El valor estratégico del euro

Fernando Fernández Méndez de Andés

Capítulo segundo

Resumen

El artículo revisa las implicaciones estratégicas de Europa de la unión monetaria de España. Se argumenta que una UEM sostenible impone restricciones conocidas en las políticas económicas nacionales que van más allá de las decisiones monetarias y cantidades a un sistema de soberanía compartida entre los Estados miembros y la Unión. También describe el camino hacia una mayor integración económica y política adelantada por la crisis europea, y hace hincapié en la importancia de ser un jugador activo en este proceso en curso. Pero los intereses nacionales son y seguirán siendo importantes en una UEM cada vez más estrecha. Y se convierte en esencial para cualquier miembro de entender con claridad y usar los grados de libertad en las políticas fiscales y estructurales para avanzar en su competitividad en una economía global. El autor analiza la larga lista de instituciones, la gobernación y las cuestiones económicas pendientes de acuerdo final, a partir de políticas laborales a un Tesoro Europeo y el papel del Parlamento, y pide un consenso nacional como la única manera de ser eficaz en una Unión Europea de Estados soberanos, donde la coherencia, previsibilidad y la resistencia son la clave del éxito. Y donde el crecimiento económico es la vara de medición final.

Palabras clave

Unión monetaria europea, política fiscal, el gobierno del euro, competitividad.

Abstract

The article reviews the strategic implications of Europe´s monetary union for Spain. It argues that a sustainable EMU imposes well known restrictions on national economic policies that go far beyond monetary decisions and amounts to a system of shared sovereignty among Member States and the Union. It also describes the road to closer economic and political integration brought forward by the European crisis, and emphasizes the importance to be an active player in this ongoing process. But national interests are and will remain significant in an ever closer EMU. And it becomes essential for any Member to clearly understand and use the degrees of freedom in fiscal and structural policies to advance its competitiveness in a global economy. The author discusses the long list of institutional, governance and economic issues still pending final agreement, from Labor Policies to a European Treasury and the role of the Parliament, and calls for a national consensus as the only way to be effective in a European Union of Sovereign States where consistency, predictability and resilience are key to success. And where economic growth is the ultimate measuring rod.

Key Words

Monetary union, fiscal policy, governance of the Euro, competitiveness.

Introducción

No hay comentario económico, político o simplemente periodístico sobre los riesgos de la situación actual que no cite en lugar prominente el futuro de la Unión Monetaria Europea, su posible ruptura o sus condiciones de sostenibilidad. Tampoco hay ya muchos analistas que nieguen que su futuro pasa, a más o menos plazo, por una reforma de los tratados europeos. Parece también evidente a estas alturas que la Unión Monetaria Europea supone una cesión de soberanía sin precedente en tiempos de paz. Decía Delors que Europa se hará por la moneda o no se hará. Pero, paradójicamente, el gran proyecto que estaba llamado a provocar suave y silenciosamente un salto cualitativo en el nivel de integración política en Europa, se ha convertido en motivo de gran discordia y ha provocado enfrentamientos políticos y sociales que no se veían desde precisamente el periodo de entreguerras. La crisis del euro nos ha traído frases que no recordábamos, expresiones gruesas afortunadamente olvidadas como *diktum* alemán o hegemonía teutónica e incluso acusar a Alemania de conseguir con el euro lo que no pudo lograr con sus divisiones *panzer*.

Este artículo intenta explicar cómo hemos llegado a esta situación y sacar las conclusiones oportunas desde un punto de vista estratégico. La más importante es que no hay plan B, porque no puede haberlo; que una vez que un país se integra en la unión monetaria, todos los escenarios de normalidad pasan por mantenerse en ella y por hacer que funcione cada vez mejor, en beneficio de todos. Porque cualquier alternativa es peor. La ruptura que supondría la salida del euro tendría un impacto económico descomunal, sin duda. Pero palidecería comparado con el impacto político y social. Sería un fracaso como país, un nuevo *noventaiocho*. Y las consecuencias internas y externas serían dramáticas. Pero la constatación de que la ruptura es imposible, no equivale a afirmar que una vez en el euro, los intereses nacionales están protegidos y garantizados y no hace falta política exterior inteligente. Antes al contrario, compatibilizar el éxito de la unión con la promoción de los intereses españoles es aún más complejo y requiere mucha sofisticación y madurez. La primera prioridad es conseguir que la unión monetaria funcione de manera eficaz y sostenible en el tiempo. La segunda, que lo haga de forma que en ella España prospere y salga fortalecida, por eso es tan importante participar en la refundación de la Unión Monetaria, contribuir desde España a darle forma a esa nueva Europa. La tercera, asegurarse que España adopta políticas propias de crecimiento y competitividad compatibles con la Unión Monetaria. Porque en su seno, los países seguirán compitiendo, con nuevos instrumentos, más tasados y menos discrecionales, pero seguirán compitiendo para fomentar y atraer inversiones y talento.

Este artículo se organiza de la siguiente manera.[1] Empieza con una descripción de la unión monetaria, de sus éxitos y sus fracasos. Con la idea central de explicar los cambios profundos que en ella se han producido desde que se pusiera en marcha en 1999 y de ayudar a entender lo que significa para la política económica española. En síntesis, es la nueva restricción exterior que hay que conocer en toda su dimensión. Pasa luego el capítulo a describir la cesión de soberanía fiscal y monetaria que ha significado la unión monetaria y a explicar cómo se pueden defender los intereses españoles en ese nuevo marco institucional. Epígrafe que concluye con la tesis compartida con práctica unanimidad por economistas y analistas que la sostenibilidad de la eurozona y nuestra permanencia en la misma es una cuestión irrenunciable para España. La unión monetaria ha cambiado mucho con la crisis, pero han sido cambios en cierta medida improvisados, producto de la necesidad y la urgencia sin un diseño claro. Cambios difíciles de entender para el ciudadano y que han puesto de manifiesto la necesidad de una nueva gobernanza política y económica del euro, aspecto al que se dedica el siguiente epígrafe de este capítulo antes de concluir a modo de resumen con un decálogo de prioridades para una política de Estado de España en Europa.

La construcción de la unión monetaria: cómo hemos llegado hasta aquí

Es hoy casi una obviedad afirmar que la crisis del euro es un problema de madurez, que es el resultado de los fallos institucionales en el diseño inicial de la Unión Monetaria tal y como se configuró en el Tratado de Maastricht.[2] Fallos conocidos y perfectamente diagnosticados, pero cuya solución ha requerido decisiones políticas trascendentales; decisiones aún más difíciles en un contexto de recesión económica generalizada que ha suscitado peligrosas reacciones proteccionistas y renacionalizadoras. Romano Prodi, afirmaba en 2001: «Estoy convencido de que el euro nos va a obligar a introducir todo un conjunto de nuevos instrumentos de política económica. Ha sido imposible hacerlo hoy. Pero algún día habrá una crisis y ese nuevo diseño será necesario y evidente». Esa crisis ha llegado, ¿quién puede aún dudarlo? Y pienso que afortunadamente Europa no la ha desaprovechado, aunque ha sido desesperadamente lenta en sacar las conclusiones necesarias. La Unión Monetaria tal y como la

[1] Las ideas que se desarrollan en este capítulo son fruto de un largo trabajo de investigación emprendido hace ya cuatro años gracias a la Fundación de Estudios Financieros y la Fundación ICO y que se han plasmado en las publicaciones FERNÁNDEZ F. (2012), (2013) y (2014) que pueden consultarse en la página web de la Fundación (http://www.fef.es/new/publicaciones/papeles-de-la-fundacion/item/320-estudio-anuario-del-euro-2014.html).

[2] Ver Bruegel Policy Brief 2015 y ECFR 2014.

conocemos, tal y como se diseñó en el Tratado de Maastricht, ha muerto. Y estamos en plena refundación.

Se trata de asegurar una Unión Monetaria Europea que sea económicamente sostenible, políticamente compatible con los ideales europeos y globalmente consistentes con los objetivos de paz, estabilidad y prosperidad con los que Europa puso fin a su terrible siglo XX. Recuperar un proyecto europeo extremadamente ambicioso que parecía sumido en una crisis terminal, pero que ha sabido reconducirse avanzando en la construcción de un nuevo espacio político, poniendo en marcha una unión bancaria sin precedentes y estableciendo las bases de una unión económica, fiscal y social. Un proyecto incompleto, indefinido en sus detalles y contornos, pero un proyecto cuya realidad es indiscutible y cuya voluntad de permanencia ha quedado demostrada. Y todo ello a pesar de unas opiniones públicas desconcertadas que navegan entre el pesimismo de la decadencia y el populismo de la ingenuidad y que se recrean peligrosamente en el nacionalismo, de una población que asiste entre perpleja e irritada al nacimiento de una nueva realidad política que le es ajena.

El proyecto político de refundación del euro está definido, aunque no haya sido desarrollado en su totalidad. Puede encontrarse en el llamado documento de los Cuatro Presidentes,[3] presentado el 5 de diciembre de 2012 por Herman Van Rompuy, presidente del Consejo Europeo, en estrecha colaboración con José Manuel Barroso, presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, presidente del eurogrupo y Mario Draghi, presidente del Banco Central Europeo. En una síntesis apresurada supone que: (i) el Banco Central haga «todo lo que sea necesario para salvar el euro», asumiendo que su función primordial no es solo mantener el valor de la moneda común, sino también y sobre todo asegurar su supervivencia, incluso con instrumentos absolutamente heterodoxos; (ii) la eurozona se dote de capacidad institucional y avance hacia su integración económica reforzando los mecanismos de estabilidad fiscal europeos, poniendo en marcha un procedimiento de corrección de desequilibrios macroeconómicos que preste atención explícita al ajuste del sector privado y la economía real; y creando un Fondo de Estabilización Permanente en el área euro, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE, luego convertido en el Fondo Europeo de Estabilidad; (iii) la Unión Bancaria se haga realidad superando lo que era, en la práctica un simple sistema múltiple de tipos de cambio fijos.

Que el Banco Central haga todo lo posible por salvar el euro parece una obviedad, pero ha supuesto varios años de cambios de mentalidad, de decisiones graduales pero consistentes, de interpretaciones flexibles, conflictivas y a menudo cuestionadas incluso judicialmente, del propio Tratado de Maastricht para que la UEM disponga de un auténtico pres-

[3] Van Rompuy 2012.

tamistas de última instancia. Proceso que empieza con la adopción por el BCE en tiempos del presidente Trichet de las OMT, un mecanismo de ayuda a los países en dificultades económicas mediante la compra de su deuda pública a cambio de la aceptación de un programa explícito de ajuste, de condicionalidad económica impuesta desde Bruselas y que nunca fue utilizado. Continúa con la adopción de medidas monetarias extraordinarias de inyección de liquidez sin límite y tipos de interés a cero y con la adopción de un mecanismo extraordinario de provisión de liquidez de los bancos centrales nacionales (ELA). Y se completa ya en 2014 con la compra anunciada, periódica y sistemática de bonos públicos hasta doblar el balance del BCE. Como consecuencia, no solo han disminuido los tipos de interés a los que se financia el sector público y también el sector privado en la Unión, sino que se ha puesto límite a la fragmentación financiera, a la renacionalización de las condiciones de acceso y precio del crédito en Europa, a la ventaja competitiva con la que venían operando desde los inicios de la crisis en 2008 las empresas de los países con finanzas más sólidas.[4] Aun así el BCE ha sido duramente criticado. Para unos, porque ha abandonado la ortodoxia y amenaza con adentrarse en el terreno prohibido de la financiación a los gobiernos. Para otros, porque sigue obsesionado con la inflación e ignora que su objetivo del entorno del 2% condena a muchos países a una espiral deflacionista que complica la devaluación interna y la consolidación fiscal. Pero se hurtan del debate las características institucionales del BCE, porque este ha emprendido el camino de la heterodoxia, como todos los bancos centrales de los países industrializados, pero en un entorno que sí es excepcional, sin un activo europeo libre de riesgo y sin una autoridad fiscal que le sirva de contraparte. Un camino controvertido pues, pero que ha sido decisivo y que ha sido refrendado finalmente por la reciente sentencia del Tribunal Europeo de junio de este mismo año.

Dotar a la eurozona de estabilidad institucional es un proceso incompleto, dificultado por el hecho de que su cobertura legal nace de un supuesto implícito sobre la Unión Monetaria, luego desmentido por los hechos. La idea original, la que sin duda inspira y subyace en el Tratado de Maastricht, era que el euro se convertiría gradual pero inevitablemente en la moneda única de toda la Unión Europea. Y sin embargo en 2015 es ya evidente que no será así, que el Renio Unido, y probablemente otros Estados miembros, no se integrarán nunca en la unión monetaria (UM), o no lo harán en un tiempo previsible. Lo que supone no solo una dificultad técnica para la estabilidad de la divisa europea, sino un problema institucional para la UM porque su legalidad, su marco institucional, nace de la Unión Europea. Paralelamente, los hechos han demostrado que la supervivencia del euro exige un mayor grado de integración monetaria, económica y política entre los países que comparten moneda.

[4] IMF 2014.

Una realidad política que plantea un doble reto: (i) consolidar institucionalmente la Unión Monetaria dentro de la legalidad de la Unión y (ii) hacerlo evitando la ruptura de la misma. Respecto al primer objetivo, baste pensar por ejemplo que el Parlamento Europeo, la Comisión o el Comité de Política Económica y Financiera, el ECOFIN, lo son de toda la Unión, y la UM no dispone de instituciones propias, más allá del propio BCE. Aspecto que no conviene olvidar cuando se critica su excesivo protagonismo. El eurogrupo no era sino hasta muy recientemente, con la aprobación del Tratado de Gobernanza, Estabilidad y Cooperación, una reunión informal de ministros de Economía y Hacienda previa a la reunión formal del ECOFIN. Y son conocidas las dificultades que está encontrando para institucionalizarse y dotarse de una estructura permanente que haga de socio y contraparte del BCE. Una realidad política que lastra a la Unión Monetaria y le resta la legitimidad democrática necesaria en tiempos de crisis y difíciles decisiones.

Pero al mismo tiempo, la consolidación de la Unión Monetaria como espacio económico y político no puede hacerse rompiendo la Unión Europea en dos grupos antagónicos y reproduciendo la división de Europa Occidental hasta los ochenta en dos unidades paralelas, la Comunidad Económica Europea y la EFTA, la Asociación Europea de Libre Comercio. Un retroceso que supondría un gran fracaso político y llevaría a desperdiciar gran parte del potencial político de la consolidación de un espacio económico y político europeo con una inmensa capacidad de proyección internacional. Esa es la verdadera dimensión del referéndum británico. La cuestión no es solo si el Reino Unido decide permanecer en Europa, sino que si la abandona, lo que parece poco probable pero no es imposible, Europa dejará se der un sueño compartido. Sería paradójico que la unión monetaria, el gran proyecto destinado a consolidar la integración política europea, acabara siendo la semilla de su destrucción. Por eso es tan importante que la unión monetaria corrija sus errores, solucione su problema de diseño y complete su marco institucional. Y lo haga consolidando la Unión Europea, no debilitándola. Lo que solo es posible en una Unión abierta al mundo que renuncie a cualquier veleidad de proteccionismo, de fortaleza, y se abra a una economía globalizada y a un mundo multipolar.

Sin haber sido capaz de desarrollar un «demos», Europa se enfrenta a un «momento Tocqueville» para legitimarse nuevamente, porque ya no es un ejemplo de pragmatismo exitoso. La transferencia de nuevos poderes y recursos a la Unión –siempre los recursos y su mutualización–, sin la que la moneda única no es sostenible, se ha hecho más necesaria y al tiempo más difícil. Las convulsiones financieras han obligado a ir más allá del ámbito competencial tradicional de la Unión para adentrarse en territorios reservados a las decisiones de los Estados miembros, como la supervisión bancaria, la formulación de los presupuestos nacionales

o las políticas de empleo.[5] La falta de límites jurídicos, institucionales o políticos claros a esta invasión competencial ha despertado los celos nacionalistas, a la vez que el método comunitario ha sido en la práctica superado por coaliciones gubernamentales cambiantes. Este devenir ha dotado de flexibilidad a la Europa del euro, pero le ha restado legitimidad democrática y ha generado una sensación de permanente inseguridad política.

Avanzar en la unión bancaria ha sido la decisión práctica más importante tomada por la Unión en respuesta a la crisis. Lo que era una exigencia unánime de economistas académicos prácticamente desde la creación del euro y tomada con escasa seriedad en círculos oficiales, fue poco a poco convirtiéndose en un proyecto necesario entre empresarios, banqueros y finalmente y políticos europeos. Pero no ha sido un camino fácil. Aún recuerdo a un ilustre banquero alemán saltar de su silla, en una tensa mesa redonda en un seminario en Berlín en 2011 cuando empecé a hablar de unión bancaria, para afirmar pública y enfáticamente que dedicaría el resto de su vida profesional a asegurarse que tal cosa no sucediese jamás, porque suponía la más seria amenaza al ahorro de los alemanes desde la hiperinflación. Es importante no olvidarlo nunca, porque refleja muy bien la especial sensibilidad de las cuestiones monetarias en un país central en la construcción de Europa. Una sensibilidad anclada en su trágica historia y en su memoria histórica de lo que puede suceder en un país culto y civilizado cuando se rompe la confianza en la moneda y se derrumba el sistema de pagos y ahorro.

Una unión bancaria supone tres cosas, un supervisor bancario europeo único, el BCE, un mecanismo de restructuración y liquidación, que ahora llamamos resolución en la más suave terminología anglosajona, MUR, y un Esquema Europeo de Garantía de Depósitos.[6] En materia supervisora, y salvando las reticencias iniciales, la eurozona ha acabado por otorgar al BCE competencias específicas de supervisión para todos los bancos europeos, no solo lo más grandes como a menudo se cree equivocadamente, reconociendo de paso el hecho incuestionable de que solo el BCE dispone de un esquema institucional adecuado y de un personal suficientemente capacitado o de los mecanismos para dotarse de él. El acuerdo de creación del Mecanismo Único de Supervisión MUS establecía que el BCE llevara a cabo una evaluación completa y sistemática de los balances bancarios previa a hacerse cargo de su supervisión. En noviembre de 2014, tras un proceso largo y complicado de *due diligence*, una especie de auditoría exhaustiva antes de responsabilizarse de la solvencia de los bancos europeos, el BCE se convierte en el supervisor único de la

[5] TORREBLANCA y AREILZA 2013.
[6] Informe IE-pwc 2014.

UM.[7] Una auditoría que supuso en realidad tres procesos diferenciados y complementarios: una revisión de la calidad de los activos bancarios, una evaluación de los balances bancarios y por último un análisis de resistencia de esos balances bancarios, los llamados *stress test*. La auditoría del BCE constituyó el auténtico *shock* positivo que Europa necesitaba para dejar atrás su crisis bancaria.

En el ámbito de los procedimientos de prevención, gestión y resolución de crisis, y tras largas discusiones cuyos detalles técnicos continuarán en 2015, la Comisión propuso, y así fue finalmente aprobado a lo largo de 2013 y 2014, que ese régimen constase de varios componentes: una Directiva de Restructuración y Resolución Bancaria ya aprobada hace un año, una revisión sobre la normativa que regula las ayudas de Estado en caso de crisis bancaria y un Reglamento europeo que establece una Autoridad y un Fondo Europeo de Resolución, finalmente constituidos a lo largo de este mismo año 2015. En síntesis supone la imposición de costes en una quiebra bancaria a los acreedores y depositantes no asegurados (el llamado públicamente *bail in o burden sharing*) al objeto de disminuir el impacto para el contribuyente y minimizar la socialización de las pérdidas producidas, y la creación del Mecanismo Único de Resolución europeo, MUR, con capacidad para intervenir, reestructurar o liquidar bancos, en cooperación pero con total independencia de las autoridades del país en cuestión. Se acepta así un nuevo procedimiento de resolución de naturaleza federal que conducirá a la mutualización del coste de eventuales reestructuraciones bancarias entre todos los contribuyentes europeos, como garantía de última instancia y al margen de la nacionalidad o residencia de la entidad liquidada.[8]

La tercera pata de la unión bancaria, y en la que claramente menos se ha avanzado pues el proyecto europeo se limita hoy a la coordinación gradual de los fondos nacionales, la constituye un Esquema Europeo de Garantía de Depósitos Bancarios. En teoría sería necesario unificar cobertura y método de financiación de los distintos sistemas nacionales, así como llegar a un acuerdo sobre el tratamiento de los diferentes niveles de capitalización y solvencia patrimonial con los que llegarán a su coordinación y definitiva unificación. Pese a opiniones que minimizan su importancia, creo que es un tema absolutamente crucial, pues sin él, los controles de capitales dentro de la eurozona pueden llegar a ser inevitables, las divergencias en los saldos del Target2 potencialmente explosivos y la ruptura unilateral de sus compromisos europeos por parte de algún gobierno ineludible. Como estamos observando expectantes en Grecia.[9]

---

7 BCE 2013.

8 KPMG 2014.

9 Quizás precisamente por eso el llamado Informe de los Cinco Presidentes de junio de 2015 recupera la necesidad de armonizar e integrar los fondos de garantía de depósitos nacionales dentro de la eurozona. Nótese también que la consolidación institucio-

La unión monetaria conduce inexorablemente, como es sabido desde una perspectiva funcional, no ideológica ni política, a un cierto grado de unión fiscal, a la creación de un Tesoro Europeo[10] con competencias tasadas como un mecanismo necesario para la sostenibilidad de la eurozona, a la coordinación de las políticas fiscales nacionales y a la mutualización. Pero construir un Tesoro Europeo es mucho más que poner en circulación un activo europeo seguro y libre de riesgo; hay que decidir cómo se va a financiar ese activo, qué uso se va a dar los fondos así recaudados, qué competencias va a tener ese Tesoro y bajo qué autoridad europea se establece. Cuestiones todas estas demasiado complejas para que la unión las aborde frontalmente en un periodo tan corto de plazo, para los tiempos europeos. Pero la Unión no ha permanecido ociosa, ante las obvias insuficiencias del marco de disciplina fiscal en la UEM, la Comisión propuso importantes iniciativas de reforma que se han ido aprobando y aplicando a lo largo de estos últimos años y que configuran unas reglas fiscales de nueva generación y un nuevo marco de supervisión. Se ha aprobado una apabullante sopa de letras legislativa: «Six-pack», «Fiscal Compact», «Two-pack», TECG. No se puede afirmar que la Unión haya permanecido ociosa. Cosa distinta es que haya acertado en definir unas reglas simples, previsibles, y no discrecionales, unas reglas conocidas por la ciudadanía como paso previo a su legitimidad y a su aceptación generalizada. La Unión ha preferido avanzar por el camino del tecnicismo, la complejidad y el solapamiento de normas ante las dificultades políticas de hacer aprobar pública y transparentemente la cesión de soberanía que la unión fiscal implica; dificultad política a la que se añade la dificultad legal de hacer compatible dicha cesión con el corsé de los tratados actuales.

Una unión fiscal no implica plena armonización tributaria sino sencillamente evitar e internalizar las externalidades, positivas y negativas, que se producen dentro de la misma Unión por el uso legítimo que los distintos países hacen de su soberanía no transferida. En sentido estricto, una Unión Fiscal requiere tres cosas: reglas de comportamiento, mecanismos de decisión en caso de incumplimiento y una administración que las implemente. Pero el sentido exacto de esas tres cosas es sujeto de análisis y discusión no exenta de controversia.

La unión monetaria exige mayores niveles de coordinación fiscal ex ante porque la disciplina fiscal no puede imponerse ex pos mediante sanciones; por muy automáticas que estas pretendan ser nunca serán creíbles salvo que incluyan la sanción última, la potencial expulsión del área euro de los incumplidores sistemáticos y recalcitrantes. Pero incluso esta

nal y política del área euro ha forzado a añadir un quinto presidente, el del eurogrupo, a la sopa de letras institucional europea.

[10] IMF SDN 15/09.

posibilidad es una incógnita, como estamos observando precisamente estos días, pues su mera existencia puede impedir reducir a niveles sostenibles los diferenciales de deuda de países en dificultades y puede por tanto convertirse en una profecía autocumplida. La unión necesita reglas preventivas que eviten la acumulación de déficits públicos antes de que estallen. Esas reglas habrán de traducirse en una especie de aval europeo a los presupuestos nacionales previo a su aprobación por los respectivos Parlamentos nacionales.

Cumplir las reglas fiscales tiene que tener la contrapartida de la protección conjunta y de la mutualización de la deuda europea emitida en cumplimiento de los objetivos fiscales ratificados por la Unión. Pero no cumplir debe suponer también, automáticamente, la pérdida de autonomía fiscal, la intervención de facto de la hacienda nacional por los administradores europeos, en un proceso que no es ni puede ser muy diferente a lo previsto en la Ley de Disciplina y Estabilidad Presupuestaria aprobada en esta legislatura por el Parlamento español. O disciplina común o ausencia de aval europeo al endeudamiento nacional, lo que en la UM significa que el BCE deja de aceptar como contraparte papel soberano de ese gobierno, precipitando sin duda su suspensión de pagos y, ese es otro tema, su eventual salida del euro si le Estado miembro así lo decide. Lo contrario sería crear un sistema perfecto de incentivos perversos, un ejemplo de libro de texto de *moral hazard*.

La intervención y coordinación fiscal han de respetar el principio de subsidiariedad. Cada país debe ser soberano para alcanzar los objetivos fiscales acordados solidariamente por los Estados miembros de la forma que considere más oportuna y acorde a sus objetivos. La razón última de la necesaria coordinación fiscal no es la reparación ni el afán justiciero, sino limitar la externalidades, evitar hacer recaer costes imprevistos sobre el contribuyente europeo no nacional. A estos efectos, solo son relevantes el tamaño del déficit público –primario y global–, el tamaño y evolución de la deuda y el crecimiento del gasto nominal. Magnitudes estas que pueden alcanzarse con combinaciones de ingresos y gastos públicos muy diferentes. Cada país debe permanecer libre y autónomo para elegir su estructura fiscal y sus preferencias de gasto. No hay modelos superiores, sino que estos responden a las preferencias sociales y a las circunstancias y realidades económicas y productivas de cada país. Pero tampoco caben ingenuidades sobre las consecuencias de medio plazo de la combinación elegida de ingresos y gastos públicos en una Europa y en un mundo de creciente movilidad de capitales y personas.[11]

Si a la falta de movilidad estructural del factor trabajo en la Unión Monetaria, le añadimos la insuficiente movilidad del capital agravada con la fragmentación financiera y la escasez del presupuesto comunitario de

[11] *Breugel Working Paper* 15/03.

estabilización, la convergencia de los ciclos económicos entre los distintos países no es automática, sino que requiere de medidas efectivas de política económica; en concreto de una política de reformas estructurales de la eurozona que incentive la competitividad nacional. A esta necesidad pretende responder el nuevo procedimiento de desequilibrios macroeconómicos que persigue limitar los déficit de cuenta corriente que se interpretan demasiado frecuentemente como un indicador de solvencia de los respectivos Tesoros y que conducen a crisis de confianza en la permanencia de esos países en la Unión.

Este procedimiento supone un elemento complementario a la disciplina del mercado, un complejo proceso institucional desconocido en Estados federales consolidados. Lo que significa el reconocimiento de que la eurozona es un extraño invento institucional que requiere reglas novedosas. Pero también es una consecuencia de la falta de voluntad europea para crear una auténtica unión de transferencias. Sustituir transferencias automáticas por reglas ex ante que las eviten o minimicen es también el objetivo no declarado del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos. No estoy convencido de que la mejor manera de crear un área monetaria óptima sea haciéndola menos competitiva internacionalmente para evitar la aparición de desequilibrios internos. Y no lo estoy porque el coste de tener más Europa no puede ser una Europa cada vez menos relevante en el escenario internacional.

No hay Unión Política que funcione sin un elemento básico de solidaridad, sin un cierto nivel de transferencias. Solo así sería posible conseguir el apoyo social y político a la cesión de soberanía necesaria para hacer viable la Unión. Pero la solidaridad no puede evitar la necesidad de resolver el problema de partida; cómo disminuir el exceso de deuda de algunos países. La asunción de pérdidas para los acreedores es a la larga tan inevitable como el ajuste fiscal para los países deudores. La solidaridad europea desemboca necesariamente en una unión de transferencias, aunque el nombre tenga muchos enemigos. Pero es cierto que esa misma unión exige un nivel de complicidad humana, de legitimidad política y democrática de la que la UM hoy carece. Por eso en última instancia no hay duda que la consolidación de la unión monetaria es un problema político; las cuestiones técnicas son complejas, no hay una solución única y verdadera a la situación actual. Pero existe un mínimo común denominador entre los economistas europeos que permitiría llegar a una solución de consenso aceptable si existiese una voluntad política clara.

En ese mismo sentido, la sostenibilidad del proyecto monetario europeo es un problema de crecimiento. Solo si Europa, si los países de la Europa periférica hoy y los centrales mañana, son capaces de crecer, superarán sus problemas de credibilidad, capacidad y voluntad de pago y el euro gozará de la estabilidad definitiva. Crecer requiere reformas que aumenten el producto potencial y no más gasto público. La dicotomía ajuste o

expansión es falsa; la realidad inevitable en Europa es ajuste más reformas. En todos los países periféricos, y con más intensidad en aquellos que tienen un problema de competitividad como España, el ajuste necesario para devolver la credibilidad a las cuentas externas conlleva al menos una parte tan importante de reformas productivas como de ajuste fiscal. Esta es la última y definitiva lección de la crisis, si una economía deja de crecer se agravan todos los problemas y las dudas sobre su capacidad de pago serán inevitables. Más aún en una Unión Monetaria donde no existen las salidas falsamente expansivas a corto plazo como la devaluación.[12]

En definitiva, el euro ha logrado sobrevivir al colapso. Pero dicho salvamento ha dejado tras de sí un paisaje sumamente delicado. En lo institucional, hemos asistido a un realineamiento fundamental del poder en torno al Consejo Europeo y al eurogrupo, pero también a la emergencia del BCE como actor central en el proceso, en detrimento de la Comisión y el Parlamento Europeo, lo que no hace sino agrandar el déficit democrático de la UEM. A su vez, desde el punto de vista político, los tradicionales equilibrios han dado paso a una UE articulada en torno a una Alemania hegemónica pero reticente y una periferia postrada política y económicamente. Por si fuera poco, han surgido con fuerza el euroescepticismo entre la ciudadanía y profundas divisiones de percepción entre los ciudadanos de unos y otros países. Hoy el mayor desafío no reside en encontrar las soluciones técnicas adecuadas, sino en lograr el apoyo público necesario para implementar esas reformas. La cuestión central es definir y consensuar cuáles son exactamente las políticas que hay que poner en común a nivel federal europeo. Ese es el verdadero debate, y el que tendrá ocupada a Europa en los años venideros.[13]

Cesión de soberanía e intereses españoles en la unión monetaria

Europa se está reconfigurando en torno al gran proyecto colectivo que supone la unión monetaria. Un proyecto político que ha cambiado irreversiblemente el mapa europeo desde su creación, alterado el reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros, y definido unos nuevos equilibrios políticos en los que se cruzan intereses nacionales, ideológicos y emocionales. Porque la moneda única es mucho más que un instrumento de cambio y un medio de pago, es la expresión de una voluntad colectiva europea de crear un *ethos* político nuevo.

---

[12] Sobre los cambios necesarios para salir de la crisis en el enfoque y contenido de las políticas económicas globales ver CARUANA 2014.

[13] Ver el «Informe Cuatrimestral de la Comisión Europea 2014» que además de plantear la reciente evolución macro de la UE, discute los desafíos y amenazas del futuro más inmediato.

Una reconfiguración no exenta de debates y polémicas. Quizás los que más han llamado la atención de las opiniones públicas son los que simplificadamente han venido a llamarse brexit y grexit. Pero en el seno de la propia unión monetaria hay un debate de fondo, no resuelto, que sigue complicando mucho su futuro. Un debate que pone de manifiesto las profundas diferencias que existen aún sobre lo que se entiende por completar la unión monetaria. Parecía que con la publicación del Documento de los Cuatro Presidentes, los distintos protagonistas habían alcanzado un acuerdo definitivo y restaba solo concretar el camino, la duración del periodo transitorio y el reparto de los costes de la misma. Decisiones no menores pero que parecían ciertamente posibles y bien encauzadas, una vez que existía unanimidad sobre la necesidad y conveniencia de construir una unión monetaria sostenible sin posibilidad de exclusión de ninguno de sus miembros. Pero la puesta en marcha de la unión bancaria ha cuestionado ese aparente consenso y han hecho saltar nuevamente todas las alarmas sobre la sostenibilidad de una unión monetaria con transferencias y mutualización limitadas. En síntesis, se mantienen en la opinión pública y entre los *policy makers* dos concepciones enfrentadas de la unión monetaria.

Para unos, una unión monetaria y bancaria solo es sostenible si va acompañada de una mayor unión fiscal, económica y social. Una unión fiscal, porque hacen falta: (i) un presupuesto europeo con capacidad de estabilización suficiente para evitar las tensiones internas derivadas de un desempleo insostenible y unas migraciones internas que aunque aún limitadas despiertan ya fuertes recelos en sociedades de por sí amenazadas por los crecientes costes del estado de bienestar; (ii) un activo europeo libre de riesgo como ancla de la política monetaria común, un activo que requiere un emisor único y por lo tanto con capacidad propia para hacer frente a las obligaciones derivadas del mismo; (iii) un fondo europeo de resolución suficiente y con capacidad de endeudamiento propio porque la intervención, liquidación o rescate bancario tienen siempre consecuencias fiscales. Una unión económica, porque los desequilibrios internos en el área euro provocados por la política monetaria única y su impacto en el tipo de cambio efectivo real de los Estados miembros serán explosivos si no se reconducen con mayor coordinación e integración de las políticas económicas nacionales, incluyendo mecanismos de decisión federales y cesiones adicionales de soberanía en política económica y estructural que garanticen la competitividad de las diferentes economías. Y una unión social, porque en ausencia de perfecta movilidad del factor trabajo, plena portabilidad de las pensiones y estándares laborales armonizados, el desempleo puede enquistarse localmente en niveles explosivos y las tensiones centrífugas pueden llegar a ser insoportables.

Esta es la posición de los federalistas europeos, entre los que sin duda hay que incluir al presidente del BCE. Federalistas que existen en todas las corrientes del espectro político y en todos los países, probablemente hasta

ahora más por razones emocionales y políticas que económicas, aunque estas han ido ganando peso con la persistencia de la crisis europea. Por razones más técnicas, esta es también la tesis mayoritaria de economistas académicos, de la Comisión Europea y del Fondo Monetario Internacional. Pero no es todavía la tesis dominante en el Consejo Europeo ni en las capitales de los distintos Estados miembros, al menos de los más influyentes.

Para otros muchos protagonistas del debate y la política europea, una Europa Federal no es posible ni deseable, no está en el conjunto de posibilidades políticas del momento, y desde luego tampoco en el Tratado de Maastricht. Alegan poderosas razones políticas, como el creciente desapego de los ciudadanos con el proyecto europeo y el auge de los partidos nacionalistas o populistas antieuropeos, a los que España parecía inmune pero que han surgido con sorprendente intensidad en los últimos tiempos. Alegan también poderosas razones jurídicas, las últimas decisiones del BCE y algunas decisiones del eurogrupo van mucho más allá de lo que se acordó en Maastricht y son una forma creativa de sortear sus limitaciones, pero suponen también una erosión de la seguridad jurídica y un peligroso deslizamiento hacia la tecnocracia, hacia el gobierno de las élites. Y alegan también razones económicas, una unión monetaria es perfectamente sostenible si dispone de reglas claras y un sistema eficaz de hacerlas cumplir. No exigiría por tanto la mutualización de la deuda pública o bancaria sino mecanismos coercitivos para evitar la acumulación de desequilibrios insostenibles. Se trataría, por tanto, más de completar ese sistema de reglas, incentivos y sanciones que de construir los Estados Unidos de Europa. Esta última es sin duda la posición dominante en las cancillerías europeas y en el Consejo.

No hay pues ni habrá pronto, salvo que se alcance un milagroso e imprevisible acuerdo sobre un nuevo tratado, una unión de transferencias pura, ni mutualización completa de la deuda bancaria o soberana.[14] La cuestión central, como no se cansa de repetir Jens Wiedmann, presidente del Bundesbank, sigue siendo cómo hacer sostenible y operativa, funcional en una palabra, una unión bancaria en una unión de Estados soberanos en la que la mutualización de las consecuencias de los errores de las políticas económicas nacionales, con el Mecanismo Europeo de Estabilidad y el Fondo de Resolución, ya ha ido demasiado lejos; cómo compaginar las imprescindibles reglas comunes con la responsabilidad individual de cada país miembro, cómo proveer de una red de seguridad a los distintos socios sin que esta red anule la voluntad de reforma, cómo crear un sistema efectivo de ayudas y sanciones, de zanahorias y palos, que incentive

[14] El escepticismo anglosajón sobre la posibilidad de que una Unión Monetaria con esas limitaciones institucionales, con esa integración limitada pueda funcionar satisfactoriamente y no condene a la eurozona a un estancamiento secular es bien conocido. Queda perfectamente reflejado en el artículo de MUNCHAU en el *Financial Times* del 29 de diciembre de 2014.

a los Estados miembros a no repetir, a no instalarse en políticas económicas equivocadas.

En esta unión monetaria limitada, las crisis bancarias y soberanas, las reestructuraciones y quitas de deuda bancaria y soberana serán necesariamente más frecuentes. Pero la restructuración es, ha sido hasta ahora, siempre dramática. Políticamente son pocos los gobiernos que la inducen voluntariamente, y menos aún los que sobreviven en el ejercicio del cargo. Económicamente, es muy difícil evitar que la restructuración de la deuda soberana no conduzca irremediablemente a una crisis bancaria y a episodios de contagio y estigma no siempre racionales. Es precisamente por eso bastante urgente para la UM encontrar, diseñar, aprobar y aplicar mecanismos no dramáticos de restructuración de deuda soberana. Pero en definitiva, una unión basada en reglas comunes pero con responsabilidad nacional de cumplimiento y posibilidades ampliadas de restructuración supuestamente ordenada, resultaría muy difícil de compatibilizar con los niveles actuales de tipos de interés y de diferenciales entre sus distintos miembros y tipos de activos. Diferenciales que habría necesariamente de ajustarse a mayores niveles de riesgo de impago de confirmarse en la mente de los inversores esta visión de una unión de reglas y sanciones.[15]

Sin perjuicio de trabajar para avanzar hacia una Unión plena, es en esta unión monetaria limitada en la que la defensa de los interés nacionales ha de articularse en el futuro inmediato. Ese es el reto estratégico de España, común al de todos los países de la UM, cómo hacer avanzar los intereses nacionales en una Unión de reglas. Es obvio que contribuir a la definición de esas reglas, de modo que sean a la vez sostenibles, conducentes a la consolidación y el crecimiento de la unión monetaria, y sensibles a los intereses españoles, es una obligación. Como lo es asegurarse que los mecanismos de decisión son justos y equilibrados, en un aceptable y conveniente equilibrio entre la representación de países y de personas. Un cuestión que nuestro país resolvió razonablemente bien con la dura posición del presidente Aznar en el Tratado de Lisboa, como antes había hecho el presidente González en el debate presupuestario, pese a que entonces no fue bien entendido por gran parte de la opinión pública española que practica en exceso un derrotismo histórico y un seguidismo francés en tema europeos, incompatible con el nivel de madurez política y desarrollo económico alcanzado por España. Pero la defensa de los intereses españoles exige también asegurar una representación suficiente de ciudadanos nacionales en esos mecanismos y órganos de decisión.

[15] Para evitar ese carácter dramático, desde el estallido de la crisis financiera han proliferado los intentos de organizar un sistema internacional ordenado de restructuración de deuda soberana. La posición oficial se resume en *IMF Policy Paper* 2013; la privada en *Institute of International Finance* (IIF) 2012.

Aspecto este último en el que nuestro país ha fracasado sistemáticamente por varias razones: (i) desconocimiento de la importancia de las burocracias internacionales y europeas y confianza excesiva en la capacidad política en las negociaciones finales, olvidando que «los papeles llegan cocinados por los técnicos» y que «el que pone la propuesta encima de la mesa negocia en casa» y más en una institución tan compleja como la Unión; (ii) ausencia de una concepción de política de Estado de esos nombramientos y su reemplazo por la lucha partidista, cruelmente cainita, apoyada en unos medios de comunicación *provincianos* que siguen considerando los destinos internacionales como posiciones de privilegio personal que hay que fustigar; una visión maniquea que impide pensar a medio plazo y construir currículos personales a la medida de los puestos y las instituciones en los que se quiere tener protagonismo o se consideran cruciales para los intereses españoles, y (iii) una visión patrimonialista y corporativa de la gestión de recursos humanos en la administración pública que considera con excesiva frecuencia las posiciones internacionales como propiedad exclusiva de determinados cuerpos de la función pública, expulsando candidatos mejor colocados; una visión que se intenta justificar en la presunta superioridad moral e independencia de los funcionarios públicos.

El avance en la construcción europea como respuesta a la crisis ha sido espectacular, pero en la vorágine de la reforma continua, la Unión ha ido haciendo estallar sus costuras, enfrentando a sus instituciones y perdiendo al ciudadano europeo que asiste perplejo a una creciente cesión de soberanía silenciosa. Porque la Unión Monetaria Europea es un proceso histórico sin precedentes, en el que una serie de países democráticos acuerdan renunciar a parcelas básicas de su soberanía nacional y transferirlas a un espacio político en construcción. Y todo ello en el contexto de una globalización económica, en la que Europa pierde inexorablemente parte de su excepcionalidad, de su situación privilegiada en la que el que el 80% de la producción, el consumo y el empleo de calidad del mundo se concentraban en el Atlántico Norte. Globalización y construcción europea son parte de un mismo fenómeno. En cierto sentido, la segunda es una respuesta a la primera; una forma políticamente sofisticada de cooperación abierta e inclusiva que es una alternativa superior al proteccionismo; superior en sus resultados económicos y sociales y una contribución europea a la convivencia global. Pero una respuesta compleja, en cierto sentido antinatural, que requiere grandes dosis de liderazgo y pedagogía política de las que el continente no parece andar sobrado. No es el momento de la nostalgia de tiempos pasados, siempre exagerados en nuestra memoria selectiva, de lamentos por la ausencia de grandes líderes europeos, sino de convencer con pasión a los escépticos que Europa es una historia de cooperación competitiva de éxito sin parangón posible, de plantear con seriedad y de explicar con rigor los retos del futuro y las posibles soluciones.

Europa es y ha sido siempre la solución, como decía Ortega. La sociedad española siempre se ha beneficiado de su apertura al mundo. Lo ha hecho su economía y la justicia social. España ha sido un país más justo, una sociedad más abierta, una economía más dinámica, una nación más inclusiva cuando se ha abierto a la influencia exterior. Lo fue sin duda, en su tiempo y en su contexto histórico, en los siglos de la aventura hispanoamericana y cayó en el olvido y la regresión cuando se encerró en sí misma. Lo volvió a ser cuando en la Transición apostó unánime y decididamente por integrarse en la Unión Europea y lo fue otra vez cuando en 1996 aspiró y consiguió ser socia fundadora de la Unión Monetaria. Una lección que no cabe olvidar. Como tampoco que en todos esos momentos definitorios de nuestra historia como nación, no se limitó a aceptar pasiva y resignadamente lo que venía de fuera, sino que contribuyó decisivamente a su creación, a la definición y características de su imagen y sus instituciones. Quizás sea esa ambición fundadora, ese proyecto colectivo e ilusionante de refundar Europa, lo que España necesita ahora que parece sumida en la resignación y la decadencia económica.

Europa ha podido desarrollar su modelo social, su Estado de bienestar gracias a su hegemonía económica, a su liderazgo tecnológico y a sus ventajas competitivas. Pero la disminución del excedente y la contracción demográfica están tensionando al límite las costuras del sistema. Cuando el salario de la clase media no puede seguir aumentando porque no lo hace su productividad, se amplía la capacidad de endeudamiento de las familias para mantener su nivel de consumo; cuando los impuestos no generan suficientes recursos para pagar el generoso modelo de prestaciones sociales y no se pueden aumentar más sin poner en peligro el propio crecimiento económico, se amplía exponencialmente el nivel de endeudamiento del Estado. Hasta que el nivel de endeudamiento privado y público se hace explosivo, los acreedores se ponen nerviosos y cortan abruptamente las líneas de crédito.[16] Vienen entonces los ajustes, la crisis y el descontento social ante unos recortes que se consideran injustos, aunque sean inevitables. Y se pone a prueba la cultura de pago de los distintos países, porque conviene recordar que las posibilidades de crédito de personas y países dependen tanto de la capacidad como de la voluntad de repago.

No cabe sorprenderse, si acaso agradecer que el mundo nos haya regalado tanto tiempo a muchos países europeos para darnos cuenta de nuestros excesos. Ventaja una vez más de la geografía política y de nuestra pertenencia al primer mundo. La respuesta europea, la respuesta española, no puede ser la pataleta infantil de romper la baraja, renegar de la deuda, parar el mundo y detener la globalización. Una respuesta implí-

[16] Ver al interesante libro del que fuera director de Estudios del IMF durante la crisis y ahora gobernador del Banco Central de la India RAJAN R. 2012.

cita en muchos de los llamados movimientos populares que no pueden esconder su regusto malthusiano, su pesimismo histórico, su conservadurismo etimológico, y que se resume en unas declaraciones leídas con ocasión de la toma de posesión de los nuevos ayuntamientos españoles: «No podemos crecer indefinidamente; hay que detener esta locura». La respuesta progresista, la única que puede garantizar la prosperidad y la justicia social, es exactamente la contraria: hacer las reformas que sean necesarias para recuperar el dinamismo y la competitividad mediante un renovado esfuerzo de educación, innovación y productividad para reconstruir el liderazgo tecnológico y de capital humano que nos permitan asegurar la mejora continua de la calidad de vida de las clases medias, y contribuir a la consolidación de un mundo más justo y solidario donde prevalezca y la economía social de mercado y los valores europeos de tolerancia, respeto y libertad personal.

Porque es verdad que la Unión Europea cuestiona la pervivencia de los Estados nacionales tal y como los conocemos desde el Renacimiento. Pero también que son muchas las razones históricas y políticas para que Europa sea más la Europa de los Estados que los Estados Unidos de Europa. Los movimientos independistas son, por buenas razones, una reacción típicamente europea a la globalización. Hay en ellos una primera reacción infantil, egoísta, ante el incierto futuro; nos iría mejor solos, con nuestros propios recursos, sin repartir con aquellos que no pertenecen a la tribu y malgastan o se apropian de nuestros recursos; una reacción particularmente visible en las regiones relativamente ricas. Pero eso es solo la epidermis del fenómeno, una epidermis ciertamente irritante, pero marginal. Hay también una realidad, un deseo, un proyecto político de fondo.

La Unión Europea hace cada vez menos necesarios a los Estados tal y como hoy los conocemos. No es casual sino consustancial que tanto los independentistas escoceses como los catalanes se reclamen los más europeístas. Porque su única viabilidad como proyecto independiente depende crucialmente de que la Unión Europea les provea de los bienes públicos que hasta ahora ofrecía el Estado: seguridad jurídica, defensa, unidad de mercado, estabilidad de la moneda, espacio fiscal para la solidaridad interna e intergeneracional, estabilización económica, certidumbre regulatoria. En la confianza de su inmediato reconocimiento europeo reside la única probabilidad de que el proceso pueda darse de forma tranquila y hasta exitosa, para los independentistas. Pero estos mismos movimientos olvidan deliberadamente la propia historia de la que se dicen surgir natural e inevitablemente. Un ejercicio de desmemoria colectiva que se ha extendido rápidamente por una alegre y confiada ciudadanía que se precipita a la fiesta del nacionalismo contra toda racionalidad y olvidando su trágica historia. Pues si de algo debería estar inoculada Europa, es precisamente de las reivindicaciones nacionalistas que la aso-

laron durante el siglo XX. Y de las que precisamente nació la Comunidad Europea en los años de la inmediata posguerra, como un antídoto, pensado y puesto en marcha por unos políticos visionarios, precisamente para no volver a caer en la locura del nacionalismo.

En momentos de incertidumbre, el ser humano tiende a refugiarse en ideas simples y absolutas como nación o pueblo. Conceptos jurídica y políticamente indeterminados que nos retrotraen al derecho natural y nos alejan del positivismo constitucionalista. Nos separan de la ley y nos acercan a la discrecionalidad, la arbitrariedad y el oportunismo. Al deslizarse el debate político al terreno emocional, se hace más difícil el acuerdo racional, la confluencia de intereses, porque los sentimientos y los principios no son negociables. Por eso precisamente, porque Europa no puede olvidar nunca su propia historia, la naciente Unión Europa será siempre una unión de Estados soberanos que acuerdan democráticamente poner en común parcelas crecientes de su soberanía a medida que la evidencia los va haciendo necesario. En algunas ocasiones con una exasperante lentitud, porque el principio de subsidiaridad es irrenunciable y los federalistas tienen que ir cargándose de razón en cada ocasión, demostrar racionalmente la superioridad de la solución europea en cada política concreta. Ese es el método comunitario. Ha funcionado básicamente bien hasta ahora y no parece políticamente posible ni deseable sustituirlo por un proceso constituyente que alumbre unos míticos Estados Unidos de Europa como unión de pueblos libres y soberanos, a imagen y semejanza de un proceso de descolonización de viejos imperios que solo existe en la mente de algunos políticos anclados en sus propios mitos imaginarios. Si este diagnóstico es correcto, el problema del nacionalismo en Europa tiene mucho más que ver con el encaje de Europa en el mundo, con los anhelos y vacilaciones de la construcción europea y con su incapacidad para articular una respuesta coherente a la globalización, que con un sistema de financiación autonómica o una nueva Constitución española.

En esta unión de Estados soberanos en integración creciente que es la Unión Europea desde su creación y que ha experimentado un salto cualitativo no anticipado ni siempre bien gestionado con la unión monetaria, la defensa de los intereses españoles seguirá siendo la preocupación fundamental de la política española. Una defensa que ha de priorizar el propio éxito de la Unión y utilizar inteligentemente las palancas de competitividad a disposición de las autoridades nacionales. Definir bien el reparto de competencias entre las autoridades europeas y nacionales es una primera prioridad. Y no es tarea sencilla en un país complejo; con una diversidad política y administrativa que tiende a los movimientos centrífugos y dificulta la adopción de políticas nacionales compartidas; con una economía diversa y sofisticada con intereses en casi todas las políticas sectoriales de interés comunitario; con una geografía que es en cierta medida periférica y que le plantea retos idiosincráticos en seguridad, in-

migración o relaciones de vecindad; y con una historia y una cultura común que le obligan a privilegiar sus lazos históricos con América Latina.

No es este el sitio ni el momento de definir una política de Estado en el seno de la Unión. Nuestro objetivo es más limitado: definir algunas líneas estratégicas de esa política en el contexto de la unión monetaria. Y la prioridad básica es a mi juicio evidente: España debe asegurar una política de crecimiento y competitividad que le ayude a cerrar la brecha en nivel de vida con nuestros socios europeos, a continuar la convergencia real. Una Europa abierta al mundo es una condición necesaria para el crecimiento, por eso la liberalización comercial ha de ser siempre para España una prioridad de Estado, más allá de las presiones que puedan ejercer comunidades autónomas, sectores o grupos sociales determinados en cada acuerdo concreto. Acabar con la fragmentación financiera es también estratégico para España: es difícil sino imposible competir a medio plazo en una unión monetaria si las empresas son juzgadas por su residencia y no por la calidad de sus balances o la fortaleza de su cuenta de resultados: asegurar que la integración financiera hace desaparecer las barreras nacionales al ahorro y la inversión es una condición necesaria. Un mercado de trabajo libre, flexible y competitivo, con plena movilidad intraeuropea, es otra prioridad de Estado. No solo por nuestra elevada tasa de paro actual sino porque un mercado laboral eficiente es un factor de crecimiento pues permite el mejor ajuste de personas y capacidades a aquellos empleos y sectores donde son más productivos.

Además de ejercer su influencia para que las políticas europeas sean las correctas, es un reto estratégico para España como país entender lo que significa la Unión para la política económica nacional; conocer las restricciones y aprovechar las oportunidades. La prioridad es sencillamente aprovechar las palancas de competitividad nacional que aún permanecerán en manos nacionales. Es casi ya una obviedad insistir en el papel esencial de las reformas estructurales como instrumento fundamental de crecimiento y competitividad nacional en una unión monetaria en la que se ha renunciado a la política monetaria y financiera y con una política fiscal crecientemente integrada y armonizada, sin que quepa olvidarse de asegurar un sistema tributario eficiente que asegure la suficiencia, la equidad y la eficiencia, medida en términos de su contribución al crecimiento económico.

La gobernanza del euro: gobernanza económica y política

La crisis del euro ha puesto de manifiesto las dificultades de la toma de decisiones en la eurozona.[17] Son muchos los autores que señalan que esta debilidad institucional ha alargado innecesariamente la crisis y al

[17] Peterson Institute 2014.

hacerlo ha aumentado su coste económico para el contribuyente europeo y el coste social para la población. La cuestión de fondo, el déficit democrático de la Unión, va mucho más allá de los objetivos de este artículo y no afecta especial ni particularmente a la Unión Monetaria. Pero dos consideraciones son relevantes: (i) las decisiones tomadas durante la crisis han resultado en una cierta renacionalización de la política europea, y (ii) la creciente cesión de soberanía a las instituciones europea en materia monetaria, financiera y sobre todo fiscal ha llegado al límite de su legitimidad en el marco actual.

La renacionalización es un hecho en la medida que el Consejo, una institución multinacional de gobiernos soberanos, ha reclamado su papel central en el esquema de decisiones en detrimento del papel de la Comisión, la institución supranacional europea por definición, y el Parlamento europeo, que parece contento con su papel marginal y un tanto esotérico. La Comisión se ha limitado a tomar nota de los acuerdos del Consejo y a aplicarlos, y ha ido perdiendo en gran medida su función central de liderazgo y propuesta. No ha sido un resultado accidental sino deliberado, que se manifiesta en una decisión sistemática, el presidente de la Comisión es siempre por definición un político respetable de un país menor. Cada vez que ha habido encima de la mesa un candidato fuerte de un país de peso, el Consejo lo ha expulsado de la carrera. Paralelamente, el Consejo se ha dotado de un presidente permanente, le ha puesto cara y ojos a la figura, señalando así que se ha acabado el periodo de interinidad en el que dicha función era meramente honorífica y representativa.

Este proceso tiene su lógica política y democrática; los gobiernos de los Estados miembros quieren controlar las transferencias de soberanía a Bruselas y asegurar el respeto al principio de subsidiaridad. Es además, y por muy distintas razones, uno de los pocos casos en los que coinciden los intereses de Alemania, Francia y el Reino Unido. Pero no es un asunto trivial y más allá de lo que pueda significar de abandono del método comunitario, conviene tener una política propia, pensar en los intereses de España, ¿cómo estarían mejor representados?, en una institución supranacional que ha de atender al conjunto de la Unión y prestar atención particular a los efectos asimétricos de sus decisiones o en un Consejo dominado por las dos grandes potencias. La política tradicional española ha sido hasta ahora apostar por reforzar las competencias de la Comisión y confiar en ejercer en ella influencia mediante el envío de potentes comisarios. Pero no es obvio que ese sea el único camino a la luz de los cambios traídos por la Unión Monetaria y la gran ampliación al este. Una comisión de 28 miembros no parece un órgano ejecutivo muy eficaz. Un esquema en el que las vicepresidencias se reservan a los países pequeños, no parece el sistema ideal para un país de tamaño medio como España que parece condenado a hacer de sándwich.

El papel del Parlamento europeo es aún más debatible. Formalmente, con el Tratado de Lisboa, ha ganado poder de codecisión y ha hecho gala del mismo en algunas cuestiones importantes como el Mecanismo de Resolución Bancaria o el Tratado Comercial con Estados Unidos. En la práctica se ha convertido en «una cámara del pataleo», si se me permite la expresión. Consejo y Comisión saben que hay que contar con ellos, recibir alguna descortesía y reprobación, pero a la hora de la verdad saben también que se plegará a los intereses de los gobiernos respectivos. Es cierto que para los puristas de la democracia, el Parlamento es la auténtica voz europea, pero también que la legitimidad de las instituciones se alcanza por el uso que hace de sus funciones y atribuciones, la legitimidad funcional de la que hablaba Weber. Y no puede decirse que su comportamiento sea ejemplar, empezando por la obsesión de las minorías nacionales por llevar, al mismo, cuestiones que han perdido en su propio país, aprovechando que no siempre las mayorías son las mismas.

Muchas veces se ha dicho, a la hora de explicar las instituciones europeas más allá de las fronteras continentales, que el Consejo sería el Senado americano, la representación política de los territorios de la Unión, de los Estados miembros; el Parlamento sería la Cámara de Representantes, donde está representado el pueblo europeo más aún desde que hay elecciones directas, independientes y simultáneas para la elección de los parlamentarios, y la Comisión sería el poder ejecutivo, el gobierno de Europa. Es una bonita metáfora y tal vez sea así algún día. Pero hoy las cosas son mucho más complejas, confusas y algo paralizantes. Y así va a ser durante bastante tiempo, no cabe olvidar el fracasado intento de Constitución europea. Europa tiene que aprender a funcionar con eficacia en toda su complejidad, y España a hacer valer sus intereses, en un esquema no escrito donde las decisiones se toman por un procedimiento informal de doble mayorías, países y población, en organismos que son un híbrido de tecnócratas y políticos y donde muchas veces se gana por aburrimiento y siempre por consistencia. Tomar la iniciativa, poner la propuesta encima de la mesa adecuada, construir el relato como se dice ahora, es siempre una ventaja. Tener política de Estado, también y sobre todo una política de personal de Estado es fundamental.

Centrándonos en la unión monetaria, las cuestiones de gobernanza europea suelen referirse a tres aspectos distintos pero que a menudo se mezclan en el debate político y académico: el gobierno del euro propiamente dicho, es decir ¿quién manda y cómo se toman decisiones en la eurozona?; las relaciones entre la eurozona y la Unión Europea, entre los 19 países miembros del euro y el resto de socios europeos; y las funciones, competencias y *accountability* del BCE ahora que se ha convertido en algo más que un banco central. Intentaremos arrojar algo de luz sobre los tres aspectos al objeto de definir las opciones estratégicas sobre la que construir una política de Estado propia, no sin resaltar una vez más

la importancia de que esa política sea consecuente y sistemática, pues la eurozona es un juego recurrente y cualquier estrategia negociadora ha de tenerlo en cuenta. Lo que hoy se pierde en la mesa de negociación se puede ganar mañana, si se juegan bien las cartas de la aparente derrota.

El gobierno del euro es una incógnita. Para empezar, las instituciones relevantes se refieren al conjunto de la Unión Europea, como el propio Tratado de Maastricht y se basan, como ya se ha dicho en un supuesto desmentido por los hechos, que el euro sería a medio plazo la divisa común y única de toda la Unión Europea. Este es el problema fundamental y de muy difícil decisión, pues institucionalizar la eurozona sin dividir más la Unión y sin un nuevo tratado es todo un reto. Hasta ahora se ha intentado funcionar sobre la base de las cooperaciones reforzadas y sobre el derecho que asiste a los países que así lo deseen a avanzar en su integración económica. Pero existe otro problema al menos tan importante, que es la persistencia ya comentada de dos concepciones diferentes sobre el estado final de la unión monetaria. Si ni siquiera los miembros de la Eurozona se ponen de acuerdo entre ellos será difícil convencer a los demás socios de la Unión de la necesidad de institucionalizar el euro.

La cuestión del gobierno del euro fue ampliamente debatida, y rechazada, en su creación, pero los tiempos y las circunstancias han cambiado, con la crisis económica y con el cambio que ha provocado en la naturaleza de la eurozona. La confianza en la disciplina del mercado se ha debilitado, la necesidad de algo parecido a un ministerio de Finanzas del euro se ha hecho evidente y está implícitamente recogida en el documento de los Cuatro Presidentes y explícitamente en el de los Cinco Presidentes. Ha habido incluso declaraciones a favor del mismo de altos responsables políticos de Francia y Alemania. La propia institucionalización del eurogrupo en el TEGC es un paso en esa dirección, aunque a la hora de la verdad, cuando se trata de dotar de carácter permanente su presidente y de *staff* propio a la institución, las cosas se complican y los intereses personales, las distintas estrategias nacionales y las dudas metódicas de los principales actores retrasan una vez más lo inevitable.

Porque será inevitable que el eurogrupo se constituya como un agente político propio que sirva de interlocutor y contrapeso al BCE.[18] Muchas veces he argumentado que la principal diferencia del Banco Central Europeo, lo que le hace único y complica extraordinariamente su tarea, es la ausencia de una contrapartida fiscal con la que discutir, negociar, y coordinar o contrarrestar que de todo habrá, los dos ejes de la política macroeconómica tradicional. La eurozona necesita un Tesoro propio, un activo seguro libre de riesgo con el que instrumentar la política moneta-

[18] De hecho ya no se discute el hecho de la institucionalización de la Presidencia sino solo el momento. Un debate en el que se mezclan intereses políticos, nacionales y personales.

ria, y un fondo de estabilización europeo. Que este activo se financie con un impuesto europeo, con una cuota explícita de un impuesto ya existente o mediante transferencias garantizadas de la recaudación nacional, es un asunto técnico que no viene al caso, pero sobre el que España deberá tener posición como país. Cuanto antes sea así, más probable será que pueda influir y condicionar el resultado final.

Es una necesidad urgente, no solo por las poderosas razones económicas apuntadas en el epígrafe anterior, sino también por razones políticas igualmente importantes. La creciente transferencia de soberanía a las instituciones europeas ha despertado un comprensible malestar entre los ciudadanos europeos que asisten cada vez más perplejos e irritados ante esa transferencia silenciosa sin contrapartidas y amenazan con tener su propio *Boston Tea Party*, la revuelta fiscal que señaló el comienzo de la independencia norteamericana, porque es bien sabido que en democracia «no puede haber impuestos sin representación».

La ausencia de un poder fiscal en la eurozona tiene además efectos colaterales igualmente peligrosos sobre las instituciones existentes, notablemente sobre el BCE. La autoridad monetaria se está viendo obligada, para cumplir sus obligaciones fiduciarias y salvar el euro, a tomar decisiones cuasi fiscales que no le corresponden. Quizás los mejores ejemplos de esto sean las famosas cartas del presidente Trichet a los presidentes del gobierno español e italiano en 2010, que aunque oportunas en mi opinión debían haber sido enviados por la autoridad fiscal europea, o las más recientes ampliaciones de cobertura del ELA griego, la ayuda de liquidez de emergencia que está impidiendo la implosión del sistema bancario griego y la imposición de controles de capital en ese país, pero también cargando al contribuyente europeo de un riesgo de crédito no explícito y que no le correspondería decidir al BCE. Al actuar así, obligado por la ausencia de un Tesoro europeo, el BCE socava su autoridad moral, su prestigio, su aceptación social y a la larga su eficacia. Y da pie a peticiones extemporáneas de control democrático del Banco Central que van mucho más allá de la lógica petición de *accountability* a posteriori, para convertirse en una seria amenaza de veto previo a las decisiones de la autoridad monetaria, lo que significaría un retroceso lamentable en la independencia del banco emisor y una amenaza a la razonable discrecionalidad, la *ambigüedad constructiva* con la que debe operar todo banco central.

Aunque suponga una cierta desviación del argumento central de este apartado, las reflexiones anteriores sobre la gobernanza e independencia del BCE suscitan un comentario imprescindible, pues en mi opinión subrayan lo que nunca debería haberse producido. La ampliación de la unión monetaria a 19 miembros ha provocado desde comienzos de este año la decisión de limitar el voto en el Consejo de Gobierno del BCE. Se ha roto así, más por incapacidad de consensuar otra solución que por diseño voluntario, un principio básico de representación de todos los agentes

participantes en el sistema europeo de bancos centrales que se había mantenido desde su fundación. Al coincidir en el caso español con la pérdida de la silla en la Comisión Ejecutiva del BCE, que se había mantenido desde su creación, ha producido la lamentable situación de que nuestro país se ha quedado sin voto en el Banco Central. Cierto que en pura teoría los representantes ejecutivos no lo son de sus países de origen, sino del conjunto de la eurozona y elegidos presuntamente por sus competencias profesionales al margen de su nacionalidad. Pero también lo es que la reserva de plaza para los países grandes echa por tierra esa presunción. El actual reparto de gobierno en el BCE es inadecuado y contrario a los intereses españoles. Desde un punto de vista europeísta es también una mala solución, porque carece de transparencia y previsibilidad, dos características absolutamente fundamentales en cualquier autoridad monetaria y en cualquier institución supranacional. Había, hay, alternativas preferibles perfectamente conocidas y testadas en momentos de crisis. No hay nada que inventar. Hubiera bastado con copiar a la Reserva Federal norteamericana y al FMI, con su sistema de *constituencies* por tamaño. Habría que trabajar para revisarlo.

En cualquier caso, cuanto antes disponga la eurozona de una autoridad fiscal propia, de un tesoro propio, más fácil será evitar colocar a la autoridad monetaria bajo control político y preservar su necesaria autonomía. Independencia del poder político que es aún más necesaria una vez que el BCE ha adoptado competencias de supervisión e indirectamente de regulación y resolución del sistema bancario europeo. Sería una lamentable paradoja y un anacronismo histórico que la puesta en marcha del supervisor único europeo coincida con su instrumentalización política por un Parlamento europeo ávido de competencias que no le corresponden.

La creación de una autoridad fiscal europea, la consolidación del eurogrupo como tal autoridad, ha reabierto el debate sobre la federalización o renacionalización de la Europa del euro. Para algunos, el Tesoro Europeo debería construirse sobre el Fondo Europeo de Estabilización que debería migrar claramente hacia un Fondo Monetario Europeo ampliado con responsabilidades no solo de financiación de los programas de ajuste, sino también y sobre todo de su diseño, monitoreo y seguimiento, y se convertiría así en la Agencia Fiscal de la Comisión. Una decisión mayor que reforzaría el carácter tecnocrático de la construcción europea y ampliaría el déficit democrático de la misma. Para otros, la autoridad fiscal debería ser el vicepresidente económico de la Comisión y reforzar así el carácter supranacional, comunitario, de la política fiscal europea. El problema de esa solución, para sus proponentes la ventaja, es que el vicepresidente lo es de toda la Unión Europa y no solo de la Unión Monetaria. Lo que serviría para anclar la eurozona en la Unión, pero también ahondaría en la confusión de ambas instituciones y crearía serios riesgos de intromisión de los *países out* en decisiones que ni les competen ni les

afectan, ¿o se está proponiendo que los países europeos carguen solidaria y mancomunadamente con los costes de los programas de ajuste al margen de su pertenencia a la eurozona? Como dice el refrán, no se puede estar en misa y repicando.

No queda más alternativa razonable a corto plazo, en mi opinión, que la Autoridad Fiscal Europea, que el Tesoro Europeo, se construya desde el eurogrupo dotándole de permanencia y estabilidad institucional, de un mandato temporal y exclusivo a su presidente y de carácter permanente y especializado a la institución mediante la creación de un secretariado propio. Solo así la eurozona dispondría de un *Mr. Euro* que fuera la contrapartida funcional, programática, y también política y mediáticamente visible, del presidente del BCE. La eurozona dispondría de dos patas sobre las que apoyarse y dejarían de confundirse los roles monetario y fiscal.

Algunas conclusiones estratégicas

La pertenencia de España a la unión monetaria ha cambiado las amenazas, los retos y las prioridades estratégicas de nuestro país de manera sustancial, empezando por la propia pertenencia a la misma como objetivo irrenunciable. A modo de conclusión permítanme que presente un decálogo de estas nuevas prioridades.

Primero, el mantenimiento de España en la Unión Monetaria es una condición necesaria de estabilidad y progreso económico y social. Cualquier alternativa no estaría exenta de graves riesgos, entre los que no cabría excluir la propia unidad territorial o la continuidad del régimen democrático. Las consecuencias económicas serían trágicas pero palidecerían ante los riesgos sociopolíticos. La constatación de esta evidencia obliga a enmarcar el margen de discrecionalidad de la política económica en las reglas europeas, más aún en el contexto de una economía altamente endeudada en el exterior y por lo tanto muy vulnerable al sentimiento de acreedores e inversores extranjeros. Conviene no perder esta perspectiva ahora que desde determinadas posiciones políticas se cuestiona no tanto la pertenencia al euro directamente como la manera y los costes del mismo. Las encuestas siguen reflejando que una abrumadora mayoría de españoles, el 70% con los últimas datos, es partidario de nuestra pertenencia a la unión monetaria, uno de los mayores apoyos del continente. Europa y la unión monetaria siguen considerándose mayoritariamente entre los españoles como sinónimo de libertad, estabilidad y progreso económico y social. Es responsabilidad política mantener ese apoyo y transformarlo en un conocimiento racional, consciente y maduro de las obligaciones que conlleva.

Segundo, la economía y la sociedad española necesitan crecimiento para recuperar unos niveles de empleo socialmente aceptables y para permi-

tir el mantenimiento de un Estado del bienestar amenazado estructuralmente por el envejecimiento de la población. La prioridad de la política económica ha de ser el crecimiento, tanto en su vertiente externa, asegurarse que la unión monetaria crea las condiciones para una recuperación vigorosa, como interna, utilizando inteligentemente las palancas de competitividad y crecimiento que definan el marco europeo. El problema del paro no puede resolverse solo con políticas laborales activas ni con reformas estructurales que liberalicen nuestro marco de relaciones laborales, con ser muy importantes. Requiere políticas expansivas europeas allí donde sea posible dado sus posiciones fiscales, pero exige sobre todo una clara apuesta europea por las políticas de oferta que amplíen la frontera de posibilidades de producción de la eurozona. La euroesclerosis es incompatible con los intereses españoles, es un lujo que no nos podemos permitir.

Tercero, una política de crecimiento para Europa exige una eurozona abierta al mundo y es incompatible con la tentación proteccionista, en lo económico, lo social o lo ambiental, que tanto atrae a algunos de nuestros socios y a parcelas importantes de sus opiniones públicas. Completar el Acuerdo de Comercio e Inversiones Transatlántico, el TTIP, es una prioridad porque supone un *shock* positivo de oferta para Europa. El mantenimiento y profundización de la libre circulación de personas y la eliminación de las barreras legales, regulatorias, culturales o simplemente simbólicas que aún existen en el seno de Europa y singularmente en la eurozona es también una oportunidad estratégica para España. Temas como la portabilidad de las pensiones y prestaciones por desempleo, un esquema mínimo pero común e integrado de seguro de desempleo, la armonización de los marcos educativos conocida como el proceso de Bolonia, que tanto afecta a la movilidad de estudiantes y profesionales, o simplemente la continuidad y desarrollo del programa Erasmus son claras prioridades españolas en Europa. La opinión pública española no debe interpretarlos defensivamente como una válvula de escape para el empleo de los españoles en Europa, como un elemento más de la precariedad del mercado de trabajo, sino como una oportunidad de mejora de la competitividad y productividad de los españoles en una economía globalizada.

Cuarto, convendría a España tener una actitud más activa y positiva en la modernización de los servicios públicos y en general en la liberalización del sector servicios. La libertad de movimiento de personas y la directiva de servicios no pueden concebirse como una amenaza, ni estar condicionados por la defensa de viejos privilegios de grupos o sectores productivos que han sabido capturar al regulador español. Son más bien una gran oportunidad para desarrollar en España sectores productivos nuevos, sostenibles desde el punto de vista ambiental, y de alto valor añadido, o llevar al siguiente nivel algunos ya existentes, aprovechando

las ventajas que ofrece nuestro país para la deslocalización de muchas actividades productivas. Hacer de España la California de Europa es mucho más que un eslogan si sirve para liberarse de viejos clichés que encorsetan el desarrollo del sector servicios, corsés ligados a una visión decimonónica del concepto de servicio público. Confundir universalidad o incluso gratuidad en el acceso a esos servicios, con su provisión en régimen de monopolio por el sector público no es un valor superior, ni siquiera europeo véase el caso de Suecia o Dinamarca que tanto se citan y tanto se desconocen. Es más bien una manera capciosa de asegurar que son los funcionarios del sector los que capturan las rentas de monopolio que deberían corresponder a toda la sociedad. Y las capturan en la forma de mayores salarios o mejores condiciones laborales que el sector privado; cabe recordar que el sueldo medio en el sector público es en España superior al privado. Pero sobre todo capturan rentas impidiendo el desarrollo de unos sectores privados de servicios para los que España tiene indudables ventajas de localización, como la sanidad o la educación. Hacer avanzar la reforma de la Administración Pública en una manera que garantice su competitividad global debería ser una clara prioridad española.

Quinto, completar la unión bancaria con pasos decididos en la unión financiera, fiscal y social debería constituir la prioridad española en Europa en los próximos años. La unión financiera o unión del mercado de capitales debe asegurar la libre movilidad del ahorro y la inversión en toda la eurozona, sin que quepan barreras nacionales regulatorias o seguros implícitos. El sesgo doméstico del inversor seguirá existiendo, al menos durante un largo periodo transitorio, porque los niveles de conocimiento y cualificación de los operadores financieros y los determinantes de la aversión al riesgo, siguen siendo muy locales. Pero deberían eliminarse sin demora los factores regulatorios, contables o legales que llevan al inversor a juzgar la calidad de un activo por el país de residencia del inversor, la solvencia de su Tesoro o la calidad, eficiencia y solvencia de su supervisor local. Se trata de un programa de largo plazo, de alcance parecido al proyecto de mercado único que puso en marcha la Unión Europea en los años noventa, el proyecto Ceccini, y supuso la armonización de numerosas legislaciones específicas; un proyecto que no se restringe a la unión monetaria, pero que en esta corre especial urgencia por la aceleración que ha experimentado la unión bancaria con la crisis; el objetivo es que Europa disponga de mercados financieros al menos tan sofisticados, profundos, líquidos, eficientes y plurales como otra zonas económicas y donde la intermediación bancaria no sea la única alternativa disponible para la pequeña y mediana empresa.

Sexto, la unión fiscal es la extensión lógica y necesaria de la unión bancaria y financiera, por razones económicas y por legitimidad social y política. La creación de unos mecanismos únicos de supervisión y resolu-

ción bancaria en la eurozona ha supuesto la mutualización del riesgo de crédito y de solvencia entre todos los contribuyentes europeos superado el periodo transitorio, que será tan corto o largo como las circunstancias permitan. El prestamista de última instancia no es otro que el contribuyente de la eurozona y como tal debe ser reglado. La autoridad monetaria europea, el BCE, exige una contraparte fiscal, también europea y contar con un activo europeo libre de riesgo para el desarrollo sin complicaciones de la política monetaria en la eurozona. La UM ya se ha convencido de que su funcionamiento eficaz e incluso su propia supervivencia, necesita un Tesoro europeo y algo que se asemeja mucho a un ministerio de Finanzas europeo. Competencias ineludibles serían (i) un sistema de información fiscal europeo en tiempo real, (ii) una reglas claras automáticas, previsibles y estables y capacidad para verificar su cumplimiento, (iii) un sistema de incentivos y sanciones, conocido a priori, que ayude a conseguir los objetivos fiscales acordados a nivel europeo y para cada país, y que evite el *moral hazard*, y (iv) una cierta capacidad de estabilización autónoma. No requiere la uniformidad de los sistemas tributarios ni reglas detalladas de composición del gasto ni debe impedir la definición de una política presupuestaria o tributaria local dentro de los límites europeos. La gobernanza fiscal de la eurozona es actualmente de una complejidad inasumible en un sistema democrático y hace imposible su conocimiento por el ciudadano, lo que erosiona crucialmente su legitimidad. Modificarla, simplificarla y perfeccionarla a la vez, separar lo sustancial de lo accesorio y hacerla transparente es una prioridad para la eurozona y para España. Contribuir a que ese marco fiscal sea sostenible, adecuado a las necesidades de una unión monetaria y favorable a los intereses de los españoles es un objetivo irrenunciable y un reto estratégico de primera magnitud.

Séptimo, una nueva gobernanza fiscal lleva inmediatamente al reto de construir una nueva gobernanza política para la eurozona. Un reto inmenso pero ineludible si Europa quiere recuperar al ciudadano perdido en una vorágine de cambios como consecuencia de la crisis económica y financiera que han alterado profundamente el Tratado de Maastricht. Cuestiones sobre las que España debe fijar posición a corto plazo si quiere influir en el devenir europeo, como le corresponde por tamaño, potencial e historial, afectan a temas tan dispares como el papel de la Comisión y el Consejo en la nueva gobernanza, su organización y presupuesto interno, las funciones y competencias del eurogrupo y su consolidación como gobierno económico del euro con dedicación exclusiva y *staff* propios, el papel que le correspondería al Fondo de Estabilidad Europeo en esa nueva gobernanza, la manera de encajar la representación popular del euro en un Parlamento Europeo que lo es de toda la Unión. Cuestiones complejas que no serán resueltas en un plazo breve. Pero el debate constitucional europeo y de la eurozona tendrá sin duda un catalizador a corto plazo en el referéndum británico convocado para 2016. Probablemente

sin desearlo, el Reino Unido, al poner encima de la mesa la renegociación de su estatus en la Unión Europea, ha abierto la caja de Pandora de la institucionalidad de la eurozona. Será difícil separar ambos debates y conviene estar preparado como país.

Ocho, es evidente y así se acepta con práctica unanimidad en debates a puerta cerrada, que el euro necesita un nuevo tratado fundacional que dé respuesta a los múltiples cambios provocados por la crisis. Es indudable que la unión monetaria se parece poco a lo que se firmó en 1992. Gracias a ello el euro ha sobrevivido y Europa está a punto de superar una crisis económica que amenazaba con llevarse por delante el sueño de toda una generación. El estancamiento secular ya no es una consecuencia de la unión monetaria y esta se parece cada vez menos al cliché del patrón oro que muchos de sus críticos americanos siguen teniendo en la cabeza. Pero la refundación del euro se ha hecho a salto de mata, sin un diseño claro de la estación término, más por necesidad que por convicción. Una interpretación flexible de Maastricht ha sido instrumental en este proceso y los responsables políticos y económicos europeos han demostrado gran creatividad. Pero las costuras están a punto de estallar y conviene ir preparando el recambio. Buena prueba de ello es el distanciamiento creciente de los ciudadanos europeos ante un proceso que se percibe cada vez más distante. Recuperar la legitimidad popular y no solo la legitimidad funcional parece una prioridad que Europa no puede ignorar. Y esta solo puede venir con un nuevo tratado que requerirá grandes dosis de generosidad y altura de miras, y un inmenso ejercicio de pedagogía social.

Nueve, conseguir un nuevo tratado no será tarea fácil. Ni es posible a corto plazo. Mientras tanto habrá que gestionar con acierto el periodo de transición. Un acierto que exige que la eurozona vuelva a crecer, genere empleo y ofrezca soluciones concretas a problemas corrientes, soluciones concretas que no dificulten ni enquisten los problemas de fondo, que no supongan avanzar en diseños institucionales erróneos. El esperado nuevo documento de los Cinco Presidentes marca una hoja de ruta, que a mi juicio es aún insuficiente por plazos y ambición. Pero España como país debe posicionarse claramente ante las propuestas que allí se defiendan y asegurarse que el documento final contenga sus principales prioridades, pues este documento ha marcado el territorio de la refundación de la eurozona tanto como lo hizo el texto precedente de 2012. Recordemos que ese texto señaló el camino que se ha seguido desde entonces en la unión bancaria, económica y fiscal. Este aspira a hacerlo en la gobernanza fiscal, la unión social y la unión política.

Diez, España no debería olvidar nunca que la única manera de tener éxito en la negociaciones europeas, de hacer avanzar sus intereses en ese conglomerado de intereses cruzados donde se mezclan aspectos nacionales, ideológicos, sectoriales y hasta humanos, es teniendo una verdadera política de Estado en temas europeos y siendo consistente, siste-

mático, incluso temerario y a veces pesado, en su aplicación. Requisito imprescindible es definir un consenso nacional previo, fruto de la convicción compartida de que existen intereses nacionales que van más allá del debate partidista e ideológico. Sin ese consenso previo, más necesario si cabe ahora que algunos irresponsables denuncian la Transición española como una imposición fáctica, España fracasará en ese juego a la vez competitivo y cooperativo que es Europa. Hagamos de la necesidad virtud y sepamos estar a la altura de las circunstancias.

Bibliografía

BCE. Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 29 de octubre de 2013.

BRUEGEL POLICY BRIEF 2015/01. *Euro-Area Governance, What to Reform and How to Do It,* Bruselas, noviembre 2014.

BRUEGEL WORKING PAPER 2015/03. *Living Dangerously Without a Fiscal Union*, Ashoka Mody, Bruselas, marzo 2015.

CARUANA, J. *Stepping out of the shadow of the crisis: three transitions for the world economy*, *Bank for International Settlements, Annual General Meeting*, Basel, June 29, 2014.

COMISIÓN EUROPEA. *Quarterly Report of the Euro Area*, vol.13, n.º 4, diciembre 2014.

DULLEN, Sebastian. *How to Complete Europe´s Banking Union*, European Council of Foreign Relations Policy Brief, junio 2014.

FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. y otros. *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del euro?* Madrid, FEF, 2012.

FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. y otros. *La arquitectura institucional de la refundación del euro.* Madrid, FEF, 2013.

FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. y otros. *Anuario del Euro 2013 y 2014.* Madrid, FEF, 2014 y 2015.

IMF Response to the Economic and Financial Crisis, Independent Evaluation Office of the IMF, 4 de noviembre de 2014.

IMF, Policy Paper (2013), *Sovereign Debt Restructuring—Recent Developments and Implications For The Fund's Legal And Policy Framework.*

IMF, *Staff Discussion Note SDN 15/09, Reforming Fiscal Governance in the European Union.*

INFORME DEL CENTRO DEL SECTOR FINANCIERO DE PWC E IE BUSINESS SCHOOL. *La unión Bancaria ahora empieza de verdad*, Madrid noviembre 2014.

INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE. *Report of the Joint Committee on Strengthening the Framework for Sovereign Debt Crisis Prevention and Resolution.* Washington DC, 2012.