

Resumen

La Gran Recesión ha puesto de relieve las serias deficiencias existentes en el diseño de la unión monetaria. Un área monetaria necesita instituciones monetarias, pero también instituciones fiscales comunes. La práctica inexistencia de las mismas en la zona del euro ha agravado los efectos de la crisis y ha contribuido de manera poderosa a la contaminación entre la crisis de las deudas soberanas y la crisis del euro. La unión monetaria debe ir acompañada de la unión fiscal y esta de la unión política. De hecho, en los últimos cuatro años se ha producido una muy importante transferencia de poder político desde los Estados miembros hacia instituciones de la Unión Europea. Sin embargo, esta transferencia se ha depositado hasta ahora en instancias intergubernamentales. La vía intergubernamental es tal vez inevitable en el corto plazo, pero presenta limitaciones muy graves. Por ello, la cuestión esencial es si esta tendencia tiene un carácter transitorio, mientras se avanza hacia la creación de un auténtico gobierno democrático de la zona del euro, o bien se pretende darle un carácter permanente.

Palabras clave: federalismo europeo, integración europea, política fiscal, unión fiscal, unión monetaria, unión política.

Abstract

The Great Recession has revealed important failures in the design of the monetary union. A monetary area needs monetary institutions as well as common fiscal institutions. Their virtual absence in the Eurozone has exacerbated the economic crisis effects and has hugely contributed to the contamination between the sovereign debt crisis and euro crisis. Monetary union must be accompanied by fiscal union and this one by political union. In fact, in the last four years, there has been an important transfer of political power from EU member states to EU institutions. However, this transfer has been delivered to intergovernmental bodies so far. The intergovernmental way is perhaps unavoidable in the short term, but has serious limitations. The basic question is, therefore, if this trend has a transitory nature, while we make progress towards the creation of a genuine democratic government in the Eurozone, or if it is intended to make it permanent.

Key words: european federalism, european integration, fiscal policy, fiscal union, monetary union, political union.

JEL classification: E52, E58, E62, F02, H60, H77.

¿ES POSIBLE UNA UNIÓN MONETARIA SIN UNIÓN FISCAL Y UNA UNIÓN FISCAL SIN UNIÓN POLÍTICA?

Antoni CASTELLS

Universitat de Barcelona - IEB - EuropeG

I. INTRODUCCIÓN

La Gran Recesión ha puesto de manifiesto, en toda su magnitud, las limitaciones de la unión monetaria. Es cierto que el origen de la crisis no se sitúa en Europa, sino en el sistema financiero de Estados Unidos. Pero también es una realidad que actualmente, siete años después de que en agosto de 2007 se desatara la crisis de las hipotecas *subprime* en Wall Street y seis después de que en septiembre de 2008 la crisis estallara con toda su fuerza con la caída de Lehman Brothers, el centro de la crisis se ha desplazado a Europa.

La pregunta crucial que deberíamos formularnos es, pues, ¿qué ha ocurrido para que una crisis generada en el sistema financiero de Estados Unidos, que parecía relativamente encarrilada en el año 2009, con algunos países europeos entre los primeros en salir de la recesión, se haya convertido cinco años después en una crisis básicamente europea? (1).

Las razones que explican esta situación son, fundamentalmente, dos: 1) las deficiencias en el diseño de la unión monetaria, y 2) los errores de política económica. Se trata, ciertamente, de dos explicaciones complementarias (2). Por una parte, las deficiencias del marco institucional de la unión monetaria propiciaron unos desequilibrios muy importantes, que nunca hubieran

alcanzado la dimensión que llegaron a tener con las antiguas monedas nacionales. Por otra, los errores en las decisiones de política económica, en la elección de la combinación adecuada entre austeridad y crecimiento, explican en muy buena medida la profundidad y la persistencia de la crisis en la zona del euro. Es la confluencia de estos dos factores lo que explica la gravedad de la crisis en la Unión Europea (3).

Esta contribución se va a centrar básicamente en la primera de estas dos cuestiones, es decir, en las insuficiencias de la unión monetaria. Y más concretamente en la estrecha conexión que existe entre unión monetaria, unión fiscal y unión política. Hoy en día parece existir un amplio reconocimiento de que resultará muy difícil consolidar la unión monetaria si esta no va acompañada de una verdadera unión fiscal y de un avance decidido hacia la unión política. A la vez, sin embargo, parecen evidentes las dificultades para progresar de una forma significativa en esta dirección. Las dinámicas que imponen el día a día de la política se desarrollan todavía, en un grado muy elevado, en clave básicamente nacional, de la misma forma que son todavía los sentimientos de pertenencia nacional los que prevalecen entre los ciudadanos. Es por ello que transferir soberanía nacional a un nuevo poder político europeo se revela un camino muy difícil de transitar.

Este es el punto en que nos encontramos: por una parte, difícilmente se consolidarán realmente la unión monetaria y el elevado grado de integración económica que se ha alcanzado en la Europa comunitaria a lo largo de sesenta años, si no se avanza decididamente hacia la integración política; pero, por otra parte, existen limitaciones más que evidentes, que sería de ilusos ignorar, para progresar significativamente en esta dirección. Esta es la encrucijada en la que se encuentra hoy mismo la política europea. Solo será posible salir de ella de una forma real, y no ficticia, teniendo una gran claridad sobre los objetivos finales y una decidida determinación para alcanzarlos, pero también mostrando un gran pragmatismo para sortear las dificultades políticas. A esta cuestión, y al papel clave que desempeña la unión fiscal en esta encrucijada, vamos a dedicar las siguientes reflexiones.

II. UNIÓN MONETARIA Y UNIÓN FISCAL

1. Las contradicciones de una unión monetaria sin unión fiscal

1.1. Una unión monetaria incompleta (4)

La zona del euro sufre las consecuencias de una unión monetaria incompleta, mal diseñada, que condujo a unos desequilibrios muy fuertes en los países menos competitivos de la misma. Con la perspectiva que hoy tenemos parece razonable afirmar que cuando tuvo lugar la unión monetaria no se daban las condiciones que debe reunir un área monetaria óptima. Estas condiciones son fundamentalmente dos.

En primer lugar, según la condición clásica de la teoría tradicional de las áreas monetarias óptimas («Mundell I»), deben existir mercados suficientemente integrados y con elevada movilidad de los factores, para facilitar una cierta convergencia entre la competitividad de los territorios que integran la unión monetaria y atenuar el impacto de los *shocks* asimétricos. En su versión más reciente —a la que Bordo, Markiewicz y Jonung (2011) denominan «Mundell II»—, la teoría de las áreas monetarias óptimas otorga un papel relevante al mercado financiero, como instrumento para la mutualización de riesgos (*risk-sharing*) a través del mercado.

En segundo lugar, la integración monetaria debe ir acompañada de un grado apreciable de integración fiscal, que a su vez no es posible sin la correspondiente integración política. La unión fiscal se concreta en dos pilares. Por una parte, en un gobierno común, con los atributos que ello conlleva: un presupuesto, unos ingresos tributarios propios y un Tesoro facultado para emitir deuda. Y, por otra, en mecanismos que aseguren la disciplina presupuestaria de los Estados (subcentrales) integrantes de la unión.

Lo cierto es que en el momento de la creación de la moneda única no se cumplía ninguna de estas condiciones, o se cumplían en un grado muy insuficiente. Entonces no se supieron valorar con el rigor necesario las consecuencias de poner en marcha un proceso de esta envergadura en tales circunstancias. El voluntarismo, la ilusión o el éxito político que suponía figurar en el grupo delantero de los países fundadores del euro pudieron más que el realismo y el rigor. También hay

que decir que todo ello se producía en un clima social que presionaba en el mismo sentido. Todo contribuyó a que solo se apreciaran las ventajas y no los riesgos que comportaba la adopción del euro.

El hecho es que ello condujo a que entre los años 1999 (fecha de su introducción) y 2008 (fecha de la eclosión de la crisis) los países menos competitivos (los llamados periféricos) acumularan enormes desequilibrios en términos de balanza por cuenta corriente y de endeudamiento exterior. En aquel momento, tal vez no se fue del todo consciente de las consecuencias que podían acarrear para ellos la renuncia a dos instrumentos de política económica tan relevantes como son el tipo de cambio y el tipo de interés, que actúan a la vez como señal de alerta y como mecanismo de corrección para prevenir y/o corregir los desequilibrios que se puedan producir en la balanza de pagos por cuenta corriente y en el endeudamiento exterior.

Pero estábamos en el euro, y las diferencias de competitividad y los desequilibrios por cuenta corriente parecían no tener una especial gravedad. De alguna manera, existía la idea subyacente de que los desequilibrios macroeconómicos que se pudieran generar entre los distintos países de una misma área monetaria no tenían mayor importancia de la que pudieran tener entre las regiones de un mismo país.

De forma que, implícitamente, se creía (creyeron los mercados, los reguladores, los poderes públicos, los académicos, los empresarios) que si los desequilibrios entre las regiones integrantes de una unión monetaria nacional no tenían mayores consecuencias,

tampoco iban a tenerlas los desequilibrios acumulados entre los países de una unión monetaria supranacional. Finalmente, en uno y otro caso se producía un hecho esencial: se compartía la misma moneda.

Y, de hecho, durante casi nueve años, el curso de los acontecimientos pareció confirmar esta hipótesis. Sin embargo, se trataba de una ilusión fundamentada en una premisa profundamente equivocada, como puso de manifiesto el duro despertar a la realidad que significó la explosión de la crisis en 2008. Porque, sí, las regiones de un mismo país comparten una misma moneda, pero además comparten algunas otras cosas esenciales, de las que carecía la zona del euro. En estos países, además de una unión monetaria, existen una unión fiscal, una unión bancaria y una unión política. Y todas ellas son necesarias para que funcione adecuadamente una moneda única.

1.2. *El papel del presupuesto «federal» en una unión monetaria (5)*

En las uniones monetarias realmente existentes, el presupuesto del gobierno central («federal») ejerce tres funciones básicas. La primera es la estabilizadora o anticíclica. Cuando un territorio (rico o pobre) experimenta una contracción de la actividad económica especialmente severa respecto al resto de los territorios, bien sea a consecuencia de *shocks* asimétricos (o idiosincráticos), bien de desajustes temporales en las fases del ciclo, el presupuesto del gobierno central tiende a compensar parcialmente el impacto de este *shock* de manera automática mediante el juego de los estabilizadores.

La segunda función, vinculada implícitamente a la primera, es la mutualización de riesgos, que va acompañada de la del poder político, o de capacidad para la toma de decisiones, en la esfera central («federal») de gobierno. Se trata de un *quid pro quo* entre transferencia de poder político (cesión de soberanía) al nivel federal de gobierno, a cambio de su compromiso financiero para endeudarse, si es preciso, para atender las necesidades que le corresponden en el conjunto del territorio de la unión (que no es lo mismo, obviamente, que el compromiso para prestar su aval a cada uno de los gobiernos de los distintos territorios).

La tercera función del presupuesto federal tiene un carácter redistributivo y se basa en la generación implícita de transferencias fiscales desde los territorios más competitivos (y de mayor nivel de renta) hacia los menos competitivos (y de menor nivel de renta). Se trata de una función implícita, no formulada formalmente en estos términos, que se produce como consecuencia indirecta de la actividad presupuestaria del gobierno central, en la medida en que este preste un nivel similar de servicios y aplique una fiscalidad similar (basada en la capacidad fiscal) a los ciudadanos bajo su jurisdicción en todos los territorios.

Es importante distinguir entre el carácter de estas últimas transferencias interterritoriales (redistributivas) y el de aquellas que se originan como consecuencia de la función estabilizadora. Los flujos generados por la función redistributiva tienen un carácter estructural, son más o menos permanentes, y siempre se dirigen de las regiones más ricas a las más pobres (6). Gracias a ella, en realidad, el presupuesto «fe-

deral» actúa como un amortiguador que hace posible un cierto proceso de convergencia entre la competitividad de los distintos territorios que forman parte de la unión monetaria. Porque la realidad es que no existe ningún país, por muy integrado que esté monetariamente, en el que no se produzcan diferencias de competitividad y de productividad entre sus territorios, ni en el que se pretenda que sea el mercado, y solo el mercado, el que deba corregir estas diferencias. Por el contrario, las transferencias provocadas por la función estabilizadora están en relación con la fase del ciclo, tienen un carácter temporal y en la teoría podrían originar perfectamente flujos de renta desde las regiones pobres hacia las ricas.

1.3. *Unión monetaria sin unión fiscal: algunos puntos críticos*

Una muy buena parte de los problemas que aquejan a la zona del euro provienen del deficiente diseño de la moneda única. Como se ha señalado, la implementación del euro se llevó a cabo sin que se reunieran las condiciones apropiadas para ello: ni existía suficiente integración de los mercados y movilidad del factor trabajo («Mundell I»), ni el grado de integración bancaria era el que se precisaba («Mundell II»), ni, por supuesto, existía la imprescindible integración fiscal. Estas son las razones que, en buena medida, explican los desequilibrios acumulados entre los países de la zona del euro, la crisis de la deuda soberana en los países menos competitivos de la misma, la contaminación de esta a los mercados monetarios y a la desconfianza en la propia supervivencia del euro y, finalmente, las razones que explican las dificultades que se han evidenciado

para utilizar de forma eficaz los instrumentos clásicos de política macroeconómica (la política fiscal y la política monetaria) para responder con celeridad a la recesión.

De todo ello se desprenden unos puntos críticos que hay que subrayar:

— En primer lugar, en las circunstancias en las que ha tenido lugar la Gran Recesión (sin unión bancaria ni unión fiscal), la unión monetaria plantea una dificultad intrínseca para hacer frente a dos tipos de desequilibrios. Por una parte, los provocados por los *shocks* asimétricos o idiosincráticos (es decir, por aquellas circunstancias que producen una evolución asimétrica en las fases del ciclo entre los distintos países), por la falta de los mecanismos de estabilización apropiados. Por otra parte, los provocados por las diferencias de competitividad entre los distintos países, ante la imposibilidad de restablecerlas por la vía de la devaluación de la propia moneda, y ante la inexistencia de mecanismos que ayuden a amortiguar estas diferencias (como lo sería el presupuesto federal).

— En segundo lugar, y nos referimos ahora en concreto al primero de los desequilibrios subrayados en el punto anterior, el actual diseño de la unión monetaria plantea una dificultad inherente para hacer frente a los problemas de estabilización. Por una parte, por su propia naturaleza, anula la posibilidad de utilizar con este propósito la política monetaria a nivel nacional; y, por otra, neutraliza en buena medida la eficacia de la política fiscal. De hecho, la utilización «nacional» de la política fiscal en mercados fuertemente integrados, como son los europeos, tenía ya una efi-

cacia más que discutible, incluso antes de que existiera la unión monetaria. Normalmente, no contribuía a los propósitos estabilizadores deseados (expansivos o contractivos) y en cambio su utilización en un solo país podía alimentar fuertes desequilibrios en el sector exterior, el sector público y en términos de inflación (7).

La unión monetaria ha exacerbado estas limitaciones, porque las restricciones para incurrir en déficit público y para endeudarse se sitúan en una escala muy superior, cuando el soberano no puede ejercer el control sobre su propia moneda. De manera que, en estas circunstancias, el juego de los estabilizadores automáticos a nivel nacional dispone de un margen de actuación muy limitado por el nivel de deuda, y la restricción exterior ejerce un papel determinante (8).

Resulta así que la unión monetaria ha conducido a la práctica anulación de los instrumentos estabilizadores nacionales, que o bien han desaparecido (política monetaria) o bien han perdido eficacia y margen de actuación (política fiscal), sin que estos instrumentos hayan sido sustituidos por otros mecanismos estabilizadores a nivel europeo (9). De ahí que se manifieste de forma ampliamente compartida la necesidad de crear instrumentos que puedan desempeñar este papel de estabilización a nivel «federal» europeo (10).

En definitiva, como señalan Drèze y Durré (2013: 5), frente a las dificultades insuperables a las que se enfrentan los Estados para aplicar políticas de estabilización, «es importante asumir que solo tienen sentido *programas globales* (es decir, a nivel de la Unión Europea o de la zona del euro): los países individuales son dema-

siado pequeños para que los programas sean efectivos, y demasiado abiertos para que sean atractivos».

— En tercer lugar, la necesidad de disponer de estos mecanismos estabilizadores es todavía más acusada en la eurozona que en los sistemas «federales» que conocemos (en las uniones fiscales realmente existentes) por una doble razón: porque en la zona del euro existe una menor movilidad del trabajo, y porque existe una menor sincronización del ciclo económico entre los distintos territorios. Es decir, a la vez que, como se ha visto, los estabilizadores automáticos de naturaleza fiscal funcionan de forma menos eficaz (a nivel nacional han quedado muy neutralizados por la unión monetaria y no se han creado sustitutos a nivel europeo) se da la circunstancia, además, de que su necesidad es mucho más acusada, por la mayor falta de sincronización entre las fases del ciclo entre los distintos países y porque otros mecanismos de ajuste alternativos, como sería el desplazamiento del factor trabajo desde los territorios en recesión hacia los territorios en expansión, muestran grandes rigideces (11).

— En cuarto lugar, un área monetaria sin integración fiscal plantea el problema fundamental de la relación entre la deuda soberana y la moneda en que esta se expresa. A pesar de que en las últimas décadas haya adquirido carta de naturaleza la independencia del banco central para conducir la política monetaria, al margen de las necesidades de financiación del gobierno, siempre existe una estrecha relación entre la deuda soberana y la divisa (12). Difícilmente una deuda soberana cuya solvencia es fuertemente cuestionada en los merca-

dos no acaba afectando a la paridad de la moneda y a los tipos de interés. En cambio, cuando el poder soberano y el poder monetario están concentrados en el mismo nivel de gobierno, existe la seguridad de que, en caso de necesidad, siempre habrá un Estado detrás de la moneda, y un banco central detrás de la deuda soberana. No ocurre lo mismo en el caso de la eurozona, donde existe una sola autoridad monetaria y 17 (ahora 18) deudas soberanas.

En una unión fiscal y monetaria es la deuda del gobierno central, en todo caso, la que podría poner en peligro la estabilidad de la moneda, no la de los Estados integrantes de la unión. En la zona del euro, por el contrario, el riesgo de contagio de las turbulencias de las deudas soberanas de los Estados sobre la estabilidad de la moneda única es muy elevado.

Esta contaminación entre la política presupuestaria de los Estados de la eurozona y la política monetaria del BCE produce perturbaciones sumamente negativas en las dos direcciones. Por un lado, porque el BCE no se puede desentender de la suerte financiera de los Estados integrantes de la unión monetaria, y debe hacer equilibrios para justificar en términos de política monetaria las medidas adoptadas para preservar la estabilidad de las finanzas de aquellos. Por otro, en dirección contraria, porque a la política fiscal de los Estados miembros se le atribuye la responsabilidad añadida de «proteger» el euro. De esta manera, las dificultades financieras a las que estos Estados miembros se deben enfrentar (las que se desprenderían estrictamente de la severidad de los procesos de ajuste fiscal que deben llevar a cabo) se ven

indudablemente agravadas por el riesgo de ruptura monetaria, es decir, por el riesgo de devaluación implícito de la moneda del mencionado país.

Es muy difícil que funcione un sistema compuesto por una sola cabeza monetaria y por 18 (o 28, según se prefiera) pequeñas cabezas presupuestarias (13). Como señala el Grupo Manifiesto (2014: 3), «los países de la eurozona han escogido compartir su soberanía monetaria, y en consecuencia renunciar al arma de la devaluación unilateral, sin desarrollar, sin embargo, nuevos instrumentos comunes de tipo económico, fiscal y presupuestario. Este *no man's land* es el peor de los mundos posibles».

— En quinto lugar, diversos autores han subrayado la importancia de la función estabilizadora del sistema financiero. Un sistema financiero integrado amortigua en buena medida el impacto de los *shocks* asimétricos, al facilitar el acceso al crédito de aquellos territorios donde un impacto contractivo asimétrico (idiosincrático) produce una contracción temporal de la renta y el ahorro.

En concreto, como señalan Allard *et al.*, mientras que en federaciones como Estados Unidos, Canadá o Alemania el papel de los estabilizadores tiende a amortiguar en torno a un 80 por 100 del impacto de un *shock* contractivo, en la Unión Europea este efecto es solo del 40 por 100. Esto significa que una contracción del PIB de un 1 por 100 en un determinado territorio de una de estas federaciones se traduce en una contracción del consumo únicamente del 0,2 por 100, mientras que es del 0,6 por 100, tres veces más, en un país de la Unión Europea que sufra un

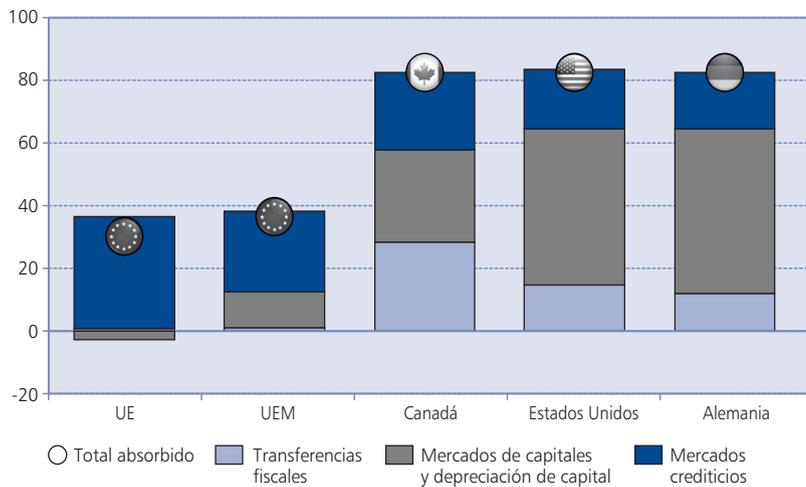
shock asimétrico equivalente (14).

A ello contribuye de una forma apreciable, como se ha señalado a lo largo de estas notas, el presupuesto federal. Pero es menos sabido el papel, aún más decisivo, que desempeña el sistema financiero en esta función amortiguadora o estabilizadora. De hecho, como indican las cifras proporcionadas por Allard *et al.* (gráfico 1), el peso estabilizador fundamental en las federaciones recae en el mercado financiero, y en concreto en el mercado de capitales, mientras que en la Unión Europea y en la eurozona su papel es mucho menos significativo y el de las transferencias fiscales prácticamente irrelevante (15). De ahí que sea imprescindible, también por esta función de estabilización, avanzar hacia una auténtica integración financiera y que su ausencia haga aún más necesarios otros instrumentos estabilizadores (como los de naturaleza fiscal).

— Por último, en sexto lugar, es preciso referirse al segundo de los desequilibrios inherentes a la actual unión monetaria, al que se ha hecho referencia en el primer punto. Se trata de los producidos por las diferencias de competitividad entre los distintos territorios. Finalmente, es el principal problema estructural y la causa de fondo de los desequilibrios acumulados durante el *boom* en los países periféricos, en términos de sector exterior y de endeudamiento.

Tradicionalmente, la receta utilizada en estos países para corregir la pérdida de competitividad había sido la devaluación. Es cierto que esta receta no remediaba el fondo del problema, pero permitía corregir temporalmente los desequilibrios. Ahora,

GRÁFICO 1
RIESGO COMPARTIDO (RISK-SHARING)
El aseguramiento contra shocks de renta en la UEM se mantiene bajo
(Porcentaje del impacto del shock sobre renta regional absorbido según canal)



Fuente: Allard et al. (2013: 14, fig. 6).

con la moneda única no se puede utilizar este remedio, y tampoco existe un presupuesto federal que, a través de la tercera de las funciones a las que nos hemos referido (la redistributiva), contribuya a aliviar estas diferencias de competitividad. Solo queda, en consecuencia, el recurso a la devaluación interna como mecanismo para recuperar la competitividad.

Implícitamente, la unión monetaria se asienta en el doble supuesto de que, en el futuro, no existirán diferencias de competitividad entre los territorios y de que, si estas llegaran a producirse, deberán ser corregidas o bien por el mercado, o bien, de nuevo, mediante el recurso a la devaluación interna. Sin embargo, ambos supuestos parecen difícilmente realistas. Porque la realidad es que no existe ningún país, por muy integrado que esté

monetariamente, en el que no haya diferencias de competitividad y de productividad entre sus territorios, ni en el que se pretenda que sea el mercado, y solo el mercado, el que deba corregir estas diferencias. Y porque la receta de la devaluación interna, por sus elevados costes sociales y políticos, solo puede ser concebida, como señala el Grupo Glienicker, como un remedio excepcional (16), y no como una solución a la que quepa acudir de una forma más o menos recurrente.

Dicho de otra forma, es muy probable que, por grande que sea el empeño en evitarlo, la velocidad del ciclo económico a la que se puedan volver a producir diferencias de competitividad entre los distintos territorios de la zona del euro sea superior a la velocidad del ciclo político a la que las sociedades de estos

países estén dispuestas a aceptar nuevas devaluaciones internas, como única forma de corregir estos desequilibrios.

Ciertamente, ello no debe ser un argumento para no adoptar todas las medidas necesarias para tratar de que se produzca una convergencia real en términos de competitividad. Lo que supone adoptar las reformas precisas para que los mercados puedan actuar de la forma más integrada, flexible y competitiva posible y estar muy atentos para prevenir eventuales desviaciones en términos de costes laborales unitarios.

Pero, a la vez, hay que señalar que parece difícil resolver los desequilibrios y los procesos de ajuste que provocan estas diferencias de competitividad entre territorios, sin una intervención de una cierta relevancia de un gobierno central. Es verdad que existe un fuerte rechazo político por parte de los países más «ricos» de la eurozona a cualquier medida de carácter redistributivo (17). Pero también lo es que sin la actuación compensatoria del presupuesto del gobierno central, acompañando el proceso de convergencia real de competitividad, puede resultar muy difícil evitar que los ajustes necesarios para lograr esta finalidad tengan unos costes tan elevados (en términos, por ejemplo, de caída de la renta real, de desplazamiento del trabajo o de contracción de la actividad productiva y la ocupación), que acaben siendo inaceptables socialmente.

Es cierto que en este punto existe una línea divisoria, una frontera, tan estrecha que es muy fácil cruzarla inadvertida e indebidamente. Es la línea divisoria que separa una acción de los poderes públicos orientada a esti-

mular el ajuste (y para ello el papel del mercado es insustituible), tratando de minimizar sus efectos más traumáticos, de una actuación de los poderes públicos que, por el contrario, tienda a perpetuar, y no a reducir, las diferencias de competitividad.

Estos son los puntos críticos que se presentan en una unión monetaria sin unión fiscal. Existe una fuerte vinculación entre ambas. De hecho, para que funcione una unión monetaria, las instituciones fiscales (el presupuesto y el Tesoro de un gobierno central) son tan importantes como las instituciones monetarias, y su ausencia produce un riesgo de inestabilidad permanente.

2. Los elementos de una unión fiscal

2.1. *Las características básicas de las uniones fiscales realmente existentes*

Numerosos trabajos y estudios han tratado de dar respuesta a la cuestión de cuáles deben ser los elementos integrantes de una unión fiscal (18). En este apartado se van a presentar, de una forma sumamente sintética, los elementos que comparten las uniones fiscales realmente existentes en los países federales. Es decir, aquellos países que tienen dos características en común con la zona del euro: por una parte, una moneda común; y por otra parte, la distribución del poder político entre distintos niveles de gobierno.

Estas uniones fiscales presentan un conjunto de elementos comunes, que podríamos resumir en cuatro puntos (19):

1) Un gobierno central, con tres atributos básicos: a) un pre-

supuesto significativo; b) recursos fiscales propios; c) un Tesoro responsable de la emisión de deuda.

2) Mecanismos de transferencias de igualación.

3) Autonomía fiscal de los gobiernos subcentrales (en distintos grados, según los países) para responder de sus obligaciones financieras con sus propios recursos fiscales.

4) Requisitos para asegurar la disciplina fiscal de los gobiernos subcentrales.

En definitiva, todas las uniones fiscales se asientan sobre dos grandes pilares: un gobierno común (central/federal), con los atributos fiscales que ello lleva aparejado, y unos mecanismos que tratan de garantizar la disciplina fiscal de los Estados miembros.

a) Las atribuciones fiscales del gobierno común

El gobierno central suele tener un presupuesto de un tamaño significativo —alrededor de la mitad del gasto público total, apunta Cotarelli (20)—, para llevar a cabo unas funciones también relativamente coincidentes en los distintos países. De entre ellas, Cotarelli destaca básicamente tres: la provisión de bienes y servicios públicos, cuyos beneficios se extienden a todo el territorio (21); la función redistributiva y la Seguridad Social; y la responsabilidad para llevar a cabo políticas anti-cíclicas (22).

Además, en muchas federaciones (de hecho, en todas ellas, menos en Estados Unidos) existen mecanismos de transferencias de igualación que complementan el papel amortiguador

del presupuesto federal para compensar los efectos financieros (vía desequilibrio en la balanza interior por cuenta corriente) producidos por las diferencias de competitividad entre los territorios de la unión monetaria.

También existe una gran coincidencia por el lado de los ingresos. En primer lugar, la mayor parte de los mismos son recursos impositivos. Es decir, el gobierno federal tiene acceso directo a unas determinadas fuentes tributarias, normalmente fijadas en la Constitución. En segundo lugar, también existe un amplio denominador común respecto a las figuras tributarias más habitualmente atribuidas a este nivel de gobierno, que son aquellas que muestran una mayor sensibilidad al ciclo económico (y, por consiguiente, actúan con mayor eficacia como estabilizadores automáticos) y aquellas cuyas bases imponibles tienen mayor movilidad. En definitiva, en la mayoría de federaciones suelen atribuirse al gobierno central, total o parcialmente, los impuestos de sociedades, sobre la renta individual, sobre el consumo general (con la notable excepción de Estados Unidos) y sobre consumos especiales (y, por supuesto, las contribuciones de la Seguridad Social) (23).

Finalmente, el tercer atributo asociado a las responsabilidades fiscales que corresponden al gobierno central en cualquier federación es la existencia de un Tesoro. De hecho, presupuesto, recursos impositivos y Tesoro van indisolublemente unidos. El Tesoro emite la deuda necesaria para financiar el déficit; y la mejor garantía de la deuda frente al mercado es la solidez de los recursos impositivos que sustentan el presupuesto. Ahora bien, el Tesoro es responsable de la emi-

sión de la deuda del gobierno federal, no de la de los Estados integrantes de la unión. Esta circunstancia suele ser muy inusual, y solo ha ocurrido, históricamente, en los primeros estadios de la creación de una unión fiscal y siempre de forma excepcional. Lo normal es que la mutualización del riesgo que supone, *de facto*, la existencia de una deuda federal, vaya acompañada de la mutualización, también, del poder político (24).

b) La disciplina fiscal de los Estados miembros

El otro pilar fundamental de una unión fiscal es la disciplina fiscal de los Estados miembros, entendida como el cumplimiento de determinados requisitos de equilibrio presupuestario y deuda pública. Cotarelli (25) señala que los modelos adoptados en las federaciones existentes pueden clasificarse, en esencia, de acuerdo con cuatro grandes aproximaciones:

— La primera es la aplicación de mecanismos de *control directo* de tipo administrativo por parte del gobierno central.

— La segunda es el establecimiento de *reglas fiscales*. Estas reglas suelen ser menos vinculantes que los controles directos, y acostumbran a proporcionar un cierto margen de maniobra a los gobiernos subcentrales. Y, sobre todo, pueden ser reglas impuestas desde el gobierno central o bien «autoimpuestas» por los propios gobiernos subcentrales.

— La tercera consiste en la adopción de *mecanismos cooperativos*. A diferencia de las reglas fiscales, en este caso existe una negociación abierta entre el gobierno central y los subcentrales

para la fijación de los objetivos fiscales.

— Finalmente, la cuarta aproximación es la aceptación de la *disciplina del mercado*, que va aparejada a la estricta aplicación de la cláusula de *no bail-out*. Es decir, los gobiernos subcentrales deben ser disciplinados, porque en caso de *default* no podrían confiar en el rescate del gobierno central, y ello les cerraría las puertas del mercado en el futuro.

Con diferencia, el mecanismo más habitual en las distintas federaciones es el segundo de los que se han apuntado, es decir, el establecimiento de reglas fiscales. Y en la mitad de los casos estudiados (Australia, Canadá, Suiza y Estados Unidos) se trata de mecanismos autoimpuestos por los propios gobiernos subcentrales y no de reglas impuestas por el gobierno central. Por el contrario, son raros los casos de sistemas cooperativos (en Austria y Bélgica existen algunas fórmulas que podrían entrar en esta categoría) y muy excepcionales los controles directos, que, en cambio, suelen ser habituales en los Estados unitarios.

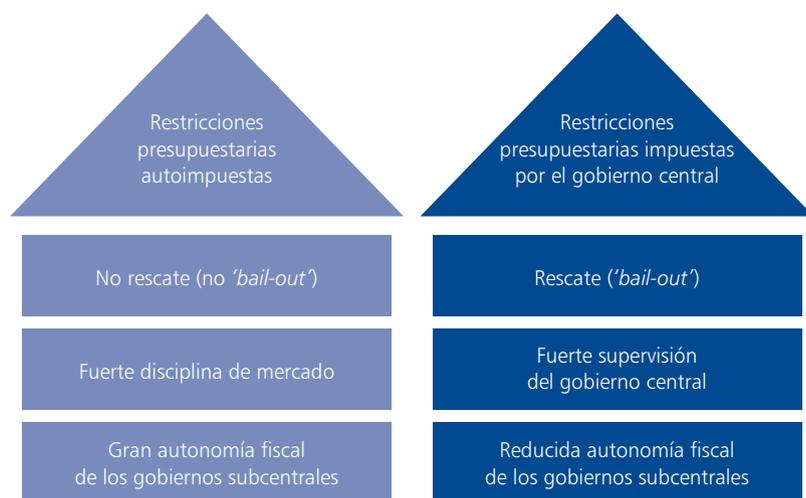
Tampoco son habituales los países que tratan de asegurar la disciplina fiscal de los gobiernos subcentrales exclusivamente a través de la disciplina del mercado. Aunque, en la realidad, la aplicación de la disciplina del mercado más la cláusula de *no bail-out* suele conducir a la adopción de reglas autoimpuestas por ellos mismos. Es decir, los países en los que existen reglas fiscales impuestas por los propios gobiernos subcentrales suelen haber llegado a esta situación como resultado de un proceso que arranca del doble supuesto de la aceptación de la disciplina del mercado más la aplicación de la cláusula de *no bail-out*.

La aplicación de la cláusula de *no bail-out* supone la aceptación de la disciplina del mercado y la posibilidad de que se produzca el *default* de algunos de los gobiernos subcentrales. La credibilidad de este mecanismo depende del efectivo cumplimiento de la cláusula de *no bail-out*, porque su no aplicación *ex post* conduce inevitablemente a la no aplicación *ante* de la disciplina del mercado. Es decir, ni los gobiernos subcentrales van a someterse de verdad a esta disciplina, ni los mercados a confiar en la solvencia de estos gobiernos, si unos y otros saben que en caso de problemas serios estos serán rescatados por el gobierno central.

En definitiva, lo que nos dicen las lecciones de la historia y de la experiencia comparada es que, por lo que se refiere a la disciplina fiscal de los gobiernos subcentrales, existen dos arquetipos básicos (gráfico 2). Según uno de ellos, el mercado es el mecanismo más adecuado para promover la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales, lo que va acompañado de la aceptación del riesgo de *default* (*no bail-out*), de la adopción de reglas fiscales por parte de los mismos gobiernos y de una estrecha vinculación de sus recursos a su base fiscal. Según el otro, el mecanismo para alcanzar la disciplina presupuestaria es de carácter jerárquico, impuesto por el gobierno central que, a cambio, debe garantizar, directa o indirectamente, el rescate en caso de peligro de *default*, y los gobiernos subcentrales tienen solo un grado limitado de autonomía para determinar sus propios recursos.

Existe una correlación directa entre mecanismos «jerárquico-burocráticos», falta de autonomía fiscal y cláusula de *bail-out*,

GRÁFICO 2

MODELOS DE DISCIPLINA FISCAL**Distintos modelos pueden contribuir a reforzar la disciplina fiscal**

Fuente: Allard et al. (2013: 12, fig. 5).

por un lado; y mecanismos de mercado, autonomía fiscal y cláusula de *no bail-out*, por otro. Cuanto más depende un gobierno de sus recursos fiscales, más es el mercado el que impone la disciplina presupuestaria y más justificada está la no existencia de mecanismos de rescate. Y, por el contrario, cuanto menos capacidad tiene un gobierno para determinar sus ingresos, más obligado está el gobierno central (el que tiene la llave de los mismos) a establecer cláusulas de rescate en caso de riesgo de *default* y más jerárquicos y de índole administrativa suelen ser los mecanismos adoptados para asegurar la disciplina presupuestaria (26).

2.2. Propuestas formuladas en la Unión Europea para avanzar hacia una unión fiscal

Actualmente existe una amplia conciencia de que es neces-

rio el avance hacia la unión fiscal para consolidar la unión monetaria. Pisani et al. manifiestan que para consolidar una unión monetaria común no hay bastante con Maastricht, más el mecanismo de estabilidad (MEDE), más una plena unión bancaria, más una más estrecha vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos (27). Planteamiento con el que coinciden González-Páramo y Álvarez Gil (2014), cuando al formularse la cuestión de cuánta integración es necesaria se preguntan si hay bastante con la unión monetaria más la unión bancaria, más las OMT más el pacto fiscal [actualmente existente].

Existen abundantes *surveys* sobre las distintas propuestas, tanto de carácter académico como de naturaleza político-institucional, que se han puesto encima de la mesa para avanzar hacia una unión fiscal en la Unión Europea (28), de manera

que aquí no se va a tratar de realizar, ni mucho menos, un repaso exhaustivo sobre la materia. Más bien se van a apuntar algunas reflexiones, que pueden resultar de utilidad para afrontar el último apartado de este trabajo, sobre la estrecha vinculación entre unión política y unión fiscal.

1) Hasta el presente, el avance hacia la unión fiscal en la Unión Europea se ha centrado casi exclusivamente en el pilar de la disciplina fiscal de los Estados miembros, mientras que los avances en el otro pilar, dotar de atribuciones fiscales a un gobierno común, son casi inexistentes. El presupuesto comunitario tiene un tamaño muy reducido (por debajo del 1 por 100 del PIB), los recursos impositivos tienen un peso muy limitado (prácticamente circunscrito a los derechos de aduanas) y no existe un Tesoro común.

Difícilmente se puede hablar, por tanto, de unión fiscal, mientras no se progresa también en la construcción de este segundo pilar. Los dos pilares son imprescindibles y complementarios. Es un error establecer una contraposición entre ellos, como a menudo se hace. Avanzar hacia la creación de un genuino gobierno fiscal europeo no debería servir para relajar la atención sobre la disciplina fiscal de los Estados miembros. Pero, a la vez, los avances en esta segunda dirección resultan insuficientes, y a la larga baldíos, si no se progresa también decididamente en la otra.

De manera que los pasos que se han dado en la línea de reforzar la disciplina fiscal de los Estados miembros (el último, y muy importante, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica

y Monetaria, aprobado el 1 de marzo de 2012, el denominado Pacto Fiscal), deben ser valorados positivamente si suponen un paso en esta dirección, pero supondrían un error, y a la larga un retroceso, si pretendieran limitar la unión fiscal exclusivamente al pilar de la disciplina presupuestaria de los Estados firmantes.

Muchas de las propuestas que hoy se hallan encima de la mesa advierten también sobre este punto. Cotarelli y Allard *et al.* (29) coinciden en señalar que el avance hacia la unión fiscal en la zona del euro se debería fundamentar en cuatro puntos básicos: *a)* disciplina fiscal de los Estados miembros; *b)* mayor presupuesto central; *c)* creación de mecanismos de transferencias (temporales) entre países, y *d)* unión bancaria. La inclusión de la unión bancaria como uno de los elementos de la unión fiscal constituye una constante en muchas de las propuestas existentes, por el énfasis que se pone, en uno y otro caso, en la necesidad de introducir mecanismos estabilizadores efectivos, aunque está claro que se trata de una iniciativa que, en pureza, debería situarse en otro plano (30).

2) De entre las distintas aproximaciones en que se puede inspirar la disciplina presupuestaria (y a las que nos hemos referido en un apartado anterior), la Unión Europea (la zona del euro) ha optado claramente por el modelo jerárquico, basado en la imposición de reglas por el gobierno central (en este caso, las instituciones «centrales» de la Unión Europea), antes que por el modelo basado en reglas «autoimpuestas» por los propios Estados miembros, para hacer frente a la disciplina del mercado (gráfico 2).

Cotarelli (2012a: 3) señala que «una cuestión clave es si esta aproximación —basada en reglas, una estrecha supervisión y sanciones *ex post*— será suficiente a largo plazo o bien [a la larga] el centro deberá tener derecho de veto *ex ante* sobre las políticas fiscales de los Estados miembros». Sin embargo, ello llevaría a un grado de control que no existe en las uniones políticas, y mucho menos en los sistemas federales (31). En realidad, existe un claro *trade-off* entre la intensidad con que la unión fiscal pueda avanzar en el pilar del reforzamiento del gobierno común (tamaño del presupuesto del gobierno central, recursos impositivos propios y Tesoro) y la severidad de la disciplina presupuestaria impuesta a través de procedimientos jerárquicos a los Estados miembros.

Se produce así la paradoja de que una mayor integración política y fiscal permitiría, como señala el Grupo Eiffel (2014: 7-8), «una Comunidad menos intrusiva, porque la división de responsabilidades sería clara y cada nivel de gobierno podría asumir su plena responsabilidad sobre los riesgos que pudiera contraer. Esta es una de las ventajas del federalismo [...]: las entidades federadas están mejor protegidas contra las intrusiones del gobierno federal. El resultado paradójico de la actual situación es que la eurozona practica furtivamente lo que podría denominarse un 'federalismo de excepción', interfiriendo en las decisiones nacionales, sin que esta situación haya sido prevista, y menos aún explicada y legitimada» (32). Cuanto más tenga el avance hacia la unión fiscal un carácter intergubernamental, menor será el margen de maniobra del que podrán seguir disfrutando los Estados miembros y más monolítico y

centralizado será el proceso de toma de decisiones en esta instancia intergubernamental. Y, al revés, cuanto más repose en la creación o el reforzamiento de un nuevo gobierno europeo, y menos en la tutela central sobre los Estados miembros, mayor será la autonomía y libertad de decisión de la que estos podrán seguir disfrutando. Y, en consecuencia, menos justificada estará la existencia de mecanismos de *bail-out* (33).

Ello no debería suponer la relajación o desaparición de mecanismos de disciplina presupuestaria, pero sí que estos se inspiraran mucho más en la disciplina del mercado y en el respeto de su autonomía para «autoimponerse» las reglas correspondientes. Es lo que ocurre en algunas de las federaciones más significativas (Estados Unidos, Canadá, Suiza o Australia), con unos resultados más que satisfactorios en términos de equilibrio presupuestario de los gobiernos subcentrales (34). La ausencia de un gobierno «federal» hace muy difícil, sin embargo, la adopción de este modelo en la eurozona. Como se ha señalado en el primer apartado, existe un contagio inmediato entre la crisis de las deudas soberanas y la de la moneda común, lo que significa que la aplicación de la cláusula de *no bail-out* resulta difícilmente creíble, como se ha demostrado durante la crisis.

El punto de la disciplina fiscal, como se ha señalado, es el único en el que realmente ha avanzado la unión fiscal. Esto explica que las propuestas existentes vayan en una doble línea. Por una parte, tienden a destacar la importancia de mantener la tensión en este terreno. Pero, por otra parte, apuntan a la necesidad de flexibilizar la rigidez de la normativa actual para hacerla más creí-

ble, lo cual comporta aumentar el peso del gobierno común y la mutualización de riesgos (35). Allard *et al.*, por ejemplo, subrayan que para introducir más disciplina de mercado y mayor autonomía de los Estados miembros para establecer sus propias reglas, son necesarios dos prerrequisitos: un «mínimo» grado de mutualización del riesgo (es decir, de gobierno común) y el establecimiento de reglas creíbles para la aplicación de la cláusula de *no bail-out* (36).

El Grupo Glienicker (2013: 5) mantiene una posición relativamente distinta. Sostiene la necesidad de avanzar hacia un gobierno económico europeo. Pero, a diferencia de otras propuestas, que ven en ello la posibilidad de flexibilizar el grado de «intervencionismo» del gobierno central en el mantenimiento de la disciplina presupuestaria, defiende la necesidad de que este gobierno central disponga del derecho de intervención en la autonomía presupuestaria, lo que podría llegar a suponer la adopción de reglas vinculantes, en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad previstos.

3) Existen diversas propuestas que se pronuncian por la necesidad de avanzar, aunque todavía muy tímidamente, hacia el reforzamiento del presupuesto central de la Unión Europea (en algunos casos, solo de la eurozona), financiado mediante recursos fiscales obtenidos de forma directa. Así, Cotarelli (2012a: 4) subraya la necesidad de incrementar de manera considerable el tamaño del presupuesto comunitario para que pueda desempeñar una función real de mutualización del riesgo (*risk-sharing*), preferentemente mediante políticas de gasto (seguro de desempleo), y financiado con ingresos públicos

sensibles al ciclo económico. Por su parte, el Grupo Glienicker (de la RFA) defiende la conveniencia de progresar en la integración de la zona del euro, con la creación de un gobierno económico europeo, cuyo presupuesto debería proveer determinados bienes públicos (37), y que podría llegar a suponer el 0,5 por 100 del PIB, aunque considera que la financiación debería ser mediante contribuciones estatales antes que mediante el acceso directo a la fiscalidad (38).

El Grupo Eiffel, francés, también defiende la creación de una comunidad del euro, con un presupuesto independiente, que debería financiar básicamente actividades orientadas a asegurar la función de estabilización (como podría ser, por ejemplo, el seguro de desempleo), así como infraestructuras estratégicas, actividades de defensa y aquellas políticas necesarias para alcanzar una mayor movilidad e integración del mercado de trabajo. A diferencia del Grupo Glienicker, el Grupo Eiffel considera imprescindible que este presupuesto se financie con recursos propios, y señala en especial el Impuesto de Sociedades y los impuestos medioambientales. En concreto, este grupo apunta la idea de determinar de forma armonizada la base imponible del impuesto de sociedades y dejar un margen a los Estados miembros para la fijación de los tipos (39).

El Grupo Manifiesto, también francés, considera asimismo necesaria la creación de un presupuesto de la zona del euro, que debería alcanzar entre el 0,5 y el 1,0 por 100 del PIB. Este presupuesto se destinaría a impulsar la inversión en medio ambiente, infraestructuras y formación. Debería financiarse mediante la creación de un impuesto de

sociedades a nivel comunitario. Destacan que «la soberanía nacional ha devenido un mito» ante la integración de los mercados y la competencia fiscal entre Estados miembros y proponen el establecimiento de una base imponible común, tan amplia como sea posible, con un tipo mínimo del 20 por 100 y un tipo «federal» adicional del 10 por 100 (40).

Numerosos autores hacen suya la propuesta de incrementar el tamaño del presupuesto comunitario como un eficaz mecanismo estabilizador y, además, se abre paso la recomendación de circunscribir este presupuesto a la eurozona. Allard *et al.* destacan la conveniencia de un instrumento de este tipo, pero a la vez señalan que el factor político podría constituir un obstáculo prácticamente insalvable para su implantación (41).

Pisani *et al.* centran exclusivamente su atención en la creación de mecanismos de estabilización que puedan absorber los efectos de *shocks* asimétricos y proponen distintas alternativas. La primera de ellas, y la más ambiciosa, es la constitución de «un modelo plenamente federal, en el cual tanto el gasto como los ingresos sean transferidos al nivel de gobierno de la zona del euro». En concreto, consideran la transferencia al nivel federal del gasto en desempleo, que sería financiado con un impuesto «federal» de sociedades (42). También Wolf destaca la importancia del presupuesto federal como instrumento de estabilización (43) y señala que, además de esta función, este presupuesto debería proveer los servicios que tienen carácter de bien público a escala europea, como la ecología y la seguridad en fronteras (44). Finalmente, este autor considera que un presupuesto de un tamaño

del 2 por 100 del PIB estaría en condiciones de llevar a cabo satisfactoriamente esta función de estabilización (concretada esta en un incremento de los servicios públicos provistos directamente por el gobierno central, o bien a través de la constitución de un fondo de transferencias temporales) (45).

En resumen, aunque estas propuestas adolecen todavía de una cierta ambigüedad, en los últimos años se ha ido produciendo una coincidencia generalizada en torno a la necesidad de reforzar el presupuesto del «gobierno central» europeo. De las distintas propuestas existentes podrían extraerse algunas líneas relativamente comunes: en primer lugar, la conveniencia de establecer un presupuesto específico de la zona del euro; en segundo lugar, este presupuesto podría tener un tamaño de entre el 0,5 y el 1,0 por 100 del PIB; en tercer lugar, su financiación debería proceder de recursos impositivos propios, y preferentemente de un impuesto «federal» de sociedades (aunque en este punto existe la relevante discrepancia del Grupo Gliénicker); en cuarto lugar, este presupuesto debería desempeñar fundamentalmente una función de estabilización (a través de la provisión de bienes públicos o de la creación de un mecanismo de transferencias destinadas a este fin, como se examinará en el próximo punto); y en quinto lugar, el factor político es decisivo para avanzar en esta dirección.

4) Aparte de la disciplina presupuestaria de los Estados miembros, el punto en el que se ha producido un mayor avance es en la propuesta de creación de algún tipo de mecanismo de estabilización para hacer frente a los *shocks* asimétricos. De hecho, como se ha visto en el punto an-

terior, las demandas de potenciación del presupuesto comunitario van muy ligadas al cumplimiento de este objetivo. Hasta el momento, estas propuestas se sitúan más bien en el plano conceptual y académico que en el de las formulaciones específicas de los *policy makers*, aunque en este terreno existe la iniciativa muy significativa de Van Rompuy *et al.* (2012).

Como se ha señalado en el primer apartado, uno de los más graves problemas de diseño de la unión monetaria que ha puesto de manifiesto la Gran Recesión es la pérdida de eficacia, hasta llegar a su práctica esterilización, de los mecanismos macroeconómicos de carácter estabilizador. La política monetaria es una y única a escala europea e, incluso a este nivel, el arsenal de instrumentos disponible es muy limitado cuando los tipos de interés se sitúan prácticamente en cero (el denominado *zero lower bound*) (46). Y, por su parte, la política fiscal a nivel nacional resulta inefectiva e incluso contraproducente en presencia de mercados fuertemente integrados, y simplemente insertible dentro de una unión monetaria y en medio de una crisis de deuda soberana.

La doble evidencia de que, por una parte, los estabilizadores automáticos nacionales han quedado prácticamente inutilizados, sin que hayan sido sustituidos por otros estabilizadores a nivel europeo; y, por otra, de que la carencia de instrumentos macroeconómicos de este carácter ha ahondado de forma muy notable los efectos de la Gran Recesión en Europa, ha conducido a la formulación de numerosas recomendaciones en esta dirección. Cabría afirmar, sin exagerar, que en este terreno se ha producido en los últimos tiempos una

verdadera eclosión de propuestas (47).

De entre todas ellas tiene una especial significación político-institucional la denominada «de los Cuatro Presidentes» (del Consejo, la Comisión, el BCE y el Eurogrupo), formulada en diciembre de 2012, a partir de la iniciativa de Van Rompuy en junio del mismo año. En esencia, propone la creación de un instrumento estabilizador (al que denominan *fiscal capacity*) que debería reunir cuatro características: transferencias no unidireccionales y de carácter permanente; no desincentivar las reformas estructurales; compatible con el actual marco de Tratados de la Unión Europea; no conducir a un incremento de los niveles totales de gasto e imposición (48).

Todas estas propuestas tienen el planteamiento común y un diseño básico similar, aunque divergen en su concreción. En esencia, se trataría de crear un fondo de transferencias de carácter estabilizador (*rainy-day fund*) destinado a los países sometidos a un *shock* recesivo de carácter asimétrico. Este fondo sería neutral entre países y de suma cero. De suma cero, puesto que la suma de las aportaciones positivas (por parte de los países que atravesaran por una situación cíclica más favorable que la media) sería equivalente a la de las cuantías recibidas por los países beneficiarios del mismo (aquellos que padecieran el *shock* recesivo); y neutral entre países, puesto que a lo largo del ciclo todos los países acabarían pasando por fases expansivas y recesivas. Es decir, la condición de contribuyentes y beneficiarios del fondo no vendría determinada por el nivel absoluto del PIB per cápita de los distintos países, sino por su posición relativa en el ciclo económico.

co respecto a la media de la zona del euro. Las simulaciones realizadas por las distintas propuestas parecen indicar, por otra parte, que un fondo de estas características, de un orden de magnitud como el señalado en el punto anterior (alrededor de un 1 por 100 del PIB) (49), podría desempeñar un papel amortiguador relativamente importante en la absorción de los *shocks* de demanda.

A partir de este planteamiento común existen distintas concreciones, especialmente en dos puntos: el tipo de gasto en el que se debería materializar el fondo, y la forma de financiarlo. Por lo que se refiere a la primera cuestión, la gran mayoría de las propuestas se pronuncian por un fondo de transferencias directas a los países beneficiarios —aquellos que atravesaran por una fase recesiva singular y de especial severidad (50)—, aunque diversos autores examinan la alternativa de «centralizar» un gasto sumamente sensible al ciclo económico, como el realizado en las pensiones por desempleo (51). El esquema remitiría así a algunas de las ideas examinadas en el punto anterior: atribuir al nivel «federal» de gobierno un gasto sumamente sensible al ciclo económico como es el de desempleo, y financiarlo con unos ingresos también altamente sensibles al mismo, como podría ser el impuesto de sociedades.

Este mecanismo tendría la ventaja del automatismo y la rapidez de reacción en términos de impulso fiscal. Sin embargo, las simulaciones realizadas parecen mostrar que el impacto estabilizador sería solo limitado y, sobre todo, la adopción de un seguro de desempleo común a nivel de la zona del euro plantearía problemas relativamente complejos en distintos aspectos (52) y exigi-

ría llevar a cabo previamente una seria armonización de los mercados de trabajo (53). Pero esta armonización requeriría un periodo de tiempo relativamente dilatado y no sería sencilla políticamente, y sin ella difícilmente los países centrales estarían dispuestos a compartir riesgos.

Estas dificultades conducen a que la mayoría de las propuestas se inclinen más bien por un fondo de transferencias. Aunque el núcleo conceptual parece claro, la concreción es relativamente compleja. Los dos aspectos clave son la determinación de las condiciones de accesibilidad y los mecanismos de financiación. Por lo que se refiere al primer punto, existe una amplia coincidencia respecto a que los beneficiarios del fondo deberían ser los países que atraviesan por una severa fase recesiva, claramente asimétrica. Sin embargo, a esta condición, en principio la única que en teoría debería existir dada la función estrictamente estabilizadora de este instrumento, algunos autores añaden la condicionalidad de los recursos recibidos, que deberían destinarse a reformas estructurales o inversiones que permitieran aumentar la competitividad (54). Se produce con ello una contradicción entre esta condicionalidad y el rechazo a diseñar un sistema típicamente de transferencias de nivelación como los que existen en los países federales, y que en parte amortiguan los desequilibrios producidos por las diferencias de competitividad entre regiones de un mismo país.

El segundo punto de una cierta complejidad es el diseño del mecanismo de financiación de este *rainy-day fund*. En general, los diversos autores se inclinan por un fondo financiado por los países que atraviesan por una

fase favorable del ciclo en relación a la media. La propuesta de un *Cyclical Stabilisation Insurance Fund*, del Grupo Tommaso Padoa-Schioppa (2012) marca, en general, el camino que luego seguirán otras. Enderlein (2013) la desarrolla y completa, en la línea de un modelo que prevé que los Estados miembros que se hallen en una situación favorable respecto a la media contribuyan al fondo y los que se hallen en una situación desfavorable reciban recursos (siempre considerando la situación real en relación a la potencial) (55). El fondo sería, por tanto, de suma cero en cada ejercicio.

Sin embargo, como señalan Pisani *et al.* (2013: 5), ello podría llevar a una situación en la que «países en recesión deberían endeudarse para proveer asistencia a países en todavía peor recesión», lo cual parece difícilmente aceptable. Por esta razón se han barajado fórmulas alternativas. Una de ellas, propuesta por Pisani *et al.* y por Wolf (2012), consistiría en que las aportaciones se realizaran cuando el PIB real se hallara por encima del PIB potencial. Esto significaría que el fondo estaría en equilibrio (suma cero), pero a lo largo del ciclo: debería endeudarse en los momentos de recesión y estaría en condiciones de devolver la deuda en la fase favorable del ciclo (56). Así, no solo se tendrían en cuenta las posiciones relativas de cada país respecto a la media en cada momento, sino también la posición global respecto a la fase del ciclo del conjunto de la economía de la zona del euro (57).

En cualquier caso, en el lento y dificultoso avance hacia la integración fiscal en el pilar de las atribuciones del gobierno «central», sin duda el punto en el que

se ha progresado de forma más significativa es el de la creación, a este nivel central, de un instrumento estabilizador de naturaleza fiscal.

5) Desde el principio de la crisis de la deuda han aparecido numerosas propuestas en la línea de la mutualización, o garantía conjunta, de la deuda pública (58). La propuesta emblemática es la emisión de «eurobonos». Se trataría de crear una agencia europea que emitiera deuda, con la garantía de todos los Estados miembros de la eurozona, que serviría para financiar a aquellos que no se pueden financiar en los mercados o tienen que hacerlo a precios prohibitivos. Algunas fórmulas sugieren que los eurobonos cubran deuda soberana hasta un 60 por 100 del PIB (*blue debt* y *red debt*); otras, a partir precisamente del 60 por 100, para aliviar la situación de los Estados más endeudados. De hecho, los mecanismos que hasta ahora se han puesto en marcha (el EFSF, y desde enero de 2013 el ESM) pueden ser considerados instituciones embrionarias de una eventual Agencia Europea de Deuda. Una profundización radical de este instrumento sería la creación de un Tesoro federal (Marzinotto, Sapir y Wolff, 2011; Fuest y Piechl, 2012; Grupo Tommaso Padoa-Schioppa, 2012; Henning y Kessler, 2012).

Hay que atribuir una especial significación a la propuesta formulada recientemente por un Grupo de Expertos creado por la Comisión Europea sobre un «Fondo de Redención de Deuda y *Eurobills*» (59). Aunque no tiene el mismo estatus oficial que la declaración de los Cuatro Presidentes relativa a la creación de una *Fiscal Capacity*, la implicación de la Comisión le da una naturaleza distinta de la que tienen

otras propuestas procedentes estrictamente del mundo académico. La idea básica está muy directamente inspirada en el informe realizado por el Consejo Alemán de Expertos Económicos en 2012 (60). Consiste en la creación de un Fondo de Redención de Deuda de la eurozona, que se haría cargo de la parte de la deuda de los Estados miembros por encima del 60 por 100 del PIB. A su vez, este Fondo se financiaría con los recursos aportados por los Estados, en proporción a su PIB, y con los obtenidos en el mercado. Los Estados «redimidos» deberían llevar a cabo las reformas precisas para reconducir sus finanzas públicas a una situación sostenible.

Sin embargo, para una efectiva implementación de esta propuesta, y otras similares, persiste la dificultad básica, que explica la resistencia de algunos países, de la asimetría que supone avanzar decisivamente en la mutualización de la deuda pública sin la correspondiente mutualización del poder político. Porque en los sistemas federales (para referirnos a aquellos en los que existe una unión fiscal junto con una unión monetaria), el Tesoro federal emite bonos federales respaldado por el presupuesto de la Federación y no para atender las necesidades de financiación de los Estados (61).

La emisión de bonos a nivel «central» adquiere otro sentido cuando se vincula a la financiación de un instrumento fiscal de carácter estabilizador, como el que se ha apuntado en el apartado anterior y que va tomando cuerpo en la zona del euro. En este caso, no se trataría de mutualizar la deuda para suplir las dificultades de emisión de las deudas soberanas nacionales, sino para financiar un mecanis-

mo de estabilización neutral en cuanto a los flujos entre países y equilibrado a lo largo del ciclo.

Como antes se ha subrayado, algunos autores, como Enderlein (2013), consideran que el mecanismo debería ser de suma cero en cada ejercicio, aunque otros, como Pisani *et al.* (2013) y Allard *et al.* (2013), sugieren la conveniencia de que el fondo pueda endeudarse en los malos tiempos y amortizar la deuda en los buenos.

Con todo, la propuesta de los eurobonos, tal como aparecía formulada en su primer momento por el Consejo Alemán de Expertos Económicos en 2012, sigue teniendo un gran predicamento (62), como lo demuestra la recientemente planteada por el Grupo de Expertos de la Comisión. Estas propuestas no vinculan este instrumento al mecanismo de estabilización, sino a las dificultades de los Estados miembros para colocar su deuda en los mercados a tipos razonables. Sin embargo, estas dos vías pueden acabar constituyendo caminos convergentes, en el sentido de que la mutualización de la deuda aparezca vinculada a la de un gobierno «central», que suponga a su vez una cierta mutualización del poder político, y a la financiación de un mecanismo de estabilización.

Estos cinco puntos resumen el estado actual de los avances hacia la unión fiscal en la Unión Europea, y más en particular en la eurozona. Estos son básicamente, los elementos que se hallan encima de la mesa, dejando aparte la unión bancaria, que aunque aparece incluida en muchas de las propuestas y estudios que se formulan respecto a cómo habría que avanzar hacia la unión fiscal, constituye una iniciativa

que se sitúa, a todas luces, en otro plano. Sucede que en ocasiones suelen mezclarse erróneamente bajo un solo título (unión fiscal, por ejemplo) todas las reformas necesarias para consolidar la zona del euro, aunque sean de naturaleza distinta, como ocurre en este caso. Del examen de los elementos que deberían constituir la unión fiscal se desprenden dos grandes conclusiones. En primer lugar, el desequilibrio existente en los avances entre los dos pilares sobre los que esta unión se debería asentar: hasta ahora se ha puesto un gran acento en la disciplina fiscal de los Estados miembros y un escaso énfasis en la creación de un auténtico «poder fiscal central». En segundo lugar, las enormes limitaciones para avanzar decididamente en la construcción de este segundo pilar si no se avanza de forma decidida hacia la integración política. A esta cuestión, ¿qué unión política necesita la unión fiscal?, vamos a dedicar el último apartado de estas reflexiones.

III. ¿QUÉ TIPO DE UNIÓN POLÍTICA NECESITA LA UNIÓN FISCAL? (63)

1. No hay moneda sin Estado

Una idea central recorre los argumentos que se exponen a lo largo de esta contribución: no existe unión monetaria sin unión fiscal, ni unión fiscal sin unión política. Empezar la casa por el tejado ha acarreado buena parte de los problemas que han hecho tambalear la zona del euro. Ahora sería un grave error tratar de construir artificios fiscales y denominarlos «unión fiscal» sin abordar seriamente la cuestión central de la creación de un gobierno democrático común. Y lo

cierto es que, en estos momentos, parece existir un amplio reconocimiento de la dificultad de consolidar la unión monetaria y avanzar hacia la unión fiscal si ello no va de la mano de progresos significativos en el terreno de la integración política (64).

Hay que reconocer que, fundamentalmente por razones políticas, los países del euro se lanzaron a una aventura incierta sin asegurar la solidez del edificio que se estaba construyendo y sin analizar a fondo su capacidad para hacer frente a los distintos escenarios que se podrían llegar a plantear. Y países como España, que han tenido que recurrir de forma reiterada a la devaluación de su moneda por problemas estructurales de falta de competitividad, lo hizo para poder exhibir el «triunfo», al cual ciertamente ningún gobierno hubiera renunciado, de figurar en el grupo de los primeros de la clase.

Sin embargo, la historia nos dice que no hay moneda sin Estado. Es decir, sin un poder político (que en nuestros tiempos solo puede estar legitimado ante los ciudadanos si tiene un origen inequívocamente democrático) con facultades para establecer unas reglas de juego y unas instituciones encargadas de aplicarlas y hacerlas cumplir (65). La integración monetaria necesita instituciones monetarias comunes (el BCE), por supuesto, pero esto no es suficiente para tener una moneda sólida y estable: las instituciones fiscales y políticas son también necesarias.

Esto supone dar un paso cualitativamente distinto al de la coordinación de políticas o la adopción de medidas a nivel intergubernamental. De la misma forma que el BCE no coordina políticas, sino que es la institu-

ción que adopta las decisiones que le corresponden y tiene plena responsabilidad en el campo de la política monetaria en la zona del euro, es preciso avanzar en la misma dirección en el terreno fiscal y presupuestario (lo que incluye, por supuesto, el Tesoro). Ello conlleva, lógicamente, la atribución de responsabilidades del sector público, que hoy se hallan residenciadas básicamente en los gobiernos nacionales, al nivel europeo de gobierno.

Está claro que la integración fiscal a nivel de este gobierno «central» europeo nunca llegará a alcanzar el grado de exclusividad que tiene la integración monetaria. Pero también hay que ser conscientes de que la unión fiscal requiere de la existencia de un gobierno central («federal») con tres potestades fundamentales: recursos fiscales obtenidos directamente de los ciudadanos; presupuesto financiado básicamente con estos recursos; y capacidad de endeudamiento a través de su propio Tesoro.

La historia nos indica que la unión fiscal ha acostumbrado a preceder a la unión monetaria, y que la unión política es un prerrequisito para la unión fiscal (Bordo, Markiewicz y Jonung, 2011; Sargent, 2011). Es decir, el orden temporal, y lógico, es: primero unión política, inmediatamente (de hecho, van de la mano, puesto que un gobierno necesita un presupuesto) unión fiscal, y después, a veces bastante más tarde, unión monetaria.

En Estados Unidos, la Constitución, instituyendo el gobierno federal, fue aprobada en 1788 y George Washington inició su mandato como primer presidente en 1789. En 1790, el Congreso decidió atribuir al gobierno federal los aranceles sobre las impor-

taciones (con mucho, el recurso fiscal más importante en aquel momento), a cambio de que la Federación asumiera la deuda de los estados, fuertemente endeudados por la guerra de la Independencia. Alexander Hamilton, secretario del Tesoro y hombre fuerte del gobierno federal, insistió en cumplir con los acreedores pagando el vencimiento de esta deuda a su valor nominal, a pesar de que otros, como James Madison (padre, por cierto, junto con Hamilton de la Constitución, pero en ese momento en bandos opuestos), se oponían a ello, aduciendo que estos acreedores se habían aprovechado de la fortísima incertidumbre sobre la solvencia de los estados para comprar su deuda con un gran descuento. Pero se impusieron las tesis de Hamilton, que argumentaba que cambiar *ex post* las reglas del juego perjudicaría en el futuro el crédito de la Federación (es decir, tendría en el futuro consecuencias *ex ante*). Así se hizo, y este fue el único *bail-out* que ha existido en Estados Unidos del gobierno federal respecto a los gobiernos estatales (Sargent, 2011).

Solo en 1791, después de poner en orden los problemas fiscales, se acordó la creación del dólar y del Banco Central. Es más, el Congreso autorizó el registro (*chartered*) de este último únicamente a título provisional por veinte años (y de nuevo con la oposición de Madison). Se da la paradoja de que transcurridos estos veinte años, en 1811, el mismo Madison, entonces presidente, propuso renovar este registro y el Congreso lo rechazó.

También en Canadá, la unión política (y fiscal) que se produjo en 1867 precedió a la creación del Banco Central, que no tuvo lugar hasta los años treinta del

siglo xx (Bordo, Markiewicz y Jonung, 2011). Y lo mismo ha ocurrido en las demás uniones monetarias: primero la unión política y fiscal, y después la unión monetaria.

La Unión Europea acometió la unión monetaria sin los prerrequisitos fundamentales para que esta funcionara. La dirección del proceso ya no tiene vuelta atrás: primero ha habido unión monetaria. Pero es preciso advertir de que sería reincidir en el error tratar ahora de adoptar la unión fiscal sin plantear abiertamente la unión política, y también pretender alcanzar una unión fiscal en cuyo diseño se hallen ausentes los tres elementos clave de uno de los pilares fundamentales de cualquier unión fiscal (66).

2. Culminación y agotamiento del «método Monnet»

La creación del euro significó, a la vez, un paso decisivo en la integración económica y un paso importantísimo en el terreno de la integración política. Supuso, ni más ni menos, que la transferencia a la Unión Europea de uno de los atributos básicos de la soberanía nacional (la monetaria), con la creación de una instancia típicamente federal, como es el BCE. En este sentido podemos afirmar que la unión monetaria significa, a la vez, la culminación y el agotamiento del método Monnet, sobre el que se ha basado el proceso de integración europea. Es decir, la idea de que la materialización de pequeños pasos en el terreno de la integración económica iba a crear una situación de hecho, que conduciría a la larga a la integración política e institucional. Y efectivamente, así fue. Hasta la adopción del euro, la integración económica iba por de-

lante, tirando del carro de la integración europea. Sin embargo, a partir del euro, la integración política debía ser la que marcará el paso.

Los años del *boom* ocultaron esta nueva realidad, y no fue hasta la explosión de la crisis de la deuda griega y su rápida extensión a los países periféricos de la zona del euro cuando se advirtió hasta qué punto las cosas habían cambiado. De hecho, la crisis reveló con toda su crudeza que tal vez puede haber Estados sin moneda (vinculados a la moneda de otro Estado), pero no monedas huérfanas, monedas sin Estado. En consecuencia, o bien la zona del euro daba un salto cualitativo en el terreno de la integración política, o bien resultaría muy difícil mantener la moneda única. Y la realidad es que ha sido la voluntad política de los Estados miembros y la actuación decidida del BCE en momentos críticos lo que ha permitido salvar el euro, cuando este parecía hallarse al borde del abismo (67).

Spolaore (2013) considera que con el euro la Unión Europea traspasa el umbral de su viabilidad política. Abordando la cuestión desde la perspectiva de la economía de la secesión, llega a la conclusión de que, de alguna forma, la adopción del euro enfrenta a la Unión Europea a los límites del método Monnet, la lógica «funcionalista» (de la «reacción en cadena», según el término empleado por este autor) que hasta entonces había presidido el proceso de integración europea (68).

Para estudiar el proceso de integración europea Spolaore utiliza los instrumentos analíticos que proporciona la «economía de la secesión», que, como señalan

diversos autores (69), y a diferencia de lo que ocurre con la teoría del federalismo fiscal, se halla todavía en su infancia. Analizada en un sentido económico, cualquier unión política plantea un *trade-off* entre los beneficios de estar juntos (en términos de provisión de bienes públicos, economías de escala, extensión del mercado, seguridad) y los costes en términos de heterogeneidad (es decir, los costes de proveer políticas homogéneas a sociedades heterogéneas) (70). El punto en que se sitúa este *trade-off* depende críticamente de dos factores: el grado de internacionalización de la economía y la calidad de las instituciones para representar la diversidad. Dado un determinado grado de heterogeneidad, cuanto más elevado sea el grado de internacionalización, menores serán los costes de no estar juntos. Y, al contrario, cuanto más alta sea la calidad de las instituciones, menores los costes de permanecer unidos. Por esto Spolaore (2010: 333) afirma que «integración económica y desintegración política tienden a ir de la mano», o Becker (2012) subraya hasta qué punto «la globalización económica ha reducido enormemente las ventajas de disponer de un extenso mercado doméstico».

En el caso de la Unión Europea, ante la imposibilidad de plantear abiertamente la unión política (manifestada por el fracaso de los intentos que se llevaron a cabo a principios de los cincuenta del siglo pasado), se adoptó la lógica Monnet. Por una parte, un pequeño paso actúa de detonante de una reacción en cadena que acaba conduciendo a una integración cada vez mayor (71); por otra parte, la integración económica acaba conduciendo a la integración política e institucional (72).

La creación del euro se continuaba basando en esta lógica y en el equilibrio (que siempre ha estado presente en el proceso de construcción europea) entre una dinámica de signo intergubernamental y otra de signo integracionista (o federal). Señala Spolaore (2013: 136) que, incluso en el supuesto de que esta lógica hubiera funcionado (y ya hemos señalado que el euro pone de manifiesto todas sus limitaciones), «el propio Monnet era ambiguo sobre su visión a largo plazo de la integración europea». De hecho, «oscilaba entre dos visiones. Una era el sueño federalista original de los Estados Unidos de Europa, en el cual la Europa actual sería 'una federación incompleta', que debe ser completada. La otra visión era la de un mundo 'posmoderno', donde los tradicionales Estados soberanos, incluyendo las federaciones clásicas como los Estados Unidos de América, desempeñarían un papel marginal comparado con el de las normas y las instituciones supranacionales». Esta misma ambigüedad se halla presente actualmente, de alguna forma, en dos puntos de vista contradictorios entre los defensores del euro: «¿Se trata de una moneda *aún* sin Estado, o de una moneda sin un Estado *para siempre?*» (de una moneda posmoderna).

La lógica que ha presidido el proceso de integración europea ha funcionado mientras los beneficios de la integración (mercado único) superaban los costes (políticas únicas aplicadas a sociedades heterogéneas) y ha dejado de funcionar cuando ha sucedido lo contrario. Spolaore (2013: 129) lo resume de una forma muy gráfica y elemental. Cuando la integración abarca sobre todo a bienes rivales (privados) a través del mercado único y existen similares

preferencias, existe conflicto, pero si las preferencias son básicamente distintas, existe complementariedad. Ocurre lo contrario cuando estamos en presencia de bienes públicos: si las preferencias son similares puede haber acuerdo, si son distintas habrá conflicto. El euro marca el punto de inflexión. Hasta entonces los beneficios del mercado único (bienes privados) se imponían a los costes de las políticas únicas. Con el euro, las políticas únicas, comunes, son decisivas. Sin ellas no hay unión monetaria. Y ahí las sociedades europeas muestran una heterogeneidad apreciable y una reticencia palpable a transferir la soberanía que ello exigiría.

Es en el momento de la creación del euro, según Spolaore, cuando la lógica «funcional», que hasta entonces había presidido el proceso de integración, encuentra su límite. En este punto, el *trade-off* preconizado por la *economics of secession* alcanza el punto en que los costes de estar juntos (en forma de aplicación de políticas comunes a sociedades heterogéneas) superan a los beneficios, en términos de mercado único. «En general, el problema central del método de la reacción en cadena es que resulta injustificada la expectativa de que la integración gradual, que resulta exitosa en áreas con reducidos costes de heterogeneidad, puede continuar incesantemente cuando nos desplazamos hacia áreas con una heterogeneidad mucho más elevada» (73).

Sin embargo, de acuerdo con Spolaore, la conclusión no conduce necesariamente a la inviabilidad del euro. Según este autor, existen dos alternativas. La unión monetaria podría, de hecho, conducir a una unión política y fiscal, a pesar de los elevados costes en términos de heterogeneidad, si

los ciudadanos llegan a la conclusión que los costes de la ruptura del euro son aún más elevados (74). Se trataría de un triunfo «póstumo», de alguna manera, del método Monnet (75): «Unos ciudadanos europeos heterogéneos habrían quedado 'atrapados' en una unión política y fiscal, porque tomaron una decisión irreversible al entrar en una unión monetaria, sin anticipar los efectos secundarios derivados de una posterior integración». Sin embargo, en opinión de Spolaore (2013: 139) se trataría de una integración con pies de barro, que difícilmente podría consolidarse, porque resultaría «altamente improbable que fuera capaz de desencadenar los cambios culturales positivos que son el único fundamento que puede hacer sostenible una federación cohesiva a largo plazo».

La segunda alternativa iría en la línea propugnada por Draghi (2012), cuando manifiesta que «aquellos que proclaman que solo una federación completa [haría] sostenible [la zona del euro], ponen el listón demasiado alto», y propone, en cambio, adoptar «los requisitos mínimos para completar la unión económica y monetaria» (76). Entre ellos, la unión bancaria y la creación de mecanismos de estabilización macroeconómica a nivel europeo.

Ambas alternativas revelan los límites de la vía funcionalista. La primera, el pleno avance hacia la unión política, porque sin la existencia de un *demos*, un sentido de pertenencia a nivel europeo, resulta muy difícil establecer los lazos de solidaridad sobre los que se asienta cualquier comunidad política. La segunda, porque la realidad nos ha mostrado los límites de la vía intergubernamental, en la que esta segunda

alternativa implícitamente debería asentarse.

3. Los límites de la vía intergubernamental

De hecho, en los últimos cuatro años (desde 2010) se ha producido una muy importante transferencia de poder político desde los Estados miembros hacia instituciones de la Unión Europea. Cuestiones que se consideraba que formaban parte del núcleo duro de la soberanía nacional en el terreno fiscal y presupuestario, hoy son decididas por instancias de la Unión Europea o son supervisadas por ella. La cuestión clave es si el destinatario de este poder político será un nuevo gobierno «federal» europeo, que responda delante de Europa y esté plenamente legitimado democráticamente (la vía federal), o bien una instancia intergubernamental, integrada por los Estados miembros de la Unión (o de la zona del euro).

En realidad, esta última es la vía por la que se está decantando ahora mismo el curso de los acontecimientos. El pacto fiscal suscribieron el 1 de marzo de 2012 respondía completamente a una lógica intergubernamental. Quienes llevaron la iniciativa y lo suscribieron fueron los Estados, hasta el punto de que, al no existir unanimidad, hubo que aprobar un nuevo Tratado (el TSCG), un híbrido que se articula de una forma como mínimo peculiar con las instituciones de la Unión Europea, y sus contenidos no responden en ningún caso a la idea de crear el embrión de las atribuciones fiscales de un nuevo gobierno común, sino más bien a la de someter a los gobiernos nacionales a una severa tutela intergubernamental.

También los avances hacia la unión bancaria han tenido una impronta inequívocamente intergubernamental. Aprobadas en junio de 2012 sus líneas básicas por el Consejo (en un momento en el que Italia, Francia y España parecieron plantear las cosas con una cierta determinación), luego, ya a la vuelta del verano, la RFA impuso una seria reconsideración de los puntos acordados. Finalmente, en los primeros meses de 2014 se ha alcanzado un acuerdo, en el que el «espíritu comunitario», expresado conjuntamente por la Comisión, el Parlamento Europeo y el BCE, ha permitido avanzar más y más deprisa de lo que aparentemente pretendía el Consejo. El resultado es una unión bancaria, en la que se refuerzan los poderes de una institución de naturaleza inequívocamente «federal», como es el BCE, y se crea una nueva institución (el Mecanismo Único de Resolución) de inspiración también federal.

Sin embargo, la realidad es que el poder político transferido en los últimos años a la Unión Europea, por el momento se ha depositado de forma abrumadora en una instancia intergubernamental, como es el Consejo de la Unión. Esta vía, tal vez inevitable a corto plazo, presenta, sin embargo, unas limitaciones muy serias, que hacen dudar de su estabilidad real a medio y largo plazo (77).

En primer lugar, no resuelve la asimetría básica entre una cabeza monetaria muy potente y 18 (o 28, según nos limitemos o no a la zona del euro) cabezas fiscales y políticas, y que está en el origen de los desequilibrios actuales. Porque, por una parte, siendo el único instrumento en el ámbito de la unión monetaria, el BCE se ve obligado a asumir funciones

que no son estrictamente las suyas (78) y, por otra parte, la capacidad de actuación efectiva de los gobiernos nacionales (su «soberanía» real) en ámbitos que sí son los suyos, ha quedado fuertemente restringida (a causa precisamente de la integración económica y monetaria), sin que les sustituya en este empeño un inexistente gobierno central europeo (por ejemplo, en materia de Tesoro).

En segundo lugar, como ya se ha señalado en un apartado anterior, esta vía solo es factible limitando drásticamente la capacidad de actuación en materia fiscal y presupuestaria de los actuales gobiernos nacionales, y consecutivamente la de los gobiernos subcentrales. Un poco paradójicamente, cuanto más se deposite el poder en instancias de carácter intergubernamental, menor será la autonomía real de que dispongan los Estados miembros en materia fiscal y presupuestaria. Por el contrario, cuanto más tuviera la transferencia de poder político por destinatario un gobierno central europeo de signo federal, mayor podría ser el margen de manobra de los gobiernos nacionales para actuar en sus ámbitos de responsabilidad. Existe un claro *trade-off* entre la intensidad del carácter intergubernamental con que se adopten las decisiones a nivel de la Unión Europea y el grado de autonomía del que puedan disponer los Estados miembros en materia fiscal y presupuestaria.

En tercer lugar, la consolidación de la vía intergubernamental supone la inevitable jerarquización del poder político de unos Estados en relación a otros. Y de forma bien visible, la supremacía política del gobierno alemán dentro de este marco. Este hecho

plantea problemas muy serios y desde perspectivas muy diversas. Ha conducido, por ejemplo, a la paradoja de que algunas de las condiciones comunitarias impuestas a determinados Estados miembros hayan sido aprobadas por el Parlamento alemán, sin haber sido tratadas, por contra, en el Estado miembro concernido (79). Sin duda, ello habla de forma favorable del sometimiento de las instituciones alemanas al espíritu de la democracia, pero no del funcionamiento de la democracia en el conjunto de Europa (80). Este problema apunta a la cuestión clave que plantea la lógica intergubernamental, y que abordaremos en un punto inmediato, que es su falta de legitimación democrática.

La lógica actual conduce, cada vez más, al escenario de una Europa alemana, y no de la Alemania europea que propugnaba Thomas Mann y por la que lucharon Adenauer, Brandt, Schmidt y Kohl. Helmut Schmidt, por cierto, como Kohl, se ha manifestado en numerosas ocasiones sobre este riesgo y siempre ha alertado sobre el hecho de que cada vez que Alemania ha tenido la tentación de construir una Europa alemana había llevado el continente, y el mundo, al precipicio. Es cierto que la RFA se encuentra en una posición difícil. Es criticada por no tomar decididamente la iniciativa en la construcción política europea, pero si lo hace es acusada de tratar de imponer la hegemonía alemana.

En cuarto lugar, la lógica intergubernamental impone, por su propia naturaleza, una dinámica centrífuga, no centrípeta, respecto al proceso de construcción europea. Los gobiernos nacionales se deben a sus electores. Actúan, en el mejor de los casos, tratando de servir a sus intereses

nacionales y, más probablemente, a sus conveniencias electorales. Las posiciones adoptadas por los distintos países responden antes a una clave nacional que a una clave europea. Por razones de legitimidad de origen, y también de cálculo electoral, los gobiernos «se deben» a quienes les han votado. Una institución intergubernamental, como es el Consejo, es antes un foro de confrontación entre intereses nacionales (actualmente, entre países acreedores y países deudores), que una institución al servicio de los intereses del conjunto de los ciudadanos europeos, con todas las contradicciones que ello pueda comportar. Por este motivo, la imagen de Europa que se proyecta en los distintos países es, en el mejor de los casos, la de un mal inevitable y, muy a menudo, la de la causa de las medidas más costosas e impopulares: en unos países, la que obliga a hacer sacrificios; en otros, a contribuir solidariamente con los ciudadanos de otros países, que no lo merecen (81). En definitiva, la lógica intergubernamental genera dinámicas de disgregación y no de agregación, en relación con el objetivo de la construcción política europea.

Y en quinto lugar, y tal vez esa sea esta la razón fundamental para explicar los límites de la vía intergubernamental, esta vía ha conducido de una forma cada más sangrante a la fractura del principio democrático; a la fractura entre legitimidad y poder. Los que tienen la legitimidad, la que procede de unas elecciones democráticas, no tienen poder, y ello acaba conduciendo, a la larga, a que pierdan también la legitimidad, porque no tienen la de ejercicio. Y los que tienen el poder (los gobiernos nacionales que ejercen su primacía en las instancias intergubernamentales

y, de manera derivada, la Comisión) no han sido elegidos por los ciudadanos europeos sobre los que ejercen este poder. «Las responsabilidades aparecen diluidas en un magma político-tecnocrático, privado de legitimidad, que viene a simbolizar la *troika*», señala el Grupo Eiffel (82). Los que han sido elegidos democráticamente no deciden; y los que deciden no han sido elegidos democráticamente. No debe extrañarnos, por consiguiente, que se produzca un creciente alejamiento de los ciudadanos respecto de los valores muy importantes: respecto del ideal europeo y del compromiso con la construcción de una Europa que ven lejana y hostil; y también respecto del funcionamiento de las instituciones democráticas (83).

El déficit de legitimación democrática del proceso de construcción europea nos remite, de alguna forma, al famoso trilema de Rodrik, de acuerdo con el cual, de los tres objetivos: soberanía nacional, democracia y globalización, solo dos son compatibles a la vez. En el caso de Europa, el resultado de tratar de preservar dos de ellos, la soberanía nacional y la integración económica y monetaria (la «globalización» a escala europea), está conduciendo al sacrificio del tercero, la legitimidad democrática del poder, y su sustitución por el magma político-tecnocrático al que alude el Grupo Eiffel. González-Páramo y Álvarez Gil (2014) introducen una sugerente variante del mismo problema con su tercer trilema, «el 'trilema político', sobre cuya resolución descansa la posibilidad de una unión económica y monetaria genuina y estable. No es posible disfrutar simultáneamente de una unión monetaria y bancaria, plena legitimidad democrática y políticas impositivas y de gasto

nacionales. Solo dos objetivos son compatibles simultáneamente».

De forma que, en algún sentido, se ha sacrificado la legitimidad democrática a la soberanía nacional. Sin que ello haya permitido, por otra parte, mantener una soberanía nacional que, en muy buena medida, ya se ha perdido frente al poder de unos mercados que desbordan ampliamente las fronteras nacionales, y que solo será posible recuperar si se ejerce conjuntamente a nivel europeo. Como señalaba el antiguo presidente de la RFA, Johannes Rau, Europa es la respuesta, y no la causa, a la pérdida de soberanía de los Estados.

La vía intergubernamental, predominante hoy día, muestra, pues, unas muy serias limitaciones. Esta vía puede resultar inevitable y viable, si es concebida como una estación intermedia hacia la creación de un gobierno común europeo de origen democrático, parece difícilmente sostenible si se pretende convertirla en estación final, más aun cuando cuestiones decisivas son adoptadas cada vez más a nivel de la Unión.

4. La construcción de la Europa real: ¿una estación intermedia para avanzar en la vía federal?

4.1. La doble naturaleza de la realidad política europea

En la realidad, las cosas no son nunca blancas o negras y los procesos históricos no discurren de forma lineal y a velocidad constante. Por el contrario, la experiencia de otros países nos indica que las realidades históricas siempre responden a una cierta

mezcla de arquetipos (es decir, de modelos teóricos «puros») y se van construyendo de forma discontinua, a sacudidas, dando dos pasos adelante y uno atrás. Y más todavía en el caso de la construcción europea, realidad institucional difícilmente comparable a cualquier otra, y en la que, como la historia nos dice, los pasos más decisivos se han dado muchas veces cuando parecía que Europa se hallaba al borde del abismo.

Las restricciones políticas para avanzar efectivamente en una vía federal, en la creación de un auténtico gobierno central europeo con un origen inequívocamente democrático, son realmente muy severas. Los ciudadanos de los países más «ricos» se resisten a contribuir con sus impuestos a realizar transferencias fiscales a los países más «pobres», y los de estos a efectuar sacrificios, que les aparecen como impuestos desde fuera y sin apreciar claramente que conduzcan a resolver los graves problemas que les aquejan. Una parte sustancial de esta restricción política tiene que ver, por supuesto, con la falta de autoridad democrática «a nivel europeo» y el carácter intergubernamental de los órganos de decisión de la Unión Europea.

Pero si las contradicciones entre los distintos intereses territoriales devienen una restricción paralizante, no es por ellas mismas (no hay ningún país federal donde no existan), sino básicamente por otras dos razones: por la inexistencia de instituciones federales de origen democrático que sirvan a los intereses generales; y por la debilidad del *demos* europeo, es decir del «alma», del sujeto político europeo, que solo existe cuando los ciudadanos se consideran, se sienten parte, de una misma comunidad política.

En realidad, la tensión entre un polo «federal» (comunitario) y un polo intergubernamental late desde sus inicios en el corazón mismo del proceso de construcción europea. Porque lo cierto es que la Comunidad Europea, primero (antes, aún, la Comunidad Económica Europea), y la Unión Europea, después, son, de hecho, una construcción de los Estados, se rigen por tratados entre los Estados y su legitimidad no reside en la soberanía del conjunto de los ciudadanos europeos, sino en la voluntad de los Estados miembros. Pero, por otra parte, también es cierto que la voluntad de estos Estados ha sido, desde el primer momento, ir más allá, crear instituciones propias comunes, con independencia para actuar, a las cuales se han transferido parcelas de capacidad de decisión y de soberanía. Y ello ha culminado con la creación de un ente, como el BCE, de naturaleza completamente federal, al que se ha cedido uno de los atributos esenciales de la soberanía política, como es la moneda.

De manera que sería una ingenuidad pensar que el edificio político europeo no tendrá en el futuro una estructura compleja, en la que convivirán a la vez instituciones de inspiración federal con otras de inspiración intergubernamental. Siempre ha sido así, y es difícil pensar que dejará de serlo en un plazo más o menos inmediato. Ahora bien, la cuestión es si la situación actual, en la que el centro de gravedad se ha trasladado claramente a las instituciones de carácter intergubernamental (de forma total en el caso de la unión fiscal, donde lo que existe es un nuevo Tratado intergubernamental, el TSCG), es la expresión de una tendencia de fondo, que se irá acentuando en el futuro, o bien se trata de una situación provisional.

4.2. *El ritmo y los objetivos finales*

Es decir, ¿estamos ante un punto de llegada o en una estación intermedia? Porque está claro que el proceso hacia una Unión Europea de inspiración federal será necesariamente gradual. Por consiguiente, puede existir un periodo de transición, durante el cual el centro de gravedad se sitúe más bien en instituciones de carácter intergubernamental y no en las genuinamente comunitarias (de inspiración federal). Pero esta fórmula intergubernamental solo será viable si queda claro desde el principio que es el camino para alcanzar el objetivo de la integración política y no el punto de llegada. Lo que supone, por una parte, subrayar que se trata de un periodo transitorio y, por otra, tener claro cuál es el punto de llegada que se pretende alcanzar.

El ritmo y el calendario son adaptables, pueden ser más o menos ambiciosos, pero en cambio es fundamental establecer de una forma clara el objetivo final y el camino que conducirá hacia el mismo (el *roadmap*). «Si la dirección es clara y va aparejada a un calendario claro y respetado, entonces esto ya sería un progreso», señala el Grupo Eiffel (2014: 8). Cotarelli incide en el mismo punto. La aproximación minimalista es aceptable, apunta, siempre que se tengan claros los objetivos finales, «para que las medidas a corto plazo contribuyan a avanzar, o al menos no impidan hacerlo, hacia estos objetivos» (84). «Establecer hoy una hoja de ruta hacia la posterior integración fiscal tendría efectos inmediatos en el aumento en la confianza en la viabilidad de la unión», subrayan por su parte Allard *et al.* (2013: 23).

Las restricciones políticas modulan inevitablemente el ritmo y la velocidad a la que se puede avanzar hacia el objetivo, pero estos objetivos deben haberse definido previamente. En primer lugar, porque solo de esta manera se puede saber que los pasos parciales van en la buena dirección. Y en segundo lugar, y sobre todo, porque en muchas ocasiones solo conociendo el puerto de llegada, los ciudadanos están dispuestos a soportar las inclemencias que puede comportar la travesía necesaria para llegar hasta él.

4.3. *El objetivo: un gobierno democrático europeo*

Solo un gobierno elegido por los ciudadanos europeos estará en condiciones de actuar conforme a los intereses europeos. O, tal vez, conforme a sus intereses electorales, pero teniendo muy presente que sus electores son todos los ciudadanos europeos. ¿Actuaría igual a como lo hace actualmente la Sra. Merkel si en lugar de ser la cancillera alemana fuera la presidente europea y supiera, como sabe Obama, que debe tratar de obtener votos en todos los Estados de la Unión? Un presidente alemán de Europa debería, no tendría más remedio, que pensar en términos europeos.

También en este punto resulta aleccionadora la experiencia del federalismo americano. Dice la historia que cuando la Federación empezaba a dar sus primeros pasos, hubo una cena en la que Hamilton y Madison pactaron que a cambio de que la Federación asumiera la deuda de los estados (a lo que Madison, virginiano, se resistía porque las finanzas de Virginia, el gran estado de la Unión, estaban saneadas

y no quería asumir la carga de aquellos otros que estaban fuertemente endeudados), la capital de la Unión estaría en Washington, en territorio geográfico de Virginia. La realidad nos dice que, de hecho, las cosas fueron más lejos: en 32 de los 36 primeros años de la Unión, el presidente fue un virginiano. Pero eran presidentes del gobierno federal de Estados Unidos, no de un estado de Virginia que pretendiera imponer su ley a todos los demás.

Únicamente un gobierno legitimado democráticamente tendría autoridad suficiente para imponer su voz, cuando así conviniera a los intereses de Europa, por encima de la voz de los gobiernos nacionales. Actualmente es impensable que ello ocurra, porque la Comisión se ha convertido cada vez más en un poder vicario de las estructuras intergubernamentales. Y es lógico que así sea: los gobiernos nacionales han sido elegidos democráticamente por sus ciudadanos y no así, hasta ahora, el gobierno comunitario (85).

Solo reparando la fractura entre legitimidad y poder lograremos avanzar. Y ello únicamente puede hacerse restableciendo la correspondencia entre una y otro a nivel de la Unión Europea, o de la zona del euro, de manera que el ámbito de elección de los gobernantes se corresponda con el de la toma de decisiones.

4.4. *El motor de la integración*

La cuestión es: ¿Cuáles pueden ser los factores que desencadenen las dinámicas de la integración política, en el momento decisivo que está viviendo el proceso de construcción europea? Es

decir, cuál puede ser el motor de lo que debería ser la creación de un gobierno común europeo de origen inequívocamente democrático. ¿Pueden los Estados desempeñar realmente este papel, o es algo así como pedirles que se hagan el «haraquiri»? De hecho, los Estados han actuado de motor de un cambio ya de por sí trascendente, como es el que ha supuesto la inimaginable transferencia de soberanía, de poder político, que se ha producido a lo largo de los últimos años desde los Estados nacionales hacia instancias comunitarias. Pero, como se viene señalando en estas reflexiones, esta transferencia se ha producido hacia instancias intergubernamentales, no hacia lo que debería ser un gobierno común europeo. Y probablemente este es el límite al que puede llegar el papel motor de los Estados miembros.

No habrá integración política de signo «federal» con la oposición frontal de los Estados, pero los Estados no serán su motor. El motor deberán ser aquellas fuerzas políticas que enarbolean la bandera de la integración política europea y merezcan la confianza de los ciudadanos. En este sentido, las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 pueden acabar constituyendo, un poco por sorpresa, el punto de partida de un proceso de legitimación democrática mucho más importante de lo que aparentemente podía pensarse. Los parlamentarios acudieron a estas elecciones con unos primeros de lista a nivel europeo que se presentaron como candidatos a presidir la Comisión. Las fuerzas políticas se habían comprometido ante los electores europeos a que uno de ellos sería el presidente de la Comisión. Como señalaba Habermas, si no hubiera ocurri-

do así, nunca más se podría haber vuelto a pedir a los ciudadanos que acudieran a votar en unas elecciones europeas.

Por primera vez se ha manifestado una confrontación de legitimidades a la hora de elegir el presidente de la Comisión: la de los Estados, por una parte; y la de un Parlamento surgido de unas elecciones europeas, por otra. Y el hecho es que se ha producido la lógica tensión entre ambas, hasta que, finalmente, los Estados se han inclinado por aceptar la fórmula que se había impuesto en el Parlamento. De nuevo, podemos hallarnos ante el resultado de una reacción en cadena, a la manera de la que preconizaba el método Monnet. Un pequeño cambio en el Tratado de Lisboa, donde se decía que el Consejo tendría en cuenta el resultado de las elecciones en el momento de formular su propuesta de presidente de la Comisión, más el hecho de que este deba ser ratificado por el Parlamento, ha desencadenado un proceso que podría acabar conduciendo a una Comisión, con una legitimidad democrática para hacer valer su voz frente a la de los Estados, que no había tenido ninguna Comisión anterior.

No es una situación nueva en la historia. El origen del federalismo americano (de hecho, hasta la Guerra Civil) estuvo marcado por la tensión permanente entre las legitimidades del gobierno federal y de los estados. Podría ocurrir que la etapa abierta por las elecciones europeas de mayo de 2014 constituyera una de aquellas encrucijadas que, de forma inesperada, acaban por marcar la historia, al acelerar de forma determinante el proceso de integración política europea.

4.5. *La importancia del tándem franco-alemán*

El tándem franco-alemán tiene una importancia decisiva en el proceso de integración europea. Sin el motor del entendimiento entre Francia y Alemania, el proyecto europeo está condenado al fracaso. Este tándem continúa siendo imprescindible, como lo fue en el pasado, en los orígenes de la Unión Europea o durante el periodo «dorado» que discurrió entre mediados de los años ochenta y mediados de los noventa del siglo pasado. Entonces, la Unión Europea dio pasos de gigante que culminaron con la adopción del euro, bajo el liderazgo de Kohl y Mitterrand, bien acompañados por dirigentes como González, Maertens, Lubbers y otros líderes genuinamente europeístas, en plena sintonía con Delors, como presidente de una Comisión que no tenía miedo de asumir un papel político de primer orden.

En realidad, el gobierno alemán ha mostrado tradicionalmente una mayor predisposición para avanzar hacia una unión política europea de signo federal que el gobierno francés, muy sensible siempre a todo lo que se pudiera interpretar como una cesión de soberanía nacional. Como recuerda el Grupo Eiffel (2014: 4), Francia «ha sido la responsable de los golpes más brutales que se han dado a la integración europea: en 1954 con el rechazo de la Comunidad Europea de Defensa y en 2005 con la negativa al Tratado Constitucional»; y añade que, «en lo concerniente a Europa, Francia ha estado vacilante durante décadas. Cuando los políticos alemanes, en dos ocasiones (86), sugirieron una unión política más estrecha, establecida alrededor de un núcleo sólido, antes

de crear la moneda única, las autoridades francesas de todas las inclinaciones políticas rechazaron estas sugerencias sin ni tan solo discutir las».

Spolaore (2013: 126) recuerda que en 1952 se trató de adoptar el modelo de la CECA (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero) para crear dos nuevas comunidades: la Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea, «que incluía la formación de un ejército común, un presupuesto común e instituciones comunes con poderes legislativos y ejecutivos significativos [...]. Se firmó un tratado entre los seis países, pero fracasó al tratar de obtener la ratificación en el Parlamento francés y nunca entró en vigor».

La realidad es que «el debate europeo está mucho más adelantado en Alemania que en Francia» (87), mientras que «durante muchos años Francia ha estado en una posición defensiva, con muchos tabúes y muchas cosas sin decir» (88). Ahora, sin embargo, nos hallamos en una encrucijada. La creación del euro ha supuesto ya, como antes se ha subrayado, una decisiva cesión de soberanía y solo la existencia de un poder político democrático a nivel europeo estará en condiciones de garantizar la viabilidad y sostenibilidad del proceso (89).

Ante la perentoria necesidad de este liderazgo, resulta alentador el hecho en sí de que personalidades tan significadas como las que componen el Grupo Glienicker en Alemania, y los Grupos Eiffel y Manifiesto, en Francia, se hayan pronunciado de una forma sumamente explícita y coincidente sobre la necesidad de avanzar de manera decidida en la configuración de una comunidad política de la zona del euro.

Buena prueba de ello son las palabras que aparecen en la declaración de propósitos del Grupo Eiffel (2014: 1): «Estamos convencidos de que Francia y Alemania tienen una particular responsabilidad en Europa; por consiguiente, compartimos la mayor parte de diagnósticos y propuestas formuladas por el Grupo Glienicker alemán».

5. **La constitución de una comunidad política del euro**

Desde sus inicios, el proceso de integración europea ha tenido una dimensión política, y han sido numerosas las propuestas que han ido apareciendo a lo largo de los años sobre cómo se debería estructurar una Europa integrada políticamente. En los últimos años, los análisis y diagnósticos realizados a consecuencia de la crisis del euro suelen llevar aparejado este componente político, que recientemente se ha concretado en diversas propuestas que propugnan la creación de una comunidad política de la zona del euro. Las formulaciones que hoy están encima de la mesa suponen un salto cualitativo, en el sentido de que la integración política no es percibida tanto como un proyecto que podría avanzar en paralelo al de la integración económica, sino como una condición inherente a las propuestas y medidas económicas necesarias para salvar la integración económica y monetaria.

De entre estas propuestas, merecen ser destacadas las planteadas por el Grupo Glienicker, alemán, a finales de 2013, y por los Grupos Eiffel y Manifiesto, franceses, en los primeros meses de 2014, y a las que se ha hecho ya referencia anteriormente. Todas ellas coinciden en la nece-

alidad de crear una comunidad política del euro, aunque presentan características propias que merecen ser comentadas.

El Grupo Glienicker (2013: 5), tras subrayar los límites del intergubernamentalismo, propugna la creación de un gobierno de la zona del euro, con capacidad para negociar con los Estados las medidas de reformas a adoptar, para acordar resoluciones de bancos, proveer bienes públicos y con derechos parciales para intervenir en la autonomía presupuestaria nacional. El gobierno de la zona del euro debería ser elegido por un cuerpo legislativo integrado por parlamentarios europeos de la eurozona, aunque algunos de los componentes del Grupo serían partidarios de que sus integrantes procedieran de los parlamentos nacionales (90).

El Grupo Eiffel coincide plenamente en la necesidad de constituir una comunidad política del euro. Para este Grupo [Eiffel] (2014: 1), «construir una comunidad política democrática alrededor del euro» constituye una opción estratégica. Pero también sostiene que para ello es indispensable compartir unos valores y un proyecto que van más allá del euro y la integración económica. Sin una mayor integración política de naturaleza democrática, difícilmente será sostenible la unión monetaria, pero la razón para crear una unión política no puede ser que sin ella no es posible el euro, sino porque existen unos valores y unos proyectos compartidos, que solo se pueden alcanzar yendo juntos.

El Grupo Eiffel propugna la creación de un gobierno de la comunidad política del euro, que debería ser reducido (91), controlado por una asamblea de parlamentarios de los países in-

tegrantes de la zona del euro, que podrían ser elegidos entre los miembros del Parlamento Europeo. Este gobierno, como ya se ha señalado, debería tener su propio presupuesto, financiado con recursos propios (92). Todas estas reformas conducirían a diseñar de una forma más institucionalizada de lo que ya ocurre en la actualidad, una Unión Europea a dos niveles: la de la comunidad política del euro y la de los 28 (93).

La declaración del Grupo Manifiesto, dada a conocer también en los primeros meses de 2014, coincide en el propósito de las dos que se acaban de comentar: definir los elementos de lo que debería ser la base de una comunidad política democrática entre los países de la zona del euro.

Considera imprescindible constituir una asamblea parlamentaria de la eurozona, y ahí, tras considerar las dos alternativas ya suscitadas por el Grupo Glienicker, una asamblea integrada por representantes del Parlamento Europeo, o bien de los parlamentos nacionales, se inclina claramente por esta segunda opción. Aduce este grupo que solo de esta forma los Estados miembros estarían dispuestos a renunciar a la soberanía tributaria y presupuestaria, sin la cual cualquier eurocámara que se pudiera crear y cualquier gobierno surgido de la misma carecerían del necesario poder político (94).

Así, la Unión Europea dispondría de dos instancias legislativas: el Parlamento Europeo, elegido directamente por los ciudadanos de los 28 Estados miembros de la Unión Europea; y la Cámara Europea, integrada por representantes de los parlamentos nacionales únicamente de los países de la zona del euro «que deseen

avanzar hacia una mayor integración política, fiscal y presupuestaria» (95). El Grupo propone también la creación de la figura de un ministro de Finanzas (96), y también de un gobierno, que responderían ante esta Cámara Europea. De esta forma, «esta nueva arquitectura democrática para Europa haría posible vencer finalmente las inercias actuales y el mito de que el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno podría servir como una segunda cámara en representación de los Estados» (97).

Como se puede observar, las propuestas coinciden en la necesidad de constituir una comunidad política del euro, plenamente legitimada democráticamente. También en que esta comunidad debe basarse en una democracia parlamentaria. Es decir, la base es la constitución de una asamblea legislativa, ante la que debería responder el Ejecutivo de la zona del euro. Y, asimismo, todas las propuestas tienen en común el carácter decisivo de las competencias fiscales y presupuestarias que deberían corresponder a esta comunidad política. La principal discrepancia es sobre la composición de esta nueva asamblea legislativa. El Grupo Eiffel propone que esté integrada por parlamentarios del Parlamento Europeo; el Grupo Manifiesto, por parlamentarios procedentes de los parlamentos nacionales; y en el Grupo Glienicker existe división de opiniones.

Sin duda, todas estas aportaciones merecen el máximo interés y hay que subrayar que la mera existencia de este debate es positiva por sí misma. Resulta conveniente cerrar este apartado con dos breves consideraciones. La primera es que la propuesta de crear una asamblea legislativa integrada por representantes de los

parlamentos nacionales debería ser considerada atentamente. Es cierto que puede resultar un arma de doble filo. Porque, por una parte, puede contribuir a reforzar el carácter, no intergubernamental, pero sí interestatal, de las instituciones de la Unión Europea. Pero, por otra parte, puede ser el primer paso necesario para doblegar las resistencias de los Estados miembros a ejercer a nivel europeo la soberanía hoy depositada en los parlamentos nacionales. De manera que dependería de diversos factores que la dinámica que generaría una cámara de este tipo fuera más bien integradora (centrípeto) o disgregadora (centrífuga).

La segunda consideración nos conduce, una vez más, al paralelismo con Estados Unidos. En este país, durante bastantes años, el Senado (y antes el Congreso Continental) estuvo compuesto por representantes de las asambleas legislativas de los estados. Y su presencia al frente de la nave a nivel federal sirvió a la larga para crear este sentido de destino compartido. Pero, a la vez, el federalismo americano fue, desde el principio, de carácter presidencialista. Tal vez, también en Europa, el papel del presidente como factor de unión e integración podría resultar valioso. Por esto también debería ser considerada seriamente la posibilidad de un presidente del gobierno europeo elegido directamente por los ciudadanos (98).

Un presidente elegido por todos los ciudadanos desempeñaría un factor de unión y cohesión que no puede ser desdeñado. La dinámica que imprimiría, además, debería ser necesariamente integradora, no disgregadora. Este presidente debería buscar sus votos en todos los es-

tados de la unión (o de la zona del euro). Su discurso, en consecuencia, no podría fundamentarse en la contraposición de unos países contra otros, sino en destacar el proyecto común. Y, una vez elegido, tendría una autoridad incuestionable para defender los intereses de la Unión Europea frente, si fuera el caso, a los Estados. De forma que la combinación de dar un paso adelante en la elección del presidente de Europa y un paso atrás en la composición de la cámara legislativa podría ser una fórmula a considerar.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La unión monetaria ha precipitado la emergencia de algunas de las contradicciones existentes en el proceso de integración europea. Algunas de estas dificultades y tensiones han estado subyacentes durante décadas, sin que fueran un impedimento decisivo para avanzar. Es más, sin una calculada ambigüedad hubiera sido muy difícil dar algunos de los pasos que se han dado con el apoyo de todos los Estados miembros. Sin embargo, el euro ha hecho aflorar a la superficie con toda su fuerza algunas de estas contradicciones, y en especial la más importante de ellas, que es el grado de integración política que están dispuestos a alcanzar los Estados y los ciudadanos europeos.

La cuestión esencial es que sin un grado muy apreciable de integración política es muy difícil culminar con éxito una unión monetaria. Para ser más precisos, una unión monetaria exige un grado de integración en algunos campos (el bancario, el fiscal), que va bastante más allá que la creación

de un mercado único. Exige no solo «mercados únicos», sino también «políticas únicas». Y estas políticas es muy difícil llevarlas a cabo con el grado de legitimidad, autoridad y eficacia precisas si no las protagoniza un gobierno democrático.

De manera que una unión monetaria requiere una unión fiscal, y esta una unión política. De hecho, como se ha subrayado en alguna ocasión a lo largo de estos comentarios, y nos recuerda la contribución de Sargent (2011), el orden en el que se han producido los acontecimientos en las uniones fiscales realmente existentes es distinto del que se pretende seguir en Europa. En ellas, primero ha sido la unión política; después, casi al mismo tiempo, la unión fiscal; y, más tarde, a veces bastante más tarde, la unión monetaria.

Ahora nos encontramos en un momento en el que sin avances importantes en la construcción de una comunidad política será muy difícil preservar los logros alcanzados. Es cierto que Europa es fruto de un proceso complejo y contradictorio, en el que las restricciones políticas desempeñan un papel determinante, y pretender ignorarlas es estar fuera de la realidad. Por ello cabría formular dos preguntas: por una parte, ¿es posible la unión monetaria sin integración política?; por otra, ¿están dispuestas las sociedades europeas a las cesiones de soberanía que requiere esta unión política? En el fondo, los ciudadanos europeos deberán escoger entre renunciar a parcelas de su soberanía nacional o renunciar al euro.

Para terminar, hay que señalar que el argumento para convencer a los ciudadanos de la bondad del gran proyecto de la

unión política europea no puede ser que esta unión es necesaria para salvar el euro. No queremos la unión política porque es el instrumento que necesitamos para que el euro funcione. Es al revés. Es porque deseamos convivir, porque compartimos unos valores y nos sentimos ciudadanos de una misma comunidad política, es porque tenemos un proyecto común, nos damos unas instituciones compartidas y escogemos conjuntamente a nuestros dirigentes, es por todo esto que también queremos compartir la moneda. Solo así, de esta realidad histórica y cultural, de esta comunidad de valores que se han hecho universales, que es Europa, podrá surgir un verdadero sujeto político (99).

NOTAS

- (1) Véase CASTELLS (2014a: 13 y ss.).
- (2) Véase GRUPO EIFFEL (2014: 1).
- (3) Por ello, «es responsabilidad de todas las naciones europeas que fueron partícipes de su diseño defectuoso, su construcción e implementación, contribuir a una solución», señala el INET COUNCIL (2012: 1).
- (4) Véase EUROPEG (2012) y CASTELLS (2014a).
- (5) Véase EUROPEG (2012).
- (6) «Una integración fiscal genuina, consistente no solo en reglas fiscales comunes sino también en un presupuesto común (probablemente implementado de forma gradual), comportaría una redistribución sustancial y, en consecuencia, no está a la vista a corto plazo» (DRÈZE y DURRÉ, 2013: 8).
- (7) El ejemplo típico es la «experiencia Mitterrand», cuando en su primer mandato trató de aplicar políticas de corte keynesiano en un solo país. DRÈZE y DURRÉ (2013: 5) señalan que un programa expansivo en un solo país «beneficiará ampliamente a los países de los que importa, mientras que en el propio país desarrollará un déficit exterior», y se remiten a DRÈZE *et al.* (1988) para el examen de las consecuencias fallidas de dos experiencias de estudio ya clásicas de políticas expansivas en un solo país, como son la del «primer Mitterrand» y la de la «locomotora alemana».
- (8) Véase WOLF (2012: 2-4), COTARELLI (2012a: 1), COTARELLI (2012b: 4), LECEA y DRAYSON (2014).

(9) PISANI *et al.* (2013: 2) subrayan que, «en consecuencia, existe la necesidad de evitar el impedimento para ejercer la función estabilizadora del presupuesto nacional, o bien de sustituirla, si no puede ser reparado».

(10) «La política de estabilización debe ser ejercida esencialmente a nivel federal», señala WOLF (2012: 2), que se remite a los planteamientos clásicos del federalismo fiscal.

(11) COTARELLI (2012b: 4).

(12) DE GRAUWE (2011: 2). Véase también EUROPEG (2012) y CASTELLS (2014a: 14-15).

(13) «No es sorprendente que, en materias complejas como son las europeas, la cacofonía sea la regla», señalan GONZÁLEZ-PÁRAMO y ÁLVAREZ GIL (2014).

(14) ALLARD *et al.* (2013: 14-15).

(15) Véase también WOLF (2012: 3). Según este autor, «los estudios empíricos demuestran que casi el 40 por 100 de los *shocks* son absorbidos por los mercados de capitales, en torno del 25 por 100 por los mercados de crédito y solo el 10-20 por 100 por el presupuesto federal».

(16) «Las situaciones en las que un país de la zona del euro [...] se vea forzado a adoptar medidas de austeridad draconianas sobre su población deben tener un carácter excepcional» (GRUPO GLIENICKER, 2013: 3).

(17) WOLF (2012: 6) y DRÈZE y DURRÉ (2013: 8).

(18) Véanse, por ejemplo, BARGAIN *et al.* (2013: 378) y FUJEST y PIECHL (2013: 383).

(19) Véanse, en especial, BORDO, MARKIEWICZ y JONUNG (2011), COTARELLI (2012b) y HENNING y KESSLER (2012). Para un examen más pormenorizado, véase EUROPEG (2012).

(20) COTARELLI (2012b: 2). Aunque las cifras pueden variar de manera significativa, desde porcentajes por debajo del 50 por 100 (Suiza o Canadá) hasta porcentajes por encima del 70 por 100 (Alemania o Estados Unidos).

(21) «Las federaciones fiscales confieren invariablemente al gobierno federal defensa y relaciones exteriores, y otros bienes públicos tradicionales, tales como la justicia de ámbito nacional, comunicaciones (por ejemplo, el servicio postal) y sistemas de transporte clave» (COTARELLI, 2012b: 2).

(22) «Más recientemente, el gobierno central es responsable de llevar a cabo políticas macroeconómicas anticíclicas, proporcionando mutualización del riesgo (*risk-sharing*) contra *shocks* económicos que afecten a todas o solo algunas regiones [...]» (COTARELLI, 2012b: 2).

(23) Véase también COTARELLI (2012b: 2-3).

(24) Véanse SARGENT (2011), COTARELLI (2012b: 2-3) y EUROPEG (2012).

(25) COTARELLI (2012b: 5).

(26) EUROPEG (2012).

(27) PISANI *et al.* (2013: 3).

(28) Véanse entre otros, EUROPEG (2012) y LECEA y DRAYSON (2014).

(29) Para COTARELLI (2012a: 2), la unión fiscal que necesita la zona del euro se debe asentar en tres pilares: a) disciplina fiscal de los Estados miembros; b) mayor presupuesto central, que «provea los instrumentos para compartir el riesgo y contribuir a reducir las diferencias entre países»; c) creciente armonización de las políticas no fiscales, empezando por la unión bancaria». Según ALLARD *et al.* (2013: 4), los cuatro elementos mínimos de unión fiscal que podrían prevenir futuras crisis son: 1) políticas fiscales nacionales más prudentes y mejores mecanismos de vigilancia; 2) un presupuesto central que permita disponer de un sistema de transferencias temporales o bien la provisión conjunta de bienes públicos, para incrementar la mutualización fiscal del riesgo; 3) unas barreras (*backstop*) para el sector bancario, creíbles a nivel de la zona del euro; 4) alguna forma de deuda común, respaldada por ingresos comunes. Y en otro punto, los mismos autores resumen que entienden por una unión fiscal «un juego de reglas fiscales, incluyendo posiblemente transferencias entre países, acordadas de forma común por los países de la zona del euro para profundizar en la integración fiscal» (ALLARD *et al.*, 2013: 6, pp. 3).

(30) Para un mayor detalle, véase EUROPEG (2012).

(31) Como señala el mismo COTARELLI (2012a: 3), «tal poder de veto no existe normalmente ni en las uniones políticas».

(32) GRUPO EIFFEL (2014: 7-8). También COTARELLI (2012a: 3) señala que «el fortalecimiento del presupuesto europeo [...] haría menos necesaria la [aplicación de] fórmulas incluso más severas de control central sobre los presupuestos estatales».

(33) Véanse CASTELLS (2012) y EUROPEG (2012).

(34) Véase COTARELLI (2012a: 3).

(35) Véanse, entre otros, ALLARD *et al.* (2013: 13 y 17) y COTARELLI (2012a: 3 y 4). LECEA y DRAYSON (2014) subrayan que la reducción de riesgos (que depende de la disciplina presupuestaria de los Estados miembros) debe ir acompañada de la mutualización de los mismos (que depende del grado de integración fiscal en forma de un gobierno común).

(36) En concreto, señalan que deberían existir «reglas *ex ante* sobre los mecanismos de rescate, que impliquen también a los actores privados» (ALLARD *et al.*, 2013: 13-14).

<p>(37) El GRUPO GLIENICKER (2013: 4) indica que «las uniones políticas pueden proveer aquellos bienes públicos que cada uno de los países no podría proveer por sí mismo» y especifica que «ven un potencial especial en la política exterior y de seguridad común».</p> <p>(38) «Existen buenas razones para no dar al gobierno económico acceso directo a la base fiscal europea. Tendría sentido financiar el presupuesto de la zona del euro a través de una contribución de los Estados miembros, en una cuantía del 0,5 por 100 del PIB» (GRUPO GLIENICKER, 2013: 5).</p> <p>(39) «Resulta imperativo que este presupuesto se financie a través de recursos propios, con el fin de evitar los debates inapropiados y contraproducentes sobre el «justo retorno» que hemos experimentado en la Unión Europea. De entre los recursos que pueden ser contemplados, podemos mencionar el Impuesto de Sociedades o los impuestos medioambientales (sobre las emisiones de CO₂). La creación de un presupuesto comunitario sería la ocasión para avanzar hacia un cierto grado de armonización fiscal (armonización de las bases imponibles, incluso si ello significa dejar a los Estados miembros un cierto grado de flexibilidad para fijar el tipo impositivo, dentro de una horquilla)» (GRUPO EIFFEL, 2014: 7).</p> <p>(40) GRUPO MANIFESTO (2014: 2). El Grupo señala, en concreto, que «[actuando] en solitario, cada país es burlado por las multinacionales de cada uno de ellos, que juegan con los resquicios fiscales y las diferencias en las legislaciones nacionales para evitar pagar impuestos en cualquier parte. La soberanía nacional ha devenido un mito».</p> <p>(41) «Un presupuesto de la zona del euro requeriría una mayor pérdida de soberanía que otras opciones [...]. En este momento es improbable que esta iniciativa contara con el apoyo de los electores» (ALLARD <i>et al.</i>, 2013: 21).</p> <p>(42) PISANI <i>et al.</i> (2013: 4) señalan que «la idea básica es trasladar aquellos conceptos [seguro de desempleo e Impuesto de Sociedades] que tienen una elevada elasticidad renta al nivel federal».</p> <p>(43) «Por consiguiente, los presupuestos federales son utilizados [con fines de] estabilización» (WOLF, 2012: 3).</p> <p>(44) Si bien, señala WOLF (2012: 5), estos servicios públicos, como otros en los que tendría sentido un mayor esfuerzo común, como investigación y educación, habría que calificarlos como bienes públicos a nivel de la Unión Europea más que a nivel de la eurozona.</p> <p>(45) WOLF (2012: 11).</p> <p>(46) Véase CASTELLS (2014a).</p> <p>(47) En primer lugar, hay que referirse a VAN ROMPUY <i>et al.</i> (2012), puesto que se trata de una iniciativa formal de las instituciones</p>	<p>comunitarias. En el terreno de las propuestas de carácter académico, véanse COTARELLI (2012a), GRUPO TOMMASO PADOA-SCHIOPPA (2012), WOLF (2012), ALLARD <i>et al.</i> (2013), DRÈZE y DURRÉ (2013), ENDERLEIN (2013), HACKER (2013), PISANI <i>et al.</i> (2013) y SCHWARZER (2013). Para una visión general, véase EUROPEG (2012).</p> <p>(48) VAN ROMPUY <i>et al.</i> (2012). Véase también ENDERLEIN (2013).</p> <p>(49) ALLARD <i>et al.</i> (2013: 19) sitúan el listón bastante por encima de este porcentaje. Consideran que harían falta contribuciones anuales de entre el 1,5 y el 2,5 por 100 del PIB para conseguir un efecto estabilizador similar al que se produce en los países federales.</p> <p>(50) WOLF (2012: 7) señala, por ejemplo, que las transferencias deberían ir dirigidas a aquellos países que sufren un impacto recesivo de especial intensidad, que provoca un cambio de signo presupuestario de singular relevancia.</p> <p>(51) Numerosos autores han explorado esta alternativa. Véanse, entre otros, WOLF (2012), ALLARD <i>et al.</i> (2013: 20), FISCHER (2013) y PISANI <i>et al.</i> (2013).</p> <p>(52) WOLF (2012: 8) y ALLARD <i>et al.</i> (2013: 19) señalan, por ejemplo, que este mecanismo (diseñado con fines estabilizadores y no redistributivos) debería financiar únicamente el gasto del desempleo generado por el impacto recesivo, no el procedente del desempleo estructural.</p> <p>(53) WOLF (2012: 8-9).</p> <p>(54) WOLF (2012: 7) indica que la ayuda recibida «debería ser utilizada para estimular los cambios estructurales» y DRÈZE y DURRÉ (2013: 12 y ss.) proponen estimular el crecimiento mediante la inversión pública e inversión privada selectiva, en tres grandes áreas: vivienda social, energías renovables y transporte.</p> <p>(55) «Los Estados miembros que crecieran a un ritmo más rápido que la media pagarían al fondo, y los países que crecieran a un ritmo más lento que la media recibirían dinero» (ENDERLEIN, 2013).</p> <p>(56) «Una manera natural de pagar la deuda en la que se incurra en las recesiones sería extraer pagos de los países con un <i>output</i> por encima del potencial en los buenos tiempos» (PISANI <i>et al.</i>, 2013: 5).</p> <p>(57) Aunque no concretan demasiado su propuesta, también parecen estar en esta línea ALLARD <i>et al.</i> (2013: 19), cuando señalan que «el fondo debería recibir aportaciones de los miembros de la zona del euro de forma permanente [en los buenos y los malos tiempos] y realizar transferencias a los países cuando estos experimentaran <i>shocks</i> negativos».</p> <p>(58) Véase EUROPEG (2012).</p> <p>(59) Véase TUMPEL-GUGERELL <i>et al.</i> (2014).</p>	<p>(60) Véase DOLUCA <i>et al.</i> (2012).</p> <p>(61) COTARELLI (2012a: 5) destaca, precisamente, que «parece improbable que la centralización de la emisión de deuda para financiar las necesidades locales de déficit pueda ser una característica permanente de una unión fiscal en la zona del euro», aunque [como ya se ha señalado antes] puede ocurrir que en los primeros estadios de una unión fiscal, en ocasiones el centro se haga cargo de la deuda de los gobiernos subcentrales sobre una base <i>one-off</i>» (COTARELLI, 2012b: 8).</p> <p>(62) GRUPO MANIFESTO (2014: 3). También PISANI <i>et al.</i> (2013: 5).</p> <p>(63) Véanse EUROPEG (2012) y CASTELLS (2012).</p> <p>(64) Son numerosos los autores que han señalado la necesidad de avanzar hacia una mayor integración política al abordar la unión fiscal. Por ejemplo, COTARELLI (2012a: 3), subraya que «la solidez de la integración fiscal deberá ir <i>pari passu</i> con alguna forma de integración política reforzada»; Allard <i>et al.</i> (2013: 16) indican que «un mayor <i>risk-sharing</i> y una mayor gobernanza» van típicamente de la mano», y más adelante concluyen que «avanzar hacia una integración fiscal más profunda en la zona del euro no es posible sin cambios en la organización política de la unión» (2013: 19).</p> <p>(65) SPOLAORE (2013: 139) recuerda que la integración monetaria «históricamente solo se ha alcanzado mediante un estado soberano, que usa su poder coercitivo para establecer una moneda dentro de sus fronteras».</p> <p>(66) EUROPEG (2012).</p> <p>(67) BORDO y JAMES (2013) subrayan que lo que frena la ola de pánico en 2012 es solo la determinación política de salvar el euro.</p> <p>(68) SPOLAORE (2013: 126) examina «las motivaciones, hipótesis y limitaciones de la estrategia europea de integración parcial de políticas en algunas pocas áreas, con la expectativa de que ello producirá más integración en otras áreas, en una especie de reacción en cadena hacia una unión 'cada vez más estrecha'».</p> <p>(69) SPOLAORE (2010: 332) apunta que «el estudio de la relación entre heterogeneidad de preferencias, calidad de las instituciones y estabilidad de los países se encuentra todavía en su infancia», y BORDIGNON (2010: 352) destaca que las contribuciones teóricas son aún muy insuficientes para explicar «los elementos clave de esta cuestión». Para un resumen del estado de la cuestión en «economía de la cesión», véase CASTELLS (2013 y 2014b).</p> <p>(70) Véanse ALESINA (2003: 303-304) y SPOLAORE (2010: 330-331).</p> <p>(71) SPOLAORE (2013: 133) cita a BALL (1994: 10), colaborador de Monnet, para explicar de qué forma este concebía este método: «Todos los que trabajábamos con Jean Monnet pensábamos cuán irracional era ex-</p>
---	--	--

traer un sector económico limitado de la jurisdicción de los gobiernos nacionales y adscribir este sector a la jurisdicción de instituciones supranacionales. Pero, con su habitual perspicacia, Monnet creía que este esquema, por irracional que pudiera parecer, podía producir la presión necesaria para conseguir exactamente lo que él pretendía, el detonante de una reacción en cadena».

(72) «Aunque empieza en áreas económicas, la integración en un área puede muy bien conducir a una posterior integración en muchas otras áreas, no solo económicas sino también políticas» (SPOLAORE, 2013: 132).

(73) SPOLAORE (2013: 138).

(74) «En principio, la unión monetaria podría conducir a una unión fiscal y política, incluso si la heterogeneidad permanece elevada, si los costes de abandonar el euro son todavía más altos y la integración política y fiscal es percibida por los gobiernos nacionales y los electores como la única solución» (SPOLAORE, 2013: 139).

(75) «Este resultado podría ser visto como una reivindicación de la versión más oscura de la reacción en cadena de Monnet» (SPOLAORE, 2013: 139).

(76) SPOLAORE (2013: 139).

(77) En esta línea, el GRUPO GLIENICKER (2013: 5) señala que «en la gestión de la crisis del euro, los jefes de Estado y de gobierno son los que han marcado la pauta. Pero el *intergubernamentalismo* no está a la altura de las tareas que se deben llevar a cabo en una unión monetaria».

(78) Como también señala el GRUPO GLIENICKER (2013: 5), «esta es la razón clave por la cual el Banco Central Europeo se ha visto obligado a adoptar sobre la marcha un papel tan central para preservar la moneda común».

(79) Como señala el GRUPO EIFFEL (2014: 3), «los destinos de algunos países se han decidido en una votación en el Bundestag y en sentencias del Tribunal Constitucional de Karlsruhe».

(80) El GRUPO EIFFEL (2014: 6) apunta, a este propósito, que «es legítimo el orgullo alemán en la construcción de una democracia ejemplar y en el imperio de la ley desde 1949 [...]. Sin embargo, las autoridades alemanas deberían comprender que el control de las decisiones europeas por las instituciones de un Estado miembro singular es difícil de aceptar por los otros».

(81) El GRUPO EIFFEL (2014: 8) subraya que «durante aproximadamente dos décadas los gobiernos han escogido presentar Europa como un mal necesario, cuyos 'daños' tratan de limitar, y no como una 'nueva frontera' a ser conquistada colectivamente». Véase también INET COUNCIL (2012).

(82) Los países que han tenido que solicitar ayuda «sienten el peso de una autoridad

mal definida, integrada por jefes de Estado y de gobierno, ministros de Finanzas (Eurogrupo), el BCE y la Comisión Europea, así como el FMI» (GRUPO EIFFEL, 2014: 3).

(83) Véase, por ejemplo, BORDO y JAMES (2013).

(84) COTARELLI (2012a: 1). En parte, INET COUNCIL (2012: 2) se refiere también a este punto cuando señala que hay que distinguir claramente entre las medidas necesarias para responder a la situación de emergencia y aquellas que son precisas para afrontar los problemas de diseño de la zona del euro.

(85) Las elecciones europeas de 2014 pueden suponer un punto de inflexión en esta cuestión, como se examina en el siguiente subapartado.

(86) El GRUPO EIFFEL (2014: 4) se refiere a «Karl Lammer y Wolfgang Schäuble en 1994, [y] Joschka Fischer en 2000».

(87) GRUPO MANIFESTO (2014: 1).

(88) GRUPO EIFFEL (2014: 4).

(89) «Con la creación del euro, Francia ya había aceptado compartir su soberanía. La idea de que una 'Europa de las naciones' podría todavía, en 2014, ofrecer una perspectiva útil, no ayuda a progresar. No hay razón para temer llevar a cabo una discusión sobre las mejores formas de organización política, ni para rechazar directamente cualquier forma de federalismo, incluso si hasta ahora Francia nunca lo ha experimentado» (GRUPO EIFFEL, 2014: 4).

(90) «El 'eurogobierno' debería ser elegido y fiscalizado por el 'Europarlamento', integrado por diputados del Parlamento Europeo representando a los países del área del euro. Sin embargo, hay también voces en [el] grupo que prefieren que el 'Europarlamento' esté compuesto por miembros de los parlamentos nacionales, para asegurar que el control sobre el gasto público permanezca en sus manos» (GRUPO GLIENICKER, 2013: 5).

(91) «Un equipo cuyos miembros deberían ser seleccionados en base a sus competencias, respetando un cierto equilibrio geográfico, aunque sin que cada Estado miembro debiera estar necesariamente representado» (GRUPO EIFFEL, 2014: 6).

(92) Véase GRUPO EIFFEL (2014: 6).

(93) Véase GRUPO EIFFEL (2014: 9).

(94) Esta solución, «que recoge la idea de una 'Cámara Europea' propuesta por Joschka Fischer en 2011, es, nosotros creemos, la única opción para avanzar hacia la unión política. Es imposible privar completamente a los parlamentos nacionales de su poder para establecer impuestos. Precisamente, es sobre la base de la soberanía parlamentaria nacional que se puede forjar una soberanía europea compartida» (GRUPO MANIFESTO, 2014: 3).

(95) GRUPO MANIFESTO (2014: 3).

(96) La iniciativa de establecer un ministro de Finanzas de la zona del euro ha sido evocada en diversas propuestas a lo largo del tiempo. Véanse, en los últimos años, MARZINOTTO, SAPIR y WOLFF (2011) y GRUPO PADOA-SCIOPPA (2012).

(97) GRUPO MANIFESTO (2014: 3).

(98) Ahí existiría una diferencia con los inicios del federalismo americano, en el que durante bastante tiempo el presidente fue elegido por los representantes de las asambleas legislativas.

(99) EUROPEG (2012).

BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, A. (2003), «The size of countries: Does it matter?», *Journal of European Economic Association*, abril-mayo: 301-316.
- ALLARD, C.; BROOKS, P.K.; BLUEDORN, J.C.; BORNHORST, F.; CHRISTOPHERSON, K.; OHNSORGE, F.; POGHOSYAN, T., e IMF STAFF TEAM (2013), «Toward a Fiscal Union for the Euro Area». IMF Staff Discussion Note, septiembre.
- BALL, G.W. (1994), «Forward», en F. DUCHÊNE, *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*, pp. 9-14.
- BARGAIN, O.; DOLLS, M.; FUEST, C.; NEUMANN, D.; PEICHL, A.; PESTEL, N., y SIEGLOCH, S. (2013), «Fiscal union in Europe? Redistributive and stabilizing effects of a European tax-benefit system and fiscal equalization mechanism», *Economic Policy*, julio: 375-422.
- BECKER, G. (2012), «Breakup of Countries: No Economic Disaster», *becker-posner-blog.com*, 4 de diciembre de 2012.
- BELKE, A., y GROS, D. (1998), «Asymmetric Shocks and EMU: Is There a Need for a Stability Fund?», *Intereconomics*, noviembre-diciembre: 274-288.
- BORDO, M., y JAMES, H. (2013), «The European crisis in the context of historical trilemmas», *Vox*, 19 de octubre de 2013.
- BORDO, M.D.; MARKIEWICZ, A., y JONUNG, L. (2011), «A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History». Working Paper n.º 17.380, NBER Working Paper Series.
- BORDIGNON, M. (2010), «Comment» [Spolaore (2010)], en N. BOSCH *et al.*, *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows*, pp. 351-356.
- BOSCH, N.; ESPASA, M., y SOLÉ-OLLÉ, A. (Eds.) (2010), *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows*, Edward Elgar, Cheltenham (UK).

<p>CASTELLS, A. (2012), «Crisi de l'euro i integració fiscal», <i>Revista Econòmica de Catalunya</i>, julio: 70-81.</p> <p>— (2013), «The relation Catalonia/Spain at the crossroads: financial and economic aspects of the scenarios ahead». Conference on «Economic Aspects of Constitutional Change», University of Stirling, Edimburgo, 19-20 de septiembre de 2013.</p> <p>— (2014a), «La economía política de la austeridad: Reflexiones a propósito de la Gran recesión». Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Barcelona, 20 de febrero de 2014.</p> <p>— (2014b), «Catalonia and Spain at the Crossroads: Financial and Economic Aspects», <i>Oxford Review of Economic Policy</i> (en prensa).</p> <p>COTARELLI, C. (2012a), «European Fiscal Union: A Vision for the Long Run». Gerzensee Conference, 1-2 de diciembre de 2012.</p> <p>— (2012b), «Fiscal federations: Lessons for the Design of a European Fiscal Union». ECB-IMF Conference, Frankfurt, 13 de diciembre de 2012.</p> <p>DOLUCA, H.; HÜBNER, M.; RUMPF, D., y WEIGERT, B. (2012), «The European Redemption Pact: An Illustrative Guide». Working Paper 02/2012, febrero de 2012, German Council of Economics Experts.</p> <p>DRAGHI, M. (2012), «The Future of the Euro: Stability through Change», <i>Die Zeit</i>, 29 de agosto de 2012 (versión en inglés: http://www.ecb.in/press/key/date/2012/html/sp120829.enhtml).</p> <p>DRÈZE, J., y DURRÉ, A. (2013), «Fiscal Integration and Growth Stimulation in Europe», febrero de 2013.</p> <p>DRÈZE, J.; WYPLOSZ, C.; BEAN, C.; GIAVAZZI, F., y GIERSCH, H. (1988), «The Two-handed Growth Strategy for Europe: Autonomy through Flexible Cooperation», <i>Recherches Economiques de Louvain</i>, 54(1): 5-52.</p> <p>DUCHÈNE, F. (1994), <i>Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence</i>, Norton, Nueva York.</p> <p>ENDERLEIN, H. (2013), «Blueprint for a Cyclical Shock Insurance (CSI) in the euro-area». Workshop «On the Road to a European Fiscal Federalism», FES (Friedrich Ebert Stiftung), Berlín, 11 de noviembre de 2013 (basado en un trabajo conjunto con</p>	<p>L. Gutteneberg y J. SPIESS, disponible en la web de Notre Europe).</p> <p>EUROPEG (2012), «¿Avanza realmente la Unión Europea hacia una Unión fiscal?», <i>Policy Brief</i>, 3, diciembre.</p> <p>FISCHER, G. (2013), «EMU wide automatic stabilisers». Workshop «On the Road to a European Fiscal Federalism», FES, Berlín, 11 de noviembre de 2013.</p> <p>FUEST, C., y PEICHL, A. (2012), «European Fiscal Union: What Is It? Does It Work? And Are There Really 'No Alternatives'?, <i>Iza Policy Paper</i>, 39, marzo.</p> <p>GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., y ÁLVAREZ GIL, M.J. (2014), «Estabilidad, integración y crisis de la deuda soberana: La historia del euro en tres trilemas», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 141.</p> <p>GRAUWE, P. DE (2011), «The Governance of a Fragile Eurozone». CEPS Working Document, n.º 346, mayo.</p> <p>GROUPE EIFFEL EUROPE (2014), «For a Euro Community», 14 de febrero de 2014 (integrado por A. Bénassy-Quéré, Y. Bertoincini, J.-L. Bianco, L. Boone, B. Dumont, S. Goulard, A. Loesekrug-Pietri, R. Medi, E. Pflimlin, D. Simonneau, C. Ulmer y S. Vallée).</p> <p>GRUPO GLIENICKER (2013), «Towards a Euro Union», 18 de octubre de 2013 (integrado por A. von Bogdandy, Ch. Calliess, H. Enderlein, M. Fratzscher, C. Fuest, F. Mayer, D. Schwarzer, M. Steinbeis, C. Stelzenmüller, J. von Weizsäcker y G. Wolf).</p> <p>GRUPO MANIFESTO (2014), «Manifiesto for a euro political union», febrero de 2014 (los primeros firmantes del Manifiesto son F. Autrey, A. Bozio, J. Cagé, D. Cohen, A.-L. Delatte, B. Dormont, G. Duval, Ph. Frémeaux, B. Palier, Th. Pech, Th. Piketty, J. Quatremer, P. Rosanvallon, X. Timbeau y L. Tubiana).</p> <p>GRUPO TOMMASO PADOA-SCHIOPPA (2012), «Completing the Euro (A roadmap towards fiscal union in Europe)», Notre Europe (integrado por H. Enderlein, P. Bofinger, L. Boone, P. de Grauwe, J.C. Piris, J. Pisany-Ferry, M.J. Rodrigues, A. Sapir y A. Vitorino).</p> <p>HACKER, B. (2013), «On the Way to a Fiscal or a Stability Union?». Workshop «On the Road to a European Fiscal Federalism», FES, Berlín, 11 de noviembre de 2013.</p> <p>HENNING, C.R., y KESSLER, M. (2012), «Fiscal federalism: US history for architects of</p>	<p>Europe's fiscal union». Bruegel Essay and Lecture Series.</p> <p>INET COUNCIL (2012), «INET Council on the Euro zone Crisis» (The Institute New Economic Thinking), 23 de julio de 2012. (los firmantes de la declaración son P. Artus, E. Berglof, P. Bofinger, G. Corsetti, L. Garicano, P. de Grauwe, G. de la Dehesa, L. Feld, J.-P. Fitoussi, D. Gros, K. O'Rourke, L. Reichlin, H. Rey, A. Salir, D. Snower, H.-J. Voth, B. Weder di Mauro).</p> <p>LECEA FLORES DE LEMUS, A. DE, y DRAYSON, N. (2014), «Elementos clave de la integración fiscal en la zona del euro», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 141.</p> <p>MARZINOTTO, B.; SAPIR, A., y WOLFF, G.B. (2011), «What kind of fiscal union?», <i>Bruegel Policy Brief</i>, 2011/6, noviembre.</p> <p>PISANI-FERRY, J.; VIHRIÄLÄ, E., y WOLFF, G.B. (2013), «Options for a Euro-area Fiscal Capacity», <i>Bruegel Policy Brief</i>, 2013/01, enero.</p> <p>SARGENT, TH.J. (2011), «United States then, Europe now», Nobel prize lecture, Estocolmo (publicado en <i>Journal of Political Economy</i>, febrero: 1-40; versión en español: <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 141, 2014).</p> <p>SCHWARZER, D. (2013), «A solidarity instrument as a nucleus for a fiscal capacity». Workshop «On the Road to a European Fiscal Federalism», FES, Berlín, 11 de noviembre de 2013.</p> <p>SPOLAORE, E. (2010), «Federalism, regional redistribution and country stability», en N. BOSCH <i>et al.</i>, <i>The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows</i>, pp. 329-350.</p> <p>— (2013), «What Is European Integration Really About? A Political Guide for Economists», <i>Journal of Economic Perspectives</i>, verano: 125-144.</p> <p>TUMPEL-GUGERELL, G. (2014), «Experts Group on Debt Redemption Fund and Eurobills» (Final Report), Bruselas, 31 de marzo de 2014 (grupo presidido por G. Tumpel-Gugerell e integrado por A. Bénassy-Quéré, V. Bento, G. Bishop, L. Hoogduin, J. Mazák, B. Romana, I. Simonyte, V. Vihriälä y B. Weder di Mauro).</p> <p>VAN ROMPUY, H.; BARROSO, J.M.; JUNCKER, J.-C., y DRAGHI, M. (2012), «Towards a Genuine Economic and Monetary Union», 5 de diciembre.</p> <p>WOLFF, G.B. (2012), «A Budget for Europe's Monetary Union», <i>Bruegel Policy Brief</i>, 2012/22, diciembre.</p>
---	---	---