



Universidad de Valladolid

Facultad de Ciencias
Económicas y Empresariales

Grado en Economía

La Reforma Institucional en la Unión Europea

Presentado por:

Erica Marcos Velázquez

Valladolid, 25 de junio de 2015

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	4
3. PRINCIPALES INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA	4
3-1 El Parlamento Europeo	5
3-2 Consejo Europeo	7
3-3 Consejo.....	7
3-4 Comisión Europea.....	10
3-5 Banco Central Europeo	10
3-6 Eurogrupo	11
4. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA UE	12
5. LA CRISIS Y LAS DEBILIDADES Y RIGIDECES INSITUCIONALES DE LA UE	14
6. LA REFORMA INSTITUCIONAL	19
6.1 Unión Fiscal	19
6.2 Unión Bancaria.....	26
6.3 Otros retos pendientes	29
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	30
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33

1. INTRODUCCIÓN.

A finales de 2007, se desata en Estados Unidos la crisis económica internacional. Ésta se trasladó a Europa en 2008. Este hecho hizo que las instituciones europeas fueran cuestionadas acerca de su capacidad para hacer frente a semejante recesión.

Europa cuenta con instituciones que no han sido capaces de imponer las reformas necesarias para que la economía salga de la recesión. Las propuestas llevadas a cabo han demostrado ser demasiado laxas.

El Tratado de Lisboa es el último intento de reforma institucional, sin embargo no ha introducido instrumentos lo suficientemente fuertes, ni tampoco ha reducido la rigidez en la toma de decisiones, ni se ha avanzado en la coordinación de las políticas económicas, etc.

En los últimos años los esfuerzos de las autoridades europeas han ido encaminados hacia la construcción de una Unión Fiscal y una Unión Bancaria. No obstante, ambos son procesos incompletos.

La Unión Fiscal aún queda lejos, puesto que las medidas puestas en marcha consisten en una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), con el objetivo de reforzar la disciplina fiscal y la creación de un mecanismo, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, para prestar ayuda financiera a los Estados miembros cuando sus economías se encuentren con dificultades financieras.

Por su parte, la Unión Bancaria es un proyecto inacabado. Se han puesto en marcha el Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución pero el último pilar, la construcción de un Fondo de Garantía de Depósitos Común, aún es una tarea pendiente.

Recientemente han ido surgiendo algunas propuestas nuevas para hacer frente a la situación económica de la Eurozona, en concreto se debate sobre los beneficios de la emisión de eurobonos o la necesidad de crear un Tesoro europeo capaz de emitir deuda bajo la supervisión del Banco Central Europeo.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.

El objetivo final de este Trabajo Fin de Grado es analizar las características institucionales de la Unión Europea, los fallos que se han puesto de manifiesto a raíz de la gran recesión que sufre su economía y, por último, las soluciones que han puesto en marcha las autoridades europeas.

Trata de detectar cuáles han sido los factores que han agravado la situación económica de la Unión Europea y cuáles son las soluciones que se han propuesto ante esta situación.

Para llevar a cabo esta labor, se ha estructurado el trabajo en cuatro apartados principales:

- En el primero, se analiza con detalle cuáles son las instituciones más importantes de la Unión, sus características y sus funciones dentro de ésta.
- Posteriormente, se analiza la toma de decisiones, qué procedimientos se utilizan, las rigideces existentes, y a que principios está sujeta. Aquí se muestra la evolución que ha experimentado dicha toma de decisiones a lo largo de los sucesivos Tratados.
- En tercer lugar, se estudian cuáles han sido los fallos más significativos de la Unión, desde los que estaban latentes desde el momento de su creación, hasta los que no se han resuelto a pesar de la sucesión de diversas reformas en los Tratados constitutivos.
- Por último, se muestran cuáles han sido las medidas que ha tomado la Unión para intentar salir de la crisis. Se ha reforzado la disciplina fiscal y se ha avanzado en la creación de una verdadera Unión Económica y Monetaria, mediante la puesta en marcha de la Unión Bancaria. También se exponen cuáles son los temas objeto de debate para mejorar la situación económica europea.

3. PRINCIPALES INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Para llevar a cabo sus funciones, la Unión Europea (UE) dispone de un sistema institucional de carácter supranacional que complementa el marco gubernamental de sus Estados miembros.

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) (Comunidades Europeas, 1987, pág.224) introdujo inicialmente, en su artículo 4, cuatro instituciones para la realización de sus funciones: una Asamblea (en 1963, pasaría a denominarse Parlamento Europeo), un Consejo, una Comisión y un Tribunal de Justicia; especificando, además, que el Consejo y la Comisión estarían asistidos por un Comité Económico y Social, de carácter consultivo.

El Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht (Consejo de las Comunidades Europeas/Comisión de las Comunidades Europeas, 1992, pág. 14) añadió un Tribunal de Cuentas y un Comité de las Regiones (artículo 4). Este último, para asistir, con funciones consultivas, al Consejo y Comisión. Creó, además, un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), un Banco Central Europeo (artículo 4.A) y un Banco Europeo de Inversiones (artículo 4.B).

Por su parte, el artículo 13 del Título I de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (TUE) (Unión Europea, 2010, pág.149 y ss.) denomina *Instituciones*, únicamente, al Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas. No obstante, la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) completa su sistema institucional con un conjunto de órganos consultivos (el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones), comités, agencias y organismos descentralizados que también desempeñan una importante labor en la toma de decisiones, facilitando las relaciones institucionales y las de éstas con los Estados miembros. Entre estos últimos, destaca el Eurogrupo.

Pasamos a describir, a continuación, las principales características y competencias de los órganos de decisión fundamentales en la gobernanza económico-financiera de la UE y de la UEM: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea, Banco Central Europeo y Eurogrupo.

3-1 El Parlamento Europeo

En el Tratado Constitutivo de la CEE figuraba como una simple *Asamblea* consultiva que representaba a los ciudadanos de los Estados miembros. En la actualidad, ejerce, por un lado, las funciones legislativa y presupuestaria,

conjuntamente con el Consejo. Por otro, las de control político y de carácter consultivo (art. 14 del TUE, versión consolidada; Unión Europea, 2010).

Tiene su sede oficial en Estrasburgo (Francia) y tres lugares de trabajo: Estrasburgo, Bruselas (Bélgica) y Luxemburgo (oficinas administrativas: Secretaría General).

Con anterioridad a 1979, sus miembros eran seleccionados entre los parlamentarios nacionales (*cooptación*). En 1979 se implantó un sufragio directo y se reforzó la “legitimidad democrática” del Parlamento. Desde entonces aquéllos son elegidos directamente por los ciudadanos a los que representan cada cinco años.

Su número, según el ya referido artículo 14 del TUE (versión consolidada), no puede exceder de 750 más el Presidente (751). Además, la representación de los ciudadanos es decrecientemente proporcional a la población, con un mínimo de 6 y un máximo de 96 diputados por Estado miembro, a fin de garantizar que, incluso en los menos poblados, todas las corrientes políticas puedan estar representadas en el Parlamento Europeo.

En él, los eurodiputados no se agrupan por nacionalidades sino en 7 grupos políticos europeos [Europa de la Libertad y de la Democracia Directa; Conservadores y Reformistas Europeos; Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos); Alianza de Demócratas y Liberales por Europa; Verdes/Alianza Libre Europea; Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo; y Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica], a los que pertenecen la mayor parte de aquellos (Unión Europea, 2013, pág. 10).

Tras las sucesivas reformas institucionales realizadas, el Parlamento Europeo ha aumentado notablemente sus competencias, siendo las más importantes las siguientes:

- Desarrolla una **función normativa** compartida con el Consejo: aprueba la legislación europea mediante el “**procedimiento legislativo ordinario**” o de “**codecisión**”. Es la más importante y la que más ha evolucionado desde la aprobación y entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (Comunidades Europeas, 1997).

- Ejerce el **control político** de la UE: supervisa a otras instituciones europeas (en particular, a la Comisión y al Consejo), el cumplimiento del derecho comunitario y el desarrollo de las distintas políticas. Las nuevas competencias otorgadas por el Acta Única Europea (Comunidades Europeas, 1987) establecieron la obligación de obtener la aprobación del Parlamento para la adhesión a la UE de un Estado candidato.
- Desarrolla una **función presupuestaria**: decide, junto al Consejo, cuál debe ser el presupuesto anual de la UE. Lo discute en dos lecturas sucesivas y no entra en vigor hasta que lo firma su Presidente. Da su opinión sobre los gastos obligatorios, decide sobre los no obligatorios y puede ejercer el derecho a veto sobre el presupuesto en su conjunto. Desde 1975, además, controla las cuentas de la UE al finalizar cada ejercicio y evalúa si la Comisión ha gastado correcta y prudentemente el presupuesto del ejercicio anterior ("*aprobación de gestión*").
- Ejerce una amplia función consultiva: esta fue, de hecho, su principal misión desde su creación hasta las reformas introducidas por la firma de los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam en los años 90.

3-2 Consejo Europeo

Es un órgano de cooperación política formado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y el Presidente de la Comisión. También participa en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 15 del TUE, versión consolidada; Unión Europea, 2010). En sus reuniones ("*Cumbres*") (dos veces por semestre), deciden por consenso las orientaciones y prioridades políticas de la Unión y emiten un Informe ("*Conclusiones*") al Parlamento Europeo.

Aunque ya era reconocido en los años 70 y mencionado oficialmente en el Acta Única Europea, sin embargo, no adquirió el rango de institución hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009.

3-3 Consejo

Es un órgano colegiado formado por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente para ejercer el derecho a voto (art.16 del TUE, versión consolidada; Unión Europea, 2010).

Es, por tanto, una instancia decisoria esencial de la UE que defiende los intereses de los países, dado que cada ministro es responsable ante los órganos nacionales electos.

Sus representantes no son fijos. Varían en función del tema a debatir, lo que da lugar a 10 formaciones distintas: Asuntos Generales; Asuntos Exteriores; Asuntos Económicos y Financieros (*ECOFIN*); Justicia y Asuntos de Interior; Empleo; Política Social, Salud y Consumidores; Competitividad; Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud, Cultura y Deporte.

Desempeña 6 funciones esenciales:

1. Aprueba la legislación de la UE conjuntamente con el Parlamento Europeo.
2. Coordina las diversas políticas económicas de los Estados miembros.
3. Celebra acuerdos entre la UE y otros países u organizaciones internacionales.
4. Aprueba el presupuesto anual de la UE conjuntamente con el Parlamento Europeo.
5. Desarrolla las políticas exterior y de seguridad común (PESC) de la UE.
6. Coordina la cooperación entre los tribunales nacionales, las policías, los agentes de aduanas y los servicios de inmigración de los países miembros.

Se organiza en torno a un Comité de Representantes Permanente (COREPER), una Presidencia (rotatoria) y una Secretaría General (encargada de garantizar el buen funcionamiento del Consejo).

Sus decisiones se toman por votación. Hasta finales de la década de los 80, el Consejo funcionó exclusivamente con votaciones sometidas a “la unanimidad”. Sin embargo, tras el relanzamiento de la construcción europea, con la aprobación del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht, se hizo imprescindible la “reimplantación” (puesto que ya figuraba en el Tratado Constitutivo de la CEE) del sistema de “mayoría” para la aprobación de ciertas normas y poder avanzar, así, en el proceso de integración de la Unión. Desde entonces, en función del asunto a tratar, el Consejo ha venido adoptando sus

decisiones por **mayoría simple, mayoría cualificada o por unanimidad** (Parlamento Europeo, 2015).

La **mayoría simple** supone que una decisión se toma cuando cuenta con más votos a favor que en contra. A tal efecto, cada Estado miembro del Consejo dispone de un voto. Se trata de un proceso decisorio por defecto. No obstante, en realidad, solo se aplica a unos pocos asuntos: el reglamento interno del Consejo, la organización de la Secretaría General del Consejo y los estatutos de los Comités previstos en el Tratado.

En el caso de la **mayoría cualificada** (art.16 del TUE, versión consolidada), ya no existe la igualdad de derechos de voto para la aprobación de las decisiones. La ponderación exigida durante 2007-octubre de 2014 era la siguiente: (a) contar con al menos 260 del total de 352 votos (73,86%); (b) una mayoría de los Estados miembro, y (c) al menos el 62 % de la población de la UE. Desde el 1 de noviembre de 2014, este sistema se ha sustituido, para aumentar la transparencia y la eficacia legislativa, por el de **“doble mayoría”**, precisándose un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya a menos a quince de ellos y represente a los Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión. Le acompaña un nuevo mecanismo mediante el que un mínimo de cuatro países que representen al menos al 35 % de la población podrá bloquear una decisión (art. 238 del TFUE, versión consolidada). No obstante lo anterior, un miembro del Consejo puede solicitar a prolongación de la **mayoría cualificada** hasta el 31 de marzo de 2017. Su ámbito de aplicación fue ampliado por el Tratado de Lisboa a 68 actos jurídicos. Finalmente, el Tratado solo exige la **unanimidad** para un número reducido de asuntos, pero, entre ellos, figuran algunos de los más importantes (fiscalidad, ciertos ámbitos de la política social, política exterior, etc.). Con todo, el artículo 48.7 del TUE (versión consolidada) prevé una **“cláusula pasarela”**, que permite al Consejo adoptar una decisión en ciertas materias por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad. Además, por lo que respecta a determinadas políticas, el Consejo puede decidir (por unanimidad) ampliar el uso de la votación por mayoría cualificada.

3-4 Comisión Europea

Es el órgano ejecutivo de la UE. A diferencia del Consejo, la Comisión es una institución políticamente independiente que representa los intereses de la UE en su conjunto.

Desde 2014, está formada por 28 Comisarios (incluyendo a su Presidente, al Alto Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad Común, el Primer Vicepresidente y a sus 5 Vicepresidentes) “seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados” y se designan por cinco años (art. 17 del TUE, versión consolidada; Unión Europea, 2010).

Dispone de amplios poderes que la convierten en:

- **Guardiana de los Tratados:** debe velar por su aplicación y por las medidas adoptadas en virtud de ellos por las instituciones. Supervisa la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- **Órgano de iniciativa legislativa:** es la única responsable de elaborar las propuestas legislativas que presenta al Parlamento y al Consejo. Asimismo, adopta las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión, a fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.
- **Órgano de ejecución y gestión:** como órgano ejecutivo de la UE, es la encargada de gestionar (bajo la atenta supervisión del Tribunal de Cuentas Europeo) y ejecutar el presupuesto y las políticas y los programas adoptados por el Parlamento y el Consejo.
- **Negociadora de los acuerdos externos de la Unión:** con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asume la representación exterior de la Unión.

3-5 Banco Central Europeo

Es la autoridad monetaria de la zona del euro y una autoridad financiera de primer orden, con pleno conocimiento en el ámbito europeo y mundial. Tiene personalidad jurídica propia y sede en Fráncfort del Meno (Alemania). Se creó por el Tratado de Ámsterdam (Unión Europea, 1997), en vigor desde el 1 de

mayo de 1999, como un órgano independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de la política monetaria de la Eurozona.

Junto con los Bancos Centrales Nacionales de la UE, constituye el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Por otra parte, el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales Nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro conforman el *Eurosistema* (art. 282 del TFUE, versión consolidada).

Según el artículo 127 del TFUE (versión consolidada), su objeto fundamental es mantener la estabilidad de precios, pero no la única. También autoriza en exclusiva la emisión del euro (art. 282) y, desde noviembre de 2014, es, con las autoridades nacionales competentes de los Estados participantes, responsable del funcionamiento eficaz y coherente del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) (Banco Central Europeo, 2014), uno de los pilares de la reciente Unión Bancaria Europea, junto con el Mecanismo Único de Resolución (MUR).

Su objetivo en el MUS es desempeñar una supervisión bancaria intrusiva y eficaz, velando por la seguridad y solidez del sistema bancario europeo, potenciando la integración y la estabilidad financiera en Europa, y asegurando la coherencia en la supervisión.

Además, junto con los Bancos Centrales Nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro: define y ejecuta la política monetaria de la zona del euro; realiza operaciones de divisas; posee y gestiona las reservas oficiales de divisas de los países miembros de la zona del euro (*gestión de carteras*); promueve el buen funcionamiento de los sistemas de pago; recopila la información estadística necesaria para llevar a cabo las funciones del SEBC; y mantiene relaciones de cooperación con instituciones, organismos y foros, tanto dentro de la UE como a escala internacional.

3-6 Eurogrupo

Es, desde el 1 de diciembre de 2009 (fecha de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa), un foro informal para el mantenimiento del diálogo reforzado entre los Estados miembros cuya moneda es el euro y examinar las cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que comparten en lo relativo con la misma. Su naturaleza jurídica es muy discutida, por cuanto mantiene un

carácter dual: está integrado en el Consejo, pero, a la vez, es un foro informal en su interior.

El artículo 136 del TFUE (versión consolidada; Unión Europea, 2010, págs. 106-107) indica que, para contribuir al correcto funcionamiento de la UEM, los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros cuya moneda es el euro serán, únicamente, los que participen en las votaciones por *mayoría cualificada* sobre las medidas encaminadas a:

- a) “Reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria;
- b) Elaborar las orientaciones de política económica referentes a dichos Estados, velando por que sean compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión, y garantizar su vigilancia”

Las modalidades de sus reuniones, así como las funciones reseñadas al comienzo de este apartado, figuran en el protocolo nº 14 del TFUE (versión consolidada; Unión Europea, 2010, pág. 238) sobre el Eurogrupo.

Éste está constituido por los Ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros de la Eurozona. En sus reuniones participa (con voz, pero sin voto) la Comisión y el Banco Central Europeo. Debaten regularmente sobre la situación de la economía y las perspectivas de la zona del euro; sus políticas presupuestarias; las reformas estructurales con potencial para aumentar el crecimiento; las cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la estabilidad financiera de la zona del euro; los preparativos de las reuniones internacionales; y la ampliación de la zona del euro.

Su papel como coordinador y órgano de gobernanza económica europea ha ido adquiriendo cada vez más relevancia a raíz de la grave crisis económica de 2010 en Grecia.

4. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA UE

Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones comunitarias pueden adoptar cinco tipos de actos jurídicos, según el artículo 288 del TFUE (versión consolidada): Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes (Cuadro 4.1). Forman parte del Derecho Derivado de la UE, lo que simplifica que emanan de las instituciones y no de los Tratados, y cuentan con poder normativo.

Cuadro 4.1
Tipos de Actos Jurídicos

Acto	Características
Reglamento	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene alcance general • Obligatorio en todos sus elementos • Directamente aplicable a cada Estado miembro
Directiva	<ul style="list-style-type: none"> • Obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a lograr • Deja a las autoridades nacionales la elección de los medios y la forma
Decisión	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatoria en todos sus elementos para quien va dirigida • No es un acto legislativo
Recomendaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Invitación de las instituciones comunitarias a los Estados para que actúen en una determinada materia • No son vinculantes
Dictámenes	<ul style="list-style-type: none"> • Expresión de una opinión de una institución sobre cualquier materia o proposición normativa • No son vinculantes

Fuente: elaboración propia a partir del art. 288 del TFUE (versión consolidada)

Los Tratados establecen los procedimientos a seguir para la aprobación de los actos jurídicos, incluidas las propuestas de la Comisión, las lecturas sucesivas del Consejo y del Parlamento y los Dictámenes de los organismos consultivos. Son tres: el procedimiento legislativo ordinario; el de consulta y el de aprobación o dictamen conforme.

El denominado **“procedimiento legislativo ordinario”** es el que se aplica a la mayor parte de los actos legislativos europeos desde la entrada en vigor del actual Tratado de Lisboa. Consiste en *“la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un Reglamento, una Directiva o una Decisión”* (art. 289 del TFUE, versión consolidada). Fue introducido por el Tratado de Maastricht como **“procedimiento de codecisión”** y ampliada su aplicabilidad por el Tratado de Ámsterdam.

Según el **“procedimiento de consulta”**, el Consejo, antes de decidir sobre un tema, debe conocer el dictamen del Parlamento y, en caso de resultar necesario, del Comité Económico y Social y/o del Comité de las Regiones. La consulta es obligatoria. De no realizarse, el acto puede ser anulado por el Tribunal de Justicia.

El “**procedimiento de aprobación o dictamen conforme**” implica que el Consejo necesita la aprobación del Parlamento antes de tomar ciertas decisiones. Es similar al anterior, salvo en el hecho de que el Parlamento no puede modificar una propuesta (la acepta o la rechaza).

Por último, el art.5 del TUE (versión consolidada) establece tres principios que rigen las competencias de la UE: atribución (delimita las mismas); subsidiariedad y proporcionalidad (afectan a su ejercicio).

- **Principio de Atribución:** la Unión sólo actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados.
- **Principio de Subsidiariedad:** en los ámbitos que no sean de competencia exclusiva, la Unión solo intervendrá cuando los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que puedan lograrse mejor a escala de la Unión.
- **Principio de Proporcionalidad:** el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos fijados en los Tratados.

5. LA CRISIS Y LAS DEBILIDADES Y RIGIDECES INSTITUCIONALES DE LA UE

La crisis económica que azota al mundo desarrollado desde el 2007 ha puesto de manifiesto la debilidad de la arquitectura institucional en la Unión Europea y los problemas derivados de la construcción del euro.

Dicha crisis, ha traído consigo un agravamiento de la situación económica de la Eurozona, lo cual, ha hecho necesaria la aplicación de determinadas reformas encaminadas a sufragar los efectos negativos de ésta. Como consecuencia, se ha puesto en entredicho el proyecto europeo, exigiendo una mayor cooperación y un comportamiento común entre los Estados miembros.

Así mismo, cabe destacar que la Unión Monetaria se construyó con países demasiado heterogéneos, sin exigir el cumplimiento riguroso de las condiciones de entrada a la Zona euro y con la “certeza” de que el éxito del euro era incuestionable, y por tanto, no era necesario tener previsto un mecanismo de

salida de la Unión Monetaria, ni políticas comunes para hacer frente a una posible crisis financiera (O’Kean, 2011)

A raíz de lo mencionado anteriormente, la crisis económica evidenció, sustancialmente, las siguientes debilidades en la UE: las deficiencias de su proceso institucional; la creación de la Eurozona como una Zona Monetaria no Óptima; la falta de un Tesoro Único Europeo; y las tareas pendientes en las sucesivas reformas.

Antes de la llegada de la crisis internacional, ya eran muchos los economistas [por ejemplo: Krugman y de la Dehesa (1992), Giavazzi y Micossi o Malo de Molina (2011), entre otros] los que habían puesto de manifiesto que, en el seno de la Unión Europea y de la UEM, había importantes ***deficiencias en el proceso institucional***.

Así, en primer lugar, el modelo de gobernanza comunitaria resulta insuficiente porque no existe una única y verdadera autoridad económica. Por tanto, los Estados miembros se enfrentan a la dificultad y complejidad a la hora de tomar decisiones conjuntas o compartidas de relevancia. Esta lentitud en la toma de decisiones para la Unión en su conjunto¹ ha provocado que algunas instituciones europeas pierdan cierta legitimidad en el proceso².

En segundo lugar, es un hecho que la Unión no cuenta ni con instituciones lo suficientemente fuertes para hacer cumplir sus principios, ni con instrumentos adecuados para gestionar de forma rápida, suficiente y efectiva las crisis.

En cuanto a la UEM, este proyecto se llevó a cabo con motivos políticos sin tener en cuenta las grandes diferencias entre las estructuras de los países. Guillermo de la Dehesa (2012) ya señalaba al inicio del proyecto que en la Comunidad Europea no había instituciones preparadas para gestionar una verdadera UEM. Además, no existía integración comercial, financiera, ni de los mercados laborales; no se observaba una convergencia macroeconómica en términos de crecimiento, inflación y tipos de interés. A lo anterior, había que añadir las grandes diferencias en cuanto a la eficiencia y a las economías de escala en la producción.

¹ En el seno de la Unión existen 28 voces que a menudo discrepan en sus posiciones.

² Alemania y Francia han impuesto, durante la última década, algunas de las decisiones más importantes de la Unión Europea.

Sin embargo, a pesar de que eran numerosas las voces que cuestionaban la preparación de la Unión para crear una Unión Económica y Monetaria, con el Tratado de Maastricht (1992) se puso en marcha diferenciando tres fases:

- En la primera (1990), se llevó a cabo la liberalización de las transacciones de capital, se incrementó la cooperación entre los bancos centrales, se declaró la libre utilización del ECU y se mejoró la convergencia económica.
- En la segunda fase (1994) se creó el Instituto Monetario Europeo (IME), se prohibió a los bancos centrales conceder créditos, se incrementó la coordinación de las políticas monetarias, se reforzó la convergencia económica. El proceso llevó a la independencia de los bancos centrales nacionales que más tarde, daría lugar al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).
- Por último, en la tercera fase (1999) se fijó la convergencia de los tipos de cambio y se introdujo el euro. A partir de aquí, el SEBC se encargó de la ejecución de la política monetaria única, entró en vigor el mecanismo de tipos de cambio (MTC II) dentro de la UE y el PEC (Banco Central Europeo, 2015).

Los Estados miembros cedieron su política monetaria, sin embargo no sucedió lo mismo con la política fiscal y económica que continuaron siendo competencia de cada nación. Éstas serían coordinadas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) (Consejo Económico y Social, 2012). Bajo estas condiciones, se llevó a cabo **la creación de la Eurozona como una Zona Monetaria no Óptima.**

La teoría de las Áreas Monetarias Óptimas (AMO)³, establece que son necesarios cuatro requisitos en tal sentido (Dehesa, 2012):

- El **mercado laboral** debe ser **único**, es decir, las reglas laborales deben ser las mismas y existir, además, una elevada movilidad de trabajadores entre países.
- La **integración financiera** debe ser **elevada**. Es necesario que el mercado bancario y financiero estén totalmente integrados para facilitar la movilidad del capital.

³ Fue propuesta por Mundell en 1961.

- **Precios y salarios flexibles** para poder adaptarse a los shocks que sufra el área o algún Estado miembro.
- **Una Unión Monetaria precisa de una Unión Fiscal**, o, en su defecto, un presupuesto comunitario dotado de fondos suficientes para hacer frente a los choques asimétricos que afectan a uno o varios países del área monetaria.

Sin embargo, atendiendo a las características de la UEM se puede observar que no cumple varias de estas condiciones para ser considerada como AMO (Dehesa, 2014):

- El capital y la mano de obra no se mueven libremente entre los Estados miembros. Existen obstáculos como la diversidad de idiomas o la cultura de la vivienda en propiedad en algunos países de la Unión.
- Los salarios y los precios no son flexibles y se observan diferencias entre países.
- La negociación colectiva no se lleva a cabo a nivel de empresa sino a nivel nacional.
- La UEM no está dotada de un gran fondo presupuestario capaz de hacer frente a las dificultades que pudieran tener los países.

De la última característica se deriva la **necesidad de crear un Tesoro Único Europeo o un Ministerio de Hacienda Europeo**. Con él, sería posible la aplicación y el control de las políticas contracíclicas para sortear las crisis, sin suponer un perjuicio para desarrollos legislativos posteriores (Crespo, 2009).

Como señalaba Guillermo de la Dehesa (2014, pág. 118) en su artículo “Consecuencias de una Unión Monetaria sin una Unión Fiscal” *“toda Unión Monetaria necesita de una Unión Fiscal común, o al menos, un presupuesto común mucho más grande que el actual o como mínimo, un gran fondo europeo para evitar el parasitismo fiscal entre sus países miembros y para abordar los choques asimétricos comunes a varios Estados miembros o a Estados miembros individuales”*.

El modelo aplicado en la UEM es una versión sencilla de Unión Fiscal, que consiste en la existencia de un pequeño presupuesto de la Unión Europea, una cláusula de <<no rescate>> y una función que excluye la de prestamista de último recurso. A esto se une un marco de carácter normativo, el Pacto de

Estabilidad y Crecimiento (PEC), para coordinar las políticas fiscales descentralizadas y evitar déficits excesivos que puedan generar tensiones inflacionistas y crear desequilibrios en el euro⁴.

Con la llegada de la crisis económica se observó que estos mecanismos eran insuficientes. Ante la necesidad de rescatar algunas economías de la Zona euro, Grecia primero, Irlanda y Portugal posteriormente, se pusieron en marcha dos nuevos instrumentos: el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF) y la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF) que más tarde se unieron y dieron lugar al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), de carácter permanente y con capital propio (Lemus y Drayson, 2014).

Antoni Soy (2014, pág. 6) describe cuáles son los problemas y las trampas del euro: *“El pecado original del euro es la separación entre la Política fiscal y la Política monetaria. Ningún Estado tiene el euro como moneda propia y soberana. Los Estados europeos son los usuarios de la moneda, pero no los emisores de la misma. Además, no se puede utilizar la Política fiscal del Tesoro porque en Europa no existe en sentido estricto”* y señala las consecuencias que pueden derivarse para las economías: déficit y deuda públicos cada vez mayores, junto a la necesidad de tener que acudir al BCE en busca de financiación, agravando aún más el problema. Además, el hecho de que no exista un Tesoro europeo hace que los países se tengan que hacer responsables de los problemas del sistema financiero, lo cual puede generar problemas de solvencia.

A partir de lo mencionado anteriormente, se puede concluir que en la Unión Europea, en general, y en la UEM, en particular, son numerosas **las tareas pendientes que aún no se han solucionado con la sucesión de las reformas llevadas a cabo en los Tratados.**

El Tratado de Lisboa ha dejado patente la existencia de un gran déficit democrático en la Unión y una insuficiente reforma institucional. Se pone de manifiesto en la toma de decisiones comunitaria, caracterizada por la rigidez y la ineficacia del criterio de la unanimidad, aún vigente para algunos temas; la falta de una coordinación de las políticas económicas más estrecha entre los

⁴ Este modelo se adoptó tras diversos debates, por ejemplo: Informe MacDougall (1977) y el Informe Delors (1989).

distintos países; y una mayor cesión de soberanía por parte de los Estados miembros. Tampoco aporta instrumentos suficientes, necesarios y adecuados para hacer frente a los shocks asimétricos por los que pasa la economía europea (Consejo Económico y Social, 2012).

6. LA REFORMA INSTITUCIONAL

Del análisis de las instituciones de la Unión Europea, el proceso en la toma de decisiones y las debilidades puestas de manifiesto a partir de la crisis económica internacional, se deriva la necesidad de implantar una reforma institucional de suficiente calado para contrarrestar los efectos de dicha crisis y prever los futuros shocks por los que puedan pasar los Estados miembros.

Como se ha explicado anteriormente, el Tratado de Lisboa (2009) es el último intento de reforma institucional llevada a cabo. Sin embargo, los instrumentos e instituciones contenidos en él no tienen la suficiente fuerza para resolver los problemas por los que pasan las economías europeas, en especial, las periféricas (Consejo Económico y Social, 2012). La solución pasa por incluir mecanismos nuevos que intervengan en materia fiscal, para poder hacer frente a los recates; en materia financiera, avanzando hacia la Unión Bancaria; y en el campo institucional, reformando algunas de las instituciones y modernizando sus funciones acorde con la situación actual.

6.1 Unión Fiscal

Con la puesta en marcha del Tercer Pilar de la UEM se aprueba el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en la *Resolución del Consejo Europeo de Ámsterdam sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997)*, con la finalidad de mantener y garantizar la disciplina fiscal que figura en los criterios de convergencia, recogidos en el artículo 140 del TFUE (versión consolidada):

- Alto grado de estabilidad de precios, puesta de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios.
- Las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo cual quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo, recogido en el art. 126 TFUE (versión consolidada).

- Durante dos años como mínimo, se deben evitar las devaluaciones frente al euro, respetando los márgenes normales de fluctuación establecidas por el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo.
- Tipos de interés de largo plazo inferiores al 2%.

El PEC estaba formado por:

- 1) El Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y
- 2) El Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

Sin embargo, eran muchos los países que no cumplían las condiciones del PEC. Este hecho junto con la crisis económica internacional, demostró que el procedimiento era insuficiente para hacer frente a la misma. Por tanto, surge la prioridad de reformar el PEC y crear nuevos mecanismos para adecuar la disciplina fiscal de la UE a la situación económica actual.

El 2010, la economía griega entró en una gran recesión e hizo necesaria la intervención de la Unión. Hasta entonces, se carecía de un instrumento capaz de hacer frente a un shock de semejante magnitud. Por ello, se crearon dos mecanismos dirigidos a contrarrestar, de forma más directa, los efectos de la crisis de deuda soberana y el posible contagio a otros países más vulnerables: el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF) y la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF), que más tarde, ante la necesidad de rescatar a Irlanda, Portugal y Grecia, nuevamente, se unieron y dieron lugar al Mecanismo de Estabilidad Europea (MEDE).

Por otro lado, para reformar el PEC, se pusieron en marcha cuatro instrumentos: el Semestre Europeo, el Six Pack, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y, por último, el Two Pack.

El **Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF)** tiene su base jurídica en el Reglamento (UE) nº407/2010 del 19 de mayo de 2010 y está basado en el artículo 122, apartado 2, del TFUE (versión consolidada)⁵. Dicho

⁵ El artículo 122, apartado 2 del TFUE (versión consolidada) prevé la posibilidad de conceder una ayuda financiera de la Unión a un Estado miembro que esté en dificultades o en serio

Reglamento establece que para que un país pueda acceder a dicha ayuda financiera, éste tenía que estar afectado, o gravemente amenazado, por una severa perturbación económica o financiera ocasionada por acontecimientos excepcionales que no podía controlar. La ayuda se llevaría a cabo en forma de un préstamo o de una línea de crédito concedida al Estado miembro de que se tratara.

La **Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF)** se rige por el Acuerdo Marco entre los Estados de la Eurozona. Se constituyó en Luxemburgo en junio de 2010, como una sociedad anónima de carácter instrumental y temporal, según el acuerdo del ECOFIN de mayo de ese mismo año, por los entonces 16 Estados miembros de la Eurozona, a los que después se uniría Estonia.

El objetivo del FEEF era proveer asistencia financiera a los Estados miembros que así lo solicitaran cuando resultara indispensable para garantizar la estabilidad del euro. La capacidad máxima del fondo era de 440.000 millones de euros (Ministerio de Economía y Competitividad, 2015).

El **Semestre Europeo** entró en vigor el 1 de enero de 2011. Durante los primeros seis meses de cada año, el Consejo Europeo identifica los principales problemas económicos y asesora a los países sobre las estrategias a seguir. Permite un debate a nivel europeo antes de que los países elaboren el presupuesto y los programas de reformas nacionales. De este modo, los países pueden incluir las recomendaciones de la Comisión (Caballero, Perea y Gordo, Enero 2011).

El **Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)** entró en vigor en marzo de 2011, pero no estuvo operativo hasta julio de 2013. Su finalidad es movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar a estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros. El capital autorizado ascenderá a 700.000 millones de euros. Por último, el

riesgo de dificultades graves, ocasionadas por acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar.

Mecanismo lleva a cabo una estrecha cooperación con el Fondo Monetario Internacional para facilitar la ayuda a la estabilidad (BOE, 2012).

Ese mismo año 2011, se reforma el Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁶ y se crea un nuevo procedimiento para corregir los desequilibrios macroeconómicos. Lo forman seis instrumentos legislativos conocidos como **Six Pack** (2011). Entraría en vigor el 13 de diciembre. Estaba compuesto por cinco Reglamentos y una Directiva:

1. Reglamento (UE) nº 1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria de la zona del euro.
2. Reglamento (UE) nº 1174/2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos de la zona del euro.
3. Reglamento (UE) nº 1175/2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
4. Reglamento (UE) nº 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.
5. Reglamento (UE) nº 1177/2011, por el que se modifica el procedimiento de déficit excesivo.
6. Directiva nº 2011/85/UE, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

Su contenido se aplica a los Estados miembros, en especial a los países incluidos en la Eurozona (Crespo, 2012).

En el ámbito fiscal refuerza el PEC. Establece que los saldos presupuestarios de los Estados miembros deben converger hacia el objetivo de medio plazo (incluido dentro de la vertiente preventiva del PEC), en el cual se fija un límite para el déficit estructural del 0,5% del PIB. No obstante, en algunos casos excepcionales, se permite un déficit estructural máximo del 1% siempre que la

⁶ La Comisión elabora una propuesta de Reglamento, dirigida al Parlamento y al Consejo el 23 de noviembre de 2011, donde establece las disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo en los países de la zona del euro.

ratio de deuda pública sea inferior al 60% del PIB y los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas sea bajo.

Con esta reforma se lleva a cabo una aplicación más estricta de las reglas fiscales. Se activa el criterio de deuda, el cual implica que se puede aplicar el procedimiento de déficit excesivo⁷ cuando el nivel de deuda de un Estado miembro supere el 60% del PIB.

Este paquete de medidas incorpora el sistema de votación por mayoría inversa, es decir, se confiere poder de decisión a la Comisión salvo que una mayoría cualificada de los Estados miembros en el Consejo vote en contra. Esto favorece la federalización de la política fiscal y dificulta el veto de los gobiernos nacionales.

Tras la aprobación del Six Pack⁸, en 2012, los Jefes de Estado o de Gobierno de todos los Estados de la UE, a excepción de Reino Unido y la República Checa, firmaron el **Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza** (en vigor desde el 1 de enero de 2013), también conocido como “Pacto Presupuestario”. El Artículo 1 del Tratado establece que *“las Partes Contratantes acuerdan, en su condición de Estados miembros de la UE, reforzar el pilar económico de la UEM mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un Pacto Fiscal, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona del euro”* (Cuadro 6.1). Tiene como objetivo desarrollar y potenciar el PEC y, en algunos ámbitos, el Six Pack, especialmente para los países del euro.

El Tratado dota de presencia institucional y de carácter legal formal a la Zona Euro, a las Cumbres del Euro y al Eurogrupo.

Por otro lado, impone la obligación de crear una Autoridad Fiscal Independiente en los distintos países con la finalidad de que vele por el correcto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, endeudamiento

⁷ Se rige por el artículo 126 del TFUE, el Protocolo nº12 anejo al Tratado, el Reglamento (CE) nº 1467/97 en su versión modificada y el nuevo Reglamento (UE) nº 1173/2011.

⁸ El Six Pack y el Two Pack se basan en el artículo 136 del TUE. Este permite a los Estados miembros de la zona euro reforzar la coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias a fin de garantizar la necesaria disciplina presupuestaria de la UEM.

público y el análisis de las previsiones macroeconómicas con la finalidad de detectar las posibles desviaciones de los objetivos lo más pronto posible.

Por último, esta reforma exige a los países de la zona del euro presentar un informe ex ante de los planes de emisión de deuda pública a la Comisión Europea y al Consejo con el objetivo de facilitar una mejor coordinación de la financiación de la deuda entre países y la coordinación entre las políticas fiscal y monetaria de la Eurozona (Consejo Europeo, 2012; Fundación ICO, 2013)

Cuadro 6.1

Componentes del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza

Elementos principales	Características
Pacto fiscal	<ul style="list-style-type: none"> - Situación presupuestaria de las administraciones públicas de equilibrio o superávit, es decir, una situación de déficit estructural inferior al 0,5% del PIB. - Refuerza el procedimiento de déficit excesivo. - Establece una referencia numérica para la reducción de la deuda en aquellos Estados miembros cuyo nivel de deuda es superior al 60% del PIB. Dicha cantidad será una veinteaava parte al año. - El Art. 6 del Tratado establece que las Partes Contratantes informarán con antelación al Consejo y a la Comisión sobre sus planes de emisión de deuda pública.
Coordinación de las políticas económicas y convergencia	<ul style="list-style-type: none"> - Las Partes Contratantes adoptarán el compromiso de proporcionar medidas adicionales de política económica que fomenten el correcto funcionamiento de la UEM y el crecimiento económico, de conformidad con los objetivos de fomento de la competitividad, promoción del empleo, contribución a la sostenibilidad de las finanzas públicas y refuerzo de la estabilidad financiera. - Establece un debate previo sobre las grandes reformas de política económica y la coordinación de las reformas.
Gobernanza de la zona del euro	<ul style="list-style-type: none"> - Organiza, al menos dos veces al año, las Cumbres del euro. - Acoge las conferencias de los representantes de las comisiones pertinentes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, con el objetivo de debatir cuestiones relacionadas con el Tratado de Estabilidad.

Fuente: elaboración propia a partir del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza.

El 20 de febrero de 2013, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión acuerdan la entrada en vigor, el 30 de mayo de ese mismo año, del **Two Pack**, la última de las reformas propuestas para complementar el marco fiscal europeo. Se aprobó con la finalidad de fortalecer la gobernanza económica para los países de la Eurozona (Comisión Europea, 2013).

EL Two Pack se apoya en dos Reglamentos que entraron en vigor en 2013:

1. *Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la Zona del euro.*

Contempla la implantación de un calendario presupuestario común para todos los países y exige la publicación de los planes presupuestarios de los subsectores de las Administraciones Públicas antes del 15 de octubre. Antes del 30 de diciembre los Estados deben de aprobar el proyecto de presupuesto anual.

Al igual que el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza exige la creación de una Autoridad Fiscal Independiente y un informe ex –ante de la emisión de deuda pública.

Otra novedad es el endurecimiento de los requisitos de control que se lleva a cabo en aquellos países bajo un procedimiento de déficit excesivo, obligándoles a realizar informes semestrales sobre la ejecución del presupuesto, los efectos presupuestarios de las medidas discrecionales, los gastos del gobierno y las metas de ingresos del año.

2. *Reglamento (UE) nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la Zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.*

Bajo este Reglamento se pretende regular la vigilancia fiscal de los países bajo estrés financiero. Por su parte, la Comisión será la encargada de llevar a cabo dicha supervisión si el país muestra síntomas de estrés financiero, así como de someter a ese control a aquellos países que se encuentren bajo ayuda del MEDE o del FMI.

Por lo tanto, el Two Pack refuerza la coordinación fiscal y la vigilancia presupuestaria, ayuda a prevenir desequilibrios fiscales y económicos significativos asegurando su pronta identificación y corrección y favoreciendo la confianza en los mercados. No obstante, el éxito de esta reforma está

condicionada a la forma y medida en que la Comisión haga uso de sus poderes de recomendación y sanción y al apoyo que pueda recibir del Consejo.

En caso de incumplimiento de los objetivos del PEC y en el caso de que se observe una falta de cooperación por parte de un Estado miembro para implementar las medidas necesarias de corrección, la Comisión se vería en la obligación de exigir al país la modificación de su presupuesto o a sancionarlo públicamente si fuese necesario, con las correspondientes consecuencias que podrían dar lugar a ataques especulativos al Estado en cuestión o a la necesidad de abandonar el euro en casos extremos (Fundación ICO, 2013; Hernández de Cos, 2014).

6.2 Unión Bancaria

La Unión Bancaria supone otro de los pilares de la Unión Monetaria. La crisis de deuda soberana, surgida a partir de las interrelaciones entre el riesgo bancario y soberano, ha puesto de manifiesto la necesidad de crear mecanismos lo suficientemente fuertes para hacer frente a las perturbaciones negativas que afectan a la Eurozona de forma asimétrica. En el *Informe de los cuatro Presidentes* (Consejo Europeo, 2012) se establece el objetivo de crear una Unión Bancaria, la necesidad de establecer una Unión Fiscal, y en última instancia, converger hacia una auténtica Unión Económica, garantizando la legitimidad democrática del proceso, lo que lleva implícito llegar a una Unión Política.

El objetivo de la Unión Bancaria (Cuadro 6.2) es crear un sistema bancario europeo más transparente, unificado y más seguro.

Cuadro 6.2

Objetivos de la Unión Bancaria

Un sistema bancario más transparente	Aplicando de manera coherente normativas y estándares administrativos comunes para la supervisión, reestructuración y resolución de la entidades de crédito.
Un sistema bancario unificado	Tratando del mismo modo las actividades bancarias nacionales y transfronterizas y desvinculando la salud financiera de las entidades de la situación de los países en que estén radicadas.
Un sistema bancario más seguro	Interviniendo en una fase temprana para evitar la quiebra de las entidades en dificultades y aplicando medidas de resolución eficientes si fuera necesario.

Fuente: Banco Central Europeo (2014)

En junio de 2012, los líderes de la Eurozona aprobaron un nuevo instrumento para permitir las recapitalizaciones directas de los bancos a través del MEDE. En diciembre de ese mismo año, los líderes europeos diseñaron un proceso de aprobación e implementación por etapas de los elementos necesarios para construir la Unión Bancaria europea. Se basaba en tres pilares: el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), el Mecanismo Único de Resolución (MUR) y, por último, un Fondo de Garantía de Depósitos Común (Méndez de Andrés, 2014).

El **Mecanismo Único de Supervisión** (noviembre de 2014) constituye el primer paso hacia la Unión Bancaria. Los objetivos del MUS son tres:

- 1) Velar por la seguridad y solidez del sistema bancario europeo.
- 2) Potenciar la integración de la estabilidad financiera en Europa.
- 3) Asegurar la coherencia de la supervisión.

Forman parte del MUS los países que están incluidos en la Eurozona y algunos que estando fuera de esta, han establecido una cooperación estrecha con el Banco Central Europeo.

El BCE es el encargado de llevar a cabo la supervisión de aquellas entidades que sean consideradas significativas para el conjunto de la economía de la Eurozona, es decir, aquellas que cuentan con un volumen de activos superior a 30.000 millones de euros, en concreto, son 123 las entidades que el BCE supervisa directamente. Representan el 82% del total de los activos bancarios de la Eurozona. Aquellas entidades que tienen un capital inferior a dicha cifra o

no son consideradas como significativas, siempre que no estén recibiendo ayuda del MEDE, serán supervisadas por las autoridades nacionales.

Dentro de este, el principal órgano es el Consejo de Supervisión, el cual se encarga de planificar y ejecutar las tareas de supervisión, realizar los trabajos preparatorios para la puesta en marcha del MUS y formular al Consejo de Gobierno del BCE proyectos de decisión en materia de supervisión bancaria (Oyeyza y Medina, 2015).

Con esto, el BCE intenta restablecer la confianza en el sector bancario europeo. Para ello, establece un enfoque común para la supervisión diaria de los bancos, adopta las medidas de supervisión armonizadas y las medidas correctoras y asegura la aplicación coherente de los Reglamentos y normativas en materia de supervisión. Tiene competencias para realizar supervisiones e inspecciones in situ, para conceder o revocar licencias bancarias, evaluar adquisiciones bancarias y ventas de participaciones cualificadas, asegurar el cumplimiento de las normas prudenciales de la UE y aumentar los requerimientos de capital con el objeto de prevenir riesgos financieros.

El ***Mecanismo Único de Resolución***, propuesto en julio de 2013 por la Comisión Europea, complementará al MUS. Éste garantiza que si un banco sujeto al MUS se enfrentara a graves dificultades, se podría proceder a su resolución de manera eficiente y con un coste mínimo para los contribuyentes y la economía real.

El MUR está compuesto por las Autoridades Nacionales de Resolución (ANR), la Junta Única de Resolución, un Fondo Único de Resolución y un conjunto único de normas de resolución. Una autoridad común frente a los riesgos financieros, asegura la estabilidad de las reglas del juego y garantiza la implementación uniforme de las normas de resolución bancaria de la UE.

La Junta Única de Resolución, operativa desde 2015 y con sede en Bruselas, asume las funciones preparatorias de los planes de resolución. No obstante, hasta 2016 no tendrá plenos poderes de resolución.

El Fondo Único de Resolución especifica las modalidades de uso del mismo. Entrará en vigor en 2016 y se financiará mediante aportaciones individuales de los bancos. Deberá alcanzar el 1% de los depósitos cubiertos de todas las entidades de los Estados miembros participantes. En 2024 se estima que

tendrá una capacidad de 55.000 millones de euros y se llegará a ello gradualmente, de forma que se aportará un 40% durante el primer año, llegando al 60% en el segundo y posteriormente, se aportará un 6,6% anual hasta llegar al 100% en dicha fecha (Abascal, Lis y Pardo, 2015).

El **Fondo de Garantía de Depósitos Común** constituye el tercer pilar de la Unión Bancaria, junto con el Fondo Único de Resolución (FUR) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Aún no se ha puesto en marcha. Sin embargo, constituye un elemento esencial para formar una auténtica Unión Bancaria. No obstante, en marzo de 2014, el Parlamento y el Consejo llegaron a un acuerdo político para crear una Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos. Se estableció un límite de 100.000€ y modifica el plazo de restitución de los depósitos en caso de quiebra, que pasaría a ser de siete días (Parlamento Europeo, 2014).

6.3 Otros retos pendientes

Observando lo anteriormente comentado, se puede concluir que los países no pueden hacer frente a las crisis bancarias individualmente, lo cual hace que crisis económicas se conviertan en crisis de deuda soberana, como la actual. Ante esta situación, han ido surgiendo varias propuestas:

- (1) La emisión de bonos de estabilidad, también conocidos como **eurobonos**. Consisten en la mutualización de las deudas soberanas mediante un mecanismo de emisión conjunto, a través de una institución supranacional (el Banco Central Europeo) y con el objetivo de la reducción de los intereses que pagan los países de la zona euro (Cárdenas del Rey, 2013). Los eurobonos llevan consigo la aparición de un mercado de deuda muy líquido y seguro, atractivo para los inversores.
- (2) Crear una **Hacienda Pública Europea** con un Tesoro capaz de emitir deuda europea respaldada por el BCE y un **presupuesto al servicio de la UEM** con suficientes fondos como para que los Estados miembros puedan hacer frente a los shocks asimétricos, poner en marcha políticas fiscales anticíclicas y políticas redistributivas con el objetivo de reducir las disparidades de renta y competitividad entre los diferentes Estados miembros. Por otro lado, el presupuesto debería financiarse de impuestos

Europeos en lugar de transferencias de los Estados (Consejo Económico y Social, 2014).

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El artículo 13 del Título I del TUE (versión consolidada) reconoce como Instituciones al Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas.
- En dicho Tratado también se detallan un conjunto de órganos consultivos, comités, agencias y organismos descentralizados, dentro de los cuales destaca el Eurogrupo.
- El Parlamento Europeo aprueba la legislación europea mediante el procedimiento legislativo ordinario, ejerce el control político de la UE, decide, junto con el Consejo, el presupuesto comunitario anual y lleva a cabo una función consultiva.
- En el Consejo Europeo se deciden las orientaciones y prioridades políticas de la Unión Europea.
- EL Consejo es el encargado de aprobar la legislación y el presupuesto anual, junto con el Parlamento, y de coordinar las distintas políticas de los Estados miembros. La mayoría de sus decisiones se toman por doble mayoría cualificada.
- La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la UE. Está dotada de iniciativa legislativa, puesto que es la encargada de elaborar las propuestas de ley en la Unión.
- El Banco Central Europeo es la autoridad monetaria de la Eurozona. Junto con los Bancos Centrales Nacionales de la zona euro forma el Eurosistema. Su objetivo fundamental es la estabilidad monetaria y, desde noviembre de 2014, lleva a cabo la supervisión bancaria (MUS).
- El Eurogrupo es un foro informal para los países del euro en el que se debaten cuestiones relacionadas con el mismo.
- El Derecho Derivado de la Unión Europea recoge 5 tipos de actos jurídicos en la Unión: Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes.

- En la mayor parte de los actos legislativos se aplica el procedimiento legislativo ordinario, el cual reconoce la actuación conjunta de Parlamento Europeo y Consejo para adoptar las leyes en la Unión.
- Se establece el procedimiento de consulta y el de aprobación y dictamen conforme para la aprobación de la legislación en determinados casos. El art.5 del TUE (versión consolidada) reconoce tres principios que rigen las competencias de la UE: el principio de atribución, el de subsidiariedad y el de proporcionalidad.
- La crisis económica ha puesto de manifiesto que en el proceso de construcción, tanto de la Unión Europea como de la Unión Económica y Monetaria, hay importantes fallos institucionales.
- El proyecto de la UEM fue llevado a cabo con criterios políticos y no socioeconómicos.
- Se observan debilidades en el proceso institucional como la falta de una mayor cesión de soberanía, instituciones e instrumentos insuficientes para hacer frente a la situación de la economía europea o una única autoridad europea.
- La UEM no cumple los requisitos para ser considerada como una zona monetaria óptima. La debilidad más significativa es que carece de una Unión Fiscal. En su defecto se aprobó el PEC, el cual ha resultado insuficiente para coordinar las políticas fiscales de los distintos Estados miembros.
- El Tratado de Lisboa no ha constituido la reforma institucional que la UE precisa para hacer frente a la crisis, ya que debía de haber incorporado reformas de mayor calado.
- Ante la necesidad de rescatar a las economías periféricas, se aprueba el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEFF) y la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF), de carácter temporal, que más tarde, darían lugar al Mecanismo de Estabilidad Europea (MEDE), con carácter permanente que entraría en vigor en 2013.
- En los últimos años, la Unión se ha visto en la tesitura de tener que reformar el PEC. Para ello, se aprueba el Six Pack, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y el Two Pack.

- Con el objetivo de crear una Unión Bancaria, se pone en marcha el Tercer Pilar de la UEM.
- El proceso se lleva a cabo mediante la creación de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS), un Mecanismo Único de Resolución (MUR) y un Fondo de Garantía de Depósito Común.
- El MUS (2014) otorga al Banco Central Europeo la capacidad de supervisar las entidades consideradas como significativas para la economía de la Eurozona, es decir, aquellas que cuentan con un volumen de activos superior a 30.000 millones de euros.
- El MUR complementa el mecanismo anterior. Su objetivo es garantizar la resolución eficiente y con un coste mínimo para la sociedad de aquellas entidades que se enfrentan a graves dificultades. Las aportaciones al fondo se llevarán a cabo por parte de los Estados miembros de la zona del euro de forma gradual hasta 2024.
- El Fondo de Garantía de Depósitos común es la tarea pendiente de la Unión Bancaria.
- Observando que estas nuevas reformas no consiguen paliar los efectos negativos de la crisis, surgen nuevos debates, entre los cuales se puede destacar: la emisión de eurobonos o la creación de una Hacienda Europea.
- A la vista de lo anterior, sería deseable que existiera una única autoridad europea de modo que estableciera las orientaciones generales de la Unión con el objetivo de conseguir una verdadera Unión política.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABASCAL, M., LIS, S. F. de y PARDO, J. C., (2015). “El Mecanismo Único de Resolución en el contexto de la Unión Bancaria”. *Anuario del Euro 2014*. Fundación ICO. Madrid, p.p. 185-209

BANCO CENTRAL EUROPEO (2014): *Guía de supervisión bancaria*, Frankfurt am Main, Alemania.

BANCO CENTRAL EUROPEO (2015): *La Unión Económica y Monetaria*. Frankfurt am Main, Alemania.

BANCO CENTRAL EUROPEO (2015): *El Mecanismo Único de Supervisión*, Frankfurt am Main, Alemania.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2012): *Instrumento de Ratificación del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)*. Madrid

CABALLERO, J. C., PEREA, P. G. y GORDO, E., (2011). “La reforma de la gobernanza económica en la UEM”. *Boletín Económico del Banco de España*. Madrid, enero pp. 119-134.

CÁRDENAS del REY, L., (2013). “Unión Bancaria: origen, fundamentos y efectos reales”. *Documentos de trabajo N°730*, FUNCAS, Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (2011): *Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro*. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2013): *Nota informativa del 27 de mayo de 2013. Entra en vigor el paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria (Two Pack)*, Bruselas.

COMUNIDADES EUROPEAS (1987): *Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas. Tratados por los que se revisan dichos Tratados. Acta Única Europea. Vol.1*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS/COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *Tratado de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2012): *Informe sobre Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y Crecimiento*, Ed: CCOO. España

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (2014): *Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea. Actualización del Informe CES 3/2012*, Consejo Económico y Social. Madrid.

CONSEJO EUROPEO (2012): “*Hacia una auténtica unión económica y monetaria*”, Informe de los cuatro Presidentes, diciembre. Bruselas.

CONSEJO EUROPEO (2012): “*Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*”. Bruselas

CRESPO, C., (2012). “La reforma de la supervisión de las políticas fiscales en la Unión Europea durante la crisis. ¿Huracán o brisa de cambio?”, Ministerio de Economía y Competitividad. Madrid

CRESPO, J. I., (2009). “Gobierno económico de la Eurozona”. *Gaceta sindical* nº12.. Ed: CCOO. Madrid, pp. 85-95

DEHESA, G. de la y KRUGMAN, P. (1992): “EMU and the regions”, *Occasional Paper 39*, Group of Thirty, Washington, DC.

DEHESA, G. de la, (2012). “Cambios Institucionales necesarios en el área del euro”. *Papeles de la Fundación*, nº44 Fundación de Estudios Financieros, Madrid, pp. 181-199.

DEHESA, G. de la, (2014). “Consecuencias de una Unión Monetaria sin Unión Fiscal”. *Papeles de Economía Española: "El reto de la Unión Fiscal Europea"*, nº 141, Madrid, pp. 114-127.

FUNDACIÓN ICO, (2013). “Unión Fiscal”. En: Anuario del Euro. *Papeles de la Fundación*, Madrid, pp. 211-236.

HERNÁNDEZ DE COS, P., (2014). “El nuevo marco de Gobernanza fiscal europeo”. *Papeles de Economía Española* nº 141, Madrid, pp. 66-83.

LEMUS, A. D. y DRAYSON, N., (2014). “Elementos clave para la integración fiscal de la Zona euro”. *Papeles de Economía Española* , nº 141, Madrid, pp. 36-49.

LUENGO, F. y VICENT, L., (2014). “¿La Unión Monetaria explica la crisis?”. *Revista de economía crítica*, nº 17, pp. 156-161.

MALO DE MOLINA, J.L., (2011). “La crisis y las insuficiencias de la arquitectura institucional de la moneda única”. *Euro y crisis económica*, nº 863, ICE, Barcelona, pp. 21-34.

MÉNDEZ de ANDÉS F. F. , (2014). “Avances en la unión bancaria”. *Anuario del Euro 2013*. Fundación ICO, Madrid, pp. 181-210.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD. “*Unión Europea. Instrumentos financieros en la UE*”. Gobierno de España. Madrid.

O'KEAN, J. M., (2011). “La crisis financiera y la Unión Monetaria”. *Unión Europea. Armonización y coordinación fiscal tras el Tratado de Lisboa*. Sevilla, p.p 7-11.

OYEYZA, A. K. y MEDINA, C. S., (2015). “El supervisor único, un paso definitivo hacia la integración europea”. *Anuario del Euro 2014*. Fundación ICO, Madrid, pp. 161-184.

PARLAMENTO EUROPEO (2014): *La Unión Bancaria. Fichas Técnicas sobre la Unión Europea, Luxemburgo.*

PARLAMENTO EUROPEO (2015): *Fichas Técnicas sobre la Unión Europea. El Consejo de la Unión Europea. Luxemburgo.*

PARLAMENTO EUROPEO (2015): *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. El nuevo marco de las políticas fiscales. Luxemburgo.*

SOY, A.,(2014). “La crisis del Euro y su futuro”. *Revista de Economía Crítica*, nº 17, pp. 4-19. España.

UNIÓN EUROPEA (1997): *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos Conexos*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

UNIÓN EUROPEA (2010): *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

UNIÓN EUROPEA (2013): *Comprender las políticas de la Unión Europea. El funcionamiento de la Unión Europea*, Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, Bruselas.