



## Una nueva arquitectura financiera

### Descripción

Como respuesta a la actual crisis económica y financiera, la Unión Europea ha tenido en los últimos años que emprender reformas en los ámbitos financiero, presupuestario y económico, que afectan tanto a las instituciones de la Unión como a las de los propios Estados miembros. Se trata de medidas que redefinen la arquitectura institucional con la que nació el euro y que hoy se estiman imprescindibles para hacer posible su buen funcionamiento, para restablecer la estabilidad financiera y presupuestaria y para posibilitar el crecimiento futuro. Buenos ejemplos que ilustren el alcance y trascendencia de las medidas puestas en marcha pueden ser la reforma que en España constitucionalizó en 2011 la regla del equilibrio presupuestario, la articulación a nivel europeo de nuevos fondos para suplir las dificultades financieras de distintos Estados de la Unión Europea, o la puesta en marcha de la unión bancaria.

Ya en 1992 el Tratado de Maastricht, que inició el camino hacia la creación del euro, asumió que el adecuado funcionamiento de la unión monetaria requería una mayor coordinación de políticas y el establecimiento de un mecanismo que garantizase unas finanzas públicas sólidas y saneadas, lo que se sustanció en el «Pacto de Estabilidad y Crecimiento», aprobado en su diseño inicial en 1997. Unas orientaciones generales de política económica y el cumplimiento de los valores máximos del 3%, en lo que se refiere al ratio entre el déficit público y el producto interior bruto, y del 60% del producto interior bruto en lo que se refiere a la deuda pública, asegurarían la estabilidad macroeconómica. En caso de que se superasen estos valores, se pondría en marcha un procedimiento de déficit excesivo que podría conllevar la imposición de sanciones. Además, un ambicioso programa de reformas económicas conforme a lo establecido en la llamada «Agenda de Lisboa», una guía abierta de emulación de las mejores prácticas, favorecería la competitividad y el crecimiento económico.

#### MEDIDAS DE URGENCIA Y DE ALCANCE ESTRUCTURAL

El inicio de la crisis económica y financiera, sin embargo, puso de manifiesto que los mecanismos inicialmente previstos no eran eficaces a la hora de prevenir ni el deterioro de las finanzas públicas en muchos Estados miembros, ni la acumulación de desequilibrios económicos y comerciales. También se constató que el marco institucional existente entonces no servía para dar respuesta a la crisis y, en particular, al círculo vicioso en el que la necesidad de recapitalizar instituciones financieras con fondos públicos acentuaba las dificultades presupuestarias provocando auténticas crisis de deuda.

La unión económica y monetaria del euro no había producido, en el grado deseado, la esperada convergencia de las economías europeas, que continuaban mostrando grandes diferencias en términos de empleo, competitividad y crecimiento. Por otra parte, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no había sido suficiente, tampoco, para prevenir el deterioro acelerado de las finanzas públicas, al que los Estados tuvieron que hacer frente a consecuencia de la crisis. Al tiempo, los poderes atribuidos inicialmente al Banco Central Europeo resultaron insuficientes para dar una respuesta adecuada a nivel europeo a la crisis bancaria.

A partir del año 2008, cuando se hace patente la gravedad de la situación, tanto la Comisión Europea como el Consejo fueron estableciendo medidas destinadas a, por un lado, confrontar las urgencias del momento y, por otro, a reformar los acuerdos e instituciones que gobiernan esa unión económica y

monetaria. Se empezaron, por tanto, a tomar medidas a nivel europeo destinadas a incrementar la capitalización de las instituciones financieras, a reforzar las garantías de los depósitos bancarios, a establecer sistemas de supervisión financiera y a facilitar asistencia financiera a los países con especiales dificultades (Hungría, Letonia y Rumanía, fuera de la zona euro, y Grecia, Irlanda y Portugal, dentro de la misma). En este contexto, la constatación de la gravedad de la situación económica, financiera e institucional de algún Estado aumentó la incertidumbre en los mercados y las dificultades de financiación, a causa del incremento pronunciado de las primas de riesgo, haciendo que hubiese quien llegase a dudar de la perduración del euro como moneda común.

Fue a partir del verano de 2012 cuando el compromiso inequívoco mostrado tanto por el Consejo Europeo como por el Banco Central Europeo cambió esta percepción. En diciembre de ese mismo año el presidente del Consejo Europeo presentó un documento, elaborado en colaboración con el presidente de la Comisión Europea, con el presidente del Eurogrupo y con el presidente del Banco Central Europeo, en el que se traza el itinerario que permita completar una auténtica unión económica y monetaria.

#### DENTRO Y FUERA DE LOS TRATADOS

Desde entonces, las medidas que se están tomando están encaminadas a restaurar la disciplina y la sostenibilidad presupuestaria en los Estados miembros, a sanear y fortalecer el sector financiero, a implantar una auténtica unión bancaria, a lograr una mayor armonización fiscal entre los países y a mejorar la gobernanza económica europea e impulsar el crecimiento. Desde un punto de vista jurídico, para materializar todo esto se ha optado por aprobar un cuerpo normativo de naturaleza diversa, ya que se había constatado que ni las disposiciones inicialmente vigentes ni los propios tratados proporcionaban un marco adecuado. Así, en ocasiones, se ha recurrido a los tratados de la Unión Europea para desarrollar en base a su articulado las asistencias financieras para hacer frente a las dificultades de balanza de pagos de países no miembros del euro, para la constitución del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera que asistió inicialmente a Irlanda y Portugal, para la introducción del llamado «semestre europeo» o para reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la coordinación de políticas macroeconómicas, desarrollando el cuerpo de reglamentos que se ha venido a llamar «six-pack» y «two-pack». En otras ocasiones, se han constituido fondos ad hoc con carácter intergubernamental al margen de los tratados, como en el caso de la ayuda financiera a Grecia o de la creación del transitorio del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, sujeto a derecho privado. Se ha llegado incluso a suscribir un nuevo tratado internacional, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la unión económica y monetaria que entró en vigor a comienzos de 2013, conocido como el pacto fiscal, con el que se refuerzan los compromisos de estabilidad presupuestaria de los Estados.

Desde el comienzo de todo este proceso se ha debatido mucho, intensamente a veces, y en este debate han participado las opiniones públicas, los parlamentos nacionales, los sectores académicos, los organismos internacionales y, claro está, las propias instituciones europeas, especialmente el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. También los tribunales constitucionales se han pronunciado en algunos Estados miembros sobre algunas de estas medidas.

Se han ido sucediendo a lo largo del tiempo medidas destinadas a hacer frente a las urgencias de la crisis y medidas de alcance estructural. Ha habido también que rectificar el rumbo y las medidas inicialmente adoptadas. El proceso todavía está abierto y hay aspectos de gran relevancia sobre los que aún no hay acuerdo político, pero ya se vislumbra que el conjunto de decisiones tomadas está definiendo un nuevo marco de gobernanza económica en la Unión Europea que obliga a todos los Estados miembros, y de una manera muy reforzada a los pertenecientes a la zona euro. Los Estados se obligan a una mayor coordinación de sus políticas económicas y fiscales, se refuerzan los poderes de supervisión, de seguimiento y, eventualmente, de sanción tanto de la Comisión Europea como del Consejo, al tiempo que se atribuyen nuevas competencias al Banco Central Europeo y se crean nuevos recursos fiscales a nivel europeo.

#### LOS CUATRO EJES DE LAS REFORMAS

Las reformas adoptadas hasta el momento se pueden agrupar fundamentalmente en cuatro áreas:

En primer lugar, la integrada esencialmente por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que ha sido actualizado y reformado en dos ocasiones, en 2005 y en 2011. El marco de disciplina fiscal y de estabilidad presupuestaria ha sido también reforzado mediante el llamado «Pacto Fiscal». Los Estados se han comprometido a adoptar la regla del equilibrio presupuestario en normas de relevancia constitucional, y a introducir en su legislación autoridades fiscales independientes que supervisen la evolución económica y presupuestaria. Además, se ha ampliado mucho el rol y la relevancia de la Comisión a la hora de supervisar, incluso con carácter previo, las decisiones de los Estados. En el caso concreto de los países de la zona euro, se asume también la obligación de presentar anualmente los proyectos de presupuestos nacionales para que la Comisión pueda hacer recomendaciones antes de su aprobación parlamentaria. Se han querido fortalecer también los mecanismos correctores y sancionadores que se incardinan en el denominado «procedimiento por déficit excesivo», haciéndose más ágiles y menos discrecionales, instaurándose un procedimiento de sanción «semiautomático». Además, las acciones destinadas a la coordinación de las políticas fiscal y económica y a favorecer la competitividad y el crecimiento, se coordinan en el llamado «semestre europeo», que se configura como un ciclo anual de supervisión, coordinación, recomendación y eventual sanción que obliga a los Estados miembros.

En una segunda área, se han reforzado los mecanismos para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, creándose un sistema de supervisión y control de las principales magnitudes macroeconómicas y de sus desequilibrios. Se parte de la base de que, como ha puesto de manifiesto la crisis, los problemas económicos de un país afectan al resto, por lo que hay que vigilar la economía de los Estados en su conjunto. Para ello, la Comisión hace el seguimiento de once variables que afectan a los equilibrios internos, externos y a la competitividad, que van desde el control del saldo de cuenta corriente y la inversión exterior, a la tasa de desempleo y la evolución de salarios e intereses y de la deuda pública y privada. Además, la Comisión puede proponer al Consejo recomendaciones específicas para los Estados y eventualmente sanciones a través del llamado procedimiento por desequilibrios excesivos. Las acciones destinadas a favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo se coordinan en lo que se ha denominado «Estrategia 2020», heredera de la antigua «Agenda de Lisboa». Obviamente, la iniciativa para impulsar las necesarias reformas económicas corresponde a los Estados miembros, pero dentro de un proceso coordinado tanto a nivel macro como microeconómico.

Un tercer pilar importante de la nueva arquitectura ha sido la introducción progresiva de una serie de mecanismos financieros de ayuda a los países con dificultades, bien porque dichos Estados no tengan acceso por su situación a la financiación en el mercado, bien porque no exista seguridad de que dicho acceso a los mercados se hará con normalidad. Por lo que se refiere a los países que no son miembros del euro, el artículo 143 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé que, en caso de pasar dificultades para financiar sus déficits de balanza de pagos, puedan solicitar financiación por parte de la Comisión, sujeta a un memorando de entendimiento en el que se especifican las medidas económicas a adoptar. Para los países de la zona euro que han tenido a

causa de la crisis dificultades para acceder a financiación exterior se arbitraron distintos fondos, con carácter provisional y naturaleza jurídica dispar. Finalmente, tras la modificación del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se ha constituido el Mecanismo Europeo de Estabilidad, que tiene carácter permanente y naturaleza de organización intergubernamental en la que participan los países de la zona euro. Tiene la facultad de endeudarse para prestar asistencia financiera a los Estados con miras a salvaguardar la estabilidad financiera de la zona en su conjunto. Estos mecanismos de ayuda se asientan sobre la base de una estricta condicionalidad. La vigilancia del cumplimiento de la condicionalidad la lleva a cabo la Comisión Europea en coordinación con el Banco Central Europeo y, en su caso, con el Fondo Monetario Internacional, la denominada «troika». Por último, la cuarta de las áreas en las que se puede acotar esta nueva arquitectura financiera es la creación de una auténtica unión bancaria, como elemento fundamental de la unión económica y monetaria que evite el contagio de los presupuestos nacionales por las crisis bancarias. La crisis financiera puso de relieve graves deficiencias en la supervisión financiera, tanto en casos particulares como en relación con el sistema financiero en su conjunto. Se optó por crear tres autoridades europeas para la supervisión bancaria, de seguros y para el mercado de valores, articulándose como una red integrada de autoridades de supervisión nacionales y de la Unión para una aplicación armonizada y coherente de la normativa financiera. El insatisfactorio resultado de las pruebas de esfuerzo a las que se sometió el sistema bancario europeo en 2011, y la persistencia de la crisis, pusieron de manifiesto la necesidad de avanzar en la construcción efectiva de una unión bancaria en todo lo que se refiere a la regulación, la supervisión, la resolución y la garantía de los depósitos. En otoño de 2014, el Banco Central Europeo asumirá sus nuevas funciones como supervisor de las entidades financieras más significativas de la zona euro. Se ha acordado también la creación a nivel europeo de un mecanismo de reestructuración bancaria, o mecanismo único de resolución, con los poderes necesarios para que pueda llevar a cabo, con los instrumentos adecuados, la resolución de cualquier banco establecido en la zona euro. Además, el Banco Central Europeo, en su vertiente de autoridad monetaria, ha asumido un compromiso inequívoco en defensa del euro y se le ha dotado de instrumentos eficaces para actuar en los mercados al respecto.

#### DECISIONES REPRESENTATIVAS.

El proceso descrito está cambiando significativamente toda la arquitectura financiera existente hasta el momento en la Unión Europea, no solo la gobernanza de la Unión sino también el marco en el que los Estados miembros pueden adoptar sus decisiones de política económica y presupuestaria, y el propio margen con el que cuentan. A medio plazo se hará necesaria la simplificación de esta compleja arquitectura financiera para reforzar su eficacia y facilitar su comprensión entre los ciudadanos. Hay ya voces autorizadas que reclaman la reforma de los tratados en este sentido.

Esta nueva arquitectura institucional está cambiando, también, la forma en que se relacionan los Estados miembros de la Unión, y especialmente los de «la zona euro». Por una parte, se reconoce una mayor interdependencia y responsabilidad colectiva, la necesidad de una mayor coordinación y vigilancia mutua, y, por otro lado, se dota a las instituciones comunes de nuevos instrumentos y poderes. Se trata de un proceso inacabado que afecta, de manera igual, a todos los Estados miembros que, en aras a una mayor integración, ceden competencias desde las instancias nacionales a las europeas. Se podría decir que, en la medida en que se refuerzan los poderes ejecutivos de las instituciones europeas, estamos recorriendo un camino de «federalización» de Estados soberanos, específicamente los integrados en la zona euro.

Esta mayor integración económica, y la creación de nuevas capacidades fiscales, obligan a reforzar la rendición de cuentas a los ciudadanos. Integración económica y legitimidad democrática tienen que ir en paralelo. Los elementos de legitimidad democrática se han reforzado mediante la celebración de las denominadas cumbres del euro, en la que participan los jefes de Estado o de Gobierno de los países que han adoptado el euro, además del presidente de la Comisión y el del Banco Central Europeo, y a las que podrá ser invitado el presidente del Parlamento Europeo. Los nuevos poderes del Parlamento Europeo contribuyen también a reforzar la legitimidad, pero es esencial, además, una

participación activa de los parlamentos nacionales, donde está representada la soberanía nacional, según rezaba el Tratado de Lisboa. En igual sentido, tiene no poca importancia la presencia y liderazgo del Consejo Europeo de jefes de Estado y de Gobierno.

Transparencia, rendición de cuentas y control externo del gasto, como de las decisiones públicas, configuran hoy un triángulo básico en toda democracia. Es por eso que las entidades responsables del control externo y la auditoría pública, tanto el Tribunal de Cuentas Europeo como las entidades superiores de fiscalización de los Estados miembros, se enfrentan a nuevas responsabilidades, ya que tienen un papel esencial a la hora de incrementar la confianza de los ciudadanos en la reforzada unión económica y monetaria. •

**Fecha de creación**

28/02/2014

**Autor**

Baudilio Tomé Muguruza

Nuevarevista.net