

I. ARTÍCULOS

LA ARQUITECTURA DE LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA EN EL MARCO DE LA UEM. NECESIDAD DE UNA UNIÓN BANCARIA, FISCAL Y POLÍTICA PARA UNA UEM ÓPTIMA*

Pablo Podadera Rivera**

RESUMEN

La Unión Económica y Monetaria (UEM), como etapa del proceso de integración económica no es zona monetaria óptima en el sentido de Robert Mundell. Es obvio que la UEM, en su situación actual, no cumple con estos requisitos, con lo cual la llegada de una crisis ha puesto al descubierto sus carencias para afrontarla. El presente trabajo recoge un análisis de la gestión de la crisis y de la necesidad de creación de una unión bancaria, fiscal y política en el proceso de integración económica y monetaria europea. El trabajo concluye en la necesidad de un nuevo diseño de la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria que tenga en cuenta una mayor integración de sus elementos monetarios, fiscales e institucionales, en el contexto de una verdadera integración del mercado de trabajo que garantice la convergencia de las políticas sociales y las regulaciones del mercado laboral.

PALABRAS CLAVE: UEM, unión bancaria, unión fiscal, unión política, zonas monetarias óptimas

ABSTRACT

Economic and Monetary Union (EMU) as a step in the process of economic integration is not optimal monetary zone in the sense of Robert Mundell. Obviously EMU in its current situation, does not meet these requirements with which the arrival of a crisis has exposed its shortcomings to face it. This paper presents an analysis of the management of the crisis and the need to create banking, fiscal and political union in the process of European economic and monetary integration. The paper concludes on the need for a new design of the architecture of the Economic and Monetary Union that takes into account a greater integration of its monetary, fiscal and institutional elements, in the context of a genuine integration of the labor market to ensure convergence of social policy and labor market regulations.

KEY WORDS: EMU, banking union, fiscal union, economic union, political union, optimum currency areas.

Códigos JEL: E42, E52, E62, F02

(*) Original recibido en febrero de 2015 y revisado en junio de 2015.

(**) Profesor Titular de Economía Aplicada y Catedrático Jean Monnet "Ad Personam" de Economía Europea. Universidad de Málaga.

1. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA. DE LA DECLARACIÓN DE SCHUMAN AL PACTO PRESUPUESTARIO.

La declaración Schuman¹ puso en marcha la idea de someter a la administración conjunta la producción y comercialización del Carbón y el Acero de la entonces República Federal Alemana, Francia y demás países que se adhiriesen, es decir la creación de la primera Comunidad Europea, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (o por sus siglas CECA)², en el seno de la cual se creó la primera “Unión Europea de Pagos”. Más tarde, 1957, vinieron los Tratados constitutivos de la CEE y de la EURATOM (o también CEEA); los conocidos como los Tratados de Roma. Empieza así a madurar aquel proyecto de integración que, según la idea de Jean Monnet, debía hacerse paso a paso, y primero sería económica (se crea el Comité Económico y Social Europeo-CES-; la Política Agrícola Común-PAC- en la mítica conferencia de Stresa; entra en vigor el Acuerdo Monetario Europeo y el Banco Europeo de Inversiones concede sus primeros préstamos).

De forma paralela, durante la década de los 60 va naciendo el edificio institucional común a través del Tratado de Fusión de los Ejecutivos de la Comunidad Europea, por el que se crea una única Comisión y un único Consejo.

En los años 70 es referencia importante el Plan Werner para la mejora de la coordinación de las políticas económicas (referidas principalmente a medidas de armonización de políticas presupuestarias y de tipos de cambio entre las monedas). En este sentido se crea la Serpiente Monetaria (acuerdo para limitar al 2,25% el margen de fluctuación de las monedas). Mientras tanto, Dinamarca, Irlanda y Reino Unido ingresan en las Comunidades Europeas (enero de 1973) y entra en vigor el Acuerdo de Libre Comercio con Austria, Suiza, Portugal y Suecia.

Han sido importantes, por cuanto han marcado hitos en el proceso de integración europea, los Consejos Europeos de la Haya (1976), por la Declaración de la construcción de la que hoy es la Unión Europea, o el de Bremen, por el que se crea el Sistema Monetario Europeo (SME) basado en el ECU.

(1) A las 6 de la tarde del 9 de mayo de 1950 se convocó a la prensa en París, en el Salón del Reloj del Ministerio de Asuntos Exteriores francés del Quai d'Orsay (muelle parisino situado en la orilla izquierda del río Sena en el VII Distrito de la ciudad), para realizar una “comunicación de la mayor importancia”, que había sido redactada por Jean Monnet y pronunció Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores. Jean Monnet, junto a Konrad Adenauer, el propio Schuman y Alcide De Gasperi, son considerados los padres de Europa. René Meyer o Paul-Henri Spack, son también nombres importantes en esta primera andadura europea.

(2) 18 de abril: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos (Los seis), firman el Tratado de París por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y días más tarde, el 27 de mayo, el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa (CED) que luego fracasó.

Los años 80 vinieron marcados por la firma de una Declaración Solemne sobre la Unión Europea por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores, que luego se convertiría en el Proyecto de Tratado para la Fundación de la Unión Europea que más tarde se aprobaría (febrero de 1984); por la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas (1986- Europa de los 12); por la firma del Acuerdo Schengen³, por el que se eliminan los controles fronterizos entre Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos; y por la firma en Luxemburgo y La Haya del Acta Única Europea⁴, por la cual se modifica el Tratado de Roma, que entra en vigor en 1987.

Los principales hitos de los años 90, por su parte, fueron la adhesión de la región de la Antigua Alemania del Este a las Comunidades Europeas; Se firma en Maastricht el Tratado de la Unión Europea por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Economía de los Estados miembros (7 de febrero de 1992) que entra en vigor en 1993; Austria, Finlandia y Suecia se convierten en miembros de la UE (hablamos de la Europa de los 15) mientras tanto varios países del Este ya estaban solicitando su entrada a la UE. Por su parte, se firma el Tratado de Amsterdam (1997), en el que se refuerzan las políticas de ciudadanía⁵ y seguridad común.

Ya en los 2000, se firma el Tratado de Niza (2003) que modifica a los anteriores Tratados; se produce la quinta ampliación (2004: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Hungría, Eslovenia, Malta, Chipre, que da lugar a la Europa de los 25). Dos ampliaciones más, la de 2007 (Rumanía y Bulgaria) y la de 2013 (Croacia) completan la actual Unión Europea de los 28⁶. Entre tanto, en 2009 se firma el Tratado de Lisboa, actualmente en vigor. Por su parte, 2010 fue un año también destacable por la puesta en marcha de la “Estrategia Europa 2020: Crecimiento inteligente, sostenible e integrador” como conjunto de objetivos y plan de trabajo en torno a una serie de iniciativas emblemáticas (innovación, empleo, medio ambiente, industria, cohesión...) para la salida de la crisis y el refuerzo de la gobernanza económica de la UE hacia el futuro.

2013 fue un año bastante importante como fin de un período programático en la UE (2007-2013). Es el año de entrada en vigor del Tratado de Estabilidad, Coordi-

(3) Supresión de fronteras interiores, visado común para ciudadanos de terceros países, medidas comunes en materia de asilo y de inmigración ilegal, cooperación judicial y policial, control y gestión del tráfico ilícito de estupefacientes, normas comunes sobre armas de fuego y municiones. El Acuerdo Schengen se convirtió en acervo común en el TUE.

(4) Sienta las bases de la futura Unión Económica y Monetaria que se consagra en el TUE.

(5) Circular y residir libremente en territorio de los Estados miembros, ser elector y elegible en elecciones municipales y al Parlamento Europeo en el Estado en el que resida, protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, a presentar alegaciones ante el Parlamento Europeo y ante el Defensor del Pueblo.

(6) Son países candidatos en la actualidad Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Montenegro, Serbia, Turquía. Y se consideran candidatos potenciales: Albania, Bosnia y Herzegovina y Kosovo.

nación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (más conocido como “Pacto Presupuestario”)⁷. Su objetivo es reforzar la disciplina presupuestaria en la zona euro a través de la “regla de equilibrio presupuestario” y un mecanismo de corrección. Asimismo, en este año se alcanza el acuerdo sobre el marco financiero plurianual 2014-2020 en el que se establecen los límites y los principios del presupuesto anual de la UE para esos años. Además, se adoptan dos reglamentos de la UE, conocidos como “two-pack”, sobre gobernanza económica en la zona del euro para reforzar el control de las finanzas públicas de los países⁸. En Octubre, Se adoptan normas para la creación de un mecanismo único de supervisión (MUS) que ejerza un control sobre los bancos y otras instituciones de crédito. Se establece así el primer “pilar” de la unión bancaria europea⁹. El Consejo Europeo acuerda las normas de actuación ante los bancos con dificultades dentro de la futura unión bancaria.

Ya en 2014, Grecia asume la Presidencia semestral rotatoria del Consejo de la UE con cuatro prioridades: crecimiento, empleo y cohesión, mayor integración de la UE y la eurozona, inmigración, fronteras y movilidad, y política marítima. Letonia adopta el euro y pasa a ser el decimotercero país de la eurozona.

2. UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA Y ZONAS MONETARIAS ÓPTIMAS

La Unión Económica y Monetaria (UEM), como etapa del proceso de integración económica (Áreas de libre comercio, Unión aduanera, Mercado Común, Mercado Único, Unión Económica y Monetaria, Unión Política), no es zona monetaria óptima en el sentido de Robert Mundell.

Mundell desarrolló su teoría con dos modelos, uno con expectativas estacionarias y otro en el supuesto de situación de riesgo global. El primero es el más recurrido por los economistas y fue publicado en 1961 (Mundell, 1961).

(7) El 2 de marzo de 2012, los Jefes de Estado y Gobierno de todos los países miembros de la UE, a excepción del Reino Unido y la República Checa, firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) en la Unión Económica y Monetaria. Dicho Tratado pretende proteger la estabilidad de toda la Zona Euro. Se considerará que se respeta la disposición si se cumple el objetivo específico por país a medio plazo tal como se define en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con un límite inferior del déficit estructural (el que no tiene en cuenta gastos ni ingresos cíclicos) del 0,5% del PIB.

(8) Nuevo paquete legislativo, denominado en la jerga europea “Two-Pack”, otorga nuevos poderes a la Comisión Europea en la supervisión económica de la zona euro e incluso permite que las autoridades comunitarias soliciten modificaciones en los Presupuestos antes de que se conviertan en Ley.

(9) Tres son los pilares necesarios para construir una unión bancaria: En primer lugar, un Mecanismo Único de Supervisión (MUS) que sirva para armonizar las normas y criterios de supervisión, evitando la interferencia de consideraciones de política nacional en la supervisión financiera. En segundo lugar, un Mecanismo Único de Resolución (MUR) para contar con un marco de salida a la situación de quiebra de los bancos de forma rápida e imparcial. En tercer lugar, una red de seguridad que dé estabilidad y confianza al sistema financiero de un país sin necesidad de estar ligado a la capacidad de las finanzas públicas del Estado nacional; merecen destacarse el MEDE, el fondo de garantía de depósitos europeo y el recurso al Eurosistema como prestamista de última instancia.

Los criterios que dicho modelo recoge para que una unión monetaria pueda ser un éxito son¹⁰:

Movilidad laboral a través de la región: esto incluye capacidad física para viajar (visados, derechos de trabajadores) o eliminar barreras culturales para la libertad de movimiento (como sería el caso de distintos idiomas) o las barreras institucionales.

Apertura con movilidad de capital y flexibilidad de precios y salarios en la región. Esto debe ser así para que las fuerzas de mercado de oferta y demanda distribuyan automáticamente el dinero y los productos allí donde sean necesarios. En la práctica, esto no funciona si no existe verdadera flexibilidad salarial.

Un sistema que permita compartir el riesgo de todo el conjunto, como por ejemplo un mecanismo automático de transferencia fiscal, que redistribuya el dinero hacia las áreas o sectores que se hayan visto desfavorecidos por las dos características antes señaladas. Esto suele tomar la forma de una redistribución impositiva hacia las áreas menos desarrolladas de un país o región. Esta política, aunque está aceptada en teoría, resulta muy difícil de implementar políticamente ya que implica que las regiones más desarrolladas aporten dinero a las menos desarrolladas. En teoría, Europa tiene una cláusula de no rescate en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, (*no bail-out*) que implica que las transferencias fiscales no están permitidas entre países, pero es imposible conocer qué ocurre en la práctica. Durante la crisis de la deuda soberana europea, la cláusula fue eliminada de facto ya que se llevó a cabo el rescate de países como Grecia, Irlanda y Portugal.

Los países partícipes tienen que tener ciclos económicos similares. Cuando un país experimenta un *boom* o recesión, otros países de la unión tenderán a seguirlo. Esto permite al banco central de la unión promover el crecimiento mediante políticas que contengan la inflación en los *booms* económicos. Si los países tienen ciclos dispares, el banco central no puede controlar la recesión de unos mientras controla el crecimiento de otros.

Es obvio que la UEM, en su situación actual, no cumple con estos requisitos, con lo cual la llegada de una crisis ha puesto al descubierto sus carencias para afrontarla.

(10) Frankel y Rose (2001).

3. GESTIÓN DE LA CRISIS. NECESIDAD DE UNIÓN BANCARIA, ECONÓMICA, FISCAL Y POLÍTICA

Los principales errores en el diseño de la UEM aparecieron con la crisis financiera internacional que se desencadenó en Estados Unidos con las titulaciones de préstamos de baja calidad (“sub-prime”) y que se extendieron a Europa afectando, en mayor medida, a los países más débiles (shocks asimétricos) y muy endeudados (por ejemplo Grecia).

El aspecto clave sobre el que se mueve todo el problema es el de crear una verdadera unión monetaria, algo que debería haberse llevado a cabo antes o al menos muy al principio de la implantación de la moneda única; así lo han puesto de manifiesto diferentes análisis de la Unión Económica y Monetaria en el proceso evolutivo desde el informe Jacques Delors para la UEM, pasando por Tratado Maastricht y por las modificaciones post-Maastricht (Rubio y Enderlein, 2014). Lo que se llama una verdadera unión monetaria se basa en los pilares de la unión fiscal y la unión bancaria, a los que debe acompañar una unión económica, en el sentido de profundizar en el mercado único, y una unión política.

La unión bancaria es indispensable si se quieren solucionar las debilidades de la UEM, puestas de manifiesto con la crisis financiera. Las normas y sobre todo la supervisión deben unificarse para evitar crear disfunciones y desequilibrios como los que estamos presenciando: fugas de capitales de bancos griegos y españoles también hacia otros bancos que pertenecen a la misma zona monetaria pero que son percibidos como más seguros. El objetivo de la unión bancaria sería en definitiva crear un marco similar para todas las instituciones financieras europeas, con un supervisor único (quizás desaparecerían los bancos centrales nacionales) y con un fondo de garantía de depósitos único y extensible a todos los bancos de Europa. De esta manera, se hace más viable la mutualización de los riesgos bancarios en los países integrantes, para resolver el círculo vicioso entre los riesgos bancarios y soberanos¹¹.

Para que una unión bancaria funcione requiere de cuatro pilares que corresponden a los componentes clave de la política bancaria en un entorno financiero desarrollado: (1) regulación prudencial de los bancos, que cubre el capital bancario, el apalancamiento, la liquidez y la gestión del riesgo; (2) la supervisión bancaria; (3) la resolución bancaria, lo que implica tanto un proceso de toma de decisiones y, en la medida en que la resolución ordenada puede implicar un coste, un mecanismo de financiación; (4) seguro de depósitos. El alcance de cada uno de estos

(11) Entendido como el círculo que relaciona la necesidad de ayuda pública de los bancos, el deterioro de las finanzas públicas, el incremento de los costes de financiación y mayores intereses de la deuda, el consiguiente debilitamiento del balance de los bancos y la consiguiente profundización de la crisis que vuelve a poner en marcha todo el proceso.

pilares se corresponde a un creciente cuerpo de normas internacionales emitidas por las autoridades financieras mundiales organizadas por el Banco de Pagos Internacionales en Basilea¹².

En este sentido, los avances legislativos en la Unión Bancaria Europea en los últimos años han sido muy importantes, aunque aún queda mucho por hacer: El Reglamento 1024/2013, desarrollado por BCE, es la base legal del Mecanismo Único de Supervisión; El Reglamento Acuerdo intergubernamental, sustenta la legalidad del Mecanismo Único de Resolución; El Reglamento 375/2013 (CRR) y la Directiva 2013/36 (CRD4), desarrollados por EBA (Autoridad Bancaria Europea), recogen los requisitos de capital en la normativa bancaria única; y dos directivas recogen los procedimientos legales de rescate y resolución (BRRD) y la garantía de depósitos (DGS) en la normativa bancaria única (Directiva 2014/59/UE y Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, respectivamente)

Pero la Unión Bancaria requiere, al mismo tiempo de una unión económica para evitar los efectos de las distorsiones generadas entre los países integrantes debido a las mayores debilidades de unos sobre otros (flexibilidad a la que hace alusión la teoría de las zonas monetarias óptimas). Esto explica la necesidad del desarrollo del mercado único europeo, donde queden garantizadas completamente todas las libertades económicas y donde la competitividad sea un constante incentivo. En definitiva, se trata de promulgar la convergencia real junto a la convergencia nominal necesaria en el proceso de la UEM.

Por su parte, la unión fiscal debe responder a las debilidades de una política monetaria común que convive con la política presupuestaria autónoma de los países integrantes de la zona euro. Y debe centrarse, además de en el control de los déficits públicos excesivos y en los desequilibrios macroeconómicos, en la ayuda mutua entre los diferentes países cuando alguno de ellos presenta dificultades significativas (Berges, Ontiveros y Valero, 2012).

En este sentido, El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), han supuesto los primeros mecanismos puestos en marcha para la preparación de la Unión Fiscal en la Zona Euro.

Para garantizar el control democrático de todas las decisiones en esta estructura de una UEM óptima (en el sentido de Mundell) es necesaria, asimismo, una unión política que legitime todo su funcionamiento.

(12) Basilea III es el actual Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Por definición, en un área monetaria óptima las ventajas de tener una moneda única deben estar por encima de los inconvenientes. De ahí que una elevada apertura comercial entre los países de la zona deba convivir en armonía con la elevada movilidad de los factores productivos, sobre todo, capital y trabajo, que sea capaz de dar respuesta a posibles perturbaciones asimétricas entre países. Asimismo, es necesario un alto grado de diversificación en la zona territorial que sirva para minimizar las posibilidades de shocks asimétricos y una política fiscal (que por naturaleza debiera ser un sistema de federalismo fiscal) que actúe ante los mencionados shocks asimétricos.

En la Zona Euro, la apertura comercial es un hecho, pero la elevada movilidad de los factores productivos aun no es visible debido a las grandes diferencias de productividad y competitividad de los mismos. Por otra parte, aunque ya van surgiendo conatos de voluntad política de compensación fiscal, aún no están diseñados los mecanismos fiscales federales necesarios para articular los diferentes niveles de gobierno de la Zona Euro.

Por ello, la Unión Económica y Monetaria necesita un nuevo diseño de su arquitectura que tenga en cuenta una mayor integración de sus elementos monetarios (en este sentido la Unión Bancaria ya iniciada es un elemento fundamental) fiscales (con métodos de coordinación presupuestaria entre Estados y mecanismos de ajuste automático que aseguren una adecuada posición presupuestaria para toda la Zona—véase a este respecto la propuesta de un Ministerio de Finanzas Europeo por Enderlein, Henrik and Haas, Jörg, 2015) e institucionales (que resuelvan conflictos de legitimidad en la toma de decisiones y que garanticen una verdadera gobernabilidad de la Zona). Asimismo, estos aspectos, que vienen a completar las disciplinas ya acordadas en Maastricht (la referente a la competencia, la monetaria con un BCE independiente y la fiscal, a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento) deben complementarse con una verdadera integración del mercado de trabajo que garantice la convergencia de las políticas sociales y las regulaciones del mercado laboral (European Commission, 2015).

BIBLIOGRAFÍA

- BERGES, A., ONTIVEROS, E. y VALERO, F.J., (2012): “La Unión Bancaria desde una perspectiva española”, Documento de trabajo Fundación Alternativas, Opex, nº 71.
- ENDERLEIN, H. y HAAS, J. (2015): “What would a European Finance Minister do? A proposal. *Policy Paper*, 145, Notre Europe, Jacques Delors Institute.

- EUROPEAN COMMISSION (2015): Five Presidents' Report, Completing Europe's Economic and Monetary Union.
- FRANKEL, J.A. y ROSE, A.K. (2001): "The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria". *The Economic Journal*, 108 (449), pp. 1009-1025.
- MUNDELL, R. A. (1961): "A Theory of Optimum Currency Areas". *American Economic Review*, 51(4), pp. 657-665.
- RUBIO, E. y ENDERLEIN, H. (2014): "25 years after the Delors Report: which lessons for economic and monetary union?" *Policy Paper*, 109, Notre Europe, Jacques Delors Institute.

