotaría, así, a la UE de una capacidad hasta ahora más bien simbólica para financiar necesidades emergentes y de un instrumento presupuestario -“una capacidad fiscal”- de estabilización en situaciones de crisis.

El informe de 2015 de los cinco presidentes de la UE fijaba los principios rectores -más bien las limitaciones o definiciones en negativo- de la mencionada función de estabilización para la zona euro desde el campo presupuestario, ampliado y reforzado. No debería dar lugar a transferencias permanentes entre países o a transferencias en una sola dirección. Tampoco debería minar los incentivos para

elaborar una política presupuestaria “sana” de los estados y para subsanar las deficiencias estructurales de las distintas economías, de modo que, *“a fin de evitar el riesgo moral”*, debería vincularse al cumplimiento del marco de gobernanza general de la UE. Finalmente, también se excluía que fuere un instrumento de gestión de crisis, función ya encomendada al MEDE; en cambio, debería servir para mejorar la capacidad de resistencia económica general de la Unión Económica y Monetaria y contribuir, así, a la prevención de las crisis, haciendo menos probables las futuras intervenciones del MEDE.

La cumbre del euro de diciembre de 2018 dio luz verde, por primera vez, a la creación de un presupuesto para la eurozona, sobre la base de la propuesta que deben librarle los ministros de Finanzas en junio de 2019. Las funciones de este instrumento se limitan a fomentar la competitividad y la convergencia entre las economías, descartando, de momento, la función estabilizadora, que la Comisión propugna. Formará parte del presupuesto comunitario y su dimensión se determinará en el contexto de las perspectivas financieras del período 2021-2027.

## **El nuevo panorama de las desigualdades y el Pilar Europeo de los Derechos Sociales**

La siempre presente cuestión de la desigualdad y la pobreza ha ido mutando a medida que nos hemos adentrado en el siglo XXI y que son más intensos los efectos de la globalización y la revolución tecnológica sobre las sociedades desarrolladas. Branko Milanovic, uno de los mejores estudiosos de aquella, subraya como perspectiva de futuro en *Global Inequality* que los beneficios de la globalización seguirán sin distribirse de manera uniforme. Y, en respuesta a sus impactos negativos, el profesor de Harvard Dani Rodrik -autor del trilema entre globalización económica, democracia política y soberanía nacional- propone moderar las ambiciones sobre el nivel de globalización posible.

En Europa los ritmos de crecimiento económico relativamente bajos y los problemas de competitividad han llevado a la adopción de reformas estructurales que, en el ámbito laboral, han significado un empeoramiento de las condiciones de trabajo de una parte de la población ocupada. En su magistral obra *El capital en el*

*siglo XXI*, Thomas Piketty enfatiza los efectos de divergencia entre las rentas del capital y el trabajo que se producen cuando el crecimiento económico es reducido durante períodos largos. Juegan, también, a favor de la desigualdad, la ampliación de la escala salarial y las fuertes rebajas en la presión fiscal sobre los más ricos y las rentas superiores, que se generalizaron desde los años noventa. A su vez, el alcance de la protección social en sus distintas prestaciones ha tenido que moderarse o reducirse como consecuencia de los hechos citados, del envejecimiento y del enquistamiento de situaciones de paro masivo, afectando negativamente al potencial redistributivo de las políticas de gasto social.

La cuestión de la desigualdad y su relación con el bienestar no es sólo un problema de distribución de las rentas. Cuentan, también, aspectos relativos a las expectativas y la confianza, el acceso a bienes y servicios básicos, la estabilidad y la protección frente a contingencias, entre otros. El capitalismo de nuestros días está deteriorando o poniendo en serio riesgo el escenario en el que se estaba desarrollando el progreso de las sociedades occidentales en tales ámbitos. Por todo eso, a las discusiones clásicas sobre la desigualdad y la pobreza, en nuestro siglo se les ha añadido la que gira alrededor de los análisis que observan la existencia de un proceso de erosión de las clases medias en las sociedades occidentales.

En la teoría sociológica de la estratificación social, la definición de la clase media atiende tanto a una categoría económica de ingresos como a determinados estatus y actitudes, considerándose su permanencia un factor fundamental de estabilidad social y política. En perspectiva global, las clases medias están aumentando, pero el ingreso en las mismas de muchos millones de personas cada año en una parte de las economías emergentes, principalmente en China, viene acompañada de su disminución en las economías desarrolladas y, con mayor certeza, del debilitamiento en su seno de parte de los atributos propios y el empeoramiento de las expectativas. Así, pues, este vasto espacio de tranquilidad social se estaría achicando y haciendo más turbulento. En un artículo de 2012, Francis Fukuyama se preguntaba si la democracia liberal podría sobrevivir al declive de la clase media, mientras que Joseph Stiglitz, a propósito del antes citado libro de Milanovic, ha explicitado las diferentes y profundas implicaciones políticas de vivir en un mundo gobernado por el *top* 1% global o bien por una gran clase media.

Efectivamente, las clases medias se ven también desfavorablemente afectadas por la mayor inestabilidad del empleo y las reformas en las prestaciones del Estado del bienestar. Las limitaciones que éstas vienen introduciendo les suponen mayores costes para atender su salud, educación y vejez, o una pérdida de la cali-



dad de vida en tales aspectos vitales. *“La desigualdad es un hecho y las clases medias tienen miedo a perderlo todo”* ha escrito Antoni Puigverd.

El deterioro de las condiciones de trabajo y, en particular, los descensos en los niveles salariales entroncan directamente, según decíamos, con la innovación tecnológica de nuestro tiempo y la globalización económica. En cuanto a lo primero, ya no se trata sólo de la pérdida de empleo estandarizado por la automatización, la informatización y la robótica, sino también del efecto de sustitución de trabajo humano cualificado por la sucesión de máquinas inteligentes que se están incorporando a las actividades de producción y distribución.

El proceso de globalización, por su parte, ha ido modificando, agravándolos, sus impactos negativos sobre los mercados de trabajo de las economías desarrolladas. Si en sus primeras fases afectaba, esencialmente, a los empleos con bajos requerimientos de formación, últimamente la gama se ha extendido en gran manera, incluyendo también perfiles laborales de cualificación media y superior que son fundamentales para la reposición de las clases medias.

Históricamente, el proceso de integración europea ha intentado vincularse al objetivo de la cohesión formulado desde distintas perspectivas, principalmente la territorial, la económica y la social. La creación de los fondos estructurales respondía, en buena medida, a dicha finalidad. En 1987, la entrada en vigor del Acta Única Europea aumentó ese compromiso, con la vista puesta en la dinámica que abriría el inicio del Mercado Único o Mercado Interior en 1993, que iba a suponer un gran avance en términos de competitividad y favorecimiento del crecimiento económico para el conjunto, pero que en el corto y medio plazo podía perjudicar, o beneficiar relativamente menos, a las economías periféricas con un grado de desarrollo inferior. Hubo, pues, la voluntad de paliar estos posibles desequilibrios, reforzada por la preparación del otro gran paso en la integración, que sería la unión monetaria, con sus propios riesgos para la cohesión.

El resultado de lo anterior fue la obligación establecida por el Tratado de Maastricht de 1992 de constituir un nuevo fondo de ayuda financiera a los estados miembros, el Fondo de Cohesión. Su actuación en la cofinanciación de proyectos de transporte y de medio ambiente comenzó en 1993 y hasta la nueva ampliación de la Unión, ya en el siglo XXI, sus ayudas se dirigieron solamente a España, Portugal, Irlanda y Grecia, guiadas por el criterio de tener economías con un PIB por habitante inferior al 90 de la media comunitaria. Los países del centro y este de Europa que se incorporaron después se beneficiaron de sus subvenciones a fondo perdido. En ese período más reciente son reseñables la disminución relativa de su dotación

y la exigencia de vincular los proyectos presentados por los estados miembros a objetivos de competitividad enmarcados en la Estrategia de Lisboa que el Consejo Europeo había aprobado en 2000, matizado el año siguiente hacia el horizonte de la sostenibilidad y renovado para la segunda década con la Estrategia Europea 2020.

Como han señalado Andrés Ortega y Federico Steinberg, los problemas de creciente desigualdad entre ciudadanos, bajo crecimiento y divergencia entre países y regiones de la UE vienen de lejos, pero se acentuaron a partir de 2009. Últimamente *“el crecimiento ha vuelto, pero es cada vez menos inclusivo y está dejando cada vez a más europeos (tanto del norte como del sur) en la cuneta”*. Además, la calidad de los empleos disponibles ha disminuido de manera general y los “trabajadores pobres” han aparecido como una categoría social nueva. *“Todo ello está dando al traste con la poderosa idea de progreso continuado que los europeos han dado por sentada desde mediados del siglo pasado y que, en muchos países (sobre todo del sur y en menor medida del este), ha estado asociada al proyecto de integración europea”*. Después de unos años con una prioridad muy marcada hacia la estabilidad macroeconómica, es hora de compatibilizar dicho objetivo con el de la convergencia económica y social, a través de estrategias que atiendan a la variedad de causas que concurren en el empeoramiento de la situación, con una atención especial a la influencia de la dimensión tecnológica en los cambios.

La falta de iniciativas ambiciosas para paliar los efectos de las tendencias negativas descritas en el presente apartado y de las crisis vividas entre la primera y la segunda década de nuestro siglo tuvo, finalmente, como respuesta, la aprobación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales. Fue en el otoño de 2017, a modo de declaración institucional orientada a mejorar los resultados sociales y en materia de empleo. Para ello establecía veinte principios complementarios a los ya existentes en el acervo comunitario. Se agrupan en las tres categorías siguientes:

- Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo.
- Condiciones de trabajo justas.
- Protección e inclusión social.

La primera incluye los principios relativos a la educación, formación y aprendizaje permanente, con igualdad de oportunidades y de trato para todas las personas, así como el apoyo activo para el empleo y el derecho a la protección social.

La segunda está formada por los principios que deben configurar lo que se define como condiciones de trabajo justas en los ámbitos del empleo y el entorno laboral, los salarios, el diálogo social y el equilibrio entre la vida profesional y la privada. Finalmente, los principios de la tercera categoría, sobre protección e inclusión social, abarcan una gama amplia de prestaciones y asistencias, tanto para situaciones de carácter general como específico, con menciones a la infancia, el desempleo, la pobreza, las discapacidades, la salud, la vivienda y el acceso a los servicios esenciales.

La aprobación del pilar social vino acompañada de un nuevo cuadro de indicadores para supervisar, en el marco del Semestre europeo, la evolución que experimentan un buen número de aspectos de las condiciones de vida laborales y sociales, pero no contó con la aprobación de objetivos específicos.

Subrayó el Consejo Económico y Social de España en su informe de 2018 sobre la gobernanza económica de la UE que dicho pilar *“no constituye un cuerpo normativo con carácter vinculante...y no supone, pues, una ampliación de las competencias de la Unión Europea”*, de modo que *“los progresos sociales seguirán estando sujetos a la disposición de los Estados miembros”*. Con todo, procede reseñar en la actividad reciente de la Comisión Europea una propuesta de directiva sobre conciliación de la vida laboral y la vida familiar, otra relativa a condiciones laborales transparentes y previsibles, y una propuesta de reglamento sobre la creación de una autoridad laboral europea. Está encallado, en cambio, el proyecto defendido por algunos estados para el establecimiento de un seguro de paro de ámbito europeo, complementario a los estatales ya existentes.

## **Anexo**

### Calendario de hechos y decisiones relativas a la UE 2009- 2018

#### 2009

16 de octubre El nuevo gobierno griego anuncia que el déficit público superaría largamente el comunicado a Bruselas.

1 de diciembre Entra en vigor el Tratado de Lisboa, que cambia el funcionamiento de la UE.

#### 2010

2 de mayo Los estados de la zona euro y el FMI aprueban la primera ayuda financiera (rescate) a Grecia.

10 de mayo La UE aprueba la constitución de un fondo de rescate con participación del FMI y se anuncia la puesta en marcha de un programa del BCE de compra de deuda pública en el mercado secundario (inicialmente centrado en la deuda griega).

23 de julio Se publican las primeras pruebas de esfuerzo del sistema bancario europeo.

28 de noviembre Se aprueba la ayuda financiera a Irlanda.

#### 2011

25 de marzo El Consejo Europeo aprueba el Pacto por el Euro Plus.

17 de mayo Se aprueba la ayuda financiera a Portugal.

21 de julio Se aprueba un segundo programa de ayuda a Grecia.

4 de agosto El BCE reactiva la compra de deuda pública en el mercado secundario e inicia las compras de bonos italianos y españoles.

20 de septiembre Las instituciones de la UE alcanzan un acuerdo para la aprobación de la legislación *Six-Pack* de mejora del gobierno económico.

4 a 18 de octubre Las agencias de calificación degradan notablemente la deuda pública de Italia y España.

27 de octubre La cumbre del euro concede ayudas adicionales a Grecia y aprueba las medidas de mejora del gobierno económico y de fortalecimiento de la disciplina presupuestaria.

13 de noviembre	Forzada la dimisión de Silvio Berlusconi, Mario Monti le sucede al frente de un gobierno desvinculado de los partidos políticos.
8 de diciembre	El BCE lanza diversas iniciativas para ampliar la liquidez del sistema.
8-9 de diciembre	Los líderes europeos aprueban las bases del nuevo tratado sobre <i>fiscal compact</i> .
<b>2012</b>	
2 de marzo	25 estados firman el Tratado sobre Estabilidad, Convergencia y Gobernanza de la unión económica y monetaria.
7 de mayo	El Gobierno español nacionaliza Bankia.
9 de junio	España solicita asistencia financiera para recapitalizar su sistema bancario.
28-29 de junio	Al objeto de romper el vínculo entre riesgo bancario y riesgo soberano, el Consejo aprueba el concepto de unión bancaria y contempla la futura recapitalización directa de la banca.
6 de septiembre	El BCE detalla su nuevo programa de intervenciones en los mercados de deuda, sometido a varias condiciones, incluyendo la solicitud previa de los estados beneficiarios.
13 de diciembre	El Consejo aprueba que el BCE se convierta, a partir de 2014, en el supervisor único para la mayor parte de la banca europea.
<b>2013</b>	
22 de enero	Los ministros de Economía de la UE (Ecofin) autorizan a 11 países la creación de una tasa a las transacciones financieras.
25 de marzo	La UE y Chipre acuerdan el programa de asistencia financiera para que este país pueda hacer frente a los problemas de su sector bancario.
<b>2014</b>	
4 de noviembre	Dentro de la unión bancaria, y como primer pilar, entra en vigor el Mecanismo Único de Supervisión de los bancos de la zona euro, construido en torno al Banco Central Europeo.
<b>2015</b>	

22 de junio	Cinco presidentes de instituciones de la UE –Comisión, Consejo, Parlamento, BCE y Eurogrupo- presentan un informe conjunto para profundizar la unión económica y monetaria entre 2015 y 2025.
19 de agosto	Se aprueba el tercer programa de ayuda financiera para Grecia.
<b>2016</b>	
1 de enero	Empieza a ser operativo el segundo pilar de la unión bancaria, a través de la Junta Única de Resolución.
23 de junio	El Reino Unido vota salir de la UE ( <i>Brexit</i> ) y origina fuertes turbulencias en los mercados.
<b>2017</b>	
1 de marzo	A raíz del <i>Brexit</i> , la Comisión presenta cinco escenarios para el debate en su <i>Libro Blanco sobre el futuro de Europa</i> .
29 de marzo	El Reino Unido solicita iniciar el proceso de negociación para la retirada de la UE.
7 de mayo	Emmanuel Macron es elegido presidente de Francia
<b>2018</b>	
31 de mayo	Estados Unidos impone aranceles a las importaciones europeas de acero y aluminio.
14 de junio	El BCE comunica nuevas disminuciones en las compras netas de activos y el cese del programa para el mes de diciembre.
20 de agosto	Finaliza el tercer rescate financiero de Grecia.
14 de diciembre	La cumbre del Euro aprueba reforzar las competencias del MEDE y da luz verde a la creación de un presupuesto para la zona euro.
Fuente: Comisión Europea y elaboración propia	



SEGUNDA PARTE

**Una filosofía de paz y  
bienestar compartido**



## La unión pacífica de Europa

El Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht, firmado en esta ciudad holandesa en febrero de 1992, es uno de los más importantes del proceso de integración europea. Sus determinaciones marcaron la consecución, sobre el papel, de dos grandes objetivos: la transformación de la Comunidad Europea en una unión política y el paso del mercado único a la unión monetaria. De una forma bastante incompleta, que necesita de reformas, como las presentadas en la Primera Parte para evitar la repetición de los graves problemas económicos y existenciales en ella documentados.

El primer objetivo, el explícitamente político, en realidad había sido el motor de arranque de las iniciativas que, en los años cincuenta del siglo XX, habían creado las tres comunidades europeas de carácter económico. Los economistas y, por supuesto, la ciudadanía, no debemos olvidarlo. Escriben Josep M<sup>a</sup> Jordán y Cecilio Tamarit, en uno de los buenos manuales españoles sobre el tema, *“Los factores que motivaron la integración europea fueron esencialmente políticos, pero los cimientos de dicha integración fueron y continúan siendo, sobre todo, de carácter económico”*.

El proyecto debía consistir, pues, en una unión política construida por estados democráticos sobre intereses económicos compartidos, superadora del antagonismo nacionalista, que terminara con los conflictos y las guerras en el viejo continente: un objetivo de bienestar sin rival entre los que solemos manejar en Economía. Esa aspiración era recogida en el preámbulo del Tratado de Roma, de 1957, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, bajo la formulación siguiente. “*Resueltos a sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos*” (...). “*Resueltos a consolidar, mediante la constitución de este conjunto de recursos, la defensa de la paz y la libertad e invitando a los demás pueblos de Europa que participan de dicho ideal a asociarse a su esfuerzo*”.

Economía y política, política y economía, debían ir de la mano. Como crecimiento económico y cohesión. Con una práctica de gobernanza comunitaria basada en el gradualismo, la negociación y el consenso, asumiendo los riesgos derivados de la lentitud y los eventuales bloqueos, que en el mundo del siglo XXI se revelan mucho mayores que en aquel entonces.

En los términos que Albert O. Hirschmann popularizaría en 1977 con su libro, los intereses podrían servir para dominar las pasiones, como desde el siglo XVIII habían defendido una serie de economistas y filósofos en sus estudios sobre el nacimiento y desarrollo del capitalismo. Las Comunidades Europeas, primero, y la Unión Europea más tarde, se convirtieron en la realidad más lograda de ese uso de los intereses económicos para objetivos que desbordan su esfera material. El lector puede encontrar una breve descripción de ese argumentario y sus aspectos críticos en la aplicación al capitalismo contemporáneo en mi texto de 2013 *Los intereses del futuro*. Para un examen de la cuestión en el amplio marco de las relaciones entre ética pública y sociedad, a través de los autores más representativos de las distintas escuelas, son guías recomendables el libro de Adela Cortina *Hasta un pueblo de demonios* y el más reciente de Victoria Camps *La fragilidad de una ética liberal*.

No había lugar a dudas. El embrión de lo que se convirtió, ya en los años dos mil, en una unión política -bien que ambigua y vacilante- de veintiocho estados, contenía un proyecto político de largo alcance. Por eso, aunque los primeros pasos del proceso de integración europea de los seis estados fundadores se asemejaban parcialmente, a mediados del siglo XX, con los que recorrían el Reino Unido y sus socios, creadores de una zona europea de libre comercio, una diferencia esencial de proyecto, de ambición, los separaba. Con la primera ampliación de las Comunidades Europeas, en 1973, aquel estado se integró al proyecto común, pero a menudo fue tanto un factor de ralentización como de reducción del alcance que debía proponerse para la unión económica y política. Poco que ver con la federalista propues-

ta de los “Estados Unidos de Europa” que Winston Churchill había lanzado en 1946. Tras una pertenencia que no ha alcanzado el medio siglo, el abandono británico de la Unión Europea será pronto una realidad..... (¿o no?).

Entretanto, las sucesivas ampliaciones probaban que la invitación contenida en el Tratado de Roma era sincera y plausible, por utópica que pudiera parecer en su día, hasta el punto de salvar la brecha Este-Oeste del viejo continente. Una responsabilidad ineludible frente a la destrucción del pasado inmediato y sus millones de víctimas. Una reparadora respuesta parcial de éxito y justicia a quienes podían lamentar, con Stefan Zweig, que *“la misión más íntima a la cual había dedicado toda la fuerza de mi convicción durante cuarenta años, la unión pacífica de Europa, había fracasado”*. Y un desmentido, también parcial, a quienes, aun considerándose *“europeos entusiastas”*, como Tony Judt, creían que no era *“prudente, ni posible, exorcizar la historia”*. Sin embargo, no es de un exorcismo del pasado de lo que se trataba, ni de una enmienda, sino de un gran proyecto de superación.

Decía en 1985 Jacques Delors, *“no se puede descartar que dentro de treinta años, cuarenta años, Europa formará un OPNI, una clase de objeto político no identificable”*. En la lucidez y voluntarismo anclado en el rigor del entonces presidente de la Comisión Europea, el escenario imaginado advino bastante antes, una vez aprobado en 1992 el Tratado de Maastricht.

En la introducción al interesante libro sobre teoría política de la UE del que fueron editores en 2010, Jürgen Neyer y Antje Wiener comparaban sus dificultades y éxitos con los de unos navegantes que han decidido cruzar unos mares para los que no existen mapas y que, una vez en alta mar, se dan cuenta de que el barco no está terminado, y no disponen de los planos que les orienten sobre la forma de finalizar su construcción ni de un capitán con la autoridad para proponer un plan y hacerlo cumplir. Frente a este reto, el colectivo, que tiene dificultades para entenderse - porque sus miembros hablan idiomas diferentes- se divide en dos bandos, a menudo poco receptivos a escuchar sus respectivas propuestas. En estas condiciones, lo sorprendente es *“que el barco todavía no se hubiera hundido”*.

No obstante, los mismos autores reconocían acto seguido que a pesar de la frustración que por aquel entonces se acumulaba sobre el proyecto europeo, en plena crisis de la deuda pública y el euro, se podía argumentar que la UE había ido desarrollándose como la organización internacional mejor equipada para hacer frente a la globalización. Ahí aparece la razón de ser adicional de ese barco que transporta a los estados miembros por las procelosas aguas del fenómeno globalizador, donde se dirime el futuro de sus sociedades. Por sí sola, justificaría el proyecto europeo,

pero no reemplaza al sentido de paz y reconocimiento de los intereses de “los otros” que alumbró el nacimiento de las sucesivas Comunidades: se les sobrepone y actualiza. Para decirlo en términos generacionales, la responsabilidad de seguir impulsando hoy el proyecto europeo recae sobre generaciones que no conocieron las dos guerras mundiales y sus horribles consecuencias. En expresión de Macron, en su discurso ante el Parlamento europeo el 16 de abril de 2018, *“yo pertenezco a una generación que está a punto de darse el lujo de olvidar lo que sus predecesores han vivido”*.

## Dos filosofías económicas

Los avances en la integración europea han dependido mucho del entendimiento de los dos antiguos contendientes en la primera mitad del siglo XX, Francia y Alemania. Tal dependencia que, por extensión, lo es del conjunto de los estados miembros, se mantiene en nuestros días y sigue condicionando el futuro de la UE. Por eso es importante detenerse en el análisis de las diferencias que en el plano de las ideas pueden dificultar el funcionamiento del motor franco-alemán.

En el libro *El euro y la batalla de las ideas*, Markus K. Brunnermeier, Harold James y Jean-Pierre Landau bucean en las tradiciones económicas de ambos países y presentan, a través de una serie de puntos, lo que serían miradas estilizadas opuestas.

Los elementos de la tradición alemana se resumen como sigue:

1. La atención centrada en los fundamentos legales, morales y políticos del mercado libre según unas reglas acordadas.
2. El fuerte énfasis en la responsabilidad y la rendición de cuentas.

3. La preocupación por el riesgo moral potencial inherente a la actividad del prestamista de último recurso (normalmente los bancos centrales), que puede traducirse en comportamientos temerarios de sus beneficiarios.
4. La preocupación por los conflictos internos que el prestamista de último recurso debe soportar por su doble papel al servicio de la estabilidad de precios y la estabilidad del sector financiero, respectivamente, y en concreto por la prioridad que puede conceder a la segunda antes que a la primera.
5. La creencia de que son necesarias reglas firmes para proteger la política monetaria y la tasa de inflación de las decisiones de los gobiernos de aumentar el nivel permanente de los gastos no acompañadas de subidas de los impuestos.
6. Una exigencia estricta para todo lo relativo a los límites de la deuda pública y el gasto.
7. La idea de que son las reformas estructurales, y no la inyección de dinero, lo que promueve el crecimiento económico.
8. La creencia de que la austeridad presente será recompensada con beneficios futuros.

Por su parte, los elementos que estructurarían la tradición económica francesa serían:

1. La sujeción de las reglas al proceso político y, por tanto, a la posibilidad de ser renegociadas.
2. La flexibilidad en la gestión de las crisis.
3. No constreñir la capacidad de los gobiernos para endeudarse.
4. La concepción de la política monetaria entendida no sólo al servicio de la estabilidad de precios, sino también del crecimiento económico.
5. La apuesta por corregir con esfuerzos mutuos los déficits y superávits por cuenta corriente entre países.
6. La idea de que la austeridad es contradictoria y contraproducente, y de que determinados ajustes en el presente pueden perjudicar, en lugar de favorecer, el crecimiento futuro.

Los autores acreditan el enraizamiento de esas dos vías en las respectivas tradiciones, francesa y alemana, pero conceden que su configuración y uso a lo largo de la historia, a veces, se ha alterado, lo cual permite hablar de fluidez e incluso de cambio al opuesto, porque las tradiciones económicas (y no sólo ellas) *“no están escritas en piedra”*. Trasladas a los tiempos recientes, examinan cuatro puntos en los que detectan miradas fundamentalmente opuestas a uno y otro lado del Rin. Habían colisionado en los debates que precedieron a la firma del Tratado de Maastricht, para apaciguarse en los años siguientes, hasta que chocaron nuevamente cuando tuvieron que abordarse los problemas suscitados por las crisis de la deuda pública, el euro y otros vinculados.

La primera oposición situaría a las reglas frente a la discrecionalidad. La segunda, a la responsabilidad frente a la solidaridad. En la tercera, la oposición sería entre solvencia y liquidez. Finalmente, la cuarta versaría sobre el tipo de respuesta adecuada para situaciones de crisis como las vividas entre 2008 y 2012 o, si se prefiere, las distintas posiciones en el debate sobre la austeridad y las políticas expansivas.

En el primer ámbito, buena parte de la discusión se produce en torno al papel que las reglas ejercen en la construcción de la reputación sobre el cumplimiento de las obligaciones de los estados para con sus deudas, de forma que los acreedores puedan confiar en que no se van a producir impagos, bien abiertamente, bien a través de la permisividad con la inflación. Tal es el sentido de delegar la política monetaria a un banco central independiente del poder político y sometido a las reglas propias de su misión. Y así funciona el BCE, como otros bancos centrales, sin que ello excluya una cierta discrecionalidad aconsejada por la gestión de situaciones extraordinarias. Ilustran ese uso flexible de las reglas el conocido compromiso de Mario Draghi con la permanencia del euro en junio de 2012 -expuesto en la Primer Parte- y la decisión de abrir la puerta a la reestructuración la deuda pública griega en manos privadas, ejecutada también en 2012 pero anunciada en octubre de 2010, tras el acuerdo de Deauville entre Angela Merkel y Nicolas Sarkozy, que presionó fuertemente al alza los tipos de interés de la deuda de varios estados.

En el segundo dualismo, el Tratado de Maastricht se decantó claramente por la tradición alemana, que pone un fuerte énfasis en la responsabilidad de las acciones propias que debe guiar la actuación de los agentes económicos, al tiempo que recela de la existencia de mecanismos de seguro o de protección por sus problemas de riesgo moral. La cláusula de no rescate contenida en el tratado es el reflejo de dicha posición, sobre la cual Brunnermeier, James y Landau consideran que Francia

y otros países adoptaron una cierta indiferencia, bien por subestimar los efectos del contagio y otras consecuencias negativas que pueden provocar los impagos de la deuda pública de un estado, bien por pensar que los rescates -es decir, la solidaridad o la “fraternidad”, en forma de transferencias- acabarían por adoptarse como una alternativa obligada.

En la misma línea de pensamiento, recordemos que la prohibición de los rescates se complementó con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, regla fiscal para evitar déficits públicos calificados de excesivos, considerando como tales los que sobrepasaran el 3% del PIB. Para la unión monetaria incompleta del euro en sus primeros años de vida, con su potencial de *shocks* asimétricos, quedó en evidencia no sólo la falta de realismo, sino también la desmesura de los ajustes que, según como, todo ello podía comportar a los estados que acumularan determinados desequilibrios. Aliviarlo mínimamente, compartiendo riesgos con eurobonos, aunque fuese en pequeñas dosis, quedaba proscrito.

En el tercer ámbito de las diferencias entre una visión y otra está el diagnóstico acerca de la naturaleza de ciertas crisis, con la propensión alemana a juzgarlas como crisis de solvencia frente al beneficio de la duda francés -que es también británico, estadounidense y del Fondo Monetario Internacional- acerca de la posibilidad de que, tal vez, sean más propiamente la manifestación de problemas de liquidez. A estas diferencias siguen, lógicamente, propuestas de actuación notablemente distintas. La línea divisoria es, *per se*, difícil de trazar, y susceptible de variar en el transcurso del tiempo, a veces de forma rápida. El error en el diagnóstico puede transformar una crisis de liquidez en otra de solvencia, normalmente por la pérdida de la confianza. Incluso tratándose de crisis de solvencia, una gestión comprensiva y diligente de los problemas de liquidez asociados puede servir para estabilizarlas y limitar sus costes.

Finalmente, está la cuestión de las distintas posiciones acerca del carácter restrictivo o expansivo que conviene imprimir a la política económica en diferentes momentos del ciclo, así como su concreción cuantitativa y temporal. Salvo en circunstancias excepcionales, como las vividas en los últimos meses de 2008 y durante 2009, cuando se produjo un consenso generalizado acerca de la necesidad de los estímulos keynesianos para hacer frente a la recesión, las discrepancias entre los economistas sobre la materia constituyen una regla bastante extendida. Hemos recogido el debate sobre la austeridad en el apartado sobre la política económica de la Primera Parte y a él nos remitimos. Añadamos que, justamente, uno de los puntos en los que se centra últimamente la revisión de la gobernanza económica del euro es la de desligar las operaciones de ayuda o rescate de las fuertes exigencias



inmediatas de ajustes, coyunturales o estructurales, a la búsqueda de intervenciones menos procíclicas en las situaciones económicas desfavorables.

## Más allá de la Economía

Durante décadas la integración europea había avanzado impulsada por la integración económica, cuyas determinaciones tendían a presentarse como el resultado de necesidades técnicas y de eficiencia, con una cierta lejanía de la política, que evitara tanto eventuales distorsiones como recelos y obstáculos para su implantación. Sin embargo, las excepciones no eran menores ni escasas; la política agrícola común y los fondos estructurales dan fe de ello. El término “cohesión” las amparaba y con ellas la política se hacía presente con un perfil bajo, hasta que el avance del proceso la sacó de su plano discreto para colocarla en un primerísimo primer plano, que muestra su gran complejidad así como el reto que supone para la teoría política y la identificación de los valores europeos, empezando por la legitimación democrática de una entidad que a la vez es más que un estado-nación y menos que un estado.

La Unión Europea ha ido evolucionando hacia una democracia compleja y de poder compartido bajo el influjo de dos dinámicas principales, cooperación por un lado e integración por otro. En términos jurídico-políticos ello remite a los dos modos de gobernanza, intergubernamental y supraestatal, que han coexistido a

lo largo del tiempo. El segundo realzó su poder a partir de mediados de los años ochenta del siglo pasado, hasta desembocar en el Tratado de Maastricht de 1992 y la Unión Económica y Monetaria de 1999. Fueron decisivas para tal fin tanto las actuaciones de la Comisión como del Consejo Europeo, pero también el papel jugado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que reafirmaba la primacía del derecho comunitario sobre el de los estados miembros y el carácter constitucional de los Tratados (véase, para un mayor detalle, el trabajo de Antonio Bar Cendón).

En los primeros años dos mil había una amplia coincidencia en considerar que la Unión debía fortalecerse en el plano político, ganar en eficacia y capacidad resolutive, aumentar su transparencia y aproximarse a la ciudadanía europea, para lo que debía ser una entidad más sentida como propia. A tal fin se convocó una convención, que deliberó entre 2002 y 2003, y que culminó en una conferencia intergubernamental, en la cual se consiguió el consenso para sustituir prácticamente todos los tratados por uno nuevo, que debía ser la Constitución europea. Sin embargo, el avivamiento de los temores ante el reforzamiento del poder supraestatal contribuyó al fracaso del proceso de ratificación; los referéndums celebrados en 2005 en Francia y Holanda arrojaron un resultado negativo y liquidaron el proyecto. En su lugar, en 2007 se aprobó el Tratado de Lisboa, de modificación del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de la Comunidad Europea, que si bien se inspiraba en el texto constitucional, también suponía un freno al modo de gobernanza supraestatal.

Sin solución de continuidad, las crisis de la deuda pública y del euro supusieron nuevos retrocesos en la actuación de la Comisión y un protagonismo de sustitución de los estados, principalmente el alemán. En esta fase se realizaron reformas muy importantes en la gobernanza de las esferas económica, monetaria y presupuestaria, principalmente por la vía de la coordinación de las políticas económicas de los estados, pero también a través de la aprobación de normas jurídicas de regulación y sanción, la creación de mecanismos de respaldo financiero y un papel reforzado del Banco Central Europeo. Completó lo anterior la puesta en funcionamiento de los primeros pilares de la unión bancaria y la atribución de la supervisión de las entidades de crédito al BCE. Así lo hemos descrito en la Primera Parte

En unas circunstancias de grandes dificultades para bastantes países, los ajustes exigidos daban pie a entenderse como imposiciones unilaterales, justamente cuando mayor era la necesidad de incrementar la confianza en el buen criterio y la legitimidad de las instancias decisorias.

En los años recientes asistimos a una prolongación de la parálisis de la integración política y a una crisis existencial de la Unión por causa del planteamiento de problemas netamente políticos y sociales, como el *Brexit*, la crisis migratoria y de los refugiados, y las nuevas desigualdades, junto con el auge de las fuerzas políticas contrarias no sólo a la integración política, sino también a la moneda única y a otros logros de la integración económica. En dicho escenario, los populismos y radicalismos diversos ponen en dificultades los discursos y las prácticas del europeísmo que sustenta la UE. Desde el exterior, el agresivo unilateralismo de la presidencia de Trump en los Estados Unidos y la estrategia divisiva de la Rusia de Putin constituyen nuevos factores de debilitamiento del proyecto europeo.

Los problemas y amenazas de este momento histórico de la Unión no pueden ocultar las debilidades inherentes a las particularidades de un proyecto *sui generis* y a su carácter de proceso abierto en términos económicos, políticos y territoriales. En caso contrario, se corre un riesgo grave de desintegración y de pérdida de los incommensurables activos materiales e inmateriales acumulados. Un riesgo muy lamentable en términos de civilización sobre los valores morales y de vanguardia en la creación de las condiciones para contribuir a escala planetaria a afrontar mejor los grandes retos de la Humanidad.

En lo jurídico, el proyecto europeo está decisivamente condicionado por la naturaleza constitucional híbrida que lo articula, configurada por una unión internacional de estados a la que sus miembros han ido transfiriendo parcelas de soberanía y por la aprobación de unas prácticas complejas de gobernanza que mezclan en equilibrios difíciles, sometidos a todo tipo de avatares y de discusión de legitimidades, la actuación supraestatal con la intergubernamental. Por esta razón, podríamos añadir al título que hemos dado a esta Segunda Parte, *Una filosofía de paz y bienestar compartido*, la idea de *poder compartido*.

Resulta evidente que dicha articulación es fuente de debilidades y bloqueos, por lo menos en términos comparativos con los grandes estados-nación del mundo de hoy, pero a menudo se minusvaloran las exigencias de funcionalidad que soporta para aglutinar la extraordinaria heterogeneidad de las economías y sociedades europeas. Hablemos, pues, de sus limitaciones y sus virtudes, pero no caigamos en el error de hacerlo con las categorías que aplicamos a los estados-nación: hagámoslo, por tanto, en relación con el proyecto al cual sirve, o debería servir, la Unión Europea.

Es en este contexto en el que cobra nueva actualidad el debate sobre Europa a dos (o más) velocidades y sobre la aceptación de las cooperaciones reforzadas,

plasmadas en el principio de que *“quienes deseen hacer más, hacen más”*. Un documento de 2018 del acreditado *think tank* Bruegel, firmado por Demertzis, Pisani-Ferry, Sapir, Wieser y Wolff diagnostica una ineficacia creciente de la arquitectura institucional actual y propone corregirla con un modelo de futuro distinto, al que denomina “integración europea por diferenciación”. En esencia, se trataría de transitar hacia una estructura más flexible compuesta por una base común -a modo de Unión Europea de mínimos- y una serie de clubes opcionales, hasta cuatro, centrados en grandes áreas de formulación de políticas.

La propuesta de Bruegel se acompaña de algunas reglas básicas sin las cuales sus propios autores consideran que la reconversión europea daría paso a una maraña de acuerdos endebles. Una de ellas se refiere a la preservación de la coherencia institucional, con el mantenimiento de una sola Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia. Otra va dirigida a la estabilidad de las distintas pertenencias, con el establecimiento de elevadas barreras de entrada y salida.

Sobre la misma cuestión Ignacio Molina ha explicitado que la puesta en marcha de la integración diferenciada requiere un marco institucional transparente que *“no implique demasiada complejidad frustrando la rendición de cuentas, ni amplifique la intergubernamentalidad, ni haga imposible una aplicación uniforme del derecho de la UE”*. Reduce a tres los ámbitos aconsejables y con demanda de geometría variable: el ya existente de la moneda única, el de la migración y el de la defensa.

Escribe Daniel Innerarity en el magnífico ensayo *La democracia en Europa* que, junto a diversos déficits repetidamente atribuidos a la UE, figura el de “inteligibilidad”, en el sentido de que *“nos cuesta entender que estamos ante una de las mayores innovaciones de nuestra historia reciente”*. Si ese es el caso, veamos que elementos configuran la innovación y cuáles son las categorías de análisis afectadas, aceptando que no estamos tanto ante un problema de comunicación como de falta de comprensión acerca de la *“la originalidad, sutileza, significación y complejidad de la construcción europea”*. Y las cosas que no se entienden no son defendidas con convicción; menos, aún, cuando no se sienten.

## Elementos para una teoría actual del proyecto europeo

En este apartado, y de la mano del texto antes citado, vamos a recurrir a la Filosofía Política para conocer y valorar mejor determinadas dimensiones del proyecto europeo, de acuerdo con los cuatro papeles que, según John Rawls, aquella puede cumplir como parte de la cultura política pública de una sociedad. Serían un papel práctico, otro de orientación, un tercero de reconciliación con el pluralismo “razonable” de nuestras sociedades y finalmente, un cuarto de investigación de los límites de la posibilidad política practicable (el lector puede encontrar la exposición de dichos papeles en la primera parte del libro *La justicia como equidad. Una reformulación* del autor)

Hemos escrito en páginas anteriores que una filosofía de paz, democracia y bienestar compartido se constituyó en el alma de la construcción europea desde sus orígenes, en los años cincuenta del siglo pasado, y que con el paso del tiempo una sofisticada arquitectura institucional la fue impregnando, asimismo, de la idea del poder compartido, instrumentada a través de unos mecanismos que desbordan las concepciones clásicas de verticalidad y soberanía.

Podemos entender este segundo proceso como una adaptación necesaria de la autoridad política a las nuevas demandas de acción que le plantean la economía y las sociedades, donde crece la interdependencia y aumentan los intereses comunes y la complejidad. Reside ahí su principal fuente de legitimación, siempre que se vea alimentada por el objetivo de ampliar los espacios democráticos más allá del Estado-nación, sabiendo que no es factible realizarlo -y, por tanto, valorarlo- al modo como la democracia se ejerce por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el interior de las estructuras nacionales. En cambio, cobran gran importancia la concepción de la democracia como poder compartido y categorías tales la contingencia, la deliberación y la ponderación de alternativas.

Todo ello opera sometido al veredicto de la funcionalidad, con una vertiente interna, de gobernanza de los asuntos propiamente europeos, y con otra externa, de participación en la mejora de la globalización. Siendo el sentimiento europeísta más débil de lo que sería deseable como factor de cohesión y, también, de eficacia, la ciudadanía tiene una relación muy utilitarista con la UE y, por eso, en expresión de Innerarity, *“la efectividad insuficiente amenaza más a la UE que otros déficits”*. Sin embargo, constituye una equivocación no acompañar los esfuerzos en el ámbito técnico con los que el momento histórico requiere en el político y el social para ir ampliando la capacidad de solidaridad interna con el desarrollo de la peculiar identidad europea, una de las grandes innovaciones que tenemos entre manos cuando tratamos de la UE.

Son bien sabidas las dificultades que encierra el entendimiento de Europa como una única civilización en base a factores geográficos, culturales, históricos y políticos. Por eso dicho autor se refiere a la identidad europea como un *“nosotros hecho de otros”*; tan diversa y heterogénea que da pie a la discusión de su existencia. Sin embargo, como innovación de presente y futuro, nos permitimos precisar que, probablemente, la alteridad operativa en clave interna es la de un *“nosotros hecho con otros”*, que va produciendo la agregación de los intereses de los demás y sus puntos de vista en la esfera de los tenidos como propios. Esta es una de las consecuencias filosóficas fuertes de la interdependencia característica de nuestro tiempo.

El avance de ese proceso de alteridad requiere evitar tanto los riesgos de frustración y parálisis asociados a posibles situaciones de anomia, como su bloqueo en nombre de las identidades de partida o la hipotética mejor defensa de los intereses propios. Constituye una tarea hercúlea, de largo recorrido, muy exigente con la responsabilidad, las habilidades y la sensibilidad de gobernantes y élites. No es el menor ni el menos probable de los errores que pueden afectarla el de reducirla a

un cosmopolitismo de consumo, carente de conexión con los problemas y las vivencias de la ciudadanía, estéril por definición, salvo como nutriente de la radicalidad involutiva.

El planteamiento anterior necesita ser acompañado con una apelación al buen funcionamiento de instancias que puedan ponderar de forma imparcial los intereses en juego y gestionarlos adecuadamente. El tema es recurrente en la historia del pensamiento filosófico, jurídico y económico. Desde la Filosofía Moral y la indagación sobre la naturaleza humana, con la figura del “espectador imparcial”, lo formulaba ya Adam Smith, padre fundador de la Economía, en la segunda mitad del siglo XVIII, como propuesta para la moderación de las pasiones en general y, en particular, de la facción y el fanatismo, a las que atribuía haber sido *“con diferencia, los mayores corruptores de los sentimientos morales”*.

El enfoque de la construcción de la identidad europea a partir del proyecto, los valores subyacentes y su práctica constituye, decíamos, una gran innovación. En cambio, lo que resulta poco novedoso en términos históricos es el carácter cambiante de las identidades, contemplado en períodos largos, o muy largos.

Son rasgos diferenciales, no siempre exclusivos, de esa innovación su despojamiento de la épica convencional y el carácter cerrado del “nosotros” que normalmente han acompañado los procesos nacionales, así como su realización sobre una realidad social y cultural de gran heterogeneidad, a cuyas sociedades y pueblos, mayorías y minorías, no exige la renuncia a las identidades originarias, sino que les facilita compartirlas con la que va ligada al proyecto. En la fase actual de la UE, cobra gran importancia la consecución de avances en este ámbito del sentimiento europeo, de modo que opere no sólo en la civilización de las pasiones nacionales, sino también en el reforzamiento de la acción reequilibradora de la gobernanza europea y el traslado a la ciudadanía de la dimensión comunitaria de la “Europa que protege”.

Innerarity sitúa la cuestión de la identidad europea en una categoría de conceptos audaces para entender la originalidad del “objeto político no identificado” del que hablaba Delors en 1985. Nos servimos de ella en nuestra indagación sobre el conocimiento que tenemos de la UE actual, que exploramos en los aspectos siguientes:

1. Una identidad leve, inclinada continuamente a guardar distancias respecto de sí misma.



2. El espacio europeo, hecho más de márgenes que de límites.
3. Un gobierno sin soberanía, más allá del Estado-nación.
4. Una economía de riesgos compartidos
5. Una ciudadanía con una pluralidad de lealtades.
6. Una Europa mundializada.

En el primer aspecto destaca que la UE no es una forma de vida, ni un pueblo, ni un super-Estado, sino una construcción especial en la que se aceptan normas vinculantes procedentes de una articulación entre espacios que no son homogéneos ni están plenamente unificados. Esto significa una disociación entre lo identitario y lo político, posible y fecunda en la medida en que aquello se impregne de respeto, interés por la compatibilidad, voluntad de cooperación y reconocimiento de los otros. Sin embargo, ya hemos señalado la importancia que tiene hoy el desarrollo del sentimiento europeo vinculado al proyecto.

En el segundo aspecto, la idea del autor comprende dos cosas: el desplazamiento de los límites del espacio consecuente a las sucesivas ampliaciones y su relativa porosidad. Ello le permite caracterizar territorialmente a la UE como una realidad más semejante a los viejos imperios que a los estados-nación, con unos bordes que intentan configurarse como zonas de contacto e interrelación con otros espacios no considerados totalmente exteriores o ajenos. A través de una política de vecindad hecha de numerosas manifestaciones de cooperación, la UE reconoce la interdependencia entre su progreso interno y la evolución de su entorno más próximo, al tiempo que asume en él responsabilidades de participación en la gobernanza mundial y lo integra en una política de seguridad.

La UE no es tampoco un super-Estado, al modo como se entienden los estados-nación. La limitación de la soberanía de las estructuras nacionales y la adjudicación de políticas y competencias a instancias europeas no significa que sean la consecuencia de la emergencia de una nueva soberanía al estilo clásico. Son el resultado de la construcción de una forma inédita de poder postestatal, hecha tanto con elementos de federación como de confederación.

En la reseña que seguimos de este tercer aspecto de la originalidad europea se subraya que la UE, debido a su compleja estructura de gobierno, ha modificado el modo de concebir el poder y su ejercicio, que se realiza de una manera coordinada, no centralizada, en consonancia con la interdependencia. A su vez, la soberanía de

los estados que se incorporan al proceso de integración resulta afectada no sólo en ámbitos concretos, sino de manera general, transformándola de manera cualitativa; para expresarlo en los términos del libro de Bickerton, eso es lo que encierra el paso de estados-nación a estados-miembros. Ciertamente, hay razones para calificar a la UE de *soft power*, y está claro que no es un Estado federal, pero las constricciones que deben aceptar sus miembros son mayores que las existentes en algunos estados federales.

En el aspecto económico, si en el pasado se destacaba que la integración europea era un proyecto de bienestar compartido, ahora es evidente el carácter incompleto de dicha definición, que Innerarity opta por subsanar con la adopción del concepto de “comunidad de riesgos” utilizada por diversos autores. Sin embargo, las dos caras de esa moneda -beneficios y riesgos, respectivamente- muestran claramente sus considerables limitaciones y, de forma menos evidente, asimetrías; en relación con los segundos, es innegable el alto valor simbólico de la cláusula de no rescate, aunque la práctica -muy determinada por el principio de realidad que atraviesa toda esta historia europea- se ha encargado de devaluarlo...hasta el presente.

En 1986 se publicaba *La sociedad del riesgo*, de Ulrich Beck, uno de los textos más influyentes de la sociología contemporánea, que estimuló un torrente de investigación sobre el tema. Como señala dicho autor en su posterior *La sociedad del riesgo mundial*, la semántica del riesgo es hoy de especial actualidad en el lenguaje de la técnica, la economía, las ciencias naturales, la política y otros campos, tanto más en cuanto que la globalización ha aumentado la dimensión de los riesgos y creado un nuevo tipo de ellos, deslocalizados, incalculables y con efectos no compensables o reparables. Es en este marco conceptual en el que entendemos la UE como una comunidad para prevenir, asegurar y gestionar riesgos, internamente y a escala mundial. Sus compromisos y el ejercicio de liderazgo en la lucha contra el cambio climático lo ilustran.

El quinto aspecto, el de la ciudadanía europea, se relaciona con la dispersión de soberanías asociada a la construcción de la UE, que permite identificaciones cívicas más amplias y “*pluraliza la lealtad política, condicionada al derecho y liberada del monopolio estatal*”. La consolidación de todo ello y, en particular, de esa identificación meritoria y necesaria, pero difícil, depende, a su vez, de los progresos que Europa realice en la redefinición democrática de lo común.

Finalmente, trata Innerarity bajo dos perspectivas principales el aspecto de la relación de la UE con el resto del mundo en lo que puede tener de innovador. La primera contempla las posibilidades fecundas que se encierran en el hecho de que la

entidad política de la UE se esté configurando sin la necesidad habitual de *“un patriotismo ideológico basado en un pueblo homogéneo y delimitado, un origen común, unidad de lengua y cultura y algún enemigo exterior que fuera útil para la cohesión interna”*. La segunda examina como determinadas características de las prácticas de gobierno de la UE -la facultad de ver la propia comunidad con una cierta distancia, la aceptación de las limitaciones, la confianza mutua, la disposición a cooperar o un sentimiento de solidaridad transnacional- podrían guiar la nueva política que exige un mundo interdependiente. Por todo ello, afirma con Jürgen Habermas, que la UE es un paso decisivo hacia una sociedad mundial políticamente integrada.

Sin embargo, en el ir y venir que caracteriza el proceso europeo últimamente y en la afectación al multilateralismo de las incertidumbres geoestratégicas internacionales del momento presente, es obligado revisar la valoración que el filósofo alemán formulaba unos años atrás. Él mismo lo hacía en un texto de finales de 2018, en el que resumía el contenido de un discurso pronunciado en una reunión convocada bajo el lema *“Nuevas perspectivas sobre Europa”*. Escribía Habermas *“... no consigo pensar en ninguna (perspectiva) y la descomposición de estilo trumpiano que está afectando incluso al corazón de Europa me obliga a poner en tela de juicio las que tenía”*.

Entre el optimismo de aquella afirmación y el pesimismo de la supuesta falta de perspectivas al que induce el momento presente, hay un amplio margen para seguir desarrollando el proyecto europeo. Su aprovechamiento y la concreción de los nuevos desarrollos, nada simples ni lineales, son actualmente cuestiones muy abiertas. No captarlo así resulta poco coherente con lo que cabe esperar de sociedades libres y democráticas enfrentadas a grandes retos civilizatorios en escenarios geoestratégicos cambiantes.

## Los valores morales y los derechos fundamentales en su contexto

Resulta difícil ponerse de acuerdo sobre lo que se entiende por valores europeos. El Tratado de Lisboa -que según hemos explicado en páginas anteriores vino a sustituir al proyecto fallido de Constitución europea y entró en vigor en 2009- recogía lo siguiente: *“la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”*. Tal es el contenido del nuevo artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

Asimismo, el Tratado de Lisboa otorgaba carácter vinculante a la Carta Europea de Derechos Fundamentales, aprobada en Niza en el 2000, con la misma fuerza jurídica que los tratados, si bien en Reino Unido, Polonia y la República Checa se aplica con ciertas restricciones jurisdiccionales. Afirma la Carta en su preámbulo

que “*Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes*” y, más adelante, que “*Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación*”. En seis títulos -relativos a la dignidad, las libertades, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía y la justicia- y cincuenta y cuatro artículos se establecen los derechos, libertades y principios (o valores) que son objeto de reconocimiento y protección.

En su dimensión como valores fundamentales de carácter general, su protección se encuentra en el mecanismo previsto en el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, que prevé un doble procedimiento, preventivo y correctivo (o sancionador), respectivamente. Y en su dimensión como derechos subjetivos, la protección opera a través de los recursos jurisdiccionales ante el Tribunal de Justicia de la UE -a quien compete garantizar el cumplimiento del derecho comunitario en las legislaciones de los estados miembros- o ante los tribunales ordinarios de esos mismos estados.

En una perspectiva de conjunto, procede reconocer las carencias de la UE para supervisar y sancionar las violaciones prácticas de los valores comunes por parte de los estados miembros, que si en su día fueron sometidos a verificación para ser admitidos, una vez dentro no se enfrentan al mismo rigor de la entrada y pueden jugar con las componendas políticas para amparar aquellas infracciones. Hieren, últimamente, las desatenciones y crueldades estatales frente a los problemas migratorios y las derivas autoritarias y xenófobas bajo diversas manifestaciones.

La reacción de las instituciones comunitarias a los episodios de quiebra del estado de derecho, en expresión de Carlos Closa, ha oscilado entre el activismo inefectivo del Parlamento Europeo, el desentendimiento del Consejo y la búsqueda por la Comisión -la institución más activa- de estrategias de compromiso con las autoridades del estado infractor. Por primera vez, en septiembre de 2018, el Parlamento decidió abrir el procedimiento del artículo 7 contra uno de los estados, el de Hungría, al considerar que algunas de sus políticas representaban una amenaza sistémica para los valores fundamentales de la Unión.

De nuevo en el plano teórico de los valores, en los primeros años de este siglo el pensador búlgaro-francés Tzvetan Todorov, desde su experiencia vital en dos países europeos con pasados tan distintos, trataba el tema en su ensayo *El nuevo desorden mundial*, limitándolo a los valores políticos europeos. Su lista, que decía asumir desde una cierta ingenuidad en aras de la utilidad para el debate, estaba formada por la racionalidad, la justicia, la democracia, la libertad individual, el lai-

cismo y la tolerancia.

Por su parte, Pascal Lafontaine, en un texto más reciente promovido por la propia Comisión Europea, señalaba como valores que los europeos aman el respeto por los derechos humanos, la solidaridad social, la libertad de empresa, la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico, la preservación del medio ambiente, el respeto a la diversidad cultural, lingüística y religiosa y una síntesis armoniosa de tradición y progreso.

Se trata, por supuesto, de valores que Europa puede compartir, en distintas medidas y formas, con otras regiones y países del mundo, por lo que procede preguntarse acerca de las especificidades europeas. Norbert Bilbeny responde que, a título genérico, estas serían el propio valor de Europa y la forma europea de tener valores.

Entiende el filósofo que Europa como valor significa como mínimo tres cosas: a) la posibilidad de un proyecto supranacional que empieza a hacerse realidad, b) la representación de un modelo democrático basado en los principios de libertad, igualdad, estado de derecho, división de poderes y pluralismo político, y c) hacer presentes y vinculantes aquellos valores que más caracterizan el legado moral y político europeo, concretando el contenido de este último -atravesado por el ideal y el imperativo de libertad- en los cuatro valores que, junto a sus raíces, se exponen a continuación:

1. La verdad racional, *“un legado del mundo helénico”*.
2. La civilidad, como suma del derecho civil y la ciudadanía, *“herencia del mundo romano”* y del papel primordial que en él jugaron las ciudades.
3. La dignidad humana, *“proveniente de la tradición judeocristiana”*.
4. El pensamiento crítico, *“que tiene su origen en el Humanismo secular y en la Ilustración”*.

A su vez, en la forma europea de tener valores destaca Bilbeny una relación de alerta y compromiso que, con la memoria viva de un pasado también trágico, jalonado de conflictos bélicos, totalitarismos y abusos sobre la condición humana, procura evitar su repetición. Es en dicho sentido que la UE constituye una magnífica historia de superación, que para seguir escribiéndose requiere una ciudadanía europea movilizada en la defensa de los valores expuestos, convertidos en referencia

de progreso universal.

Procede constatar, sin embargo, que esa obligación cívica se desarrolla actualmente bajo la adversidad de la quiebra de la propia idea de progreso en buena parte de las sociedades europeas y en un clima social dañado en su receptividad al sentido de responsabilidad, afectado por la *“pérdida de sensibilidad de la modernidad líquida”*, para expresarlo en los términos de Zygmunt Bauman. Un ambiente de maltrato y sospecha hacia las construcciones institucionales del espacio público y hacia la cultura de la cooperación y el entendimiento de las razones del “otro”, potenciado por los radicalismos que explotan los sentimientos de temor ante el futuro y alimentado en su toxicidad por la proliferación de noticias falsas y relatos embaucadores.

Extraña en la lectura de los tratados europeos la ausencia de referencias a las obligaciones cívicas, en la medida en que se considere objetable la idea del ciudadano como mero sujeto de derechos. Acertadamente ha recordado Victoria Camps que el civismo, entendido como *“una manera de ser y de hacer que haga realidad la consideración del otro como un igual”*, no es algo prescindible en una sociedad que tiene como objetivo la justicia.

El europeísmo consecuente con sus responsabilidades de gobernanza y protección, y fiel a sus objetivos fundacionales de paz y bienestar compartido, atraviesa tiempos difíciles. Su futuro no está escrito y, en gran parte, depende del arraigo que consigan mantener y desarrollar entre nosotros, la ciudadanía europea, los valores morales establecidos en los textos que la amparan.

## **Referencias bibliográficas**



BAR CENDÓN, A., “La Unión Europea: de la Economía a la Política, pasando por el Derecho”, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núm. 32, 2013, págs. 99-124.

BAUMAN, Z. y DONSKIS, L., *Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*, Paidós, 2016.

BECK, U., *La sociedad del riesgo mundial*, Paidós, 2008

BECK, U., *La sociedad del riesgo*, Paidós, 1998

BÉNASSY-QUÈRE, A., BRUNNERMEIER, M., ENDERLEIN, H., FARHI, E., FRATZSCHER, M., FUEST, C., GOURINCHAS, P-O., MARTIN, PH., PISANI-FERRY, J., REY, H., SCHNABEL, I., VÉRIN, N., WEDER DI MAURO, B., ZETTELMEYER, J., “Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform”, *Policy Insights*, CEPR, núm. 91, enero 2018.

BICKERTON, C., *European Integration: From Nation States to Member States*, Oxford University Press, 2012.

BILBENY, N., ¿“Hay unos valores europeos específicos”?”, *La Vanguardia*, 18 de octubre de 2018.

BLANCHARD, O. y D. LEIGHT, “Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers”, Fondo Monetario Internacional, *Working Paper*, 12 de enero de 2013.

BLANCHARD, O., declaraciones hechas al *Financial Times Deutschland*, recogidas por Europa Press, 23 de abril de 2012.

BRUNNERMEIER, M. K., JAMES, J. y LANDAU, J. P., *El euro y la batalla de las ideas*, Deusto, 2017.

CALS GÜELL, J., *Los intereses del futuro. Economía en un cambio de época*, RBA, 2013.

CASTELLS, A., “¿Es posible una Unión Monetaria sin Unión Fiscal y una Unión Fiscal sin Unión Política?”, *Papeles de Economía Española*, núm. 141, 2014, págs. 141-169.

CLOSA, C., “La protección de los valores fundamentales de la UE frente a la violación por parte de sus estados miembros”, en C. Closa e I. Molina *El futuro de la Unión Europea*, Informe Elcano, Real Instituto Elcano, abril 2018.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA, *La gobernanza económica de la Unión Europea*, anual.

CORTINA, A., *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Taurus, 1998.

DE GRAUWE, P., “The Euro and Financial Crises”, *Financial Times*, 20 de febrero de 1998.

DE LECEA FLORES DE LEMUS, A. y DRAYSSON, N., “Elementos clave de la integración fiscal en la zona euro”, *Papeles de Economía Española*, núm. 141, 2014, págs. 37-49.

DELORS, J., *Intervención en la primera Conferencia Intergubernamental* (preparatoria del Acta Única Europea), Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, septiembre de 1985, núm. 9.

DEMERTZIS, M., PISANI-FERRY, J., SAPIR, A., WIESER, T. y WOLFF, G., “One Size Not Fit at All: European Integration By Differentiation”, *Policy Brief*, Bruegel, núm. 3, 19 de septiembre de 2018

FUKUYAMA, F., “The Future of History: Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class”, *Foreign Affairs*, núm. 91, enero-febrero de 2012, págs. 53-61.

HABERMAS, J., “¿Hacia dónde va Europa?”, *El País*, 18 de noviembre de 2018.

HABERMAS, J., *La constitución de Europa*, Trotta, 2012.

HIRSCHMAN, A. O., *Las pasiones y los intereses*, Fondo de Cultura Económica, 1978.

INNERARITY, D., *La democracia en Europa. Una filosofía política de la Unión Europea*, Galaxia Gutenberg, 2017

JORDÁN, J. M<sup>a</sup>, y TAMARIT, C., (coordinadores), *Economía de la Unión Europea*, Civitas, 2013, 7<sup>a</sup> edición.

JUDT, T., *¿Una gran ilusión? Un ensayo sobre Europa*, Taurus, 2011.

JUNCKER, J. C., TUSK, D., DIJSSELBLOEM, J., DRAGHI, M. y SCHULZ, M., *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea*, Comisión Europea, 2015.

KRUGMAN, P., “El suicidio económico de Europa”, *El País*, 22 de abril de 2012.

KRUGMAN, P., “An Impeccable Disaster”, *The New York Times*, 12 de septiembre de 2011.

LAFONTAINE, P., *Europa en doce lecciones*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015.

MACRON, E., *Discurso ante el plenario del Parlamento Europeo*, 16 de abril de 2018.

MILANOVIC, B. *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, 2016.

MOLINA, I., “Arquitectura institucional de la UE: legitimidad, eficacia y flexibilidad”, en C. Closa e I. Molina *El futuro de la Unión Europea*, Informe Elcano, Real Instituto Elcano, abril 2018.

MUNDELL, R. A., “A Theory of Optimum Currency Areas”, *American Economic Review*, núm. 51 (4), 1961, págs. 657-665.

NEYER, J. y WIENER, A., *Political Theory of the European Union*, Oxford University Press, 2010.

ONTIVEROS, E., “La crisis de la eurozona” en M.T. Costa-Campi, A. Garrido, M. Parellada y E. Sanromà (eds.), *Economía Europea. Crecimiento, competitividad y mercados*, Alianza Editorial, 2016.

ORTEGA, A. y STEINBERG, F., “Luchar contra la desigualdad y recuperar la convergencia”, en C. Closa e I. Molina *El futuro de la Unión Europea*, Informe Elcano, Real Instituto Elcano, abril 2018.

OTERO, M., “El pilar fundamental de la integración: la unión económica y monetaria, y la política”, en C. Closa e I. Molina *El futuro de la Unión Europea*, Informe Elcano, Real Instituto Elcano, abril 2018.

PIKETTY, T., *El capital en el siglo XXI*, RBA, 2014.

PISANI-FERRY, J., *El despertar de los demonios. La crisis del euro y como salir de ella*, Barcelona, Antoni Bosch, 2012.

PUIGVERD, A., “Estupefacción del conserje”, *La Vanguardia*, 12 de noviembre de 2018.

RAWLS, J., *La justicia como equidad. Una reformulación*, Paidós, 2002.

RODRIK, D., *La paradoja de la globalización*, Antoni Bosch, 2012.

SCHÄUBLE, W., declaraciones al diario *Bild* del ministro alemán de Economía recogidas por la Agencia Reuters, 1 de enero de 2012.

SMITH, A., *La teoría de los sentimientos morales*, Alianza Editorial, 1997.

THE ECONOMIST, 9 de junio de 2012.

VIDAL-FOLCH, X., “Medio siglo de pugna por un presupuesto europeo”, *El País*, 27 de junio de 2018.

WOLF, M. “After Watching This Europe Disaster, I Finally Understand How The 1930s Happened”, *Financial Times*, 5 de junio de 2012.

ZWEIG, S., *El món d'ahir. Memòries d'un europeu*, Quaderns Crema, 2001.



**El título del libro es una descripción de la singularidad de su contenido, que combina la presentación de la gobernanza económica de la Unión Europea con un conjunto de reflexiones filosóficas sobre las características de esta construcción. En el primer aspecto, la selección de los apartados más relevantes, actuales o controvertidos se inscribe en el proceso histórico de desarrollo del proyecto europeo, así como en el conocimiento de sus fundamentos teóricos. En el segundo, son principalmente las vertientes económica, política y moral de la filosofía subyacente las que se exploran para comprenderlo y valorarlo adecuadamente.**

**En el estadio actual, la Unión Europea difícilmente podrá seguir avanzando si no recupera hacia cotas más elevadas la identificación con su ciudadanía y si no se fortalece el sentimiento originario de paz y bienestar compartido. La mejora necesaria de la funcionalidad en la unión económica y monetaria -concretada en la nutrida agenda de reformas expuestas en los diversos ámbitos- aparece hoy como problemática e insuficiente, por sí sola, para impulsar nuevos progresos. Esta es la tesis que el autor hace suya y alrededor de la cual giran las aportaciones que el libro recoge, orientadas a aumentar la confianza en el proyecto y el apoyo a la innovación que comporta en la gobernanza supraestatal.**

