

EL GOBIERNO ECONOMICO EUROPEO.

Introducción .El euro ,una moneda sin gobierno.

El Plan Werner de 1970 para establecer una unión económica y monetaria proponía la creación de un gobierno económico supranacional con fuertes poderes de intervención .Pero ,desde el principio, el euro fue una moneda sin gobierno.

La idea de un gobierno económico de Europa que complementase la política monetaria centralizada del BCE, fue inicialmente defendida por Francia hace muchas décadas. Pero en el Tratado de Maastricht y en los trabajos de la Convención ,esa idea fue rechazada por Alemania que veía en ella la voluntad francesa de limitar la independencia del BCE .

El euro heredo todas las ambigüedades de la construcción europea .Fue aceptado porque algunos Estados consideraron que les convenía evitar las devaluaciones competitivas entre sus monedas nacionales .Y la reunificación alemana aceleró un proceso que obedeció mas a razones políticas que a que la zona euro fuese una "*optimal currency área*"

Se temía que el euro tropezase hasta caer si se apoyaba solo en una política monetaria unificada, con políticas fiscales ampliamente descentralizadas .Para hacer frente al riesgo de ese euro cojo –o «unijambiste», según la conocida metáfora de Delors , algunos habíamos abogado por un *gobierno económico de la zona euro* .

No tuvimos ningún éxito .Pero la hora de la verdad ha venido cuando hemos tenido que afrontar una crisis grave como la actual.

El gobierno económico catalizado por la crisis del déficit griego.

Ha hecho falta verle de cerca las orejas al lobo para que la idea del "gobierno económico" se empiece a abrir paso. En el fragor de la crisis ,en las declaraciones de madrugada para intentar calmar a los mercados, incluso los alemanes, que siempre han sido muy reticentes a la idea, han pronunciado, por boca de su canciller Merkel, la frase mágica «gobierno económico de Europa»,que siempre habían considerado como un invento francés para limitar la independencia del BCE

En los dos últimos años ,desde la crisis del déficit en Grecia y bajo la presión de los mercados financieros, la energía política de la UE se ha concentrado en la construcción de un "gobierno económico" para Europa o para la zona euro. La crisis ha impulsado profundas reformas en el funcionamiento de la Unión Monetaria (UM) en la línea de establecer ese "gobierno económico".

Pero las terapias aplicadas ,basadas en una fuerte contracción fiscal, no han resuelto el problema ,mas bien lo han agravado .La austeridad ha conducido a la recesión y los ratios de endeudamiento siguen creciendo .El aumento del desempleo ,las tensiones sociales y la desconfianza entre los Estados del norte y del sur ,superavitarios y deficitarios, amenazan el proceso de integración europea. Y el euro sigue estando amenazado.

El problema del crecimiento se ha añadido al de la reducción del déficit .En vísperas del Consejo Europeo del 28/29 de junio , no hay consenso sobre el equilibrio entre la consolidación fiscal y los estímulos al crecimiento .Ni

sobre la solidaridad necesaria para el funcionamiento de la UM.

Y sin embargo seguimos necesitando soluciones urgentes para reforzar la integración europea y convencer a los mercados de que la moneda única es indisoluble e irrevocable .Y para estabilizar financieramente la zona euro usando las actuales normas e instituciones, porque no hay tiempo para construir otras .*Ello requiere medidas de apoyo al crecimiento y de defensa contra la especulación para los países que están haciendo reformas y ajustes fiscales .Y avanzar en una unión bancaria construyendo una supervisión bancaria integrada*

A la vista de lo ocurrido hay que admitir que hubiese sido necesario dotar desde el principio a la zona euro de un mecanismo de solidaridad financiera coyuntural. Pero cuando se concibió el euro se considero que era mejor no tenerlo para no incitar a la imprudencia.

Y cuando llego la crisis ,que era teóricamente imposible ,se tuvo que improvisar por no haber querido prever . Primero se puso bajo tutela la economía griega, yendo más lejos de las previsiones de los Tratados .Y después se produjo la ruptura ,al menos parcial e implícita ,de las dos bases sobre las que se había edificado el euro: no corresponsabilidad de las deudas publicas y estricta separación de las políticas monetarias y fiscales.

¿Cómo hemos llegado hasta aqui? Los fallos del Pacto de Estabilidad

Básicamente por dos razones .Por creer que una moneda única aceleraría la convergencia entre las economías nacionales sin tener en cuenta que una unión monetaria sin unión política es mas bien una maquina de crear

divergencias (al desaparecer el riesgo de cambio cada país se especializa en lo que sabe hacer mejor) sin mecanismos que permitan hacer frente a choques asimétricos.

Y por exceso de confianza en los mecanismos de vigilancia que teóricamente debían hacer imposible la crisis. El Pacto de Estabilidad y de Crecimiento (PEC) ha fallado estrepitosamente ,tanto en su concepción como en su aplicación.

Primero, en su aplicación, como lo muestra el caso griego. Durante 10 años la diferencia media entre el déficit presupuestario real griego y el comunicado a la Comisión ha sido de 3,3 puntos de su PIB!

Segundo, en su concepción teórica. Se suponía que solo el sector público podía ser un problema y que para prevenirlo bastaba vigilar la Deuda y los déficits públicos ,imponiéndoles estrictos límites cuantitativos .El sector privado era por naturaleza estable porque el mercado se encargaba de regularlo. En España estábamos tan contentos con nuestro superávit presupuestario que no prestamos ninguna atención al colosal endeudamiento privado, propiciado por tipos de interés reales negativos y por la afluencia de capital exterior que alimentaba una burbuja especulativa .Y la UE tampoco nos llamó la atención como hubiese debido

En el 2007 teníamos un superávit presupuestario del 2 % y éramos la envidia de Europa. A los que se preocupaban por la solidez de un crecimiento que había hecho pasar la inversión en vivienda del 5% al 10% del PIB y generado el segundo déficit comercial más grande del mundo en volumen, el superávit presupuestario servía de garantía de incuestionable salud.

Casi de golpe ,llegamos a tener un déficit del 12%, en parte causado, como en todos los países, por el recurso al gasto público para sustituir la caída de la demanda del sector privado .Y por una caída en picado de los ingresos fiscales .Esta es una de las grandes diferencias entre España y Grecia .En Grecia el déficit creó la crisis y en España la crisis creó el déficit .Pero a pesar de toda la austeridad ,seguimos teniendo un déficit del 9 % y con el añadido de una crisis bancaria que seca los circuitos del crédito y hace imposible la recuperación

Las carencias del sistema de Maastricht

En resumen, la crisis se ha producido y se ha propagado porque la moneda única instaurada por el Tratado de Maastricht y el PEC que de él se deriva tenían una serie de problemas de concepción y no solo de aplicación. Sería pues peligroso e inútil insistir solo en reforzar las medidas incitativas y sancionadoras para aplicar mejor lo mismo. Desgraciadamente ,eso es lo que está ocurriendo

La experiencia nos enseña algunas cosas que deberían tenerse en cuenta en el diseño de un verdadero gobierno económico del euro que represente un *New Deal* para Europa.

Primero, es muy difícil gobernar una moneda común sobre la base de estadísticas que estiman los déficits estructurales de países muy diferentes.

Segundo ,las reglas de decisión rígidas y deterministas no funcionan en un mundo sometido a factores aleatorios .Un país en una situación aparentemente sólida puede de repente encontrarse en una situación muy débil ,como ha ocurrido con España e Irlanda .

Tercero , todos los problemas no son todos de naturaleza fiscal. La disciplina fiscal no basta para eliminar los riesgos de inestabilidad económica y financiera como el caso español e irlandés muestran . Los riesgos que derivan de booms del crédito, de sobrevaluación del precio de los activos y de la apreciación sostenida del tipo de cambio son tanto o más graves que los presupuestarios . Por eso se reconoce hoy la necesidad de un marco de vigilancia que tenga en cuenta todos los desequilibrios macroeconómicos , especialmente los de la balanza de pagos .

Cuarto , declarar que no se ayudara a un país en dificultades financieras no es creíble ni aplicable . En realidad el principio de "no asistencia" no consta en los Tratados . Solo el de no corresponsabilidad de unos Estados en las Deudas publicas de los demás .

Sin embargo hasta la crisis griega se pensaba que se podía dejar quebrar a un país antes de acudir en su ayuda. Pero aceptar impasibles la quiebra de un Estado miembro del euro para que sirviese de escarmiento a los demás hubiera tenido graves consecuencias para el conjunto de la zona, como Lehman Brothers lo tuvo para el conjunto del sistema financiero mundial.

La tentación de dejar quebrar a Grecia y que purgara sola sus culpas , existió. Pero la interpretación restrictiva de la "*no bail out clause*" no resistió el choque de la crisis y se tuvo que aceptar la creación de mecanismos de rescate financieros . No sin un largo proceso de dudas y tergiversaciones que les costo caro a los griegos y debilito la credibilidad de la UE.

Sin embargo la mutualización de las Deudas públicas ,los eurobonos, a cuya consideración volveremos después sigue siendo *taboo* para Alemania y otros países

La competencia social y fiscal en la eurozona

Los condicionantes que implica pertenecer a una unión monetaria no han sido correctamente tomados en cuenta. En la práctica el Tratado de Maastricht establecía un sistema en el que varios Estados con la misma moneda y operando en un mercado único determinaban separadamente la evolución de los salarios ,del gasto social y de los impuestos .En este sistema ,esos tres elementos eran empujados a la baja para mantener la competitividad ya que la devaluación no era posible .Ello ha provocado la disminución de la carga fiscal sobre empresas y capital ,una fuerte presión sobre el sistema de protección social y una redistribución de la renta a favor de los niveles altos.

Estos factores han jugado un importante papel en Alemania cuyos excedentes comerciales con respecto a sus socios en el euro se deben en buena parte a un aumento de su competitividad basado en un estricto control de sus costes salariales .Y los países del sur han perdido competitividad porque sus costes salariales unitarios han crecido mucho más que los alemanes .

Esos desequilibrios de balanza de pagos en el interior de la eurozona tienen que ver con la crisis y solo su corrección permitirá superarla .Pero el modelo alemán que se cita como ejemplo es inexportable al conjunto de Europa porque el 70 % del comercio exterior de los países del euro se realiza entre ellos y los excedentes de unos son los déficits de los demás .Si todos hubiésemos aplicado las mismas políticas alemana de restricción

salarial y de compresión de la demanda interna ,se hubiese producido un colapso deflacionista de la economía europea.

Lo mismo puede decirse de la excepción que representa Irlanda ,con un tipo de impuesto de sociedades del 12,5 % que le permite atraer inversiones desplazándolas de otros Estados miembros ,atraídas por ese ventajoso trato fiscal

En el fondo ,todos esos elementos son la consecuencia de la falta de una unión política que acompañe la unión monetaria .Y una unión monetaria sin los mecanismos de reequilibrio financiero interno ,como los que tienen los estados federales es algo muy frágil ,como la crisis nos ha demostrado. La solución debería encontrarse avanzando en ese camino y no solo buscando reforzar la aplicación de los paradigmas de Maastricht.

El proceso de construcción del gobierno económico europeo durante la crisis de la Deuda pública.

La creación de distintos instrumentos legales que configuran lo que se ha venido en llamar el *gobierno económico del euro*,se inicio cuando Grecia (y después vinieron otros) no pudo financiarse en los mercados de capitales y tuvo que ser "rescatada", por la UE.

Pero el proceso ha sido tan confuso ,con iniciativas que se superponían y a veces se contradecían ,tomadas unas por la Comisión y otras por el Consejo y por el BCE, con la intervención del Parlamento Europeo , que el lector agradecerá que se le exponga un mapa de los elementos constitutivos de ese proceso en construcción.

Las intervenciones de gestión de crisis

Para gestionar la crisis en vivo y en caliente, la UE ha contado con las intervenciones del BCE y ha creado tres fondos de estabilización financiera.

El BCE ha intervenido en los mercados secundarios de Deuda pública, ya que los Tratados le prohíben financiar directamente a los gobiernos, especialmente en el verano del 2011 para hacer frente a los ataques especulativos contra España e Italia.

También ha suministrado liquidez casi ilimitada a los bancos, especialmente en diciembre del 2011 al conceder un préstamo de 1 billón de euros a tres años y bajo tipo de interés. Una decisión sin precedentes para la que tuvo que cambiar las reglas que definen las garantías exigidas para esos préstamos.

La UE ha creado tres fondos de estabilidad, o de "rescate" financiera.

El primero fue el *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM) creado por el Consejo en mayo del 2010 para dar una ayuda de emergencia a Grecia con recursos obtenidos por la Comisión en el mercado financiero. Su base legal fue el art 122 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) que permite dar asistencia financiera a un Estado que se enfrenta a "circunstancias excepcionalmente graves". La aplicación de este artículo, pensado para casos de catástrofes naturales, a un problema de dificultad de financiación que el propio Estado solicitante de la ayuda ha contribuido a crear, fue muy discutido. Pero no había otra base legal más apropiada y la situación requería una actuación urgente.

Después se creó el *European Financial Stability Facility* (EFSF), que ya no utiliza esa base legal del Tratado sino que es una combinación de un acuerdo intergubernamental entre los Estados del euro bajo la ley internacional con un instrumento de derecho privado de Luxemburgo, donde tiene su sede el EFSF. Los créditos que concede se financian por su propia deuda garantizada por los Estados del euro más Suecia y Polonia.

El EFSF tiene una naturaleza transitoria y debe terminar en julio del 2013 y ser substituido por el *European Stability Mechanism* (ESM) que debe entrar en vigor en julio del 2012. A diferencia de los dos anteriores, que son soluciones de emergencia, el ESM es un mecanismo permanente creado por una enmienda al artículo 136 del TFUE. *Para aprobar esta base legal, se utilizó por primera vez el procedimiento simplificado de reforma de los Tratados introducido por el Tratado de Lisboa*

Esa enmienda explícitamente establece que las intervenciones del ESM tienen por objeto garantizar la "estabilidad de la eurozona en su conjunto" y que la asistencia financiera debe ir acompañada de "una estricta condicionalidad".

¿Estará entonces la UE en condiciones de hacer frente a otras crisis financieras? No es seguro. La capacidad de intervención del ESM, que a diferencia del EFSF tendrá capital propio, es limitada, del orden de 500 mil millones de euros (MM€). Es posible que el EFSF prorrogue su vida, con lo cual entre los dos pueden aportar una capacidad de préstamo de 740 mm€.

Frente a los casi 4.000 mm€ de las deudas acumuladas de los PIIGS más Bélgica, esta cantidad es muy limitada. Y

como Alemania se ha negado a conceder al ESM una licencia bancaria para que pudiera obtener liquidez del BCE ,sigue siendo dudoso que pueda hacer frente a un agravamiento de la crisis. El BCE es el único que estaría en condiciones de hacerlo.

Pero además ,el sistema de gobierno del ESM plantea problemas de control democrático .Afortunadamente sus decisiones no requieren la unanimidad ,basta el 85 % del capital representado. Pero el ESM tiene una relación muy importante con los Estados en crisis ,tanto en la definición de las condiciones impuestas como contrapartida a su ayuda como en su puesta en practica. Y sin embargo esta definido como una organización internacional de carácter financiero ,esta dirigido por un Consejo formado por los Ministros de Hacienda y sus decisiones se toman fuera de toda la transparencia exigida a las demás instituciones europeas .El Parlamento Europeo no es ni consultado ni informado de esas decisiones.

Además , los países que no hayan ratificado el Tratado "fiscal compact" ,al que nos referiremos después ,no pueden recibir ayudas del ESM. Ese Tratado, improvisado urgentemente por Merkel y Sarkozy en diciembre del 2011 para tranquilizar a los mercados financieros imponiendo la constitucionalizacion del déficit cero .El que no quiera aceptar esas condiciones se ve excluido de las ayudas del ESM .No es de extrañar que los irlandeses hayan aprobado en referéndum ese Tratado .

Instrumentos legales del gobierno económico del euro.

La crisis propicio también la creación de instrumentos legales del "*gobierno económico*" que han cambiado la fisonomía de la UM.

Su construcción se inicia a través de dos iniciativas diferentes : el grupo de trabajo creado por el Consejo bajo la Presidencia de Van Rompuy en mayo del 2010,y las famosas cartas del Presidente del BCE,J. C. Trichet , de agosto del 2011, en plena crisis de la Deuda española e italiana .La carta iba dirigida al gobierno italiano y supuestamente también al gobierno español. Aunque este nunca lo confirmo ni negó ,esa carta fue el detonador de la reforma constitucional que Zapatero impulso y fue aprobada en un tiempo record para constitucionalizar la famosa "regla de oro" que esencialmente prohíbe el déficit publico.

Esa era una de las exigencias del BCE para justificar sus operaciones de compra de Deuda publica en el mercado secundario y detener la especulación contra España e Italia .En efecto ,el BCE exigía una serie de reformas en la política económica y social ,un calendario preciso de su aprobación parlamentaria y una "sugerencia" de elevar a rango constitucional el equilibrio fiscal

Con esa actitud ,el BCE fue mas allá del papel que le confieran los Tratados ,que es el de diseñar y ejecutar la política monetaria con plena independencia. Creo así un precedente sobre lo que debía ser un "gobierno económico de la UE" que corresponde teóricamente a los Estados Miembros ,pero también impulso las decisiones necesarias para su construcción .

La Comisión lanzo también una serie de iniciativas paralelas ,y a veces descoordinadas ,con el grupo de trabajo del Consejo .Al final ,y después de los correspondientes debates y en su caso enmiendas en el PE ,los instrumentos legales del *gobierno económico de Europa* ,frecuentemente citados en los medios, con una

importante confusión sobre su naturaleza y contenido , muchas veces repetitivo, son hasta ahora los siguientes.

El semestre europeo

El Pacto Euro+

El "Six-Pack"

El Tratado sobre la Estabilidad ,Coordinación y Governanza en la Unión económica y Monetaria (TSCG) ,comúnmente llamado "Fiscal compact" (TFC).

El "Two-Pack"

Además ,en estos momentos están en fase de aprobación directivas sobre la regulación del sistema financiero en Europa y la prevención y resolución de crisis bancarias que se consideran la base de una "unión bancaria".

A continuación describimos lo fundamental de los anteriores cinco instrumentos de gobierno económico

Aprobado por el Consejo el 17 de junio del 2010 ,el Semestre Europeo no es mas que un calendario para la coordinación entre los presupuestos y las políticas económicas nacionales .En el primer semestre los Estados miembros presentan sus proyectos de presupuestos y programas de convergencia y la Comisión revisa su conformidad con las reglas del PEC y con la Estrategia Europa 2020 .

Basadas en las recomendaciones de la Comisión , los Estados ,supuestamente teniéndolas en cuenta, aprueban sus Presupuestos en el segundo trimestre

Es decir ,se trata de una vigilancia ex ante de los procesos presupuestarios antes de que los aprueben sus Parlamentos. Este *droit de regard* ha sido también muy discutido como una forma de limitar la independencia de los Parlamentos nacionales .No es así ,en la medida que la comisión solo emite "recomendaciones" .Pero sería curioso ver la reacción de nuestras CC.AA. si se les dijera que antes de llevar sus presupuestos a sus Parlamentos deben llevarlos a la Calle de Alcalá en Madrid (sede del Ministerio de Hacienda) para su análisis previo.

El "six-pack" es un conjunto de una Directiva y cinco Reglamentos .Esas propuestas legislativas fueron presentadas por la Comisión en septiembre del 2010 y aprobadas por el Parlamento en noviembre del 2011 .

Sus disposiciones se inscriben en la línea del paradigma de Maastricht ,reforzando el PEC. Muchas de sus disposiciones fueron después recogidas en el "fiscal-compact".

Las propuestas de la Comisión de imponer sanciones solo podrán ser rechazadas por una mayoría cualificada del Consejo ,la llamada "mayoría cualificada reversa" .Si esta norma hubiera estado en vigor ,Alemania y Francia no hubieran escapado a las propuestas de sanción por déficit excesivo presentadas por la Comisión y no aprobadas por el consejo en 2002.Y quizá la historia del PES y de la disciplina fiscal en Europa hubieran sido diferentes.

Se refuerza de igual modo la aplicación de sanciones por desequilibrios macroeconómicos excesivos .Por primera vez ,y gracias al PE ,los desequilibrios macroeconómicos excesivos, en lo que a la balanza de pagos se refiere, serán tanto los déficits como los superávits .Aunque el valor del superávit máximo permisible se ha situado

,quizás por casualidad ,unas decimas por encima del superávit comercial alemán .También se refuerza el carácter preventivo del PEC dando a la Comisión la capacidad de lanzar advertencias a un Estado que se desvía de los objetivos de política económica

En particular ,el Reglamento 1177/2011 del Consejo establece que cuando el ratio Deuda/PIB exceda del 60 %, deberá reducirse al ritmo del 20 % anual de forma que el exceso se corrija en 5 años como máximo .El realismo de esta norma esta puesta en solfa porque eso requeriría a Italia, por ejemplo ,reducir ese ratio en 12 puntos del PIB anuales durante 5 años seguidos...!

El Pacto Euro + ,aprobado por el Consejo Europeo del 25 de marzo 2011 a iniciativa de Alemania y después de una fuerte polémica ,es un compromiso político de los Estados miembros del euro ,abierto a la participación de los demás miembros de la UE ,para una mejor y mayor coordinación de sus políticas económicas .El Pacto obliga a una serie de compromisos ligados a la Estrategia Europa 2020 relativos a la competitividad ,empleo ,estabilidad fiscal y sostenibilidad de las finanzas publicas.

Se trata de una declaración de voluntad política que no conlleva mecanismos de control y de sanción de su cumplimiento .Su contenido fue en todo caso muy edulcorado con respecto a las exigencias iniciales de Alemania ,secundadas por Francia en lo que fue la consagración de la llamada pareja Merkozy.

Antes de entrar a analizar mas en detalle el nuevo Tratado sobre la "unión fiscal" o "fiscal-compact" que todavía no ha sido ratificado por todos los países ,hay que señalar que el PE en su ultimo pleno de junio acaba de aprobar dos nuevas directivas propuestas por la Comisión en

noviembre del 2011, llamadas el "two-pack" .También van orientadas a reforzar la capacidad de vigilancia y advertencia .Se podrá pedir a los Estados con déficit excesivo que establezcan Consejos fiscales independientes para hacer previsiones presupuestarias

El Tratado "Fiscal compact" (TFC)

El Tratado sobre la Estabilidad ,Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria" (TSCG) , comúnmente conocido como "*Fiscal compact*" (FC), fue aprobado el 9 de diciembre del 2011 por el Consejo Europeo ,también por iniciativa de Alemania y el seguidismo de Francia, firmado el 1 de marzo 2012 por 25 países europeos (todos menos el reino Unido y la Republica Checa) .Actualmente se encuentra en fase de ratificación (aprobado en Las Cortes el día 22 de junio con el voto de socialistas y populares).

Este nuevo Tratado ,por el que se pretendía crear la "unión fiscal", presenta dos particularidades importantes.

La primera es que no se trata de un nuevo Tratado de la Unión porque no son parte todos los Estados miembros de la UE .En consecuencia no debe seguir las normas de aprobación y modificación de la ley de la UE ,no tiene la primacía de una Ley europea y no tiene efectos directos sobre las legislaciones nacionales

Como señala el PE , utilizar los instrumentos del Derecho comunitario hubiera sido mas adecuado y eficaz que un acuerdo intergubernamental. Hubiera sido posible una cooperación reforzada, pero Merkel quería un Tratado por razones de imagen frente a su electorado .Enmendar el Tratado de Lisboa, no era posible por la oposición del Reino Unido, de manera que al final hubo que seguir la

vía de un nuevo Tratado , ,muy corto y bastante improvisado entre Merkel y Sarkozy, que ha sido calificado de "*Legal monster*" por las muchas cuestiones jurídicas que plantea ,como el uso de las instituciones comunitarias para tareas en las que no participan todos los Estados miembros de la UE.

La segunda característica es que no requiere la unanimidad para su aprobación ,basta con que lo ratifiquen 12 de sus 23 firmantes .Ello tiene ventajas practicas pero rompe con el principio de igualdad entre los Estados y plantea problemas de orden democrático porque obliga a los Estados a aceptar disposiciones presupuestarias no votadas por sus Parlamentos.

Existe un amplio consenso de que en realidad el TFP no añade mucho a lo establecido por el "*six-pack*" .El TFC es un nuevo paso fuera del método comunitario hacia una mezcla de acuerdos intergubernamentales y el uso de las instituciones comunitarias,que acaba incorporando la substancia de esos acuerdos a la ley europea ,como ha sucedido con el Acuerdo de Schengen en la política común de inmigración .El TFC no es un nuevo instrumento de integración europea sino un nuevo *opting out* de la legislación comunitaria por un grupo de países en búsqueda de soluciones mas flexibles y expeditivas, pero usando en la practica las instituciones comunitarias.

La única verdadera innovación del TFC es la constitucionalizacion de la famosa "regla de oro", exigiendo a los Estados establecer disposiciones obligatorias y permanentes ,de preferencia ,pero no necesariamente ,en sus Constituciones, (de hecho Finlandia se ha negado a modificar su Constitución) para que el déficit publico estructural no exceda el 0,5 % del PIB. En ese caso se deberán aplicar mecanismos

automáticos de corrección y se encarga al Tribunal de Justicia Europeo la vigilancia de la aplicación de esas disposiciones

Se trata de una decisión muy problemática y discutible .No hay ninguna razón para que los déficits públicos deban ser nulos siempre Es perfectamente racional que los Estados se endeuden para financiar inversiones ,aunque no siempre sea fácil determinar que es una inversión productiva que aumenta el potencial económico.

Un endeudamiento excesivo obliga ciertamente a políticas de desendeudamiento ,lo que no es sinónimo de austeridad drástica, como la regla de oro va a exigir y que pueden agravar la situación en vez de resolverla .Pero no es justificable atarse las manos para siempre jamás y renunciar al déficit publico como instrumento de política económica coyuntural

En los países organizados de forma federal los Estados federados tienen normalmente la obligación del equilibrio presupuestario .Pero el nivel federal conserva capacidades de endeudamiento discrecional que los EE.UU. utilizan masivamente .Todo lo contrario de lo que ocurre en la UE donde el presupuesto "federal" es apenas el 1 % del PIB de la Unión y esta no puede endeudarse .En la UE la política presupuestaria coyuntural seguirá en manos de los Estados por mucho tiempo y esas reglas le van a dar un carácter "prociclico" obligando a los Estados a reducir drásticamente sus gastos en momentos de baja actividad con lo cual agravaran la depresión de la economía como esta ocurriendo en Grecia y en todos los países sometidos a planes de austeridad

Se puede decir que para evitar eso se considera el déficit "estructural " ,que tiene en cuenta el ciclo económico ,y

no el déficit nominal .Pero esta es una disposición difícil de aplicar porque el calculo del déficit “estructural” esta sometido a múltiples controversias .

El paradigma de Maastricht llevado al limite

El problema fundamental de este nuevo Tratado, y en general de todas las disposiciones del gobierno económico ,es que llevan al limite el paradigma de Maastrich del gobierno por las reglas y de considerar al déficit publico como un problema siempre y en cualquier circunstancia.

Y sin embargo ,el gobierno por las reglas no será nunca suficiente para hacer frente a la complejidad de la realidad .Con la Unión Monetaria hemos puesto ya tantas cosas en común que los automatismos no son suficientes y además no se cumplen .Es necesario aprender a decidir juntos a la escala europea ,lo que quiere decir sustituir a las soberanías nacionales con nuevas cesiones de soberanía al nivel comunitario .Pero eso exige nuevos procesos de legitimación democrática y por eso hay que avanzar en la integración para salir del atolladero .Sin duda el salvamento del euro requiere cambios importantes en los procesos de decisión política en la dirección de “mas Europa” .Pero no basta con decir “mas” ,hay que concretar que clase de Europa va a resultar de esas mayor soberanía compartida.

Desde esa perspectiva el TFC es una perdida de energía política y sigue básicamente dedicado a la disciplina presupuestaria cuando las causas de la crisis ,excepto en el caso griego ,son de otra naturaleza.

El principal problema estructural de la zona euro proviene de las diferentes inflaciones entre países ,los endeudamientos privados excesivos y los desequilibrios de

las balanzas de pagos .Sobre este tema el TFC no dice nada que no estuviera ya dicho en el "six-pack" que ya establece mecanismos de alerta sobre los desequilibrios macroeconómicos sin agotar la cuestión

Tampoco dice nada sobre un tema fundamental para el equilibrio de las cuentas públicas que es la armonización fiscal ,ni sobre el intercambio automático de información sobre las rentas del capital ni sobre la base común para el cálculo del impuesto de sociedades.

Medidas de gobierno económico mas alla del paradigma de Maastrich

Lo que hasta ahora se ha hecho en materia de gobierno económico de Europa se basa en medidas intergubernamentales ,incluso en un Tratado que no es un Tratado bajo la Ley europea y la creación de un fondo de rescate financiero ,el ESM ,bajo la forma de un organismo financiero internacional que no es una institución comunitaria.

Este gobierno económico de inspiración intergubernamental se basa en cuatro componentes :

- 1.Un refuerzo del PEC con sanciones automáticas
- 2.Constitucionalización de la prohibición de déficits públicos
- 3.Procedimientos para prevenir y corregir desequilibrios macroeconómicos excesivos
- 4.Extensión de la agenda del Consejo Europeo para coordinar las políticas económicas nacionales en la perspectiva europea.

Esta forma de concebir el gobierno económico de Europa es insatisfactoria e insuficiente para combatir futuras crisis de la gravedad de la crisis financiera del 2008/2009 .Ni es adecuada para desarrollar un mix de política monetaria y fiscal ,en cooperación con el BCE ,que corrija las divergencias económicas en la UE

Además ,plantea problemas importantes de naturaleza democrática puesto que este gobierno económico estará en buena medida fuera del control de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo .

No se puede llamar propiamente “gobierno económico” a lo que hasta ahora se ha construido bajo la presión de la urgencia ,como tampoco el TFC merece que se le llame el Tratado que establece en Europa una unión fiscal

Alternativas al paradigma de Maastricht.Un gobierno económico supranacional.

Alternativamente ,se puede concebir un gobierno económico de naturaleza supranacional que represente un New Deal para Europa y supere la lógica de Maastricht que es responsable del agravamiento de la crisis.Debería basarse en los siguientes elementos

- 1.Propiciar una estrategia de crecimiento para Europa para combatir la recesión resultante de la crisis financiera global y de los planes de austeridad. La mejor estrategia de reducción del endeudamiento es el crecimiento .Para ello se requiere un plan de infraestructuras supranacionales en transportes ,telecomunicaciones y energía, promoviendo las energías renovables y las interconexiones entre redes nacionales

2. Evitar la asimetría en la corrección de los desequilibrios .Los Estados con excedentes de su balanza de pago ,entre ellos Alemania cuyo excedente comercial con respecto a su PIB es mayor que el de China ,deben estimular su demanda interna mediante incrementos salariales e inversiones publicas.

De esta forma se contribuiría a reducir los déficits comerciales de los países del Sur y corregir la divergencia en los costes laborales unitarios que se ha producido desde la introducción del euro .Entre el 2000 y el 2010 los CLU han aumentado un 36 % en Grecia,30 % en Italia,28 % en Españ,25 % en Portugal y menos del 5 % en Alemania .Esta divergencia es una de las causas mas importantes de la crisis y ,mientras no se corrija ,la crisis no se solucionara porque los déficits comerciales y el bajo crecimiento continuara amenazando la sostenibilidad de la Deuda publica y la estabilidad del sistema financiero

Este reequilibrio no puede conseguirse solo mediante políticas deflacionistas en el sur .Los países del sur tienen que aumentar su productividad y reducir sus costes salariales, pero en términos económicamente factibles y socialmente aceptables .Los países excedentarios del norte tiene que contribuir al reequilibrio aceptando incrementos salariales ,aumento de su demanda interna y un menor excedente comercial .Si Alemania insiste en mantener el bajo crecimiento de sus salarios de los últimos 10 años el ajuste interno en la UE requerirá niveles tan altos de deflación y de desempleo en el sur que serán democráticamente inaceptables

3.Introducción de eurobonos para financiar ,parcialmente ,los déficits públicos y la Creación de una Agencia Europea de la Deuda .Es imposible referirse aquí a toda la polémica que los eurobonos han desatado desde que la idea fue

lanzada a finales del 2010 por ,entre otros , el presidente del Eurogrupo J. C. Juncker y el ministro italiano Tremonti .Hoy la idea tiene el apoyo de muchos países ,del PE y de la Comisión pero sigue siendo rechazada por Alemania y otros países "virtuosos"

Los eurobonos ejemplifican el dilema en el que se encuentra hoy la Union Monetaria .Los países altamente endeudados de la periferia , con dificultades de acceso al mercado de capitales que les exigen altos tipos de interés ,consideran que la emisión de bonos garantizados por todos los países europeos es la única forma de escapar a la "*debt trap*" .Pero sin un gobierno económico ,los países del Norte temen que la mutualizacion de la Deuda encarezca su financiación y alimente los comportamientos irresponsables ,("*free riding*") de algunos a costa de todos.

Ambas posiciones son entendibles .Solo las garantías que puede dar un gobierno económico que controle las políticas fiscales nacionales puede neutralizar el temor al "*moral hazard*" .

Pero aunque se consiga imponer la disciplina fiscal ,no será suficiente para garantizar la supervivencia de la Union Monetaria .La situación fiscal de un país en una unión monetaria depende también de su entorno económico ,de su balanza de pagos y de su acceso al mercado de capitales.Y no todos los países pueden tener superávit a la vez.

4. La coordinación de las políticas sociales y salariales a escala europea y la armonización de las normas fiscales para evitar el dumping social y fiscal

5. Aumento del Presupuesto comunitario financiado con verdaderos recursos propios de la Unión mediante la introducción de una tasa sobre las transacciones financieras y un impuesto sobre las emisiones de CO

6. Regulación de los mercados financieros, con garantía de los depósitos y supervisión bancaria a escala europea , y mecanismos de prevención y resolución de crisis bancarias que conduzcan a una "unión bancaria" como reclama el BCE y ya ha empezado a elaborar la Comisión

Este programa debe conducir al establecimiento de un gobierno supranacional democráticamente elegido con las competencias necesarias para encuadrar las políticas presupuestarias y fiscales que den estabilidad macroeconómica a la eurozona, e implementar la estrategia de crecimiento y mutualización de las Deuda antes referidas

Todo ello requiere mayores transferencias de soberanía que conduzcan a una verdadera unión política ,lo que no será posible sin una mayor democratización de las instituciones europeas .Empezando por la elección directa del Presidente de la Comisión ,que debe evolucionar hacia un gobierno europeo elegido por el Parlamento Europeo. Y por la propia composición de dicho Parlamento ,dando un voto igual a todos los ciudadanos europeos .La sobrerrepresentación de los Estados con menor población debe reservarse al Consejo de la Unión ,que actúa como segunda cámara ,o como Senado, en una estructura federal

Se trata de un ambicioso proyecto .Pero no saldremos de la crisis sin profundos cambios políticos e institucionales .Solo una verdadera unión política ,y por lo tanto también fiscal ,puede legitimar la interdependencia que ya existe

entre los Estados miembros del euro y la solidaridad que una unión monetaria requiere.

La dimensión democrática del gobierno económico

Para terminar hay que tener presente la necesaria calidad democrática del gobierno económico de Europa .La crisis fiscal ha demostrado la verdadera naturaleza del llamado "déficit democrático de Europa : la dimensión política de la Unión no ha seguido el aumento en la dimensión política de los problemas a los que Europa se enfrenta .Las políticas nacionales tiene importantes efectos inducidos sobre otros Estados miembros y no solo desde el punto de vista de los déficits públicos ,sin que haya mecanismo de la Ue que les exija responsabilidades por ello. En otras palabras ,no hemos internalizado y aceptado las consecuencias democráticas de la interdependencia generada por la integración.

Resolver ese problema requiere un gobierno democráticamente legitimado de forma que ,por ejemplo ,sea también responsable ("*accountable* ") de los resultados las políticas que exige a los Estados a cambio de la ayuda financiera que les concede.

La crisis es una gran oportunidad para ese *New Deal* que implica un gobierno económico europeo de carácter supranacional y no intergubernamental .Podemos discutir hasta la saciedad si la introducción del euro fue prematura y por tanto un error .Pero abandonar ahora ese proyecto y volver a las monedas nacionales tendría un coste político y económico muy grande y generaría una dinamica desintegradora en Europa

Hay que evitar esa posibilidad .Es el momento de que los lideres políticos europeos hagan posible lo que parece

imposible , aprovechando la oportunidad que esta crisis ofrece ,en el mejor espíritu de Jean Monet, que animo la construcción europea desde su principio

José Borrell Fontelles

Ex Presidente del Parlamento Europeo

Ex Presidente del Instituto Universitario Europeo de
Florencia

