

## LA HISTORIA DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

La unión económica y monetaria (UEM) es el resultado de la integración económica de la Unión. El euro se introdujo como moneda común de la zona del euro, formada actualmente por veinte Estados miembros. Todos los Estados miembros de la Unión, a excepción de Dinamarca, deben adoptar el euro una vez cumplan los criterios de convergencia. El Eurosistema, que incluye al Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y a los gobernadores de los bancos centrales de la zona del euro, fija una política monetaria común.

### BASE JURÍDICA

- Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE); artículos 3, 5, 119 a 144, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Protocolos anejos a los Tratados: Protocolo n.º 4, sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo; Protocolo n.º 12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo; Protocolo n.º 13, sobre los criterios de convergencia; Protocolo n.º 14, sobre el Eurogrupo; Protocolo n.º 16, que contiene la cláusula de excepción para Dinamarca.
- Tratados intergubernamentales, entre otros, el Tratado de Estabilidad (TECG), el Pacto por el Euro Plus y el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (Tratado del MEDE).

### OBJETIVOS

La UEM está concebida para apoyar el crecimiento económico sostenible y un elevado nivel de empleo mediante la asunción de políticas económicas y monetarias adecuadas. Esto se lleva a cabo fundamentalmente de tres maneras:

- aplicando una política monetaria cuyo principal objetivo es la estabilidad de los precios;
- evitando los posibles efectos colaterales negativos de una financiación pública insostenible, impidiendo la aparición de desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros y permitiendo a los Estados miembros que coordinen entre sí sus políticas económicas hasta cierto punto;
- garantizando el buen funcionamiento del mercado interior.

### RESULTADOS

En la actualidad, el euro forma parte de la vida cotidiana de veinte Estados miembros de la Unión. La moneda única presenta una serie de ventajas, por ejemplo, reduce los costes de las operaciones financieras, facilita los viajes, refuerza el papel de Europa a nivel internacional y contribuye a la realización del mercado interior.

## LA HISTORIA DE LA UEM

En la Cumbre de La Haya de 1969, los jefes de Estado o de Gobierno definieron un nuevo objetivo de la integración europea: la unión económica y monetaria (UEM). Un grupo liderado por el entonces primer ministro de Luxemburgo, Pierre Werner, elaboró un informe que preveía la consecución de una unión económica y monetaria plena en un plazo de diez años. El colapso del sistema de Bretton Woods generó una ola de inestabilidad para las monedas extranjeras que puso seriamente en cuestión las paridades entre las monedas europeas. El proyecto de la UEM se vio frenado abruptamente.

En la cumbre de París de 1972, la Comunidad intentó dar un nuevo impulso a la integración monetaria con la creación de la «serpiente en el túnel»: se trataba de un mecanismo que permitía la fluctuación controlada de las monedas nacionales (la «serpiente») dentro de unos márgenes estrechos de fluctuación frente al dólar estadounidense (el «túnel»). Con la crisis del petróleo, la debilidad del dólar y las diferencias de las políticas económicas, este sistema descarriló, y la «serpiente» perdió a la mayor parte de sus miembros en menos de dos años, quedando finalmente reducida a una «zona de influencia del marco alemán» formada por Alemania, los Estados del Benelux y Dinamarca.

El impulso para crear una zona de estabilidad monetaria se renovó en la cumbre de Bruselas en 1978 con la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), que se basaba en el concepto de tipos de cambio fijos pero ajustables. Las monedas de todos los Estados miembros, excepto el Reino Unido, participaron en el mecanismo de tipos de cambio conocido como MTC I. Los tipos de cambio se basaban en tipos centrales frente a la unidad monetaria europea, o ECU (European Currency Unit), que al principio recibió la denominación de unidad de cuenta europea, y que consistía en una media ponderada de las monedas participantes. En un período de diez años, el SME hizo mucho por reducir la variabilidad del tipo de cambio: la flexibilidad del sistema, junto con la voluntad política para hacer posible la convergencia económica, logró la estabilidad monetaria.

Con la adopción en 1985 del [Programa sobre el Mercado Único](#), cada vez quedaba más claro que el mercado interior no podría desarrollar su potencial plenamente mientras se mantuviesen los costes relativamente elevados vinculados a la conversión monetaria y a las incertidumbres generadas por las fluctuaciones del tipo de cambio, por muy pequeñas que fuesen.

En 1988, el Consejo Europeo de Hannover creó un comité para estudiar la UEM dirigido por Jacques Delors, que entonces ocupaba la presidencia de la Comisión Europea. El informe que presentó en 1989 («informe Delors») proponía medidas firmes para la introducción de la UEM en tres etapas. Subrayaba, en particular, la necesidad de mejorar la coordinación de las políticas económicas, el establecimiento de normas presupuestarias que fijaran límites a los déficits presupuestarios nacionales y la creación de una institución independiente que se encargase de la política monetaria de la Unión: el Banco Central Europeo (BCE). Partiendo del informe Delors, en 1989 el Consejo Europeo de Madrid decidió poner en marcha la primera fase de la UEM, es decir, la plena liberalización de los movimientos de capitales para el 1 de julio de 1990.

En diciembre de 1989, el Consejo Europeo de Estrasburgo convocó una conferencia intergubernamental para dictaminar los cambios necesarios en el Tratado para lograr la UEM. Su labor dio lugar al [Tratado de la Unión Europea](#), adoptado formalmente en el Consejo Europeo de Maastricht de diciembre de 1991 y en vigor desde el 1 de noviembre de 1993.

El Tratado contemplaba la introducción de la UEM en tres fases (algunas fechas clave se dejaron abiertas para fijarlas en cumbres europeas posteriores en función de los avances efectuados):

- Fase 1 (del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993): establecimiento de la libre circulación de capitales entre Estados miembros.
- Fase 2 (del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998): convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros y refuerzo de la cooperación entre los bancos centrales nacionales. El establecimiento del Instituto Monetario Europeo (IME) institucionalizó la coordinación de las políticas monetarias.
- Fase 3 (iniciada el 1 de enero de 1999): aplicación de una política monetaria común bajo los auspicios del Eurosistema a partir del primer día e introducción gradual de los billetes y monedas de euros en todos los Estados miembros de la zona del euro. La transición a la tercera fase estuvo supeditada a la consecución de un grado elevado de convergencia sostenible atendiendo a una serie de [criterios](#) recogidos en los Tratados. Las [normas presupuestarias](#) pasaron a ser vinculantes, y los Estados miembros que no las cumplieren podían ser sancionados. La política monetaria de la zona del euro se encomendó al Eurosistema, formado por los seis miembros del Comité Ejecutivo del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de la zona del euro.

En principio, al adherirse a los Tratados, todos los Estados miembros de la Unión acordaron adoptar el euro ([artículo 3 del TUE](#) y [artículo 119 del TFUE](#)). Pero no se ha fijado ningún plazo y algunos Estados miembros todavía no cumplen todos los criterios de convergencia. Esos Estados miembros disfrutaban de una excepción temporal. Además, el Reino Unido y Dinamarca notificaron su intención de no participar en la tercera fase de la UEM y, por tanto, de no adoptar el euro. En la actualidad, solo Dinamarca disfruta de una excepción con respecto a su participación en la tercera fase de la UEM, aunque mantiene una opción de poner fin a esa excepción. En el momento de redactar el presente documento han adoptado el euro veinte de los veintisiete Estados miembros.

En el período posterior a la crisis de la deuda soberana europea que se produjo en 2009-2012, los líderes de la Unión se comprometieron a reforzar la UEM, en particular mejorando su marco de gobernanza. Una modificación del Tratado, que afecta al [artículo 136 del TFUE](#), permitió la creación de un mecanismo permanente de ayuda para Estados miembros en dificultades, siempre y cuando el mecanismo se base en un tratado intergubernamental, la estabilidad de la zona del euro en su conjunto se vea amenazada y la ayuda financiera esté vinculada a una condicionalidad estricta. Esto condujo a la creación en octubre de 2012 del [Mecanismo intergubernamental Europeo de Estabilidad \(MEDE\)](#), que sustituyó a varios mecanismos ad hoc. Además, el presidente del BCE, Mario Draghi, anunció en 2012 que «dentro de nuestro mandato,

el BCE está dispuesto a hacer [todo lo necesario](#) para preservar el euro». Con este fin, el BCE creó el instrumento de [operaciones monetarias de compraventa \(OMC\)](#). Las OMC permiten al BCE comprar los bonos soberanos de un Estado miembro en dificultades, siempre que el Estado firme un memorando de entendimiento con el MEDE, lo que indirectamente supeditará el apoyo del BCE a una [estricta condicionalidad](#), que suele implicar una reducción considerable del gasto público y la obligación de llevar a cabo reformas estructurales profundas. Para evitar que se repita una crisis de la deuda soberana, se actualizó el Derecho derivado de la UEM. Se instauró el Semestre Europeo, que reforzó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), introdujo el procedimiento de desequilibrio macroeconómico y procuró reforzar más la coordinación de la política económica. El marco mejorado de gobernanza económica se completó con tratados intergubernamentales, como el [Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza](#) (TECG o «Pacto Presupuestario») y el [Pacto por el Euro Plus](#).

En 2012 la Comisión propuso un primer intento para mejorar la UEM en su [Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica](#). El objetivo último hubiera sido la creación de una unión política. Otra iniciativa de 2012, el «Informe de los cuatro presidentes», menos ambicioso, no consiguió introducir cambios sustanciales en el marco de gobernanza económica de la UEM. En 2015, inspirándose en el Plan director, los presidentes de la Comisión Europea, del Consejo Europeo, del Eurogrupo, del BCE y del Parlamento Europeo publicaron un informe titulado «[Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea](#)» (conocido como «Informe de los cinco presidentes»). En él exponían un plan de reforma para lograr una auténtica unión económica, financiera, presupuestaria y política en tres fases (que finalizaría a más tardar en 2025). Sin embargo, para llevar a cabo en su totalidad los grandes planes del Plan director o del «Informe de los cinco presidentes», sería necesario modificar sustancialmente los Tratados de la Unión. Como los Tratados no se han modificado desde entonces, los proyectos más ambiciosos no han podido realizarse.

La crisis económica provocada por la COVID-19 ha ejercido una presión considerable sobre las finanzas públicas. En marzo de 2020, el Consejo activó la cláusula general de salvaguardia del PEC para conceder a los Estados miembros un plazo limitado dentro del que podrían aumentar su deuda pública más allá de las restricciones de las normas presupuestarias. Esto permitía, entre otras cosas, rebasar temporalmente la ratio deuda/PIB del 60 % sin correr el riesgo de afrontar sanciones de la Unión. No obstante, a los Estados miembros que ya habían presentado una ratio deuda/PIB muy elevada se les exigió que si aumentaban su deuda lo hicieran con suma cautela. Incluso con la cláusula general de salvaguardia activada, la imposición de sanciones seguía siendo posible en el marco del PEC. También en marzo de 2020, el BCE dio comienzo al [programa temporal de compras de emergencia contra la pandemia](#), que incluye la adquisición de grandes importes de deuda soberana en los mercados secundarios. Este programa proporciona liquidez a los mercados y está concebido para evitar la aparición de grandes diferenciales entre los bonos alemanes y los bonos nacionales de una serie de Estados miembros de la Unión muy endeudados. Los importes facilitados son muy elevados, pero el programa está limitado en el tiempo.

Durante el verano de 2021, el BCE llevó a cabo una [revisión de la estrategia](#), la primera desde 2003, que fijó el objetivo de la inflación a medio plazo en el 2 %, pero que

permitía que se sobrepasara el objetivo de forma temporal, y que abogaba por que el Eurosistema tuviera en cuenta el cambio climático a la hora de tomar decisiones.

Todos los efectos combinados de una política monetaria extremadamente laxa mantenida durante años, agudizados por la situación económica tras la pandemia, así como las consecuencias de la guerra en Ucrania, principalmente en forma de pronunciadas subidas de los precios de la energía, dieron como resultado un aumento histórico de la inflación en la zona del euro, del que se empezaron a apreciar señales en 2022. Los efectos indirectos se materializaron cuando la drástica pérdida de poder adquisitivo dio lugar a una fuerte demanda de aumentos salariales, lo que puede provocar una espiral precios-salarios. El Eurosistema dio un giro radical a su política monetaria, reduciendo las compras de activos y aumentando los tipos de interés. En respuesta a los temores de que se registraran diferenciales excesivos para los bonos soberanos de los Estados con un alto nivel de deuda, el BCE anunció en julio de 2022 una «herramienta contra la fragmentación»: el [Instrumento para la Protección de la Transmisión](#).

Tras dos años de subidas recurrentes de los tipos de interés, la inflación en la zona del euro comenzó a descender en 2023. Sin embargo, en el momento de la publicación, sigue estando por encima del objetivo del 2 %. En el 2024 puede haber recortes de los tipos de interés, aunque el BCE está siguiendo de cerca la posibilidad de que los aumentos salariales produzcan efectos indirectos. Durante el verano de 2022 cobró impulso el debate en el Eurosistema y entre los Estados miembros de la zona del euro sobre posibles cambios en el PEC. Pese a que las considerables discrepancias entre las posiciones de los Estados miembros, se llegó a un consenso para que los Estados con un alto nivel de deuda dispusieran de más tiempo para reducir su ratio deuda/PIB hasta dejarlo por debajo del límite máximo del 60 %. Asimismo, había consenso para simplificar, en la medida de lo posible, los procedimientos de ejecución excesivamente complicados del PEC, si bien se mantendrían los actuales umbrales del 60 % y del 3 % para la deuda y el déficit. La cláusula general de salvaguardia se desactivó a finales de 2023.

En abril de 2023, la Comisión presentó [propuestas](#) legislativas para modificar el PEC. La posición [acordada](#) entre el Parlamento y el Consejo el 10 de febrero de 2024 señala que los países cuya deuda pública supere el 60 % del PIB o cuyo déficit público sea superior al 3 % del PIB tendrán de cuatro a siete años para que la deuda pública se sitúe en una trayectoria creíble a la baja o se mantenga en niveles prudentes a medio plazo. En abril de 2024, el Parlamento y el Consejo adoptaron formalmente la reforma de las normas presupuestarias. Se acordó una combinación de flexibilidad y la obligación de llevar a cabo reformas estructurales y se espera que se apliquen salvaguardias destinadas a crear reservas presupuestarias y aumentar la resiliencia. Las nuevas normas transfieren competencias importantes de toma de decisiones del Consejo a la Comisión (que, de conformidad con los Tratados, no tiene ninguna en este ámbito), lo que permitiría a la Comisión ejercer una influencia directa sobre la trayectoria de ajuste fiscal de los distintos Estados miembros pertenecientes a la zona del euro. También concederían a la Comisión una influencia de facto sobre las políticas económicas de cada Estado miembro de la zona del euro, al poder vetar reformas e inversiones nacionales.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo ha participado como colegislador en la elaboración de la mayoría de las normas precisas que conforman el marco de gobernanza económica (basado, entre otros, en los artículos 121, 126 y 136 del TFUE). No obstante, para algunos expedientes el Tratado solo establece para el Parlamento una función consultiva, entre otros aspectos, para el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como para la supervisión macroeconómica. Además, se consulta al Parlamento sobre las siguientes cuestiones:

- los acuerdos sobre los tipos de cambio entre el euro y las monedas de países no pertenecientes a la Unión;
- los Estados que cumplen los requisitos para adoptar la moneda única;
- el nombramiento del presidente, el vicepresidente y los otros cuatro miembros del Comité Ejecutivo del BCE;
- algunas partes de la legislación para poner en práctica el procedimiento de déficit excesivo.

Cada año, el BCE publica su informe anual, que presenta el presidente del BCE en el Pleno. El Parlamento suele responder al informe aprobando un informe de propia iniciativa. El Parlamento no tiene poder de decisión para las diferentes fases del Semestre Europeo, pero recibe con regularidad información de la Comisión y del Consejo, que son los que tienen las competencias ejecutivas. El Semestre Europeo reforzó en cierta medida el papel del Parlamento en la gobernanza económica de la Unión, en particular mediante la instauración de un «diálogo económico» en el que participan el Parlamento, las formaciones pertinentes del Consejo y la Comisión. El Parlamento puede acompañar el Semestre aprobando un informe de propia iniciativa.

Por su propia naturaleza, el Parlamento no participa formalmente en el establecimiento de tratados internacionales (como el TCEG) o en la creación y el funcionamiento de mecanismos intergubernamentales (como el MEDE), aunque mantiene contactos diversos e intercambios de puntos de vista.

Para obtener más información sobre este tema, consúltese el [sitio web de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios](#).

Christian Scheinert  
04/2024