



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
SAN ANTONIO

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y DE LA
EMPRESA

Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Empresa

**El Derecho de la Unión Europea ante la crisis
económica: consideración especial de los mecanismos
de rescate e incidencia en el desarrollo constitucional
de la Unión**

Autor:

Lic. José Antonio Soler Martínez

Directores:

Dr. D. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla
Dr. D. José María Coello de Portugal y Martínez del Peral

Murcia, 2016



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
SAN ANTONIO

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y DE LA
EMPRESA

Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la
Empresa

**El Derecho de la Unión Europea ante la crisis
económica: consideración especial de los
mecanismos de rescate e incidencia en el desarrollo
constitucional de la Unión**



UCAM

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR DE LA TESIS PARA SU PRESENTACIÓN

EL Dr. D. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla y el Dr. D. José María Coello de Portugal y Martínez del Peral como Directores⁽¹⁾ de la Tesis Doctoral titulada *“El Derecho de la Unión Europea ante la crisis económica: consideración especial de los mecanismos de rescate e incidencia en el desarrollo constitucional de la Unión”* realizada por D. José Antonio Soler Martínez en el Departamento de Derecho, **autorizan su presentación a trámite** dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firmo, para dar cumplimiento a los Reales Decretos 99/2011, 1393/2007, 56/2005 y 778/98, en Murcia a 28 de Junio de 2016.

⁽¹⁾ Si la Tesis está dirigida por más de un Director tienen que constar y firmar ambos.

“Siempre pensé que Europa se haría entre crisis y que sería la suma de las soluciones que diéramos a esas crisis”.

Jean Monnet

Resumen

La incidencia de la última gran crisis económico-financiera en Europa ha tenido como consecuencia el rescate de varios países y de numerosas entidades bancarias. La repercusión de estos hechos en la política constitucional y económica europea llega hasta nuestros días.

Se analizan, en la Tesis Doctoral, la configuración constitucional europea, las perspectivas de futuro, y el modelo institucional, a través de los sucesivos Tratados, teniendo en consideración que la Unión Europea la constituyen una serie de países muy heterogéneos con economías, gobiernos y otros factores geopolíticos tan distintos, que conviene tener en cuenta, para entender mejor cómo se han afrontado las dificultades y problemas económicos.

Se detallan los orígenes de la reciente crisis económica internacional, sus factores diferenciales frente a las anteriores, características y peculiaridades dentro de la Unión Europea, para estudiar, acto seguido, cuál fue la respuesta de sus Instituciones para afrontarla, y cómo se hizo uso de los diferentes mecanismos de ayuda para ser rescatados, o para salvar su sistema financiero; ya que la Unión, a pesar de contar con una amplia batería de mecanismos de regulación económica, no ha podido evitar la sucesión de desequilibrios macroeconómicos, financieros y presupuestarios en la Eurozona ni la posterior crisis de deuda soberana que se produjo en algunos países de la zona.

La Investigación se culmina con una serie de sugerencias de políticas de armonización fiscal y de reformas en los Tratados y en las Instituciones de la Unión, que permiten comprender de manera sencilla el constitucionalismo europeo en relación a la actual situación económica y a los nuevos retos a los que ha de hacer frente la Unión Europea, que tiene un objetivo claro de integración económica y que, desde luego, a pesar de sus contradicciones y limitaciones, el Tribunal de Justicia de la Unión, al resolver distintas cuestiones prejudiciales, no ha considerado necesario parar.

Abstract

The incidence of the last major economic and financial crisis in Europe has resulted in the rescue of several countries and many banks. The impact of these events on the European constitutional and economic policy has reached until nowadays.

This Doctoral Thesis analyzes European constitutional configuration, future prospects, and the institutional model, through successive treaties, considering that the European Union is a wide number of heterogeneous countries with different economies, governments and other geopolitical factors, which should be taken into account to understand in a better way how they have faced the difficulties and the economic problems.

It explains the origins of the recent global economic crisis, its differentiating factors compared to the previous one, characteristics and peculiarities within the European Union, in order to study, immediately afterwards, what the response of its institutions to deal with it was, and how the European countries made use of the different mechanisms of support to be rescued, or to save its financial system; since the Union, despite having a wide battery of mechanisms of economic regulation, could not avoid the succession of macroeconomic, financial and budgetary imbalances in the Eurozone and the subsequent sovereign debt crisis that occurred in some of its countries.

The research culminates with a series of suggestions for policies of tax harmonization and for reforms of the Treaties and the institutions of the Union, which allows us to an easily understanding of the European constitutionalism in relation to the current economic situation and the new challenges to be faced by the European Union, which has a clear objective of economic integration and, of course, despite its contradictions and limitations, the Court of Justice of the Union, that has not considered necessary to stop to resolve various preliminary questions.

ÍNDICE SISTEMÁTICO

Índice General	14
Siglas y abreviaturas	21
Introducción	25

PARTE PRIMERA

El Derecho de la Unión Europea ante la crisis económica

Capítulo I.- El Derecho de la Unión Europea: evolución normativa	41
Capítulo II.- La crisis económica	117

PARTE SEGUNDA

La respuesta del Derecho de la Unión Europea ante la crisis económica: los mecanismos de rescate

Capítulo III.- Respuesta de las Instituciones europeas ante la crisis económica	177
Capítulo IV.- Mecanismos de rescate	249

PARTE TERCERA

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la crisis económica

Capítulo V.- La cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Casos <i>Pringle</i> y <i>Gauweiler</i>	331
---	-----

PARTE CUARTA

Incidencia de la crisis económica en el desarrollo constitucional de la Unión y perspectivas de futuro.

Capítulo VI.- Efectos de la crisis económica en la evolución constitucional de la Unión Europea: perspectivas de futuro	425
Conclusiones Generales	463
Bibliografía	479

ÍNDICE GENERAL

Abreviaturas	21
Introducción	25

PARTE PRIMERA

EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS ECONÓMICA.

CAPÍTULO I

EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN NORMATIVA

I.1. - Naturaleza jurídica de la Unión Europea: Consideraciones generales	41
I.1.1.- Introducción	41
I.1.2.- Naturaleza jurídica	43
I.1.3.- A modo de conclusión	54
I.2.- El modelo institucional clásico de la Unión Europea	58
I.2.1.- Personalidad internacional de la Unión	58
I.2.2.- Principio, objetivos y valores de la Unión	65
I.2.3.- Caracteres del sistema institucional	75
I.3.- Referencia a la configuración constitucional de la Unión Europea anterior a la crisis económica	100
I.3.1.- El Tratado de Niza: de Maastricht a Lisboa	100
I.3.2.- El Tratado de Lisboa: sus aportaciones	103

CAPÍTULO II

LA CRISIS ECONÓMICA

II.1.- La crisis financiera internacional	117
II.1.1.- Introducción	117
II.1.2.- Los orígenes de la crisis	119
II.1.2.1.- Desregularización de los mercados financieros	120
II.1.3.- Características	129
II.1.4.- Las razones de la crisis financiera	132
II.1.5.- Consecuencias	143
II.2.- La Unión Europea ante la crisis financiera y económica : causas	153
II.2.1.- La zona Euro antes de la crisis económica: problemática jurídica	155
II.2.2.- Características económicas	162
II.2.3.- Significación política	168

PARTE SEGUNDA

LA RESPUESTA DEL DERECHO DE LA UNION EUROPEA ANTE LA CRISIS ECONÓMICA: LOS MECANISMOS DE RESCATE.

CAPÍTULO III RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

III.1.- Europa en crisis y la puesta a prueba de las Instituciones de la Unión Europea: "Una revisión sin revisión de su modelo institucional"	177
III.2.- La respuesta de las Instituciones de la UE ante la crisis económica	182
III.2.1.- El Parlamento Europeo	182
III.2.2.- El Consejo Europeo	185

III.2.3.- El Consejo de la Unión Europea	189
III.2.4.- La Comisión Europea	196
III.2.5.- Especial consideración del Banco Central Europeo	206
III.2.5.1.- La configuración jurídica del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE..	209
III.2.5.2.- Unión bancaria y crisis económica	213
III.2.5.3.- Fondo de Garantía de Depósitos Europeo	218
III.2.5.4.- Mecanismo Único de Supervisión	222
III.2.5.5.- Mecanismo Único de Resolución	232
III.2.5.5.1.- La Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito y de Empresas de Servicios de Inversión	233
III.2.5.5.2.- El Mecanismo Único de Resolución como complemento del Mecanismo único de Supervisión	236
III.3.- El Tribunal de Cuentas Europeo	240
CAPÍTULO IV	
MECANISMOS DE RESCATE	
IV.1.- Los mecanismos de rescate	249
IV.1.1.- Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)	253
IV.1.1.1.- Funcionamiento del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera: reglas	260
IV.1.2.- Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF)	262
IV.1.3.- Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)	264
IV.1.4.- .- Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TEGC) o Pacto Fiscal	270
IV.1.5.- Incidencia de la acción de los Mecanismos de rescate	276

	17
IV.1.6.- El costo de los rescates	280
IV.2.- Países rescatados	284
IV.2.1.- Diferentes modalidades de rescates	286
IV.2.2.- Antecedentes y características de los países rescatados	287
IV.2.2.1.- Grecia	289
IV.2.2.2.- Irlanda	296
IV.2.2.3.- Portugal	301
IV.2.2.4.- Chipre	306
IV.2.2.5.-Consideración especial del caso del Reino de España	309

PARTE TERCERA

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA CRISIS ECONÓMICA

Consideraciones Generales	321
---------------------------	-----

CAPÍTULO V

LA CUESTIÓN PREJUDICIAL ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE A LA UNIÓN EUROPEA: CASOS <i>PRINGLE</i> Y <i>GAUWEILER</i> V.1.- Procedimiento y recientes orientaciones jurisprudenciales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la admisibilidad de la cuestión prejudicial	331
V.2.- Petición de decisión prejudicial presentada por la Corte Suprema de la República Irlanda al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con arreglo al artículo 267 del Tratado (Caso <i>Pringle</i>)	341
V.2.1.- Planteamiento de la cuestión de prejudicialidad por el Tribunal Supremo de Irlanda (Recurso núm. 339/2012)	344
V.2.1.1.- Decisión del Consejo de Europa 211/199/UE, de 28 de marzo de 2011	344
V.2.1.2.- Principales argumentos jurídicos del recurrente	345
V.2.1.3.- Alegaciones del Gobierno de Irlanda y del Fiscal General	348

V.2.2.- Alegaciones de la Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	351
V.2.2.1.- Marco jurídico	351
V.2.2.2.-Apreciación jurídica sobre las cuestiones prejudiciales presentadas	352
V.II.2.3.- Conclusiones de la Abogado General	356
V.II.3.- Sentencia del Pleno del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 27 de noviembre de 2012 : C-370/12, caso <i>Pringle</i>	357
V.II.3.1- Referencia al Marco jurídico	357
V.II.3.2.-Razonamientos jurídicos de la Sentencia sobre las diferentes cuestiones prejudiciales presentadas	359
V.II.3.2.1.-Sobre la primera cuestión: validez de la Decisión 2011/199, en cuanto modifica el Tratado	360
V.II.3.2.2.-Sobre la segunda cuestión: interpretación de los Tratados y de los principios generales de tutela efectiva y de seguridad jurídica	363
V.II.3.2.3.-Sobre la tercera cuestión: si los Estados miembros pueden proceder a la celebración y a la ratificación del Tratado MEDE antes de la entrada en vigor de la Decisión 2011/199	366
V.II.3.4.- Decisión (Fallo) del Pleno Tribunal de Justicia de la Unión Europea	368
V.III.- Cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea planteada por el Tribunal Constitucional Federal alemán: C-62/14, caso <i>Gauweiler</i>. Consideraciones previas	369
V.III.1.- Referencia al desarrollo del procedimiento, normativa y fundamentos jurídicos contenidos en la petición del Tribunal Constitucional alemán	374
V.III.2.- Conclusiones del Abogado General	375
V.III.2.1.- Objeto del procedimiento y Marco jurídico de la Unión	375

	19
V.III.2.2.- Cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Justicia de la Unión	379
V.III.3.- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 16 de junio de 2015: C-62/14, caso <i>Gauweiler</i>	386
V.III.3.1.- Sobre las atribuciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales	387
V.III.3.2.- Sobre la prohibición de ofrecer financiación monetaria a los Estados miembros	390
V.III.3.3.- Decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	392
V.IV.- Consideraciones finales sobre las sentencias <i>Pringle</i> y <i>Gauweiler</i>	393
V.IV.1.- Asunto C-370/12: caso <i>Pringle</i>	394
V.IV.2.- Asunto C-62/14: caso <i>Gauweiler</i>	409

PARTE CUARTA

INCIDENCIA DE LA CRISIS ECONÓMICA EN EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

CAPÍTULO VI

CRISIS ECONÓMICA EN LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA: PERSPECTIVAS DE FUTURO

VI.1.- Incidencia de la crisis económica en la política europea Introducción	425
VI.2.- La estructura constitucional de la Unión Europea antes de la crisis económica	426
VI.3.- La estructura constitucional de la Unión Europea tras la crisis económica	430
VI.3.1.- La aparición de nuevas fuerzas políticas en Europa	431
VI.3.2.- La europeización de los partidos políticos en Europa	433
VI.3.3.- La aparición de nuevas demandas ciudadanas	435
VI.3.3.1.- Aumento de los cauces de participación y representación ciudadana	436

VI.3.3.2.- Rediseño, transparencia, y apertura del funcionamiento de Instituciones y procedimientos	438
VI.3.3.3.- Nuevas políticas públicas y sociales	440
VI.4.- Perspectivas de futuro y reformas: el acercamiento de las políticas europeas	442
VI.4.1.- La integración del diseño económico	443
VI.4.1.1.- La armonización fiscal	444
VI.4.1.2.- La asunción de nuevos principios económicos	445
VI.4.1.2.1.- Gobiernos y Administraciones Públicas	446
VI.4.1.2.2.- Banca y mercados financieros	448
VI.4.1.2.3.- Empresas	451
VI.4.1.2.1.- Consumidores y usuarios	452
VI.4.1.3.- La reforma institucional económica	453
VI.4.2.- El alejamiento de Europa: el modelo del <i>Brexit</i>	455
CONCLUSIONES GENERALES	463
BIBLIOGRAFÍA	479

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ABE	Autoridad Bancaria Europea.
AIG	American International Group.
ANC	Autoridad Nacional Competente.
Art./Arts.	Artículo. / Artículos.
AUE	Acta Única Europea.
BCE	Banco Central Europeo.
BEI	Banco Europeo de Inversiones.
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.
BPI	Banco de Pagos Internacionales.
BRIC	Brasil, Rusia, India y China.
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
CECA	Confederación Española de Cajas de Ahorros.
CDS - PP	Centro Democrático Social - Partido Popular.
CE	Comunidad Europea.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Cfr.	Consultar.
CIG	Conferencia de los Representantes de los Estados Miembros.
CIJ	Corte Internacional de Justicia.
Coreper	Comité de Representantes Permanentes.
CRD IV	Directiva de requisitos de capital.
DBRS	Dominion Bond Rating Service.
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
ECOFIN	Consejo de Asuntos Económicos y Financieros.
Eds.	Editores.
EEMM	Estados Miembros.
EEUU	Estados Unidos de América.
ESM/MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad.
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica.
FECOM	Fondo Europeo de Cooperación Monetaria.
FED	Banco Central de Estados Unidos.
FEDERFondos	Estructurales de Desarrollo Regional.
FEFF/EFSF	Fondo Europeo de Estabilidad Financiera.
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.
FGDEC	Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.
FMI/IMF	Fondo Monetario Internacional.

FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.
FS	Fondo Social.
I+D	Investigación y desarrollo.
I+D+i	Investigación, desarrollo e innovación.
IFSC	Dublin International Finance and Service Centre.
ING	Internationale Nederlanden Groep.
IME	Instituto Monetario Europeo.
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LIBOR	London Interbank Offered Rate.
MAF	Mecanismos de ayuda financiera.
Mbps	Megabytes por segundo.
MEEF	Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera.
MM	Millones.
MUR	Mecanismo Único de Resolución.
MUS	Mecanismo Único de Supervisión.
NAMA	National Asset Management Agency.
NINJA	No Income, No Job and Assets.
Núm.	Número.
o.c.	Obra citada.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
OMT	Outright Monetary Transactions.
ONG	Organización no gubernamental.
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo.
Pág./Págs.	Página. / Páginas.
PASOK	Movimiento Socialista Panhelénico.
PIB	Producto Interior Bruto.
p.p.	Puntos porcentuales.
PYME	Pequeñas y medianas empresas.
QE	Expansión cuantitativa.
RIBEI	Red Iberoamericana de Estudios Internacionales.
SAREB	Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, Sociedad Anónima.
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales.
SEC	U.S. Securities and Exchange Commission.
SGDE	Sistema de Garantía de Depósitos Europeo.
SIV	Vehículos de inversión estructurada.
SME	Sistema Monetario Europeo.
SMP	Securities Markets Programme.
Ss.	Subsiguientes.

TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TG	Tribunal General.
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación.
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
UE	Unión Europea.
UEM	Unión Económica y Monetaria.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
Vol.	Volumen.
Vs.	<i>Versus</i> , contra.

INTRODUCCIÓN

Conviene tener presente que la Unión Europea, como se expondrá en los siguientes capítulos, es una entidad autónoma de poder con derechos de soberanía propios y un ordenamiento jurídico independiente de los Estados miembros, al que están sometidos tanto los citados Estados como sus ciudadanos en los ámbitos de competencia transferidos a la Unión Europea. En este sentido, aunque a primera vista la crisis económica, el Derecho constitucional de la Unión Europea y los mecanismos de rescate aparecen de manera independiente entre sí, y como temas poco convencionales, se ha estimado de utilidad investigar, estudiar y analizar la incidencia que ha tenido la última gran crisis económico-financiera mundial, especialmente en Europa, que trajo, entre otras muchas consecuencias, el rescate de varios países (Grecia, Irlanda, Portugal) y, en otros casos, de varias entidades bancarias, con repercusiones, que llegan hasta nuestros días, en la política constitucional y económica de la Unión Europea.

Por ello, el **objeto** de la Tesis Doctoral ha sido poner de relieve la incidencia que ha tenido la grave crisis económico-financiera mundial, desde sus inicios, con los sucesos que provocaron la caída de grandes Bancos de inversión en Estados Unidos, y el rescate de varias entidades bancarias en Europa, hasta nuestros días, en los diferentes ámbitos, tanto institucionales como económicos, de la Unión. Para entender lo sucedido se han analizado las directrices que guiaban la política económica europea hasta ese momento, así como un estudio detallado de cómo era la configuración constitucional europea y las perspectivas de futuro.

De modo cronológico se estudia la estructura de la política económica europea. Así, por ejemplo, se expone el denominado modelo institucional clásico que destaca por sus múltiples Tratados, se examinan los Tratados de Niza de 2001, que estaba más orientado a la reforma de la estructura institucional de la Unión, y el de Lisboa de 2007, que perseguía la agilización del Consejo de la Unión por el voto por mayoría cualificada, y un Parlamento con mayor peso de decisión. En el campo económico, también se incluían medidas para

desregularizar el mercado, que, sin embargo, se mostraron insuficientes para atenuar la crisis económica que sobrevino de manera inesperada al mundo Occidental y que afectó de lleno a la Unión Europea.

En el presente trabajo también se detallan los orígenes de la última gran crisis económica internacional desde sus inicios, atendiendo especialmente a aquellos factores diferenciales que la distinguen de las anteriores; seguidamente, se explican sus características, razones y consecuencias en el panorama económico mundial. Para un mejor entendimiento, se exponen las peculiaridades de la situación jurídica, política y económica en la Unión Europea ante esta crisis financiera. De este modo, se lleva a cabo, una enumeración, ya desde una perspectiva europea, de las causas económicas políticas y jurídicas inherentes a la crisis.

Posteriormente, se muestra la reacción y la respuesta por parte de las Instituciones europeas ante esta nueva situación, resaltando el desarrollo del Banco Central Europeo. Asimismo, se detallan los distintos mecanismos de rescate existentes en su día y los que están actualmente en vigor, así como los antecedentes y características de los países de la Unión que fueron rescatados.

De esta manera, el lector de esta Tesis podrá hallar en ella, además de una exposición del *status quaestionis*, una sucesión de apreciaciones personales, así como algunas contribuciones científicas *de lege ferenda* que permitan ofrecer un punto de partida y, al tiempo, posibles soluciones a la cuestión planteada.

Asimismo, hay que recordar que esta investigación no se podría haber realizado sin tener en cuenta la importante actividad desarrollada, a través de sus Sentencias, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por ello, se analizan, con detenimiento, las Cuestiones de Prejudicialidad más representativas planteadas ante el citado Tribunal, en relación con las decisiones adoptadas por las Instituciones europeas para combatir la crisis económica, es decir, los casos *Pringle* y *Gauweiler* y la doctrina jurisprudencial generada.

Como objetivos **científicos** se pretende demostrar que las políticas económicas, el proceso de instauración del Sistema Europeo de Bancos Centrales

y la configuración constitucional de la Unión Europea han demostrado ser claramente insuficientes para afrontar una crisis que todavía no hemos acabado de superar.

Esta afirmación tan rotunda no significa, sin embargo, que las Instituciones europeas no cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo una legislación más efectiva y coherente para prevenir futuros contratiempos económico-financieros. Se trata, pues, tras exponer la situación constitucional y económica de la Unión Europea, de localizar aquellos resquicios normativos que han facilitado la situación actual y ofrecer, desde las Instituciones, los mecanismos de rescate y, especialmente desde una política monetaria europea común, una serie de alternativas y propuestas encaminadas a la consecución de un sistema monetario y bancario europeo en el que los países que lo conformen puedan ejercer una resistencia conjunta, sin la necesidad de afrontar ataques especulativos de forma individual y evitar así rescates de economías estatales en bancarrota.

En otras palabras, se pretende, desde un análisis global de los diferentes Tratados, localizar los desequilibrios existentes entre las distintas Instituciones de la Unión Europea, de valorar y ponderar, por un lado, cuáles serían las modificaciones constitucionales más urgentes y, por otro, adaptarlas a un sistema económico y financiero lo suficientemente sólido y cohesionado capaz de anticiparse y ser capaz de afrontar, mediante las modificaciones normativas necesarias, los nuevos retos en un entorno económico cada vez más globalizado, y tratar de ser capaces proponer medidas de mejora para el futuro.

Como **antecedentes o estado de la cuestión**, a día de hoy, el Tratado Constitucional Europeo en vigor, más representativo, es el Tratado de Lisboa, también conocido como Tratado por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. En él se dispone que los asuntos referentes a la política monetaria en la Zona Euro son competencia exclusiva de la Unión Europea, por lo que los países que conforman esta zona económica han cedido la soberanía de su política monetaria a la Unión. Esta cesión de autogobierno en cuestiones monetarias y una unión monetaria y bancaria no culminada, ha traído como consecuencia que, al no estar

suficientemente preparados para afrontar esta última crisis económica, varios países hayan tenido que ser rescatados.

No obstante, sí existen una serie de Directivas, como la 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito y de Empresas de Servicios de Inversión, Tratados como el de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, y Mecanismos de rescate como el Europeo de Estabilidad, que conforman la actual batería de instrumentos con los que la Unión Europea, está afrontando esta crisis y que se analizan a fondo, para obtener una visión global de la normativa vigente en esta materia.

En el transcurso de esta Investigación, llama la atención que en el proceso de toma de decisiones sobre cómo se ha de afrontar la crisis por parte de la Unión han surgido divergencias, que han dado lugar al planteamiento de cuestiones de prejudicialidad ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como ya se ha indicado anteriormente, lo que nos permite tener a nuestra disposición jurisprudencia del mencionado Tribunal.

Tras la obtención de una visión global de los hechos acaecidos durante la crisis financiera internacional y la específica de la Unión Europea, la realización de un estudio de su normativa constitucional, la revisión de los mecanismos de rescate y el análisis de la doctrina de las dos cuestiones prejudiciales más representativas en este campo, se culmina esta Investigación indicando cuál ha sido la incidencia de todos estos acontecimientos en la política europea. Finalmente, con toda esta información, se realizan una serie de sugerencias y conclusiones, respecto a la disparidad de poder en las Instituciones de la Unión Europea y las perspectivas de futuro en su política financiero-fiscal y las reformas previsibles y necesarias en sus Tratados e Instituciones.

La **metodología** del presente trabajo ha sido fruto de un pormenorizado estudio de las partes de los Tratados constitucionales europeos que hacen referencia a la política económica y monetaria de la Unión Europea, seguido de un ordenamiento de los acontecimientos más relevantes en la zona euro a lo largo

de la última crisis económica, los mecanismos de rescate y un análisis de las Cuestiones Prejudiciales más representativas.

Por ello, para la elaboración de la Tesis Doctoral se parte de la normativa constitucional europea desde sus inicios hasta hoy, y así poder entender cuáles son los orígenes y cómo se ha llegado a la situación constitucional actual en Europa. Seguidamente se expone cómo ha afectado la crisis económica a la Unión Europea, los orígenes de ésta y sus causas; esto posibilitará conocer la verdadera envergadura de esta crisis y descifrar a qué se enfrentaban los legisladores de la zona euro.

En lo que concierne al **material bibliográfico** nos servimos de distintas recopilaciones documentales de fuentes básicas, lectura detallada de las mismas, libros y artículos científicos y el análisis crítico y comparado de los Tratados de la Unión Europea y legislación, así como de sentencias y jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que ha resultado especialmente complejo dada la multitud de normas y las constantes modificaciones legislativas que se producen en la regulación de estas material que, además, no siempre, están traducidas al idioma español.

Por otro lado, la revisión bibliográfica supone el esfuerzo de recopilar información presentada esencialmente en inglés y alemán.

De valiosa ayuda ha sido el recurso a internet, donde se contienen los documentos fundamentales que han dado origen a la actual configuración europea. Se añade a esto, las aportaciones directas recibidas de responsables de organismos y entidades comunitarias así como entrevistas personales con miembros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, amablemente, han facilitado material de gran utilidad para la investigación doctoral.

La **estructura** general de este trabajo está compuesta por la introducción, cuatro partes, divididas en seis capítulos, además de las Conclusiones generales.

La **Parte Primera**, denominada *El Derecho de la Unión Europea ante la crisis económica*, está compuesta de dos capítulos. En el Capítulo I (*El Derecho de la Unión*

Europea: evolución normativa), se realizan unas consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica de la Unión Europea; su modelo institucional clásico; la configuración constitucional de la Unión anterior a la crisis económica, con especial referencia al Tratado de Niza y las aportaciones del Tratado de Lisboa, pudiendo afirmarse que la UE no es aún una estructura acabada, sino más bien un “sistema en gestación”, cuya apariencia definitiva aún no puede preverse, pero cuyos Estados miembros han de tener como base de sus sistemas de gobierno el contribuir al desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el objetivo de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Por su parte, en el Capítulo II (*La crisis económica*) se estudia dicha crisis, tanto a nivel internacional como europeo, analizando las causas, económicas, políticas y jurídicas, entre otras. A pesar de que el origen de la crisis tuvo lugar en Estados Unidos, la Banca europea también se vió afectada, dadas sus inversiones en ese país. En Europa, no obstante, el impacto de la crisis no afectó a todos los países por igual, sino que fueron determinados por dos factores. Por un lado, la exposición de los Bancos al mercado hipotecario y, por otro, el grado de penetración política dentro de sus órganos de gobierno. La crisis llegó a afectar de tal forma a algunos países dentro y fuera de la Unión que tuvieron que recurrir a los diferentes programas de ayuda, tanto del Fondo Monetario Internacional como de la propia Unión, como se analiza de forma pormenorizada en el Capítulo IV de esta Tesis.

En la **Parte Segunda**, que lleva por título *La respuesta del Derecho de la Unión Europea ante la crisis económica: los mecanismos de rescate*, consta de los Capítulos III y IV. En el Capítulo III (*Respuesta de las Instituciones europeas ante la crisis económica*), se estudian, en este sentido, las actuaciones del Parlamento Europeo, la Comisión, el Banco Central Europeo; el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Las preocupaciones y los mayores desafíos que afrontan los europeos pasan por adaptarse a los nuevos fenómenos globales. Ante los retos impuestos por este escenario de crisis económica y financiera, la Unión Europea, como se puede observar en estos capítulos de la Tesis, se está viendo obligada a revisar -a través de las distintas Instituciones- los métodos de supervisión de su

sistema financiero y de sus políticas económicas, de tal modo que Europa no deje de ser un actor global en la respuesta de la crisis. Con esta finalidad, la Comisión Europea se ha fijado unos objetivos, que se examinan en este Capítulo, tales como: 1/ crecimiento inteligente: una economía basada en el conocimiento y en la innovación; 2/ crecimiento sostenible: promover una economía que utilice más eficazmente los recursos, más verde y competitiva; y, 3/ crecimiento integrador: una economía con un alto nivel de empleo que promueva la cohesión económica, social y territorial, además de otras iniciativas orientadas a la inversión en el crecimiento y todas ellas coordinadas y lideradas por el Consejo Europeo.

Por lo demás, entre las respuestas de las Instituciones europeas ante la crisis económica, merece la pena destacar la determinación de unas reglas comunes a todos los países de la UE para poder afrontar la resolución de entidades y grupos bancarios que se hallen en serias dificultades financieras o de liquidez, de tal modo que ésta tenga la mínima incidencia en los contribuyentes, a la vez que permita la continuidad de las operaciones básicas de las entidades afectadas. Esta es la finalidad de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito y de Empresas de Servicios de Inversión. La medida fundamental a la que hace referencia la Directiva es el Mecanismo Único de Resolución, como complemento del Mecanismo Único de Supervisión.

El Capítulo IV (*Mecanismos de rescate*) analiza con detenimiento los diferentes mecanismos de rescate: Fondo Europeo de Estabilidad Financiera; Mecanismo Europeo de estabilidad Financiera; el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad; Mecanismo Europeo de Estabilidad y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria o Pacto Fiscal, para terminar repasando las causas y consecuencias de los países rescatados, con especial mención al caso de España. Conviene resaltar que los objetivos finales de los diferentes mecanismos de rescate son los de proteger la estabilidad financiera de la Unión Europea y de la Zona euro y el evitar nuevas crisis en el futuro. Estos mecanismos, no sin dificultades, han conseguido, hasta el momento, evitar la bancarrora o el colapso del sistema

financiero en los Estados en los que ha actuado, y suponen una muestra de la fortaleza y de la capacidad económica de la Unión Europea.

Por lo que se refiere a los países rescatados, y en el caso particular de España, la economía se vió muy afectada por los desarrollos que tuvieron lugar en el panorama mundial desde 2007, sobre todo por las consecuencias de las perturbaciones que se dieron en el sector financiero, y que se fueron trasladando a las demás áreas económicas. Entre las causas principales se pueden citar los problemas en el mercado inmobiliario y de la construcción, donde se sucedían una larga lista de suspensiones de pago, la elevada tasa de desempleo y la necesidad de reestructurar la Banca. Las numerosas medidas adoptadas por el Gobierno español no lograron poner freno a la crisis, lo que hizo inevitable solicitar un rescate para poder recapitalizar el sistema financiero español, que se materializó en julio de 2012, a través del MEDE.

Con las severas medidas adoptadas, España ha conseguido restablecer de nuevo la confianza de los agentes económicos en nuestra economía, lo que ha dado lugar a poder obtener mejores condiciones de financiación en los mercados y a conseguir, con más facilidad, los recursos necesarios para poner en marcha nuevas reformas, y continuar con las ya iniciadas.

La **Parte Tercera** se dedica al *Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la crisis económica*. Consta sólo del Capítulo V (*La cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: casos Pringle y Gauweiler*).

Las Cuestiones de Prejudicialidad ante el Tribunal de Justicia de la Unión sobre los mecanismos de rescate constituyen el núcleo de la doctrina referente a la política monetaria, por ello resultan fundamentales para llegar a poder establecer las directrices que marcarán la futura política y la normativa económica comunitaria. En este sentido, resultan de especial relevancia para esta Tesis, las decisiones judiciales adoptadas por el Alto Tribunal de la Unión en las que se solicitaba, entre otras cuestiones, que se declarase que la modificación del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión constituía una modificación ilegal de ese Tratado y las cuestiones presentadas por el Tribunal Constitucional

Federal Alemán, en el que se cuestionaba principalmente la legalidad del programa OMT (*Outright Monetary Transactions*), consistente en autorizar al Sistema Europeo de Bancos Centrales a adquirir en los mercados secundarios bonos soberanos emitidos por Estados miembros de la zona euro, siempre que concurren determinados requisitos, en aras de conseguir una política monetaria europea unificada. En este Capítulo V, resulta imprescindible realizar un análisis exhaustivo, no sólo de lo planteado, sino especialmente de la totalidad de los dos casos, desde los razonamientos jurídicos de la Corte Suprema de Irlanda y del Tribunal Constitucional Federal Alemán, teniendo muy en cuenta las opiniones de los Abogados Generales en ambos asuntos, así como de los respectivos fallos o declaraciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Será este análisis el que conduzca a poder entender cuales van a ser las directrices o líneas maestras que están marcando la actual política monetaria de la Unión.

No obstante, con los recientes fallos sobre las Cuestiones prejudiciales, que se exponen y analizan en esta Investigación, se genera una Doctrina hasta ahora prácticamente inexistente en torno a un tema tan dinámico como el constitucionalismo europeo y la configuración de los rescates; de los cuales se habla a diario en los medios de comunicación social. No hay que obviar que el Derecho Europeo siempre ha sido fuente de tensiones y de estudio por un gran número de autores a lo largo del tiempo.

Finalmente, en la **Parte Cuarta**, se trata la *Incidencia de la crisis económica en el desarrollo constitucional de la Unión y perspectivas de futuro*, compuesta por el Capítulo VI (*Efectos de la crisis económica en la evolución constitucional de la Unión Europea: perspectivas de futuro*). Esta última parte de la Tesis mira hacia el futuro de la Unión Europea, mediante sugerencias relativas a políticas de armonización fiscal, y de las reformas necesarias en los Tratados y en las Instituciones de la Unión. Con todo el material recopilado y ordenado se pretende, desde este punto de vista, ofrecer un estudio que facilite la comprensión del actual constitucionalismo europeo en lo relativo a la actual situación económica y los nuevos retos que afronta la Unión Europea en este campo. Mostrando, de este modo, una materia fácilmente inteligible, pero no por ello menos profunda.

En cuanto al **interés y aporte científico de esta investigación**, como se ha expuesto con anterioridad, la Tesis Doctoral aborda el tema desde una perspectiva global, con especial consideración de la influencia de la reciente Doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este punto de vista supone una visión más amplia respecto al tema que se trata, y constituye, a su vez, lo distinto de esta Investigación frente a los numerosos trabajos existentes.

Pero, quizá, lo más **novedoso de esta Investigación** es el conjugar los hechos sufridos durante la crisis económica en la zona euro y la jurisprudencia más reciente con el actual estado constitucional en la Unión Europea, los mecanismos de rescate y los nuevos retos a los que ha de hacer frente. Y es que, sólo con un estudio de todo este conjunto, se logrará entender de una manera global, cuál es la incidencia de las crisis económicas en la situación actual del constitucionalismo europeo y cuáles son los desafíos a los que se enfrenta, en el futuro más inmediato, la Unión Europea, que es lo que pretende esta Tesis Doctoral.

De toda esta exposición se extraen unas **Conclusiones Generales**, que configuran el aporte científico de esta Tesis Doctoral, acompañado de una amplia bibliografía y numerosas notas a pie de página, que contribuirán, sin duda, a la comprensión de la forma y contenido de la investigación.

Confío que este trabajo, necesariamente no exhaustivo por la complejidad del tema, permita, en la medida de lo posible, conocer mejor la realidad de la Unión Europea, a la que pertenecemos, tanto desde el punto de vista Institucional como de los Mecanismos para hacer frente a delicados problemas económicos y financieros, así como la previsible y necesaria reforma o actualización de los Tratados de la Unión, para evitar el desequilibrio institucional, afrontar nuevas crisis financieras, ser capaces de poder proponer medidas de mejora para el futuro y garantizar el bienestar de todos los europeos.

Finalmente, quiero expresar mi agradecimiento a los que han hecho posible este trabajo de investigación. En primer lugar, a los Directores de Tesis Dr. D. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla y Dr. D. José María Coello de

Portugal y Martínez del Peral, que me sugirió este trabajo de investigación y que con su valiosa ayuda y conocimientos profundos de las ciencias jurídicas y de la realidad constitucional y económica de la Unión Europea, con sus aportaciones y correcciones, esta Tesis Doctoral ha podido concluirse; también, a Ignacio Ullloa, Juez del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por su inestimable colaboración, facilitando documentación y sugiriendo orientaciones técnico-jurídicas de gran utilidad para completar la investigación objeto de esta Tesis, a la Universidad Católica San Antonio de Murcia y, en particular, a su Presidente, D. José Luis Mendoza Pérez, que me dio todo tipo de facilidades tanto para realizar el Master como esta Tesis Doctoral; a todos los profesores de esta gran Casa de Estudios, que sin sus aportes, conocimientos y exigencias no podría haber llegado al final de este recorrido académico; al Prof. Dr. Silverio Nieto, por su estímulo y ejemplo, para no desfallecer ante tantas dificultades, al tener que compatibilizar trabajo con estudio, agradecerle su exigencia y colaboración en la revisión sistemática del trabajo; por último, a mis familiares, siempre en mis pensamientos, y amigos, que en estos años me han acompañado, estando siempre a mi lado y, además, animándome siempre a terminar los diferentes estudios universitarios.

|

PARTE PRIMERA

EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

|

CAPÍTULO I

EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN NORMATIVA

CAPÍTULO I.

EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN NORMATIVA

1.1.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA: CONSIDERACIONES GENERALES

1.1.1.- INTRODUCCIÓN

Las instituciones políticas de la antigua Grecia y el desarrollo del Derecho Romano son otras líneas comunes que afloran en la historia europea constituyendo el eje sobre el que se ha ido articulando una tradición humanista que, con fuertes fluctuaciones, ha pasado por el humanismo renacentista, la Ilustración, el pensamiento liberal y la reivindicación de los derechos sociales presente en la historia del movimiento obrero y el Estado del Bienestar keynesiano (*Welfare State*) para llegar al actual “modelo europeo”, basado en el desarrollo sostenible y la cohesión social y territorial.

El respeto del pluralismo y la diversidad se ha tejido sobre este fondo común –con demasiada frecuencia- en el contexto traumático de los conflictos armados y las revoluciones. La idea de la unidad europea en torno de dichos valores pareció afirmarse de manera irreversible tras las dos Guerras Mundiales del siglo pasado. La creación de instituciones comunes y de un sistema jurídico internacional de ámbito regional europeo ha tenido en su autonomía, respecto de los Estados miembros un motor constante que ha dirigido al conjunto hacia el objetivo de la integración, planteado por los fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

El objetivo de la integración regional se planteó en los ámbitos económico-sociales, con la seguridad de un trasfondo político preexistente -en cuanto a los

¹GALISONGA, A. (2005). La naturaleza jurídica de la Unión Europea en el proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, vol. 5*, (núm. 2), pág. 3.

valores democráticos y del Estado de Derecho- que aportaba el Consejo de Europa y su mecanismo de protección de los derechos y libertades fundamentales.

En las fases inicial e intermedia del proceso de integración se podía afirmar que las Comunidades Europeas, aunque tenían atribuidos objetivos muy amplios, carecían de los fines y las competencias generales que caracterizan la personalidad jurídica del Estado. Pero, incluso en estos períodos inicial e intermedio, ya se manifestaban como una figura *sui generis* en el panorama del Derecho Internacional y, en particular, en la experiencia de las formas políticas de tipo confederal, entre otras razones, porque el Derecho Comunitario genera derechos subjetivos no sólo para los Estados miembros, sino también y sobre todo, en favor de los particulares, ciudadanos de dichos Estados.

La singularidad de la Unión Europea no es un hecho aislado en un universo jurídico internacional en el que éstas abundan. Ni la palabra Constitución está reservada a los Estados (el Tratado constitutivo de la UNESCO es una “Constitución”), ni las formas de representación no gubernamentales son exclusivas de la Unión (la Organización Internacional del Trabajo conoce desde sus inicios un sistema de representación tripartita), ni ninguna otra de sus características permite clasificarla inadecuadamente como un Super-Estado.

El artículo 1 del Tratado de la Unión establece:

Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominado Unión.

Más adelante el mismo artículo dice que la Unión:

² ANZON, A. (2000). La costituzione europea come problema. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, págs. 640 ss.

³ GALISONGA, A. (2005). o.c., pág. 19.

tiene su fundamento en la Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado.

I.1.2.- NATURALEZA JURÍDICA

La Unión Europea posee una estructura compleja. Aunque se emplee el singular, como si se tratase de una entidad unitaria y homogénea, es sabido que la Unión Europea, en sentido estricto sólo existe desde el Tratado de Maastricht de 1992.

Anteriormente, únicamente existía la Comunidad Europea o, para ser exactos, las tres Comunidades Europeas: la CECA creada en 1951, y la CEE y el EURATOM, creadas en 1957. Estas tres Comunidades Europeas compartieron desde un primer momento la Asamblea -posteriormente Parlamento Europeo- y el Tribunal de Justicia y, desde 1965, también ha habido una única Comisión y un único Consejo. Hasta 1992 había, así, tres Comunidades Europeas con un aparato institucional plenamente unitario.

Resumiendo, aun cuando se suele hablar de Comunidad Europea y exista un aparato institucional unitario, hay dos Comunidades distintas y, hasta 2002, había tres.

Como afirma DÍEZ-PICAZO:

“Hasta aquí, cuanto se refiere a la Comunidad Europea, lo que supone ya un cierto grado de complejidad estructural. Pero ésta se ha acentuado mucho más desde 1992: la Comunidad Europea, entendida en el sentido que se acaba de ilustrar, ha quedado integrada en una más amplia Unión Europea. Suele decirse que la Unión Europea consta de tres pilares: el primero es la Comunidad Europea, el segundo es la Política Exterior y de Seguridad Común, y el tercero es la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal”.

¹DÍEZ-PICAZO, L.M. (2008). La naturaleza de la Unión Europea. *InDret, Revista para el análisis del Derecho*, (núm. 4/2008), pág. 6

La Unión Europea tiene un origen claramente internacional. Ha sido creada por toda una serie de Tratados internacionales, normalmente designados como “Tratados constitutivos”. Estos establecen una estructura permanente a la que encomiendan la realización de determinados fines. Es evidente, por ello, que los Tratados constitutivos dan vida a una organización internacional.

Ocurre, sin embargo, que la caracterización de la Unión Europea simplemente como una organización internacional ha venido dejando insatisfechos a muchos observadores; y es significativo, además, que esa insatisfacción sea independiente del mayor o menor entusiasmo europeísta de cada uno.

Este ambicioso objetivo de la integración va acompañado, además, por la entrega a la Unión Europea de instrumentos particularmente poderosos. Se trata de la previsión en los Tratados constitutivos de varias clases de actos de derecho derivado –es decir, actos elaborados y aprobados por la propia Unión Europea– algunos de los cuales tienen eficacia directa en el interior de los Estados miembros, sin necesidad de normas nacionales de recepción. Tal es destacadamente el caso, según dispone expresamente el art. 249 TCE⁷, de los Reglamentos y Decisiones comunitarios. Es verdad que la posibilidad de producir derecho derivado no es una peculiaridad de la Unión Europea, pues

⁷OLIVI, B. (1993). *L'Europa difficile (Storia política della Comunità Europea)*. Bolonia: Il Mulino.

⁸Cfr. dentro de la doctrina alemana, los muy distintos puntos de vista expuestos recientemente por EVERLING, U., HALTERN, U., KIRCHHOF, P., y ZULEEG, M., todos ellos en VON BOGDANDY, A., y BAST, J. (2009) *Europäisches Verfassungsrecht*. Heidelberg – Berlin: Springer, pág. 675 ss.

⁹ Artículo 249 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea: “Para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado. El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios. Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.”

muchas Organizaciones internacionales gozan también de facultades de esa índole. Lo que ya no es normal, en cambio, es la producción sistemática y cotidiana de derecho derivado, de manera que éste sea el medio principal de realización de los fines de la organización internacional. Por ello, cuando se habla de “legislación comunitaria” o de “legislación europea” para referirse a las normas de derecho derivado de la Unión Europea, la metáfora refleja fielmente la realidad: la Unión Europea es, antes que cualquier otra cosa, una entidad reguladora.

La combinación de un objetivo ambicioso y unos instrumentos poderosos suele conducir a reconocer que la Unión Europea, aun siendo por su origen una organización internacional, es una organización internacional *sui generis*. Para describir esta peculiaridad de la Unión Europea, se ha acuñado la expresión “supranacionalidad”, que se contrapone al carácter intergubernamental que tradicionalmente han tenido las relaciones internacionales. La Unión Europea es supranacional en un doble sentido: en sentido normativo, porque muchas de sus normas vinculan directamente a las autoridades nacionales y a los particulares; y en un sentido decisonal, porque la aprobación de dichas normas no está necesariamente sometida a la regla de la unanimidad –la tendencia ha venido siendo la de reducir progresivamente las materias en que se exige la decisión unánime- y porque en el procedimiento participan actores distintos de los representantes de los Gobiernos. El cuadro de las instituciones políticas de la Unión Europea, en efecto, no se reduce sólo al Consejo, sino que comprende también la Comisión y el Parlamento Europeo⁵. La supranacionalidad ha alcanzado tal grado de desarrollo que puede decirse, sin reservas, que la Unión Europea ejerce verdadero poder político. Es más: en muchas de las materias de su competencia, el auténtico centro de poder ha dejado de estar en los Parlamentos y Gobiernos nacionales, para transferirse a Bruselas⁶.

⁵MAJONE, G. (1994). The rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*. (núm. 17), pág. 77 ss.

⁶WEILER, J.H.H. (1985). *Il sistema comunitario europeo*. Bolonia. Il Mulino.

⁷CASSESE, S. (1991). La costituzione europea: elogio della precarietà. *Quaderni costituzionali*, (núm.3), pág. 469 ss.

Para explicar la naturaleza de la Unión Europea, la doctrina tiene generalmente admitido que se trata de una comunidad supranacional, de la que no hay precedentes que sirvan de referencia, y que aun no ha encontrado su forma definitiva porque se está haciendo, siendo imposible prever su configuración definitiva¹¹. Por eso, se puede decir con las palabras de BOCHARDT¹² que la *supranacionalidad* representa:

“una nueva forma de unión entre Estados, a medio camino entre un Estado en el sentido tradicional y una Organización internacional”.

En efecto, la Unión Europea no es un Estado. Solamente ejerce los poderes públicos cedidos por los Estados miembros, que pueden ser recuperados por la vía de dejar de formar parte de la Unión Europea. En este sentido se expresa la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 12 de octubre de 1993¹³. Es decir, se trata de que cada Estado miembro conserve plenamente el derecho de separación¹⁴.

Mucho se ha discutido a nivel internacional, especialmente a nivel europeo acerca de la naturaleza jurídica de la Unión Europea. La verdad es que nos encontramos frente a una estructura organizativa que escapa a las concepciones tradicionales, tanto de derecho internacional como de la ciencia política.

Por un lado, la estructura, el propósito y el funcionamiento de la Unión como ente internacional, la alejan considerablemente de la Organizaciones internacionales conocidas hasta antes de su creación. Por el otro, aunque en los instrumentos jurídicos que le han dado nacimiento y continuidad, y en el discurso político de sus principales dirigentes, se reconoce una perceptible

¹¹ BOCHARDT, K-D. (1994). *El ABC del Derecho Comunitario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas: Luxemburgo, pág. 11.

¹² *Ibidem*.

¹³ COSCULLUELA MONTANER, L. (1998). *Manual de Derecho administrativo I*. Madrid: Civitas.

¹⁴ CORRAL GUERRERO, L. (2000). La Unión Europea: Sus principios y naturaleza. *Cuadernos de estudios Empresariales*, (núm.10), pág. 61.

vocación federalista, la Unión Europea está todavía lejos de constituir una Federación, en el sentido jurídico-político del término¹⁵.

Para determinar la naturaleza jurídica de una organización, es necesario un estudio jurídico de la misma en función de sus propiedades características. Estas se desprenden ya de dos sentencias fundamentales del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea de los años 1963 y 1964. Aunque las sentencias tienen por objeto la Comunidad Económica Europea de aquel momento, siguen siendo válidas para la Unión Europea en su forma actual.

En el asunto *Van Gend & Loos*¹⁶, la empresa de transportes interpuso recurso ante un Tribunal de los Países Bajos contra la administración de aduanas del país, que había cobrado un arancel superior que en otras ocasiones por la importación de un producto químico procedente de Alemania. Esta empresa consideraba que dicha práctica constituía una infracción del artículo 12 del Tratado CEE, que prohíbe a los Estados miembros la introducción de nuevos derechos de aduana y el aumento de los ya existentes en el mercado común. El Tribunal neerlandés suspendió la tramitación del juicio y solicitó al Tribunal de Justicia que dilucidara el alcance jurídico de dicha disposición del Tratado CEE.

El Tribunal de Justicia aprovechó este litigio para sentar algunas consideraciones fundamentales en cuanto a la naturaleza jurídica de la Comunidad Europea. En su sentencia de 5 de febrero de 1963, expone lo siguiente:

“El objetivo del Tratado CEE, que es el de establecer un mercado común cuyo funcionamiento afecta directamente a los justiciables de la Comunidad, implica que dicho Tratado constituye algo más que un Acuerdo, que solo crea obligaciones recíprocas entre los Estados

¹⁵ MONTEMAYOR CANTÚ, V. (1994). Aspectos Jurídicos de la Comunidad Europea. *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, (núm. 23), pág. 296.

¹⁶Asunto 26/62 N. V. *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos* contra *Nederlandse administratie der belastingen*.

contratantes; [...] esta concepción está confirmada en el Preámbulo del Tratado, que, además de a los Gobiernos, se refiere a los pueblos, y lo hace, de forma más concreta, mediante la creación de órganos en los que se institucionalizan poderes soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos; [...] por esas razones, ha de llegarse a la conclusión de que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no solo los Estados miembros, sino también sus nacionales”.

En la sentencia que se analiza, el Tribunal de Justicia estableció uno de los principios fundamentales del Derecho de la Unión Europea: *el principio de efecto directo*. En esta decisión judicial, el Tribunal declara que el Derecho europeo no solo genera obligaciones para los países de la UE, sino también derechos para los particulares. En consecuencia, los particulares pueden alegar estos derechos e invocar directamente normas europeas ante las jurisdicciones nacionales y europeas. Por lo tanto, no es necesario que el país de la Unión Europea recoja la norma europea en cuestión en su ordenamiento jurídico interno.

La resolución judicial distingue entre efecto directo horizontal y vertical. El efecto directo vertical interviene en las relaciones entre los particulares y el país, lo que significa que los particulares pueden prevalerse de una norma europea frente al país, y, por su parte, el efecto directo horizontal interviene en las relaciones entre particulares, lo que significa que un particular puede prevalerse de una norma europea frente a otro particular.

Según el tipo de acto en cuestión, el Tribunal de Justicia admite o el efecto directo completo, es decir, un efecto directo horizontal y un efecto directo vertical, o el efecto directo parcial, que se limita al efecto directo vertical.

En cuanto al Derecho primario se refiere, es decir, los textos más importantes del ordenamiento jurídico europeo, en la sentencia *Van Gend & Loos* el Tribunal de Justicia sentó el principio del efecto directo. No obstante, indicó

como condición que las obligaciones deben ser precisas, claras, incondicionales y no requerir medidas complementarias, tanto de carácter nacional como europeo.

Un año más tarde, el asunto *Costa vs ENEL*⁷ dio ocasión al Tribunal de Justicia para profundizar en su análisis. Los hechos eran los siguientes: en 1962, Italia nacionalizó la producción y el suministro de electricidad y transfirió las instalaciones de las compañías eléctricas a la empresa eléctrica ENEL. En su calidad de accionista de la sociedad anónima Edison Volta, afectada por la nacionalización, el Sr. Costa consideró que había sido privado de sus dividendos y se negó a pagar un recibo de luz por importe de 1926 liras italianas. Ante el juez de paz de Milán, el demandante justificó su actitud, entre otras cosas, alegando que la Ley de nacionalización violaba una serie de disposiciones del Tratado CEE. Para enjuiciar las alegaciones del recurrente, el juzgado de paz presentó ante el Tribunal de Justicia diversas cuestiones prejudiciales de interpretación del Tratado CEE.

El Tribunal resume así las conclusiones de estas prolijas explicaciones:

“A diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros [...] y que vincula a sus órganos jurisdiccionales. Al instituir una comunidad de duración indefinida, dotada de Instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y más en particular de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado su soberanía y han creado así un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y a sí mismos”.

⁷ El asunto 6/64, tiene por objeto una petición de decisión prejudicial dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Giudice Conciliatore de Milán, destinada a obtener, la interpretación de los artículos 102, 93, 53 y 37 de dicho Tratado, entre Flaminio Costa y ENEL (Ente Nazionale Energia Elettrica).

De todo ello se desprende que:

“al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad; [...] la transferencia realizada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno a favor del comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, entraña por tanto una limitación definitiva de su soberanía, contra la que no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con el concepto de Comunidad”.

En vista de estas dos sentencias fundamentales del Tribunal de Justicia, cabe destacar los siguientes elementos que constituyen, en conjunto, los rasgos característicos de la naturaleza jurídica de la UE:

- la estructura institucional, que garantiza que la formación de la voluntad en la UE también reciba la influencia del interés general europeo, es decir, los intereses de la Unión que se recogen en los objetivos europeos;
- la transferencia de competencias a las instituciones de la Unión, que va más allá que en el caso de las demás Organizaciones internacionales y se extiende a ámbitos normalmente reservados a los Estados;
- el establecimiento de un ordenamiento jurídico propio, independiente de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros;
- la aplicabilidad directa del Derecho de la Unión, según la cual las disposiciones del Derecho de la Unión surten pleno efecto de modo uniforme en todos los Estados miembros y conceden derechos e imponen obligaciones tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos;

- la primacía del Derecho de la Unión, mediante la cual se garantiza que el Derecho de la Unión no pueda ser ni derogado ni modificado por la legislación nacional y que, en caso de conflicto, el primero prevalezca sobre la segunda.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea consagró el *principio de primacía* en la citada sentencia *Costa contra ENEL* del 15 de julio de 1964. En esta sentencia, el Tribunal declara que el Derecho procedente de las instituciones europeas se integra en los sistemas jurídicos de los Estados miembros que están obligados a respetarlo. Por lo tanto, el Derecho europeo tiene primacía sobre los Derechos nacionales. En consecuencia, si una norma nacional es contraria a una disposición europea, las autoridades de los Estados miembros deben aplicar la disposición europea.

El Derecho nacional no se anula ni deroga, pero su carácter obligatorio, queda suspendido.

El Tribunal también señala que la primacía del Derecho europeo se aplica a todos los actos nacionales, independientemente de si fueron adoptados antes o después del acto europeo en cuestión.

Al ser el Derecho europeo superior al Derecho nacional, el principio de primacía garantiza una protección uniforme de los ciudadanos por parte del Derecho europeo en todo el territorio de la UE¹⁸.

¹⁸ La primacía del Derecho europeo sobre los Derechos nacionales es absoluta. Por lo tanto, todos los actos europeos con carácter obligatorio se benefician de él, tanto si proceden del Derecho primario como del Derecho derivado. Del mismo modo, todos los actos nacionales están sujetos a este principio, con independencia de su naturaleza: ley, reglamento, decreto, resolución, circular, etc. Es irrelevante que estos textos procedan del poder ejecutivo o del poder legislativo del Estado miembro. El poder judicial está igualmente sujeto al principio de primacía. En efecto, el Derecho que genera, la jurisprudencia, debe acatar el de la Unión. El Tribunal de Justicia consideró que las constituciones nacionales también están sujetas al principio de primacía. Por lo tanto corresponde al juez nacional no aplicar las disposiciones de una constitución contraria al Derecho europeo (Cfr. sentencia TJCE 15 de julio de 1964, *Costa contra ENEL*).

Esta sentencia basa su importancia al ser un principio no recogido expresamente en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. En este sentido, es importante resaltar que en la fallida Constitución Europea, amparada en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de octubre de 2004, sí se recogía expresamente este principio de primacía del Derecho de la Unión Europea en el art. I-6^o. Sin embargo, el Tratado de reforma que supone el Tratado de Lisboa, que se analizará posteriormente, tanto en las modificaciones introducidas en el Tratado de la Unión Europea (TUE) como en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), no lo menciona de forma expresa. Sí se cita en la Declaración de la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (CIG 6/07), celebrada en julio de 2007, en la que se marca el calendario y los objetivos de lo que había de resultar en Tratado de Lisboa, la cual dice: *"...con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión europea, los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos priman sobre el Derecho de los Estados miembros, en las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia"*. Es más, se decidió incorporar en el Acta Final el Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la primacía indicando que *"...el principio de primacía del Derecho Comunitario es inherente a la naturaleza específica de la UE"*²⁰.

De esta forma, la Unión Europea resulta ser una entidad autónoma de poder con derechos de soberanía propios y un ordenamiento jurídico independiente de los Estados miembros, al que están sometidos tanto los Estados miembros como sus ciudadanos en los ámbitos de competencia transferidos a la Unión Europea.

Asimismo, las características de la UE ponen de manifiesto los puntos en común y las diferencias con otras Organizaciones de Derecho internacional de tipo ordinario, por una parte, y con estructuras estatales de tipo federal, por otra.

¹⁹ Artículo I-6. Derecho de la Unión: *La Constitución y el Derecho adoptado por las Instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros.*

²⁰ Documento 11197/07, JUR 260.

La UE no es aún una estructura acabada, sino más bien un “sistema en gestación” cuya apariencia definitiva aún no puede preverse.

Con las Organizaciones tradicionales de Derecho internacional, la UE únicamente tiene en común que también estas han sido creadas mediante un Tratado internacional. Pero la UE ya se ha alejado mucho de estas raíces del Derecho internacional. Los actos fundacionales de la Unión Europea, que se basan igualmente en Tratados internacionales, han conducido a la creación de una Unión independiente, provista de competencias y derechos de soberanía propios. Los Estados miembros han renunciado parcialmente a su soberanía en favor de dicha Unión. Incluso el catálogo de funciones transferidas a la UE se diferencia fundamentalmente del de las demás Organizaciones internacionales. Mientras que en el caso de estas últimas se trata sobre todo de tareas técnicas claramente delimitadas, encomendadas a un órgano internacional, a la UE le corresponden ámbitos de actividad que en su conjunto determinan la existencia de los Estados.

Estas diferencias entre la Unión Europea y las Organizaciones internacionales convencionales la asemejan a una estructura estatal. En particular, la renuncia parcial a la soberanía de los Estados miembros a favor de la UE se ha considerado un indicio de que la Unión Europea ya presenta una estructura de tipo federal. Esta interpretación no tiene en cuenta, sin embargo, que las instituciones de la UE solo poseen las competencias establecidas para alcanzar los objetivos que se recogen en los Tratados de la Unión y tan solo en determinadas materias. Por ello, no pueden escoger sus objetivos libremente como los Estados y satisfacer todas las necesidades a las que debe hacer frente en la actualidad un Estado moderno. La UE carece tanto de la competencia universal que caracteriza a un Estado, como de la facultad para dotarse de nuevas competencias (la denominada “competencia de competencias”).

Por esa razón, la UE no es una Organización internacional “clásica” ni tampoco una estructura estatal, sino una entidad de poder que hay que situar entre estos dos modelos tradicionales de organización estatal. En la jerga jurídica

se ha acuñado el término de “Organización supranacional” para describir esta posición particular²¹.

La dificultad de caracterizar a la Unión Europea no es sino fruto de su gestación y posterior proceso constructivo y principalmente de su carácter abierto. No obstante, la Unión Europea podría comprenderse en tres sentidos:

1. Por una parte, como denominación que englobaría el conjunto de Instituciones, órganos y organismos y del derecho que se deriva de los Tratados de la Unión Europea y de las Comunidades Europeas.

2. Por otra parte, la Unión Europea sería una supraorganización política que englobaría al conjunto de las Comunidades Europeas y las propias políticas contenidas en el TUE, para lo que utilizaría un sistema institucional único, esto es, el marco institucional de las Comunidades al que añadiría el Consejo Europeo, órgano, o si se prefiere Institución, de dirección política de la Unión y las Comunidades a las que daría “los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales”.

3. Finalmente, la Unión Europea podría comprenderse, referida tan solo al Tratado de la Unión, como una Organización singular de marcado carácter intergubernamental, que ejercería las competencias que se derivan de la política exterior y de seguridad común y de la cooperación policial y judicial en materia penal.

I.1.3.- A MODO DE CONCLUSIÓN

La Unión Europea y sus Estados miembros desempeñan funciones trascendentales en la Comunidad Internacional contemporánea. La dimensión exterior afecta profundamente la calidad de vida cotidiana de los ciudadanos de la Unión (terrorismo, crisis financieras, flujos masivos de refugiados y migrantes,

²¹ BOCHARDT, K-D. (2011) o.c., pág 36.

problemas medioambientales...). Por ello, el reconocimiento de una personalidad jurídica única a la Unión constituye un paso decisivo en la dirección correcta.

Es en la dimensión exterior donde los ciudadanos europeos pueden construir y reafirmar una identidad común basada en los valores compartidos, así como la defensa de sus legítimos intereses.

La naturaleza jurídica de la Unión seguirá siendo una singularidad en el universo internacional. Se trata de un sujeto de Derecho Internacional que ha pasado de una base eminentemente funcional característica de las Organizaciones Internacionales a una base o fundamento eminentemente territorial, teniendo atribuidas funciones y competencias en temas tan típicamente estatales como los controles de fronteras, la fijación de los derechos de aduana o la emisión de moneda.

Hay que retener que, formalmente, la Unión Europea es y seguirá siendo una Organización Internacional, regida por Tratados internacionales, que establecen su régimen jurídico-internacional como un ordenamiento autónomo y particular².

No es absurdo afirmar que, tanto las concepciones políticas y económicas como las estructuras jurídicas dominantes en el mundo contemporáneo, se han acrisolado y expandido desde la cultura europea. Por ello, no es indiferente para la sociedad global la evolución que el proceso de integración europea imprime a los conceptos políticos y a los instrumentos jurídicos que van determinando una nueva concepción del Estado.

² RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. (01.03.2002). ¿Una constitución para Europa?. *El País*. Recuperado de: http://elpais.com/diario/2002/03/01/opinion/1014937208_850215.html (última conexión 30.06.2016).

En este sentido debe entenderse la afirmación del Proyecto de Tratado Constitucional: “La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución” (Parte I, Título III, artículo 9, párrafo 1).

La creación de la moneda europea ha supuesto un reto no sólo a la soberanía de los Estados, sino también respecto de la teoría económica. La Unión Europea está dejando de ser un espacio económico internacional, especialmente desde la creación del Euro. El mercado interior es una realidad que afecta la relación entre la política económica y la política fiscal (*policy-mix*).

Con el Banco Central Europeo, la política monetaria es europea, mientras que la política fiscal sigue siendo competencia de los Estados miembros, dentro de los límites del Pacto de Estabilidad y Desarrollo. Esto conduce a intervenciones de política económica a diversos niveles (europeo, nacional, regional y local), aplicando el principio de subsidiariedad en la medida que la efectividad o la mera posibilidad de la acción lo requiera²³.

Por ello, las singularidades del proceso de construcción europea plantean problemas teóricos constantes, puesto que –desde sus inicios– escapan al marco general del Derecho Internacional, así como a la Teoría General del Estado. La consolidación del proceso que supone el Proyecto de Tratado elaborado por la Convención en aplicación de la Declaración aneja al Tratado de Niza y de la Declaración de Laeken sobre “El futuro de la Unión”, incide en este *tertium genus* que se configura y desarrolla a partir de lo que se ha denominado “Derecho de la Integración”.

Los retos que impone el actual proceso de globalización establecen un contexto en el que es posible –e incluso necesario– retomar ciertos aspectos de la tradición europea para proyectarlos en la construcción de un futuro común. El rechazo a la uniformidad que impone un poder central no debe menoscabar la existencia de un patrimonio común europeo. Esta dimensión de la identidad europea se plantea como la representación de un sistema unitario configurado por valores cuyos orígenes se remontan a la filosofía griega y, muy especialmente, a la interpenetración posterior entre el estoicismo y el cristianismo.

²³ MONTANI, G. (1998). The Government of the economy in Europe. A Post-Keynesian Approach. *The European Union Review*, vol. 3, (núm. 3), págs. 36-37.

Sobre el particular GALISONGA afirma:

“La originalidad de la Unión como sujeto de Derecho y como sistema normativo e institucional es una adecuación de lo mejor de la tradición europea a las circunstancias y los retos actuales. Como sujeto y como modelo debe incardinarse adecuada y eficazmente en el marco de los valores y los principios de la Carta de las Naciones Unidas para contribuir a organizar un orden mundial basado en los valores democráticos, del Estado de Derecho, el desarrollo sostenible y la no discriminación sin exclusiones en un mundo cada vez más interdependiente”.

En conclusión, la Unión Europea constituye una Organización Internacional *sui generis*, con una serie de características específicas; constituye una categoría especial dentro de las Organizaciones internacionales, en la que, junto a las características tradicionales de estas Organizaciones se da una nueva nota denominada supranacionalidad; esta característica consiste en que su ordenamiento jurídico es directamente aplicable en la esfera interna de los Estados miembros²⁴.

Resulta evidente que las deficiencias que se deducen de los Tratados de la Unión y de las Comunidades Europeas para configurar la naturaleza de la UE

²⁴ GALISONGA, A. (2005). o.c., pág. 19.

²⁵ Se ha querido equiparar a la Unión Europea con un Estado federal, con una Confederación y con una Organización Internacional. La Unión no encaja dentro del sistema federal: el hecho de que los estados miembros estén de acuerdo en ceder su soberanía no significa que quieran establecer un Estado federal. La federación es la unión de Estados que da origen a una nueva entidad que se encuentra superpuesta a los Estados y es esencialmente una unión política que descansa en una Constitución que emana del Poder Constituyente (Cfr. ORTIZ AHLF, L. (2005). *Derecho Internacional Público*. México: Oxford, pág. 383). La confederación es la unión de Estados libres e independientes tanto en su soberanía interna como externa, que se unen para un fin determinado. Tanto la Unión Europea como los organismos internacionales se crean mediante tratados y sus relaciones son de coordinación. En el caso de la Unión Europea las relaciones entre la Instituciones comunitarias y los Estados miembros son relaciones de supra-subordinación. Podemos concluir que la Unión Europea es una construcción nueva que no encaja en las categorías jurídicas clásicas.

son, en parte, el fruto de haber quedado el Tratado de la Unión a mitad de camino en el cumplimiento de su objetivo de crear una persona jurídica que sustituyera, y sucediera, a las múltiples personas jurídicas de derecho internacional que existían antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Así, dotar a la UE de personalidad jurídica suponía un paso demasiado claro hacia la unidad política, que debía impedirse. Sin embargo, puede decirse, que la atribución de personalidad jurídica a la Unión no hubiera producido una alteración sustancial en la naturaleza de la misma.

I.2.- EL MODELO INSTITUCIONAL CLÁSICO DE LA UNIÓN EUROPEA

I.2.1.- PERSONALIDAD INTERNACIONAL DE LA UNIÓN

La Unión Europea conforma un ordenamiento jurídico presidido por una serie de valores y principios que se derivan de los Tratados y del conjunto del acervo comunitario, acumulado a lo largo de la historia comunitaria europea, y sistematizado en las sucesivas reformas de los Tratados.

La naturaleza, la personalidad jurídica, la estructura y los caracteres básicos de la UE, se han perfeccionado a lo largo de las dos últimas décadas, en virtud del contenido de las reformas de los Tratados, desde la adopción del Tratado de Maastricht, hasta la última derivada del Tratado de Lisboa.

La Unión Europea es el resultado presente de un largo proceso histórico que arranca en los Tratados fundacionales de las Comunidades, que sufre una evolución considerable en las dos últimas décadas, con la adopción del Tratado de la Unión, y que responde a dos coordenadas fundamentales: la voluntad común de los Gobiernos de los Estados, y la adopción permanente de normas por parte de las Instituciones, que componen el complejo Derecho de la Unión .

Tras la adopción del Tratado de Lisboa, la estructura de la UE es única, sin contener la compleja arquitectura derivada de Maastricht, con las Comunidades, y los pilares intergubernamentales, dentro de la macro-estructura de la UE.

La clave del funcionamiento de la Unión es el ejercicio de las competencias por las Instituciones, y los límites establecidos al respecto, con independencia de lo que podríamos denominar como el difícil encaje del ejercicio de la soberanía por parte de los Estados miembros.

La vertebración del sistema comunitario ha sido obra de la acción común a lo largo de todas estas décadas, que han dejado un complejo Derecho de la Unión, y lo que se conoce como el acervo comunitario que obliga a los Estados miembros, y que representa la vinculación esencial para los Estados que se adhieran a la UE.

Durante la etapa de existencia de las Comunidades Europeas, las mismas mantenían su personalidad jurídica. Cuando se crea la UE, esta superestructura no aparece inicialmente dotada de dicha personalidad. Mucho se ha analizado acerca de si la UE tenía personalidad jurídica, aparte de la propia de las Comunidades Europeas, desde la adopción del Tratado de Maastricht. No había reconocimiento de la misma –tampoco en los Tratados de Ámsterdam y Niza–; aunque los mecanismos derivados de los pilares intergubernamentales, a lo largo de los años, pusieron de manifiesto que, en cierto modo, sí empezaba a existir²⁸.

Con las reformas que entran en vigor en 2009, se da por superada la existencia de las Comunidades Europeas, por lo que solamente queda en pie la estructura de la UE. La Unión Europea asume plena personalidad jurídica internacional con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009; así, en el artículo 47 TUE se declara expresamente dicha personalidad jurídica. Tras la desaparición de la Comunidad Europea, en virtud del Tratado de Lisboa, la UE asume la personalidad, los derechos y obligaciones de la Comunidad Europea.

²⁸ MORÁN ROSADO, M. (2011). La caracterización general de la Unión Europea. En CAMISÓN YAGÜE, J.A. *Lecciones básicas de Derecho e Instituciones de la Unión Europea*. Cáceres: Universidad de Extremadura, págs. 37-39.

Como centro de poder a escala mundial, Europa no puede limitarse a gestionar sus asuntos internos, si no que debe, ante todo, ocuparse de sus relaciones económicas, sociales y políticas con otros países del mundo. A tal fin, la Unión Europea celebra acuerdos internacionales con los “países no pertenecientes a la UE” (denominados “terceros países”) y otras Organizaciones internacionales, que van desde los acuerdos de cooperación de alto alcance de los ámbitos comercial, industrial, sociopolítico o técnico, hasta los acuerdos comerciales en torno a determinados productos²⁷.

En este sentido, ninguna duda ofrece la personalidad jurídica de la Comunidad Europea, ya que está expresamente establecida por el art. 281 TCE:

La Comunidad tendrá personalidad jurídica.

La personalidad jurídica establecida en el citado artículo se manifiesta en tres planos: en el ordenamiento de la Unión Europea, en los ordenamientos de los Estados miembros, y en el ordenamiento internacional general²⁸.

La afirmación que se realiza en el artículo al que acabamos de referirnos nos lleva a plantearnos cuestiones como: ¿Qué implica tener personalidad jurídica? ¿Qué implicaría para la UE tener personalidad jurídica? Al margen de las consideraciones sobre la propia existencia y características de la Unión Europea como una entidad política, más propias de un análisis politológico de la Unión, resulta de interés realizar algunas consideraciones sobre la naturaleza

²⁷ Tres formas de relación contractual de la UE con terceros países merecen una atención especial: 1.- La asociación trasciende en gran medida las cuestiones de política puramente comercial y tiende a una estrecha cooperación económica con un amplio apoyo financiero de la UE a la otra parte contratante (artículo 217 del TFUE); 2.- Los acuerdos de cooperación no van tan lejos como los de asociación, ya que tienen como único objetivo una intensa cooperación económica. Dichos acuerdos vinculan a la UE con los Estados del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez), los Estados del Mashrek (Egipto, Jordania, Líbano y Siria) y con Israel, entre otros; y 3.- Por último, existen numerosos acuerdos comerciales celebrados con diversos terceros países, grupos de estos o en el marco de Organizaciones comerciales internacionales en el sector aduanero y de política comercial.

²⁸ CANIZZARO, E. (2014). *Art. 281 TCE*, en TIZZANO, A. *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*. Milán: Giuffrè, pág. 1261 ss.

jurídica de la misma, es decir, sobre cuestiones tales como su existencia misma en el plano jurídico-internacional, como sujeto capaz de asumir derechos y obligaciones. Como sabemos, cuando se dota a una Organización internacional de personalidad jurídica, ésta adquiere una existencia jurídica distinta de la de sus Estados miembros y puede actuar y comportarse de manera diferente a ellos, en función de las competencias que posea. Asimismo, conveniente no olvidar que el hecho de dotar expresamente a una Organización de personalidad jurídica no condiciona ni determina, en absoluto, la extensión de sus derechos y obligaciones».

En el ordenamiento de la Unión Europea, la Comunidad actúa como una persona jurídica única a todos los efectos y, por tanto, como un único centro de imputación de relaciones jurídicas. Ello quiere decir que las distintas Instituciones comunitarias no tienen personificación autónoma, como tampoco la tienen cualesquiera otros organismos de la Comunidad Europea a menos que alguna norma especial disponga lo contrario. Esto último es lo que ocurre con el Banco Central Europeo (art. 107 TCE)²⁹ y con el Banco Europeo de Inversiones (art. 266 TCE)³⁰. Hay, asimismo, organismos cuya personificación autónoma viene dada por las normas de derecho comunitario derivado que los crearon. Tales son, por ejemplo, las agencias comunitarias (Agencia Europea de Cooperación, Agencia Europea de Medicamentos, Agencia Europea del Medio Ambiente, etc.)³¹.

En los ordenamientos de los Estados miembros, también actúa la Comunidad como una persona jurídica única con las mismas excepciones ya mencionadas para el ordenamiento de la Unión Europea. Aquí, sin embargo, el art. 282 TCE se preocupa de precisar más las cosas:

²⁹ RAUX, J. (1966). *Les relations extérieures de la Communauté économique européenne*. París: Cujas, pág 42.

³⁰ El artículo 107.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea señala que el Banco Central Europeo “*tendrá personalidad jurídica propia*”.

³¹ Según el artículo 266 del TCE, “*El Banco Europeo de Inversiones tendrá personalidad jurídica*”.

³² CHITTI, E. (2002). *Le agenzie europee*. Padua: Cedamm, págs. 315 ss.

La Comunidad gozará en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas; podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles y comparecer en juicio. A tal fin, estará representada por la Comisión.

En el ordenamiento internacional general, por último, señala DÍEZ-PICAZO³³:

“La Comunidad tiene personalidad jurídica para establecer todo tipo de relaciones con otros sujetos de la *comunidad* internacional, es decir, con terceros Estados y con otras Organizaciones internacionales”.

Su principal manifestación es el art. 300 TCE, que atribuye a la Comunidad el derecho de concluir Tratados internacionales en materias de su competencia. A esto hay que añadir que el art. 17 del Protocolo de Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas prevé expresamente el derecho de legación. Conviene tener presente, en todo caso, que la personalidad jurídica de la Comunidad en el ordenamiento internacional general no depende únicamente de su previsión en los Tratados constitutivos: a diferencia de lo que ocurre en el ordenamiento de la Unión Europea y en los ordenamientos de los Estados miembros, aquí la personalidad jurídica de la Comunidad puede afectar también a terceros. Esto no es sino aplicación de la regla general del derecho internacional en la materia: mientras que la personalidad jurídica de los Estados no puede ser ignorada, la de las Organizaciones internacionales tiene que ser aceptada por sus posibles contrapartes³⁴.

Según lo expuesto, la personalidad jurídica de la Comunidad Europea, tiene fundamento claro en los Tratados constitutivos. ¿Qué cabe decir de la Unión Europea en su conjunto? Los Tratados constitutivos guardan silencio a este respecto, lo que lleva a algunos a negar que la Unión Europea esté personificada. La verdad es que el argumento de la falta de previsión expresa no

³³ DÍEZ-PICAZO, L.M. (2008). o.c., pág. 9 ss.

³⁴ DUPUY, P.M. (2000). *Droit international public*. París: Dalloz, pág 170.

es un argumento definitivo. El derecho internacional en materia de personalidad jurídica se basa en el principio de efectividad, no en el de atribución expresa. Así se desprende del dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre Reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas de 11 de abril de 1949, que es el caso fundamental en la materia: si una entidad está en condiciones de actuar efectivamente en el plano internacional, debe asumir las correspondientes responsabilidades, lo que es tanto como entender que goza de personalidad jurídica³⁵. Prueba de la aptitud de la Unión Europea para actuar internacionalmente sería, sin duda, el art. 24 TUE, que prevé la posibilidad de que celebre Tratados internacionales con terceros³⁶.

El proceso de constitucionalización de los Tratados constitutivos demuestra, como ya se ha dicho, que la Unión Europea es algo más que una criatura del derecho internacional. Es claro que está a caballo entre el derecho internacional y el derecho constitucional.

Ello no debería plantear especiales dificultades conceptuales desde un punto de vista sustantivo, según Díez-Picazo. El poder político ya no reside únicamente en el Estado. La Unión Europea, como estructura supranacional al servicio de la integración entre los Estados miembros, ha asumido buena parte del poder político que antes ejercían éstos. En una perspectiva aún más amplia, la propia globalización ha supuesto una erosión del poder estatal, a favor de centros internacionales de decisión. Estas mutaciones plantean múltiples problemas, entre los cuales la democracia –que, en su versión moderna ha sido diseñada para operar en la esfera estatal- no ocupa el último lugar. Y tampoco es secundario el problema del efectivo control jurídico de ese poder político

³⁵ *Ibidem*, pág. 166 ss.

³⁶ Ahora bien, tampoco este argumento de signo opuesto resulta definitivo, al menos por dos razones: en primer lugar, porque la Unión Europea, como se dijo más arriba, suele actuar mediante las Instituciones comunitarias (art. 3 TUE), por lo que a menudo puede apoyarse instrumentalmente en la personalidad jurídica de la Comunidad; en segundo lugar, porque la inclusión de una atribución expresa de personalidad jurídica a la Unión Europea en el art. I-7 de la fallida Constitución para Europa debió vencer serias reticencias, lo que indica que el silencio de los vigentes Tratados constitutivos no es casual.

residenciado en sedes distintas y superiores al Estado. El control jurídico del poder político, junto con la democracia, es el tema central del constitucionalismo; y, en la medida en que gran parte del poder político en Europa es ejercido hoy por una estructura supranacional, tiene pleno sentido propugnar un constitucionalismo supranacional y reflexionar sobre sus características. Dicho de manera sintética, tradicionalmente la idea de constitucionalismo se ha asociado a la idea de Estado porque el poder político residía en el Estado; y, por ello, si el poder político se traslada a otras sedes, el constitucionalismo habrá de adaptarse a éstas, so riesgo de caer en la inmunidad de los gobernantes³⁷.

Se podría establecer como conclusión que, el Tratado de la Unión se ha quedado a mitad de camino en el cumplimiento de su objetivo de crear una persona jurídica que sustituya, y suceda, a las múltiples personas jurídicas de derecho internacional que existían antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht.

Por ello, la Unión Europea podría comprenderse en tres sentidos:

1.- Por una parte, como denominación que englobaría el conjunto de Instituciones, órganos y organismos y del derecho que se deriva de los Tratados de la Unión Europea y de las Comunidades Europeas.

2.- Por otro lado, la Unión Europea sería una supraorganización política que englobaría al conjunto de las Comunidades Europeas y las propias políticas contenidas en el TUE, para lo que utilizaría un sistema institucional único, esto es, el marco institucional de las Comunidades al que añadiría el Consejo Europeo, órgano, o si se prefiere Institución, de dirección política de la Unión y las Comunidades a las que daría “los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales”.

3.- Finalmente, la Unión Europea podría comprenderse, referida tan solo al Tratado de la Unión, como una Organización singular de marcado carácter

³⁷ DÍEZ-PICAZO, L.M. (2008). o.c., pág. 15.

intergubernamental, que ejercería las competencias que se derivan de la política exterior y de seguridad común y de la cooperación policial y judicial en materia penal⁸.

Según señala MANGAS MARTÍN⁹:

“lo que importa siempre para poder atribuir personalidad jurídica internacional a una Organización internacional es que estemos ante una asociación voluntaria de estados, con base convencional, que posea sus propios órganos, que traduzca una voluntad distinta de sus Estados miembros, y que tenga competencias normativas y las ejerza efectivamente, no solo en el plano externo sino también en el interno. Efectivamente, la Unión Europea, suscribe acuerdos internacionales, goza de privilegios e inmunidades, ejerce derechos y asume obligaciones en el orden internacional, por estas razones mantiene relaciones diplomáticas directas con otros sujetos internacionales”.

I.2.2.- PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y VALORES DE LA UNIÓN

Como bien define CORRAL GUERRERO:

“Los *principios* son aquellas verdades básicas existentes en los Tratados constitutivos de la actual Unión Europea, que se consideran sus *fundamentos* y,

⁸ JUSPEDIA. (2015). Recuperado de: <http://derecho.isipedia.com/tercero/Instituciones-de-derecho-comunitario/parte-1-la-union-europea-principios-basicos-y-estructura/02-la-union-europea> (última conexión 02.04.2016).

⁹ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, pág 49.

¹⁰ En este orden de ideas se situaba el informe técnico del juriconsulto de la Secretaría General del Consejo con ocasión del debate del tratado de Niza: En él afirmaba que la UE existía jurídicamente, que era distinta jurídicamente a sus estados miembros y que podía concluir acuerdos que vinculan a las Instituciones y que, de acuerdo con la jurisprudencia internacional de la CIJ y a la luz de las disposiciones de los Tratados como de la práctica de la propia UE, poseía personalidad jurídica (Dictamen consultivo, Reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas, CIJ, *Recueil*, 1949, págs. 178 ss.) (*Observations sur le projet de modifications à l'article 24 du TUE*, SN 5332/00, 24 de noviembre de 2000).

por ello, los orígenes y puntos de partida de la normativa que se va desarrollando en sucesivas desagregaciones”.

Por otro lado, VON BOGDANDY nos indica que:

“La codificación del art. 6.1 del Tratado de la Unión Europea por el Tratado de Ámsterdam (ahora art. 2 TUE con algunas modificaciones del Tratado de Lisboa), define como principios fundamentales aquellas normas del derecho primario que, en razón de la necesidad de legitimar el ejercicio de la autoridad pública, determinan las bases generales de legitimación de la Unión”.

El compromiso de la Unión y de sus Estados miembros con el principio de la democracia queda reflejado en el artículo 2 del TUE⁶. La asunción de este principio es condición *sine qua non* para que un país pueda ingresar y permanecer en la Unión, ya que el art. 7 TUE “establece la fiscalización y la sanción, que

⁶ CORRAL GUERRERO, L. (2000). o.c., pág. 61.

⁷ VON BOGDANDY, A. (2010). Los principios fundamentales de la Unión Europea. Aspectos teóricos y doctrinales. *Revista General de Derecho Europeo*, (núm. 22), pág. 3.

⁸ Artículo 2 TUE: *La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.*

⁹ Artículo 7 1. *A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones. El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos. 2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones. 3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas. Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado. 4. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de*

puede suponer hasta una suspensión de derechos, para los casos en que un Estado viole los principios democráticos. Estos principios democráticos, según afirma CORRAL GUERRERO:

“Han de ser la base de los sistemas de gobierno de los Estados Miembros, lo que quiere decir que la Unión Europea ha de contribuir al desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.

Estos principios democráticos a los que nos estamos refiriendo se reflejan en muchos aspectos de la realidad de la Unión. En el artículo 10.1 TUE se establece que:

el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.

A continuación, el referido artículo 10 TUE hace referencia a la directa representación de los ciudadanos europeos a través del Parlamento Europeo (art.10.2 TUE) y a la representación de los Estados miembros a través de sus Jefes de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos (art. 10.3 TUE).

Cabe tener en cuenta que el principio al que nos estamos refiriendo no figura entre los primeros a los que se refirieron explícitamente los Tratados europeos, fue en 1992, en el Tratado de Maastricht cuando se empleó por primera vez este término, aunque menciona su relevancia para el nivel supranacional solamente en el considerando quinto del Preámbulo. Con el artículo F del Tratado de la UE en la versión de Maastricht, la democracia abrió su camino rumbo a una disposición del Tratado - aunque sin referirse a la Unión, sino con vista a los sistemas políticos de los Estados miembros. El salto no fue realizado

conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición. 5. Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁴⁵ CORRAL GUERRERO, L. (2000). o.c., pág. 63.

sino hasta el Tratado de Ámsterdam de 1997, cuyo art. 6 TUE estableció que el principio democrático también se aplica a la Unión⁴⁶

El *respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales* es otro de los principios de la Unión Europea, así queda estipulado en los artículos 2 y 6 TUE. En este caso no se hace referencia a libertades del mercado del Tratado TFUE⁴⁷, sino a derechos que en este contexto se han de denominar derechos fundamentales, de acuerdo con la terminología de la Carta de Derechos Fundamentales⁴⁸. El compromiso de la Unión con el principio del respeto a los derechos fundamentales⁴⁹ se reconoció por primera vez en el Tratado de Maastricht, lo que supuso una codificación del acervo jurisprudencial.

La asunción de tal compromiso supuso por parte de la Unión la aceptación de las exigencias que venía realizando desde el año 1974 el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a los actos de las Instituciones, so pena de nulidad, ya que todo acto de la Unión para ser conforme a derecho debe respetar los derechos fundamentales, tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de 1950⁵⁰. Se reconoce la obligatoriedad de la Carta de los Derechos Fundamentales para las Instituciones y los Estados miembros, incluido el poder judicial, aunque se aceptan ciertas excepciones para Polonia y el Reino Unido.

El Tratado constitucional, aunque finalmente fracasó, sirvió de fuente para que el art. 4.2 TUE⁵¹ introdujera por primera vez el *principio de igualdad de los Estados miembros*. Este principio refleja el hecho de que se mantiene dentro de la

⁴⁶ VON BOGDANDY, A. (2010). o.c., pág. 64.

⁴⁷ Cfr. arts. 30, 34, 45, 49, 56 y 63 TFUE.

⁴⁸ VON BOGDANDY, A. (2010). o.c., pág. 59.

⁴⁹ Art. 6.3 TUE.

⁵⁰ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014) o.c., pág.53.

⁵¹ Art. 4.2 TUE *La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.*

Unión el principio del Derecho Internacional que hace referencia a la igualdad soberana. Esto implica a su vez que la formulación de las normas de los Tratados se realiza de tal forma que permite su vigencia en todos los Estados al margen de consideraciones relativas a las características de cada Estado miembro, sin que ello impida estatutos diferenciados en situaciones objetivas, que son aceptados por todos en los mismos Tratados.

En el mismo art. 4.2 TUE se hace referencia al *principio del respeto a la identidad nacional de los Estados miembros y a sus funciones esenciales*. Se trata de que la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros. Los Estados miembros no deben disolverse en la UE, sino integrarse en ella con sus particularidades nacionales. Precisamente de la variedad de las peculiaridades e identidades nacionales extrae la Unión Europea su fortaleza mora, que a su vez se utiliza en bien de toda la comunidad³².

El *principio de cooperación leal* lo encontramos en el art. 4.3 TUE³³, es uno de los principios que figura en todos los Tratados desde la fundación de las Comunidades Europeas. Hace referencia, por un lado, a la colaboración entre los Estados miembros y las Instituciones de la Unión, y por otro a la cooperación entre estas Instituciones³⁴.

³² BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 25.

³³ Art. 4.3 *Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las Instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.*

³⁴ Según el artículo 13 del TUE, las Instituciones de la UE están obligadas a respetar el principio de «cooperación leal» entre sí. Dichas Instituciones son el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas. Este principio se aplica de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. El principio de colaboración interinstitucional se encuentra también en el artículo 249 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), según el cual el Consejo y la Comisión procederán a consultarse mutuamente y determinarán, de común acuerdo, las modalidades de su colaboración. La cooperación interinstitucional se organiza de diferentes maneras, por ejemplo, intercambios de cartas entre el Consejo y la Comisión, acuerdos interinstitucionales y declaraciones comunes a las tres Instituciones.

Los tres deberes generales que se derivan del art. 4.3 TUE son según MANGAS MARTÍN:

“1. La colaboración activa o deber de adopción de todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento del Derecho de la Unión (originario y derivado).

2. Deber de abstención de adoptar todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines de los Tratados.

3. Deber de facilitar a la Instituciones el cumplimiento de sus misiones. Estos deberes a su vez se encuentran vinculados estrechamente con las diversas situaciones a las que se aplica y puede afectar a una serie indefinida de situaciones, tales como:

- Obligación de alcanzar los objetivos de la Unión: lograr una integración cada vez más estrecha aceptando los principios de progresividad o evolutivo y profundización en la integración.

- El Estado debe contribuir con su presencia y participación en las Instituciones.

- Los Estados tienen el deber de llegar a un acuerdo en las Conferencias Intergubernamentales.

- Los Estados miembros no pueden ejercer sus competencias, incluso en ámbitos no atribuidos a la Unión, si causan perjuicio a los intereses de ésta⁵⁵.

- La Comisión tiene el deber de facilitar la ejecución de las disposiciones de la Unión y colaborar con los órganos estatales encargados de la aplicación del Derecho de la Unión.

- Los Estados miembros tienen el deber de actuar como gestores del interés común⁵⁶”.

Uno de mayores retos que ha de afrontar la Unión es acercar sus Instituciones centrales a los ciudadanos, ese es el propósito del *principio de transparencia y proximidad*. Este hecho puede entrar en conflicto con los principios

⁵⁵ TJCE, sentencia de 10 de diciembre de 1969, Comisión contra Francia, 6 y 11/69.

⁵⁶ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., págs. 58 ss.

democráticos a los que aludimos al principio de este punto. Y es que la circunstancia de que las Instituciones europeas sean elegidas de forma representativa y no directa, unido a la distancia física de las Instituciones respecto a la gran mayoría de los ciudadanos de la Unión, son sólo parte de los factores que nos conducen a realizar esta afirmación.

Su enunciado legal lo encontramos en el art. 1 TUE en el que se afirma que las decisiones serán tomadas en la Unión Europea “lo más abiertamente posible”, así como “de la forma más próxima posible a los ciudadanos”. También se menciona este principio en la Declaración núm. 17 del Acta final del Tratado de la Unión Europea¹⁷.

El *principio de solidaridad* se ha de entender como una contrapartida exigida por la libertad, pues el uso desmedido de la libertad va siempre en detrimento de los demás, por lo que, un orden de la Unión, para que sea duradero deberá siempre reconocer como principio fundamental la solidaridad entre sus miembros y repartir de manera uniforme y equitativa los beneficios y las cargas entre sus miembros.¹⁸ Conforme a este principio, la autoridad pública se encarga de la organización de la cohesión y de la asistencia mutua entre los ciudadanos.

Aunque su significado no se encuentra definido de forma precisa en el ámbito jurídico y político, el art. 2 TUE ¹⁹ menciona la solidaridad como un fundamento de la Unión, mientras que a la Unión se le confía la misión de organizar las relaciones entre los estados miembros y sus pueblos de modo coherente y solidario. DÍEZ MORENO mantiene que:

“La solidaridad presupone la existencia de países ricos y pobres en el seno de la comunidad y se manifiesta en la existencia de unos Fondos

¹⁷ 17. “La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones”.

¹⁸ BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 25.

¹⁹ Cfr., nota 43.

Estructurales de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social (FS), de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que permiten a los primeros ayudar a los segundos a través de subvenciones en el ámbito de las políticas correspondientes⁶⁰.

Además de la creación de fondos para paliar los desequilibrios existentes entre las distintas regiones de la Unión, este principio también se manifiesta en otros ámbitos, así en los casos de catástrofes naturales o de ataques terroristas, art. 222 TFUE « Se tomarán medidas de colaboración compartidas con el fin de evitar ataques terroristas, de proteger a la población y a las Instituciones democráticas, así como prestarle al Estado afectado aquella asistencia que precisare, incluidos los medios militares.

El exponente máximo de este principio se daría en el caso en que un Estado miembro fuera objeto de una agresión armada dentro de su territorio, éste habría de poder ser ayudado, incluso militarmente por el resto de los Estados miembros

⁶⁰ DÍEZ MORENO, F. (1996). *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Civitas, pág. 55.

⁶¹ CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD. Artículo 222. 1. *La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para: prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros; proteger a las Instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista; prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.* 2. *Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.* 3. *Las modalidades de aplicación por la Unión de la presente cláusula de solidaridad serán definidas mediante decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 1 del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea. Se informará al Parlamento Europeo. A efectos del presente apartado, y sin perjuicio del artículo 240, el Consejo estará asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, y por el comité contemplado en el artículo 71, que le presentarán, en su caso, dictámenes conjuntos.* 4. *Para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión.*

(art. 42.7 TUE)⁶². Se trata de la primera vez que un Tratado de la UE incluye una cláusula de ayuda mutua o de legítima defensa fundada en el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, siguiendo de este modo el proceso establecido internacionalmente. Hasta entonces este pacto de ayuda mutua en caso de guerra sólo estaba incluido en el Tratado del Atlántico Norte (OTAN), aunque se remita a este mismo Tratado y a sus organismos para la ejecución de ese compromiso en caso de agresión⁶³.

Dentro del Derecho de la Unión hemos de distinguir entre los principios fundamentales y los objetivos. Como se desprende de lo expuesto, los principios limitan las acciones de los Estados miembros de la Unión, mientras que los objetivos sirven para estipular los efectos buscados en la realidad social.⁶⁴

Los objetivos generales de la UE se recogen en el art. 3 TUE⁶⁵, que se pueden resumir en: la paz, la defensa de los valores de la dignidad humana y el

⁶² Art. 42. 7. *Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.*

⁶³ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014) o.c., pág. 60.

⁶⁴ VON BOGDANDY, A. (2010). o.c., pág. 25.

⁶⁵ Artículo 3. 1. *La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. 2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia. 3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo. 4. La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro. 5. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y*

bienestar; objetivos que se muestran como metas en el artículo mencionado. Asimismo se mencionan como tales combatir la exclusión social y la discriminación, fomentar la justicia y la protección social, la solidaridad entre generaciones, la protección de la infancia, el progreso científico y técnico, el respeto a la diversidad cultural y lingüística, y velar por el patrimonio cultural. Al igual que los principios, la asunción de estos objetivos por los Estados que conforman la Unión suponen una renuncia a la toma de decisiones de forma unilateral para su consecución, a cambio de lograrlos de manera conjunta y garantizar de este modo el respeto a los valores superiores.

Estos objetivos o metas reflejan unos valores comunes de los europeos, que condicionan el ejercicio de las competencias por parte de la Instituciones de la Unión. Como consecuencia de ello deben informar toda su acción legislativa y sus políticas. El art. 7 TFUE señala que

La Unión velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias.

No obstante estas atribuciones, conviene tener en cuenta que los citados objetivos no suponen una “carta blanca” para que los órganos de la Unión puedan aprobar cualquier tipo de normas en aras de su consecución.

En consonancia con los objetivos mencionados, el TUE recoge en su artículo 2 como los valores fundamentales de la Unión Europea, estos son el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y los derechos humanos y establece que la Unión tiene como finalidad promover la paz y el bienestar de sus pueblos. Se trata de principios legalmente vinculantes que los Estados miembros están obligados a observar. En caso de que los infringieran

el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. 6. La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.

gravemente, el Parlamento Europeo podría aprobar la suspensión de los derechos derivados de los Tratados de la Unión Europea*. Al igual que cuando nos referíamos a los principios, los valores reflejan que la construcción de Europa no se acaba en la creación de una zona próspera en lo económico, sino que además se busca la paz en general.

El respeto a estos valores conforman el fundamento de la existencia de la Unión, suponen una obligación jurídica expresa desde el Tratado de Maastricht. Tanto es así que suponen una condición de ingreso y de permanencia en la UE tal y como se dispone en el art. 49 TUE*.

I.2.3. CARACTERES DEL SISTEMA INSTITUCIONAL

Para definir los caracteres del sistema institucional de la Unión conviene, en primer lugar, hacer una enumeración su marco institucional para, posteriormente, poder realizar referencias y describir sus caracteres. Las Instituciones de la Unión Europea son siete, el *Parlamento Europeo*, el *Consejo Europeo*, el *Consejo*, la *Comisión Europea*, el *Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, el *Banco Central Europeo* y el *Tribunal de Cuentas*; están enumeradas en el art. 13 TUE*, que indica también las líneas de actuación y el modo en que deben cooperar entre sí.

* PARLAMENTO EUROPEO. (2014). Oficina de información en España. *Europa: Una cuestión de valores*. Recuperado de: http://www.europarl.es/es/sala_de_prensa/comunicados_de_prensa/pr-2014/pr-2014-may/dato10.html (última conexión 02.04.2016).

* Artículo 49. "Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo. Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales".

* Artículo 13. "1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. Las Instituciones de la Unión son: - El Parlamento Europeo, - El Consejo Europeo, - El

Como nos recuerda BOCHARDT, el artículo 14 TUE⁶⁶ enumera las funciones del *Parlamento Europeo*, cuyos representantes, hasta 1979 eran miembros de los Parlamentos nacionales, desde los que se les asignaba su destino en el Parlamento Europeo, tenían pues un doble mandato, característica que se manifestaba en la peculiaridad adicional de que la duración del mandato europeo estaba directamente vinculado a la permanencia del diputado en su correspondiente Parlamento nacional.

La elección de los diputados por sufragio universal directo por parte de los ciudadanos de los Estados miembros fue posible por primera vez en junio de 1979. Desde entonces las elecciones directas se celebran por legislaturas de cinco años.⁶⁷

La composición actual del Parlamento Europeo se llevó a cabo tras una propuesta del mismo⁶⁸. El Consejo Europeo adoptó la Decisión 2013/312/UE por la que se fijó la composición del Parlamento Europeo tras las elecciones de 2014.

Consejo, - La Comisión Europea (denominada en lo sucesivo "Comisión"), - El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, - El Banco Central Europeo, - El Tribunal de Cuentas. 2. Cada Institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las Instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal. 3. Las disposiciones relativas al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones detalladas sobre las demás Instituciones, figuran en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 4. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas".

⁶⁶ Artículo 14. "1. El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al Presidente de la Comisión. 2. El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños. El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero. 3. Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años. 4. El Parlamento Europeo elegirá a su Presidente y a la Mesa de entre sus diputados".

⁶⁷ BOCHARDT, K-D. (2011) o.c., págs. 51 ss.

⁶⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2013, sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014.

Como consecuencia de la Decisión citada, el Parlamento Europeo está ahora compuesto por 751 diputados conforme a la siguiente distribución: Alemania, 96; Francia, 74; Italia y el Reino Unido, 73; España, 54; Polonia, 51; Rumanía, 32; los Países Bajos, 26; Bélgica, Grecia, Hungría, Portugal y la República Checa, 21; Suecia, 20; Austria, 18; Bulgaria, 17; Finlandia, Dinamarca y Eslovaquia, 13; Croacia, Irlanda y Lituania, 11; Letonia y Eslovenia, 8; Chipre, Estonia, Luxemburgo y Malta, 6.

La distribución de escaños se volverá a revisar con suficiente antelación antes de las elecciones que se celebrarán en 2019⁷².

En cuanto a las funciones del Parlamento Europeo referentes al proceso legislativo de la Unión, éste ha visto su papel notablemente reforzado gracias al establecimiento del procedimiento de codecisión, que le permite ejercer funciones legislativas de forma conjunta con el Consejo. Mediante el procedimiento legislativo ordinario el Parlamento Europeo, en varias lecturas, puede formular enmiendas a los actos jurídicos y, dentro de ciertos límites, imponer su adopción frente al Consejo de la Unión Europea. La adopción de todo acto jurídico de la Unión requiere el acuerdo previo entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

Otro de los puntos en el que el Parlamento ejerce sus funciones es en el procedimiento presupuestario⁷³, tradicionalmente la posición del Parlamento Europeo en este procedimiento es muy fuerte. Con el Tratado de Lisboa, las competencias presupuestarias del Parlamento Europeo se han visto reforzadas⁷⁴

⁷² PARLAMENTO EUROPEO. (2015). Fichas técnicas sobre la Unión Europea. *El Parlamento Europeo: organización y funcionamiento*. Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.3.html (última conexión 04.04.2016).

⁷³ Arts. 313-316 TFUE.

⁷⁴ Así lo describen MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014) o.c., pág. 301. "Gracias a las reformas introducidas por el tratado de Lisboa, la participación del parlamento Europeo en la adopción del presupuesto ha mejorado sensiblemente al desaparecer la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios y su distinta capacidad de enmienda o modificación permitiéndole hacer enmiendas a la totalidad del proyecto de presupuesto y no sólo respecto de los gastos no obligatorios; de este modo sitúa a las dos ramas de la coautoridad presupuestaria en pie de igualdad. La adopción del presupuesto es un procedimiento bifásico, como el procedimiento legislativo

mediante la introducción del derecho del Parlamento Europeo de aprobar el marco financiero plurianual y de codecidir sobre todas las partidas de gastos.

Entre las funciones de Parlamento Europeo que han de ser destacadas conviene recordar que éste tiene un derecho de aprobación de todos los acuerdos internacionales importantes en ámbitos sujetos al procedimiento de codecisión, así como de los tratados de adhesión celebrados con los nuevos Estados miembros que determinan los requisitos para la adhesión.

Pero también las funciones de control del Parlamento Europeo han sido ampliadas considerablemente. Este control consiste sobre todo en que la Comisión debe responder a las preguntas del Parlamento Europeo, defender su posición en los debates públicos del Pleno y presentar al Parlamento Europeo cada año un "Informe General sobre la actividad de la Unión Europea" que ha de ser debatido⁷⁶. Mediante estos debates, el Parlamento Europeo puede someter a una moción de censura a la Comisión Europea que, en el caso que fuera aprobada por una mayoría de dos tercios, la Comisión se vería obligada a dimitir⁷⁷. Hasta hoy se han presentado varias mociones de censura en el Parlamento Europeo, pero ninguna de ellas ha logrado, ni siquiera aproximarse, a la mayoría necesaria⁷⁸.

ordinario, si bien tiene importantes diferencias, entre otras, se diferencia de éste porque el Consejo se pronuncia primero".

⁷⁶ En estas ocasiones, el Parlamento Europeo puede someter a una moción de censura a la Comisión Europea que, si fuera aprobada por una mayoría de dos tercios, obligaría a la Comisión a dimitir (artículo 234 del TFUE).

⁷⁷ Artículo 234 TFUE.

⁷⁸ No obstante, BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 54, recuerda que: "En el caso de la dimisión de la "Comisión Santer" en 1999, que se produjo por la negativa del Parlamento a aprobar la gestión presupuestaria de la Comisión, tampoco se logró, aunque por pocos votos, la aprobación de la moción de censura. Ya que en la práctica de la Unión también el Consejo debe responder a las preguntas del Parlamento Europeo, este tiene la posibilidad de deliberar a un nivel político directo con dos importantes Instituciones constitucionales de la UE. Entre tanto estas facultades de control del Parlamento Europeo han sido ampliadas por nuevos mecanismos de control. El Parlamento Europeo puede investigar las infracciones o los casos de mala gestión en la UE mediante la creación de comisiones de investigación específicas. Una comisión de este tipo se creó, por ejemplo, para dilucidar la responsabilidad de la Comisión Europea por su reacción sumamente tardía a la aparición de la "enfermedad de las vacas locas" en el Reino Unido, que representa una amenaza para la salud y la vida de las personas. Aparte de ello, en los Tratados se contempla el derecho de cualquier ciudadano o persona jurídica a presentar

Las normas básicas del Parlamento Europeo están recogidas en un Reglamento interno en las que se determina su funcionamiento⁷⁸. Funcionamiento que establece que los diputados al Parlamento Europeo forman grupos políticos, no grupos de carácter nacional, sino grupos que responden al mismo signo político a escala de la Unión. Asimismo se indica en el citado Reglamento que las sesiones plenarias se celebran en Estrasburgo una vez al mes, excepto en agosto, que tienen una duración de una semana, y que se les pueden añadir sesiones adicionales, en particular sobre el presupuesto; además, se celebran sesiones plenarias de duración más corta (uno o dos días) en Bruselas; que pueden convocarse debates urgentes, que permitan al Parlamento Europeo pronunciarse sobre asuntos importantes de actualidad (por ejemplo, cuestiones de la Unión, problemas internacionales, violaciones de los derechos humanos, etcétera). Sesiones plenarias que por regla general son públicas⁷⁹.

La adopción de decisiones en el Parlamento Europeo se realiza mediante el sistema de mayoría absoluta de los sufragios emitidos⁸⁰. No obstante, si los Tratados disponen mayorías distintas, serán éstas las que rijan para la adopción de la decisión en cuestión⁸¹.

En cuanto al *Consejo Europeo* conviene recordar que su origen se remonta a las cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la UE. En la reunión celebrada en diciembre de 1974 en París, los Jefes de Estado o de Gobierno decidieron reunirse a partir de entonces tres veces al año como Consejo

peticiones al Parlamento Europeo, que son tramitadas por una Comisión de peticiones con carácter permanente. Por último, el Parlamento Europeo hizo uso de las posibilidades que se le conceden y nombró un Defensor del Pueblo, que recibe las reclamaciones sobre casos de mala administración en la acción de las Instituciones u órganos de la Unión, con excepción del Tribunal de Justicia. El Defensor del Pueblo está facultado para realizar investigaciones y dirigirse a la Institución al órgano afectado. Asimismo, presenta un informe sobre sus actividades al Parlamento Europeo”.

⁷⁸ Arts. 223, 224, 226, 229, 231 y 232 TFUE.

⁷⁹ BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág 55.

⁸⁰ Art. 232 TFUE.

⁸¹ Art. 231TFUE.

Europeo. Actualmente el Consejo Europeo se ha convertido en una Institución independiente de la Unión Europea⁸².

Los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y el Presidente de la Comisión Europea conforman el Consejo Europeo; se reúne al menos dos veces por semestre⁸³. Si los asuntos que hayan de tratarse así lo exigen, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos con la asistencia de un Ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión⁸⁴. En sus trabajos participa también el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Generalmente, se invita al Presidente del Parlamento Europeo para que intervenga al principio de la reunión⁸⁵.

En lo relativo a las funciones del Consejo Europeo, el art. 15.1 TUE establece que:

El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.

Estas funciones, que, para MANGAS MARTÍN⁸⁶ en cierto sentido, dejan al descubierto la confusa naturaleza del Consejo Europeo, producto de una larga y no siempre pacífica evolución, en un principio parecen poco concretas, se plasman en la realidad, según explica BOCHARDT⁸⁷, mediante la toma de decisiones políticas de principio o en la formulación de directrices y mandatos para la labor del Consejo o de la Comisión Europea, indica este último autor que además el Consejo Europeo ha dado estos impulsos, por ejemplo, para la Unión Económica y Monetaria, el Sistema Monetario Europeo, la elección por sufragio

⁸² BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág 55.

⁸³ Art. 15.2 TUE.

⁸⁴ Art. 15.3 TUE.

⁸⁵ Art. 235.2 TFUE.

⁸⁶ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014) o.c., pág. 185.

⁸⁷ BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 58.

directo del Parlamento Europeo, las actividades en materia de política social y en cuestiones relativas a la adhesión.

Durante la crisis de deuda soberana, el Consejo Europeo se ha visto obligado a reunirse con mayor frecuencia. Sólo en el año 2012 lo hizo en cuatro ocasiones⁸. Además se celebraron las siguientes reuniones: una reunión extraordinaria del Consejo Europeo, dos reuniones informales de los miembros del Consejo Europeo y cuatro de Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro (también denominadas «cumbres del euro»).

La Institución de la Unión que encarna la representación de los intereses nacionales junto al Consejo Europeo es el *Consejo*. Tal y como se establece en el artículo 16.1 TUE :

El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.

Su regulación completa, aparte de en el art 16 TUE, la conforman los artículos 237-243 TFUE.

Esta representación de los intereses nacionales la realizan los Estados miembros mediante el envío de cada uno de los países de un representante de rango ministerial correspondiente al ámbito material sobre el que se ha de deliberar. De este modo, según apunta Mangas Martín⁹, los miembros del Consejo hacen valer intereses nacionales, aunque el resultado de sus deliberaciones sea armonizar esos intereses particulares en el superior interés de la Unión, expresando de este modo, dentro de una Institución que no es

⁸ CONSEJO EUROPEO. (2013). *El Consejo Europeo en 2012*. Recuperado de: www.consilium.europa.eu/es/documents.../2013/.../qcao12001esc_pdf/ (última conexión 02.04.2016). Concretamente el 1-2 marzo, el 28-29 de junio, el 18-19 de octubre y el 22-23 de noviembre. En la reunión extraordinaria del 13-14 de diciembre se estableció la hoja de ruta para la realización de la unión económica y monetaria.

⁹ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., pág. 203.

independiente de los Estados, una voluntad propia, distinta de cada uno de los Estados. El Consejo es, pues un órgano de voluntad colegiada.

Las reuniones del Consejo se realizan en formaciones, es decir, en función de la materia que se vaya a tratar en cada reunión del Consejo. El artículo 16.6 TUE ya enumera dos de ellas⁸⁰; el mismo artículo dispone que el resto de la lista de formaciones la realiza el Consejo Europeo⁸¹.

Es menester destacar el Consejo ECOFIN (de Asuntos Económicos y Financieros). Este Consejo es el encargado del seguimiento de la política económica y presupuestaria de los Estados miembros para poder establecer su concordancia con las orientaciones de la Unión Económica y Monetaria (UEM). También muestra su interés por la política fiscal, de empleo, social, etc. Además, examina las previsiones financieras a medio plazo que están ligadas a la política de acción común y a la de cohesión, realiza el seguimiento de las relaciones económicas con terceros países situados fuera de la UE⁸². También coordina las posiciones de la UE en reuniones internacionales, como el G20, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Se ocupa asimismo de los aspectos financieros en las negociaciones internacionales sobre medidas para luchar contra el cambio climático⁸³.

Hasta el año 1995, la *Presidencia del Consejo* se ejercía de forma rotatoria siguiendo el orden alfabético de los nombres de cada Estado miembro en su

⁸⁰ El Consejo de Asuntos Exteriores, al que suelen asistir ministros de Asuntos Exteriores, que siempre está presidido por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, y el Consejo de Asuntos Generales, para tratar temas como la organización y el funcionamiento de la UE, preparar reuniones del Consejo Europeo u otros.

⁸¹ Lo realiza mediante la remisión al art. 236 TFUE. Actualmente el resto de las formaciones son: Asuntos Económicos y Financieros (el denominado «Consejo Ecofin»); Justicia y Asuntos de Interior; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad; Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura.

⁸² Ayudas macrofinancieras para terceros Estados, situaciones de graves crisis financieras y representación exterior de la moneda única.

⁸³ CONSEJO EUROPEO. (2016). *El Consejo en su formación de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN)*. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/ecofin/> (última conexión 16.04.2016)

propio idioma⁹⁴. Actualmente la Presidencia del Consejo, de su órgano auxiliar COREPER y de sus grupos de trabajo se ejerce de forma rotatoria, por cada Estado miembro, durante un periodo de seis meses, aunque el orden de la rotación la acuerda el Consejo Europeo por mayoría cualificada, y podrá modificarse como consecuencia de circunstancias especiales que afecten a un Estado miembro concreto⁹⁵. Hay que tener en cuenta que, debido a la alta frecuencia con la que se producen los cambios en la Presidencia, las distintas Presidencias realizan su cometido mediante la coordinación con las dos Presidencias siguientes, de este modo se consigue una validez de trabajo real de un período de 18 meses⁹⁶. Las tareas de la Presidencia del Consejo comprenden la dirección y la organización de las labores en el Consejo y en sus Comisiones. Uno de los atractivos de este desempeño supone, sobre todo para los países pequeños, la posibilidad de fortalecer su proyección internacional y de aumentar su peso político dentro de la Unión.

El órgano administrativo y de gestión interna que asiste al Consejo en su labor legislativa y presupuestaria es la *Secretaría General*. La componen el Secretario General, que es elegido por el Consejo Europeo, el Servicio jurídico, Gabinetes de prensa, seguridad, etc., así como varias Direcciones Generales⁹⁷. Al tratarse de una estructura permanente que no está vinculada a ningún interés particular, la Secretaría General otorga, según DONCEL LUENGO, al Consejo un carácter estable.

Otro de los integrantes del Consejo es el COREPER, se trata del principal órgano preparatorio del Consejo. Está integrado por los representantes permanentes adjuntos de cada país. Preside sus reuniones el representante

⁹⁴ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., pág.205.

⁹⁵ DONCEL LUENGO, J.A. (2011). El sistema institucional de la Unión Europea. El Consejo Europeo y el Consejo. En CAMISÓN YAGÜE, J.A. o.c., pág. 76.

⁹⁶ BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág 61.

⁹⁷ DONCEL LUENGO, J.A., (2011). El sistema institucional de la Unión Europea. El Consejo Europeo y el Consejo. En CAMISÓN YAGÜE, J.A., o.c., pág. 78.

permanente adjunto del país que ejerce la presidencia del Consejo de Asuntos Generales*.

Sus funciones se explican de manera algo vaga el artículo 240.1 TFUE:

Un Comité compuesto por Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe.

Concretamente COREPER I prepara el trabajo de seis formaciones del Consejo; Agricultura y Pesca (solo cuestiones financieras o medidas técnicas sobre legislación veterinaria, fitosanitaria o alimentaria); Competitividad; Educación, Juventud, Cultura y Deporte; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Medio Ambiente; Transporte, Telecomunicaciones y Energía. Está integrado por los "Representantes Permanentes" de cada Estado miembro, los cuales, de hecho, son los embajadores de sus respectivos países ante la UE y expresan la posición de sus gobiernos*.

Y COREPER II realiza lo propio con las cuatro formaciones del Consejo restantes; Asuntos Económicos y Financieros; Asuntos Exteriores; Asuntos Generales; Justicia y Asuntos de Interior¹⁰⁰. Las dos formaciones del Coreper (Coreper I y Coreper II) se reúnen todas las semanas en la Sede del Consejo, que se halla en Bruselas.

El procedimiento de adopción de decisiones dentro del seno de la Comisión se rige por el sistema de doble mayoría¹⁰¹. A partir del 1 de abril de 2017 se

* CONSEJO EUROPEO. (2015). *Coreper I*. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/> (última conexión 16.04.2016).

⁹⁹ *Ibidem*

¹⁰⁰ CONSEJO EUROPEO. (2015). *Coreper II*. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/coreper-ii/> (última conexión 16.04.2016).

¹⁰¹ Cfr. BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 65. "según el cual se alcanza la mayoría cualificada cuando al menos un 55 % de los Estados miembros que representen como mínimo el 65 % de la población total de la UE voten a favor de la propuesta legislativa.

aplicará el mismo sistema, pero cambiarán los porcentajes necesarios para conformarla, se exigirá por un lado los votos que representen el 55% de la población de la Unión, o al menos el 55% del número de Estados miembros necesario para constituir una minoría de bloqueo¹⁰².

Los intereses nacionales de los Estados integrantes de la Unión coexisten con el interés general de la Unión. La Institución que se encarga de velar por este interés es la *Comisión Europea*. Así se desprende del artículo 17.1 TUE que dispone que:

La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin.

Para el desempeño de esta labor se debe entender que esta Institución es independiente de los Estados que conforman la Unión¹⁰³, aunque su composición parezca dar a entender que no es del todo de este modo; pues, frente a la

Para impedir que un grupo pequeño de países con un gran número de habitantes obstruya la adopción de decisiones, está previsto que una minoría de bloqueo debe estar formada, como mínimo, por cuatro Estados miembros y que, si no se alcanza esta cifra, se considerará alcanzada la mayoría cualificada incluso si no se cumple el criterio de población. Este sistema se completa por un mecanismo muy similar al «Compromiso de Ioannina»: en el caso de que no se cumplan los requisitos necesarios para alcanzar una minoría de bloqueo, se podrá suspender el proceso de decisión. El Consejo no procederá a la votación, sino que seguirá negociando durante un «periodo razonable», si así lo solicita un número de miembros del Consejo que represente al menos el 75 % de la población o al menos el 75 % del número de Estados miembros necesario para constituir una minoría de bloqueo”.

¹⁰² Art. 16.4 TUE. *A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. Una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada. Las demás modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada se establecen en el apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

Art. 238.2 TFUE. *No obstante lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea, a partir del 1 de noviembre de 2014, a reserva de las disposiciones fijadas en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.*

¹⁰³ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., pág 223.

previsión existente de que a partir de 2014 la Comisión estuviera compuesta por un número de Comisarios que supusiera 2/3 de los Estados miembros, finalmente se ha impuesto la presión ejercida por Irlanda con respecto a la celebración del segundo referéndum sobre el Tratado de Lisboa¹⁰⁴, de tal modo que ha prevalecido su demanda para que la Comisión esté compuesta por un Comisario por cada Estado miembro.

Además de los Comisarios, componen la Comisión el Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que es uno de sus Vicepresidentes¹⁰⁵.

Para garantizar esa independencia que caracteriza a la Comisión el artículo 245 TFUE¹⁰⁶ establece para los Comisarios un estricto Régimen de incompatibilidades que, si es incumplido, faculta al Tribunal de Justicia a su cese, incluso en el caso de que hayan sido cesados, a privarles de su pensión u otros beneficios similares¹⁰⁷. El Mandato del Presidente y de los Comisarios se establece por un período de cinco años, renovables¹⁰⁸.

¹⁰⁴ BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 65.

¹⁰⁵ Art. 17.4 TUE.

¹⁰⁶ Artículo 245 TFUE. *“Los miembros de la Comisión se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter de sus funciones. Los Estados miembros respetarán su independencia y no intentarán influir en ellos en el desempeño de sus funciones. Los miembros de la Comisión no podrán, mientras dure su mandato, ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no. En el momento de asumir sus funciones, se comprometerán solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aún después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de honestidad y discreción, en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios. En caso de incumplimiento de dichas obligaciones, el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo, por mayoría simple, o de la Comisión, podrá, según los casos, declarar su cese en las condiciones previstas en el artículo 247 o la privación del derecho del interesado a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo”.*

¹⁰⁷ Cfr. MORALO ARAGÜETE, M. (2011). La Comisión. En CAMISÓN YAGÜE, J.A., o.c., pág. 85. *“En julio de 1999, el Consejo demandó ante el TJCE, para privarle de la pensión, al Comisario de Telecomunicaciones, Martin Bangemann, quien fue fichado por Telefónica para su equipo ejecutivo siendo todavía Comisario. En la actualidad, el único español que forma parte de la Comisión es Joaquín Almunia, Comisario encargado de la Competencia, y Vicepresidente. Además, a lo largo de la pertenencia de España a la Unión Europea han desempeñado el puesto de Comisarios Manuel Marín, Pedro Solbes, Marcelino Oreja Aguirre, Loyola de Palacio y Abel Matutes”.*

¹⁰⁸ *Ibidem*.

El Presidente de la Comisión, basándose en criterios de oportunidad política le asigna a cada Comisario un sector en el que desarrollar su actividad¹⁰⁹.

El artículo 3.4 del Reglamento Interno de la Comisión establece que Cada Comisario es responsable, dentro de su ámbito, de preparar los trabajos de la Comisión y de ejecutar sus decisiones. El Presidente puede crear para ello Grupos de Miembros de la Comisión. Los Comisarios cuentan con un gabinete que le asiste en el cumplimiento de sus funciones.

La Comisión se rige bajo el principio de actuación colegiada¹¹⁰, principio que implica que las decisiones de esta Institución expresan su voluntad global; pues éstas se toman de forma colectiva, y por ende todos los miembros son responsables de manera colectiva de las decisiones tomadas por la Comisión¹¹¹.

No obstante, el Presidente, cuyo mandato goza de unas atribuciones¹¹² que le permiten intervenir en el nombramiento de los Comisarios, en el reparto de tareas, incluso puede cambiar la distribución de carteras a lo largo de su mandato, nombrar a los Vicepresidentes, pudiendo llegar a pedir la dimisión a un miembro de la Comisión que, llegado el caso debe presentar de forma irrevocable¹¹³. Esta competencia directiva del Presidente, MORALO ARAGÜETE¹¹⁴ lo considera como cierto presidencialismo que supone una brecha en el principio

¹⁰⁹ Art. 248 TFUE.

¹¹⁰ Art. 1 del Reglamento Interno de la Comisión.

¹¹¹ La jurisprudencia del TJCE ha precisado que el carácter colegial de esta Institución supone que "todos los miembros del colegio son colectivamente responsables en el plano político del conjunto de las decisiones tomadas". (STJCE de 23-9-1986, caso AKZO CHEMIE). Los acuerdos de la Comisión son acuerdos de la Institución en su conjunto, y no individualmente de sus miembros.

¹¹² Art. 17.6 TUE. "El Presidente de la Comisión: a) definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones; b) determinará la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación; c) nombrará Vicepresidentes, distintos del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de entre los miembros de la Comisión. Un miembro de la Comisión presentará su dimisión si se lo pide el Presidente. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentará su dimisión, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 1 del artículo 18, si se lo pide el Presidente".

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ MORALO ARGÜETE, M. (2011). La Comisión. En CAMISÓN YAGÜE, J.A. o.c., pág. 88.

de colegialidad. Mediante el procedimiento de investidura se nombra al Presidente y a los miembros de la Comisión por un período de cinco años¹¹⁵.

Al ser la Comisión la Institución que representa el interés general de la Unión se le atribuye el poder de iniciativa legislativa, esto le otorga a la Comisión una función de control sobre el Consejo, salvo que los Tratados dispongan otra cosa¹¹⁶. Aún así, este poder de iniciativa no supone un derecho a discreción, sino que está obligada a ejercerlo cuando lo exijan los intereses de la Unión; también el Consejo¹¹⁷, el Parlamento Europeo¹¹⁸ y un grupo de ciudadanos mediante la iniciativa ciudadana¹¹⁹. Además, la Comisión podrá modificar, e incluso retirar su propuesta legislativa en cualquier momento del procedimiento antes de que el acto comunitario sea adoptado, si estima que las alteraciones introducidas durante el procedimiento se desvían en su fundamento de la propuesta original de la Comisión¹²⁰.

A la Comisión se la conoce como Guardiana de los Tratados¹²¹, pues, como indica la primera parte del artículo 17.1 TUE al que ya se ha hecho referencia:

¹¹⁵ Art. 17.3 TUE. “El mandato de la Comisión será de cinco años”.

¹¹⁶ Art. 17.2 TUE. “Los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezcan los Tratados”.

¹¹⁷ Art. 241 TFUE. “El Consejo, por mayoría simple, podrá pedir a la Comisión que proceda a efectuar todos los estudios que él considere oportunos para la consecución de los objetivos comunes y que le someta las propuestas pertinentes. Si la Comisión no presenta propuesta alguna, comunicará las razones al Consejo”.

¹¹⁸ Art. 225 TFUE. “Por decisión de la mayoría de los miembros que lo componen, el Parlamento Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la elaboración de un acto de la Unión para la aplicación de los Tratados. Si la Comisión no presenta propuesta alguna, comunicará las razones al Parlamento Europeo”.

¹¹⁹ Art.11.4 TUE. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

¹²⁰ Art. 293.2 TFUE. En tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto de la Unión.

¹²¹ LINDE PANIAGUA, E. y MELLADO PRADO, P. (2010). *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Colex, pág. 92.

La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Como garante del Derecho de la Unión, la Comisión a menudo desempeña un papel de mediador entre los Estados miembros, gracias a su especial capacitación debida a su neutralidad al representar los intereses de la Unión¹²².

Por otro lado, el artículo 17.1 TUE faculta a la Comisión a ejecutar decisiones presupuestarias¹²³ mediante ayudas públicas de los Estados miembros a sus empresas públicas, por un lado, y por otro a velar por la libre competencia¹²⁴. Estos poderes de gestión se ven facilitados por el artículo 290 TFUE que posibilita la delegación por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de su capacidad legislativa y por el artículo 291 TFUE, que le permite seguir recibiendo poderes de ejecución.¹²⁵

Como representante de la Unión ante las Organizaciones internacionales, la Comisión desempeña el trabajo diario de las misiones diplomáticas de la Unión dentro y fuera de la UE. En virtud del mandato recibido del Consejo posee facultades de negociar acuerdos de la Unión con otras Organizaciones internacionales y con terceros países, incluyendo tratados de adhesión de los nuevos Estados miembros. También representa a la Unión ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y, en su caso, conjuntamente con el Consejo, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹²⁶.

¹²² BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 71

¹²³ Cfr. BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 70. "Las competencias presupuestarias de la Unión comprenden los Fondos Estructurales, la eliminación de discriminaciones fiscales o de ayudas, y las cláusulas de salvaguardia".

¹²⁴ MORALO ARAGÜETE, M. (2011). La Comisión. En CAMISÓN YAGÜE, J.A. o.c., pág. 92.

¹²⁵ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., pág. 227.

¹²⁶ BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., págs. 71 ss.

La siguiente Institución básica que enumera el artículo 13.1 TUE es el **Tribunal de Justicia de la Unión Europea** (TJUE); la regulación jurídica, se halla, entre otros¹²⁷, en el artículo 19 TUE, que, como función principal de esta Institución, señala que:

Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

Esta función de ejercicio del poder judicial no es exclusiva, sino compartida con los órganos jurisdiccionales del resto de los Estados miembros. Se logra así descentralizar la aplicación administrativa de las normas europeas¹²⁸.

Las competencias de jurisdicción son ejercidas en tres niveles. Como Tribunal Superior de la jurisdicción europea a través del Tribunal de Justicia¹²⁹, mediante el Tribunal General¹³⁰, y mediante Tribunales especializados que se pueden añadir al Tribunal General para resolver los litigios que les hayan sido asignados¹³¹.

Todo ello supone para el TJUE una misión que implica controlar la aplicación del Derecho de la Unión tanto por parte de las Instituciones de la UE al ejecutar las disposiciones de los Tratados como por de los Estados miembros y los particulares, por lo que se refiere al cumplimiento de sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión; la interpretación¹³² y el desarrollo del Derecho de la Unión¹³³.

¹²⁷ Cfr. MORALO ARGÜETE, M. (2011). en CAMISÓN YAGÜE, J.A., o.c., pág. 120. "Además se regula en los arts. 251-258 TFUE, El Estatuto del TJUE que figura como Protocolo anejo al texto de los Tratados Constitutivos, y cuya última modificación se produjo mediante el Protocolo núm. 3 del Tratado de Lisboa. El Reglamento de Procedimiento ante el TJUE, de 19 de junio de 1991, cuya última modificación se produjo en marzo de 2010 y el Reglamento de Procedimiento ante el TG, de 2 de mayo de 1991, cuyo último texto refundido data de marzo de 2010".

¹²⁸ Art. 19.1 TUE. *Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.*

¹²⁹ Art. 253 TFUE.

¹³⁰ Art. 254 TFUE.

¹³¹ Art. 257 TFUE.

¹³² NIETO, S., CORRAL, C; LÓPEZ NIETO, J. (2016). *Concordatos y acuerdos hispanoamericanos 1851-2012*. Guadalupe: Universidad Católica San Antonio de Murcia, pág. 43. "Todo Tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente

El desempeño de esta misión por parte del Tribunal de Justicia se realiza en el marco de una función tanto consultiva como jurisdiccional. Es consultiva cuando elabora dictámenes vinculantes sobre los convenios que la Unión desea celebrar con terceros países u Organizaciones internacionales. No obstante, es su función jurisdiccional la de mayor enjundia. Mediante esta función el Tribunal lleva a cabo tareas que se reparten entre diversos ámbitos jurisdiccionales en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros.

De este modo, el Tribunal de Justicia, en calidad de Tribunal Constitucional, resuelve los litigios entre las Instituciones de la Unión y controla la legalidad de la legislación de la Unión. Como Tribunal administrativo, controla los actos administrativos adoptados por la Comisión Europea o, de forma indirecta, por las autoridades de los Estados miembros basándose en el Derecho de la Unión. Cuando es Tribunal de Trabajo y de lo Social, conoce de los asuntos que afectan a la libre circulación y a la seguridad social de los trabajadores, así como a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en la vida laboral; como Tribunal de Hacienda, resuelve cuestiones relativas a la validez e interpretación de las disposiciones de las Directivas en materia fiscal y aduanera; cuando actúa en calidad de Tribunal Penal, se ocupa del control de las multas impuestas por la Comisión Europea; y cuando lo hace en calidad de Tribunal Civil, de los litigios relativos a las demandas de daños y perjuicios, de la interpretación de las disposiciones sobre el reconocimiento y la ejecución de las decisiones judiciales en materia civil y mercantil, y de los litigios relativos a los títulos europeos de propiedad intelectual o industrial, para los que se pueda establecer la competencia del Tribunal de Justicia¹³³.

que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin, conforme al artículo 31 de la Convención de Viena de 1969”.

¹³³ BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 76.

¹³⁴ Cfr. BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 78. Art. 262 TFUE. *Sin perjuicio de las restantes disposiciones de los Tratados, el Consejo, por unanimidad, con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones destinadas a atribuir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la medida que el Consejo determine, la competencia para resolver litigios relativos a la aplicación de los actos adoptados sobre la base de los Tratados por los que se crean títulos europeos de propiedad*

El Tribunal General, como Instancia intermedia del TJUE, ha visto aumentadas sus competencias. Anteriormente se limitaba a ser un Tribunal de Primera Instancia, pero actualmente, tras la modificaciones operadas por el Tratado de Lisboa, es competente para conocer en primera instancia de los recursos de anulación y por omisión de las personas físicas y jurídicas contra instituciones de la Unión¹³⁵. También puede resolver en el caso de una cláusula compromisoria contenida en un contrato celebrado por la UE o por su cuenta, así como juzgar en recursos de indemnización por daños contra la UE¹³⁶.

En cuanto instancia de apelación, el Tribunal General es competente para revisar las resoluciones de los Tribunales especializados contra las que se haya interpuesto recurso (art. 257 TFUE)¹³⁷.

También existe la posibilidad de que le sea transferida la competencia de resolver cuestiones prejudiciales¹³⁸ en materias específicas, pero, según BOCHARDT, de esta posibilidad no se ha hecho uso todavía¹³⁹.

El creciente número de contenciosos especiales, debido a la aplicación de una normativa sectorial específica, que mantiene una relación indirecta con el conjunto del Derecho de la Unión; como la función pública, ha supuesto para el sistema jurisdiccional de la Unión un aumento de carga de trabajo que se ha tornado en un serio problema. Como respuesta a esta situación, el Tratado de

intelectual o industrial. Dichas disposiciones entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

¹³⁵ Cfr. MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., pág. 285. "El Tribunal conoce en primera instancia de los recursos contemplados en los arts. 263, 265, 268, 270 y 272 TFUE, y de los que el Estatuto reserve al Tribunal de Justicia".

¹³⁶ BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 78.

¹³⁷ Concretamente en su tercer párrafo el art 257 TFUE dispone que: *Contra las resoluciones dictadas por los Tribunales especializados podrá interponerse ante el Tribunal General recurso de casación limitado a las cuestiones de Derecho o, cuando el reglamento relativo a la creación del Tribunal especializado así lo contemple, recurso de apelación referente también a las cuestiones de hecho.*

¹³⁸ ART. 256.3 TFUE. *El Tribunal General será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales, planteadas en virtud del artículo 267, en materias específicas determinadas por el Estatuto.*

¹³⁹ BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 78.

Niza, y posteriormente el de Lisboa prevén la posibilidad de la creación de *Tribunales especializados* adjuntos al Tribunal General, que se encargarán de conocer en primera instancia de recursos interpuestos en estas materias específicas¹⁰⁰.

La Institución Europea por excelencia en lo atinente a la Unión Económica y Monetaria es el *Banco Central Europeo*¹⁰¹, pues es la encargada principal de su gestión. Su creación va ligada a la del euro, ya que tanto la moneda de la Eurozona como el BCE supusieron la culminación de una serie de etapas de la UEM, que comenzó en 1989, cuando el Consejo Europeo encargó a un Comité de expertos que preparara un informe por etapas para llevar a cabo una UEM, con la finalidad de alcanzar una moneda común para los Estados miembros.

La primera etapa de la UEM, que comenzó el 1 de julio de 1990, lo hizo con el objetivo principal de liberar los movimientos de capital entre los Estados miembros de la Unión.

Cerrada esta etapa, a partir del 1 de enero de 1994, comenzó la segunda fase que se caracterizó por la asunción implícita de unos planes de convergencia que garantizaran la estabilidad económica en el seno de la Unión Europea. Para la gestión de esta segunda etapa, se creó el Instituto Monetario Europeo, que

¹⁰⁰ El primer párrafo del art. 257 TFUE establece que: *El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán crear Tribunales especializados adjuntos al Tribunal General, encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. El Parlamento Europeo y el Consejo se pronunciarán mediante reglamentos, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Tribunal de Justicia, bien a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión.*

¹⁰¹ Art 128 TFUE. 1. *El Banco Central Europeo tendrá el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en euros en la Unión. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales podrán emitir billetes. Los billetes emitidos por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales serán los únicos billetes de curso legal en la Unión.* 2. *Los Estados miembros podrán realizar emisiones de moneda metálica en euros, para las cuales será necesaria la aprobación del Banco Central Europeo en cuanto al volumen de emisión. El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, podrá adoptar medidas para armonizar los valores nominales y las especificaciones técnicas de todas las monedas destinadas a la circulación en la medida necesaria para su buena circulación dentro de la Unión.*

contaba con la función principal de instituir las bases para la posterior creación del Banco Central Europeo, que finalmente se creó el 1 de junio de 1998¹⁴².

La tercera y última, que se caracterizó por la no participación de todos los Estados miembros, se inició el 1 de enero de 1999; se fijaron los tipos de cambio definitivos de las monedas de los Estados que finalmente accedieron a esta fase de la Unión Monetaria. Fase que se caracterizó por la creación de una moneda común para todos estos países: el Euro. Fue a partir del 1 de enero de 2002 cuando el euro sustituyó a las monedas nacionales en los primeros doce Estados que participaron en esta UEM, provocando que las antiguas monedas nacionales carezcan actualmente de curso legal, culminando así esta tercera fase ¹⁴³.

Alcanzada la instauración del euro, la misión principal de esta Institución pasa a ser la elaboración de una política monetaria única para los Estados que conforman la Eurozona y, desde noviembre de 2014, se encarga también de supervisar, de manera prudencial, gran parte de entidades de crédito de los Estados miembros que participan en el Mecanismo Único de Supervisión¹⁴⁴.

No obstante, los objetivos del BCE que hallamos en el TFUE ¹⁴⁵ y en el Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo¹⁴⁶ son, mantener la estabilidad de precios por un lado, y por otro, apoyar las políticas económicas generales en la Unión¹⁴⁷.

En aras de conseguir estos objetivos mencionados, el BCE hará uso de sus competencias. MELLADO PRADO¹⁴⁸ las ha dividido en

a) Funciones consultivas¹⁴⁹

¹⁴² MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., pág. 312.

¹⁴³ GIMÉNEZ-GUERVÓS PÉREZ, A. (2011). Otras Instituciones y órganos de la Unión Europea. En CAMISÓN YAGÜE, J.A., o.c., pág. 241.

¹⁴⁴ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., pág. 312.

¹⁴⁵ Arts. 127.1 y 282.2 TFUE.

¹⁴⁶ Art. 2 Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

¹⁴⁷ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., pág. 319.

¹⁴⁸ LINDE PANIAGUA, E. y MELLADO PRADO, P. (2010). o.c., págs. 176 ss.

- b) Funciones normativas¹⁸⁰
- c) Potestad Sancionadora del BCE¹⁸¹

También se ha de tener en cuenta, al referirse al BCE, dos de sus características principales: *personalidad jurídica propia*¹⁸², y su *independencia*¹⁸³. Esta última se puede medir por diversos factores¹⁸⁴:

- a) *La declaración formal de independencia del BCE que formula el art. 282.3 TFUE al disponer que: el BCE será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobiernos de los Estados miembros respetarán esta independencia.*
- b) *La prohibición absoluta de crédito por el BCE a instituciones comunitarias y nacionales de los Estados miembros.* La razón de esta prohibición es doble: en primer lugar, eliminar una fuente de riesgo inflacionista de los gobiernos nacionales; y en segundo lugar, considerar que los países de la UEM no son Estados en vías de desarrollo.

¹⁸⁰ Arts. 127.4 TFUE. *El Banco Central Europeo será consultado:1. sobre cualquier propuesta de acto de la Unión que entre en su ámbito de competencia, por las autoridades nacionales acerca de cualquier proyecto de disposición legal que entre en su ámbito de competencias, pero dentro de los límites y en las condiciones establecidas por el Consejo con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 129.*

Además, según los arts. 127.4 y 282.5 TFUE el BCE podrá presentar dictámenes a las Instituciones u organismos comunitarios o a las autoridades nacionales pertinentes acerca de materias que pertenezcan al ámbito de sus competencias. El art. 132.1TFUE autoriza al BCE a formular recomendaciones que, sin embargo, no son vinculantes.

¹⁸⁰ Son las enumeradas en el art. 132 TFUE. Elaborar Reglamentos en la medida que sean necesarios para el ejercicio de las funciones enumeradas en los Estatutos del SEBC y BCE y en los casos que se establezcan en los actos del Consejo; y tomar las decisiones necesarias para el ejercicio de las funciones encomendadas al SEBC por los Tratados y por los Estatutos del SEBC y del BCE.

¹⁸¹ Están establecidas en el art. 132.3 TFUE. *Dentro de los límites y en las condiciones adoptados por el Consejo con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 4 del artículo 129, el Banco Central Europeo estará autorizado a imponer multas y pagos periódicos de penalización a las empresas que no cumplan con sus obligaciones respecto de los reglamentos y decisiones del mismo.*

¹⁸² Art. 282.3 TFUE.

¹⁸³ Art. 130 TFUE.

¹⁸⁴ AHIJADO, M. y GONZÁLEZ, R. (1999). *El Banco Central Europeo y la política monetaria común*. Madrid: Pirámide, págs. 56 y ss.

- c) *La prohibición de compra de directa de deuda pública por parte del BCE en los mercados primarios o de emisión. Esta prohibición constituye , por una parte, una clara señal de separación entre los gobiernos nacionales y el BCE; y por otra, evita la posible presión de los gobiernos para alterar la estructura de los tipos de interés.*
- d) *La prohibición de financiación privilegiada por el BCE, es decir, se prohíbe cualquier medida que establezca un acceso privilegiado a las entidades financieras privadas por parte de los gobiernos nacionales.*
- e) *La adquisición de deuda pública por el BCE en los mercados secundarios sólo puede hacerse mediante operaciones de mercado abierto a los tipos y condiciones del mismo, que en la UEM serán muy similares en los mercados de deuda privada y pública. Con ello se evita que el BCE pueda incurrir en pérdidas, teniendo que acudir a los Gobiernos en demanda de transferencias compensatorias¹⁵⁵.*

Esta independencia a la que se ha aludido, implica, asimismo, para el BCE el hecho de que goza de autonomía financiera¹⁵⁶, y de personalidad jurídica propia y, por consiguiente da a entender que la Unión no se responsabiliza de los daños que cause el BCE mediante sus actos; ya que de éstos responderá él mismo¹⁵⁷.

El BCE forma parte de una categoría de Instituciones, el Servicio Europeo de Bancos Centrales, compuesto por los Bancos Centrales de todos los Estados miembros. Simultáneamente, los Bancos Centrales de aquéllos países cuya moneda común es el euro conforman el Eurosistema; lo que implica la

¹⁵⁵ Tras la crisis financiera y crediticia, casi todos estos factores que en su redacción se intuyen como las líneas rojas del BCE, han sido transgredidos. En la Parte Segunda de esta Investigación se procederá a su análisis correspondiente.

¹⁵⁶ El presupuesto y los recursos del BCE son independientes de los de la UE.

¹⁵⁷ Así los párrafos segundo y tercero del art. 340 TFUE: *En materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus Instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. No obstante lo dispuesto en el párrafo segundo, el Banco Central Europeo deberá reparar los daños causados por él o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.*

continuación de la existencia de los citados bancos, con personalidad jurídica propia y distinta de la del BCE¹⁵⁸.

La relación entre estas tres Instituciones se rige por los principios de *jerarquía y descentralización*¹⁵⁹. Jerarquía, porque el BCE es quien fija las pautas de actuación de los Bancos Centrales de los Estados miembros en los temas monetarios¹⁶⁰, y a éstas deberá ajustarse su actuación¹⁶¹; y descentralización¹⁶² porque el BCE, para ejecutar las operaciones que correspondan al SEBC, recurrirá a los Bancos Centrales nacionales¹⁶³.

Y ya, por último, el art. 13.1 TUE cita al *Tribunal de Cuentas*¹⁶⁴ que, aunque su creación data del 22 de julio de 1975 y comenzó su funcionamiento en octubre de 1977 en Luxemburgo, ha sido con el Tratado de Lisboa, cuando ha sido

¹⁵⁸ Cfr. BANCO DE ESPAÑA. (2016). *El SEBC, el Eurosistema, el BCE y los bancos centrales nacionales*. Recuperado de: http://www.bde.es/bde/es/secciones/eurosistema/inst/sebc/El_SEBC_el_Eur_51567339e2d0441.html (última conexión 02.04.2016).

“El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que se establece en el Tratado de la Unión Europea (TUE), está compuesto por el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE), independientemente de que hayan adoptado el euro o no. El Eurosistema, por su parte, agrupa al BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro. Así pues, mientras haya Estados que conserven sus divisas nacionales, se mantendrá la distinción entre el Eurosistema y el SEBC”.

¹⁵⁹ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014) o.c., pág. 313.

¹⁶⁰ Art. 14.3 de los Estatutos del SEBC y del BCE

¹⁶¹ Según el art. 35.6 de los Estatutos del SEBC y del BCE: *El Tribunal de Justicia tendrá jurisdicción para los litigios relativos al cumplimiento por parte de los bancos centrales nacionales de las obligaciones derivadas de los presentes Estatutos. Cuando el BCE considere que un banco central nacional ha incumplido alguna de las obligaciones que establecen los presentes Estatutos, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber dado a dicho banco central nacional la posibilidad de presentar sus alegaciones. Si el banco central nacional de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo establecido por el BCE, éste podrá recurrir al Tribunal de Justicia.*

¹⁶² Así el 3er párrafo del art. 12.1 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo dispone que: *En la medida en que se estime posible y adecuado, y sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, el BCE recurrirá a los bancos centrales nacionales para ejecutar las operaciones que correspondan a las funciones del SEBC.*

¹⁶³ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., pág. 313.

¹⁶⁴ Los fundamentos jurídicos del Tribunal de Cuentas son los arts. 285-287 TFUE.

reconocido como Institución de la Unión¹⁶⁵. Su composición actual es de 28 miembros. Un nacional por cada Estado miembro de la Unión.

La misma página web del Tribunal de Cuentas subtitula la Institución como *Guardián financiero de la UE*¹⁶⁶; MANGAS MARTÍN, por otro lado la define como:

“Una institución de naturaleza administrativa y no judicial que ejerce funciones de control externo de las cuentas y de consulta con plena independencia en el interés general de la Unión¹⁶⁷”.

De estos enunciados ya se pueden intuir cuáles son sus funciones. Así, en correspondencia con la definición de guardián financiero de la UE, se asocia perfectamente con la función que le atribuye el primer párrafo del art. 285 TFUE¹⁶⁸. Obviamente este enunciado tan genérico engloba una serie de atribuciones que se detallan de manera más pormenorizada en el art. 287 TFUE¹⁶⁹.

¹⁶⁵ BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 80.

¹⁶⁶ Tribunal de Cuentas Europeo. Recuperado de: <http://www.eca.europa.eu/es/Pages/MissionAndRole.aspx> (última conexión 03.04.2016).

¹⁶⁷ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., pág. 304.

¹⁶⁸ Artículo 285 TFUE. *La fiscalización, o control de cuentas de la Unión, será efectuada por el Tribunal de Cuentas.*

¹⁶⁹ Art. 287 TFUE. 1. *El Tribunal de Cuentas examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión. Examinará también las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier órgano u organismo creado por la Unión en la medida en que el acto constitutivo de dicho órgano u organismo no excluya dicho examen.* 2. *El Tribunal de Cuentas presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes que será publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea. Dicha declaración podrá completarse con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad de la Unión.* 2. *El Tribunal de Cuentas examinará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantizará una buena gestión financiera. Al hacerlo, informará, en particular, de cualquier caso de irregularidad. El control de los ingresos se efectuará sobre la base de las liquidaciones y de las cantidades entregadas a la Unión. El control de los gastos se efectuará sobre la base de los compromisos asumidos y los pagos realizados. Ambos controles podrán efectuarse antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario considerado.* 3. *El control se llevará a cabo sobre la documentación contable y, en caso necesario, en las dependencias correspondientes de las otras Instituciones de la Unión, en las dependencias de cualquier órgano u organismo que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión y en los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto. En los Estados miembros, el control se efectuará en colaboración con las Instituciones nacionales de control o, si éstas no poseen las competencias*

Una de las peculiaridades del Tribunal de Cuentas de la UE es que, a diferencia de algunos Tribunales de Cuentas de países miembros de la Unión no dispone de competencias judiciales para imponer de manera coercitiva sus facultades de control o para sancionar las infracciones observadas en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, dispone de autonomía a la hora de elegir el objeto y el método de control. También llama la atención el hecho de que hasta los particulares se puedan ver sometidos a ser inspeccionados por el Tribunal de Cuentas de la UE. Tal es el caso, por ejemplo, al examinar si el uso, por parte de un beneficiario privado, de una subvención procedente de fondos de la Unión, es conforme con el Derecho de la Unión¹⁷⁰.

Los informes con los resultados de las actividades de control y de auditoría que elabora el Tribunal de Cuentas al final de cada ejercicio, suponen una excelente herramienta para conocer la gestión de las finanzas de la Unión. Hecho que se puede interpretar como arma de doble filo. Por un lado, será un reflejo de

necesarias, con los servicios nacionales competentes. El Tribunal de Cuentas y las Instituciones nacionales de control de los Estados miembros cooperarán con espíritu de confianza y manteniendo su independencia. Tales Instituciones o servicios comunicarán al Tribunal de Cuentas si tienen la intención de participar en el mencionado control. Las otras Instituciones de la Unión, cualquier órgano u organismo que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión, cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto y las Instituciones nacionales de control o, si éstas no poseen las competencias necesarias, los servicios nacionales competentes, comunicarán al Tribunal de Cuentas, a instancia de éste, cualquier documento o información necesarios para el cumplimiento de su misión. Respecto a la actividad del Banco Europeo de Inversiones en la gestión de los ingresos y gastos de la Unión, el derecho de acceso del Tribunal a las informaciones que posee el Banco se regirá por un acuerdo celebrado entre el Tribunal, el Banco y la Comisión. En ausencia de dicho acuerdo, el Tribunal tendrá, no obstante, acceso a las informaciones necesarias para el control de los ingresos y gastos de la Unión gestionados por el Banco. 4. El Tribunal de Cuentas elaborará, después del cierre de cada ejercicio, un informe anual. Dicho informe será transmitido a las Instituciones de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, acompañado de las respuestas de estas Instituciones a las observaciones del Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas podrá, además, presentar en cualquier momento sus observaciones, que podrán consistir en informes especiales, sobre cuestiones particulares y emitir dictámenes, a instancia de una de las demás Instituciones de la Unión. El Tribunal de Cuentas aprobará sus informes anuales, informes especiales o dictámenes por mayoría de los miembros que lo componen. No obstante, podrá crear en su seno salas para aprobar determinadas categorías de informes o de dictámenes en las condiciones previstas por su reglamento interno. El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto. El Tribunal de Cuentas elaborará su reglamento interno. Dicho reglamento requerirá la aprobación del Consejo.

¹⁷⁰ BOCHARDT, K-D. (2011). o.c., pág. 81.

la transparencia de las finanzas de la Unión, pero, por otro, saca a relucir aquellas partidas que merecen ser revisadas parcialmente o en profundidad para conseguir una gestión más acorde con los actuales criterios de transparencia y de contención de gastos. Estos informes son públicos y, como dice BOCHARDT¹⁷¹:

“el efecto que éstos producen sobre la opinión pública son una auténtica arma del Tribunal de Cuentas”.

I.3.- REFERENCIA A LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA ANTERIOR A LA CRISIS ECONÓMICA

I.3.1.- EL TRATADO DE NIZA: DE MAASTRICHT A LISBOA

Aunque los orígenes de la Unión Europea, en un principio, fueran la puesta en marcha de medidas comunes entre los Estados que la constituyeron para garantizar la paz en el continente europeo; no se puede negar que la Unión posee un carácter marcadamente económico, y que en él reside uno de los mayores atractivos para los países que quieren formar parte de ella.

En el ámbito económico, el mayor reto de la Unión antes de la firma del Tratado de Niza, lo constituía la culminación de la Unión Económica y Monetaria, a través del establecimiento de criterios de convergencia para los países que iban a formar parte del euro, desde su puesta en marcha como moneda única¹⁷².

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² BANCO CENTRAL EUROPEO. (2016). *Mapa de la zona Euro 1999-2015*. Recuperado de: <https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/map.es.html> “La zona del euro se creó en 1999 y la compusieron 11 Estados fundadores: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. Desde entonces se han incorporado ocho Estados más: en 2001 Grecia, en 2007 Eslovenia, en 2008 Malta y Chipre, en 2009 Eslovaquia, en 2011 Estonia, en 2014 Letonia y en 2015 Lituania.” (última conexión 03.04.2016).

La preparación de la Unión Europea para este gran desafío antes de la creación de la moneda única, se inició con la firma del Tratado de Maastricht en 1992¹⁷³, que estableció, como requisitos a cumplir por los países que iban a compartir una moneda única, limitar el déficit público al 3% del PIB y los niveles de deuda pública al 60%.

No obstante, la Unión afrontaba también una ampliación muy considerable en su número de miembros que suponía un nuevo reparto de poderes en sus Instituciones más importantes. Para afrontar este nuevo escenario, se firmó el Tratado de Niza, en febrero de 2001. Este Tratado se caracterizó por modificar el peso de los Estados en las votaciones por mayoría cualificada. Además, se logró el acuerdo de reducir las votaciones por unanimidad, ampliando los supuestos de mayoría cualificada¹⁷⁴.

La Declaración de Laeken proponía la convocatoria de una Convención para abordar las cuestiones que caracterizaron el Tratado de Niza y formular soluciones concretas a las mismas; con este plan se perseguía una Europa más unida, más eficaz, y, en consecuencia, con mayor peso en el mundo.

Los trabajos de la Convención para el futuro de Europa concluyeron con la presentación, en junio de 2003, en Tesalónica, de un “Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, que sentaría las bases para los trabajos de la CIG que se clausuraron con la aprobación del Proyecto en el Consejo Europeo de Bruselas. La firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, tuvo lugar en octubre de 2004 en Roma y preveía su entrada en vigor, tras su ratificación por todos ellos, según sus normas constitucionales¹⁷⁵.

¹⁷³ Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

¹⁷⁴ MANGAS MARTÍN, A. y LINÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., pág. 41.

¹⁷⁵ SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, M. M. (2011). Antecedentes y evolución de la Unión Europea. En CAMISÓN YAGÜE, J.A. o.c., págs. 31-32.

Algunos países lo ratificaron por vía parlamentaria, otros, como España, lo sometieron a referéndum: Pero en Francia y en Holanda no se logró la aprobación por referéndum, en mayo y junio de 2005. Este freno provocó que algunos Estados miembros continuaran con el proceso de ratificación, mientras que otros lo aplazaron o lo dejaron en suspenso. A raíz de estos contratiempos, el Consejo Europeo de junio de 2005 decidió abrir un período de reflexión en aras de llevar a buen término la ratificación del Tratado. Finalmente, en junio de 2007, el Consejo Europeo acordó renunciar de manera definitiva a la Constitución Europea y convocó una nueva CIG para elaborar un Tratado de Reforma con el fin de modificar los Tratados existentes, que desembocaría en el Tratado de Lisboa¹⁷⁶.

Aunque la fracasada Constitución Europea no lograra dar respuesta a los retos planteados en la Conferencia de Niza, consiguió al menos, poner cierto orden, simplicidad, lógica y claridad en el disperso y complejo ordenamiento jurídico de la Unión¹⁷⁷.

La última y más numerosa ampliación de la Unión se inició cuando el Consejo Europeo de Copenhague, de julio de 1993 aceptó que los países de Europa Central que lo desearan, podrían integrarse en la Unión Europea en cuanto cumplieran los criterios de Copenhague:

- a) *Que estuvieran dotados de Instituciones que garanticen la democracia, el imperio de la Ley, los derechos Humanos y la protección y el respeto de las minorías.*
- b) *Economía de mercado que funcione.*
- c) *Capacidad de hacer frente a la competencia y las fuerzas del mercado dentro de la UE.*

¹⁷⁶ *Ibidem.*

¹⁷⁷ BAR CENDÓN, A. (2010). La Nueva Constitución de la Unión Europea: El Tratado de Lisboa y la reforma de los Tratados constitutivos. *Teoría y Realidad Constitucional*, (núm. 25), pág. 170.

d) Capacidad de responder a las obligaciones del acervo comunitario, incluidos los objetivos de la unión política, económica y monetaria¹⁷⁸.

Así, las dos últimas ampliaciones europeas se materializaron el 1 de enero de 2004 y 2007¹⁷⁹.

I.3.2.- EL TRATADO DE LISBOA: SUS APORTACIONES

Como se menciona en el punto anterior, tras el rechazo del electorado holandés y francés, y el posterior período de reflexión, durante la presidencia alemana de la Unión, se llegó al acuerdo de renunciar al Tratado constitucional y convocar una nueva CIG en 2007 que condujo a la firma del Tratado de Lisboa por parte de los 27 Estados miembros, el 13 de diciembre de 2007¹⁸⁰.

El TUE y el TFUE tienen el mismo valor jurídico. Resulta necesario realizar esta aclaración jurídica expresa, dado que la nueva denominación del anterior Tratado CE como “Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” y el grado de regulación en ambos Tratados nos sugieren que el TUE constituye algún tipo de ley constitucional o tratado básico, mientras que, por otro lado, el TFUE parece ser concebido más bien como un Tratado de ejecución. La primacía del Derecho de la UE no se recoge de forma expresa en una norma del Tratado, sino que se deduce, como venía siendo habitual, de la jurisprudencia del Tribunal de

¹⁷⁸ MANGAS MARTIN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., pág. 42.

¹⁷⁹ LINDE PANIAGUA, E. y MELLADO PRADO, P. (2010). o.c., pág. 21. “Como consecuencia, fundamentalmente de la liquidación de la Unión de repúblicas Socialistas Soviéticas tuvo lugar la mayor de las ampliaciones de la Unión: Primero, con la adhesión, el 1 de enero de 2004, de 10 nuevos Estados (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta); y, posteriormente, el 1 de enero de 2007, con la adhesión de Bulgaria y Rumanía. Así, en poco más de una década la Europa de los 15 se ha convertido en la Europa de los 27”.

¹⁸⁰ MANGAS MARTIN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (2014). o.c., pág. 43. “En vigor desde el 1 de diciembre de 2009. Dicho contrato modifica el Tratado de la Unión Europea y el de la Comunidad Europea, al que rebautiza como Tratado de funcionamiento de la Unión Europea”.

Justicia de la Unión Europea, a la que se hace referencia en una declaración relativa a esta cuestión¹⁸¹.

En este sentido, se puede afirmar que la principal consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa es la conversión de la Unión Europea en un espacio único, homogéneo, de carácter supranacional en el que, no obstante, se mantendrán, aunque de modo residual, ciertos elementos de ejecución intergubernamental en materia de política exterior y de seguridad común, y en la política de defensa. La colaboración, que tenía lugar entre Estados soberanos, que se comportaban como tales en la gestión de esta cooperación se llevaba a cabo específicamente mediante la cooperación en política exterior y de seguridad común, así como la incipiente política de defensa, y la cooperación en justicia y asuntos de interior. La integración económica, política y social, de carácter supranacional, se compone de Estados que han cedido parte de su soberanía a un conjunto institucional que va a adoptar decisiones vinculantes para todos los Estados miembros por mayoría cualificada, y que va a legislar con carácter supremo en los ámbitos económicos, políticos y sociales atribuidos a ese conjunto institucional formado por la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por los mismos Estados, y en la medida de la intensidad de la atribución realizada en cada caso¹⁸².

En relación a las novedades institucionales introducidas por el Tratado de Lisboa merece la pena recordar la inclusión, como Instituciones, al Consejo Europeo en el marco institucional de la Unión, junto al Parlamento Europeo, el Consejo (de Ministros), la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas¹⁸³.

El reconocimiento formal del *Consejo Europeo* como Institución implica el sometimiento de sus decisiones al control del Tribunal de Justicia de la Unión

¹⁸¹ BOCHART, K.-D. (2011) .o.c., págs. 16-17.

¹⁸² BAR CENDÓN, A. o.c., pág. 174.

¹⁸³ Art. 13.1 TUE.

Europea, del que estaba exento hasta ahora, aunque solamente en la medida en que el Consejo Europeo ejerza competencias con efectos legales frente a terceros¹⁸⁴, y en el ámbito de la política exterior y de seguridad común¹⁸⁵; por consiguiente el Tribunal de Justicia es competente de modo excepcional¹⁸⁶. En palabras de MANGAS implica:

“Un reforzamiento de los Estados en el seno institucional, porque ahora hay dos instituciones, el Consejo Europeo y el Consejo, en las que están representados los intereses de los Estados¹⁸⁷”.

Con el Tratado de Lisboa surge también una nueva figura que participará en los trabajos del Consejo Europeo, el *Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*¹⁸⁸, atribución que lleva implícita una de las Vicepresidencias de la Comisión Europea¹⁸⁹. El Tratado le otorga por ello el mandato de contribuir con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y a ejecutarlas como mandatario del Consejo, actuando del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa. En consecuencia, presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores¹⁹⁰.

En el Tratado de Lisboa se establece que la presidencia de las diferentes formaciones del Consejo, salvo la de Asuntos Exteriores (que la ejercerá el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo

¹⁸⁴ Art. 263.1 y art. 265.1 TUE.

¹⁸⁵ Cfr. MELLADO PRADO, P. (2010). La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: “Cambiar algo para que nada cambie”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (núm. 18), pág. 82. “Asimismo. El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición de representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.”

¹⁸⁶ Art. 275.2 TFUE.

¹⁸⁷ MANGAS, A. (2007). La reforma institucional en el Tratado de Lisboa, *Revista de las Cortes Generales* (núm. 70/71/72), pág. 128.

¹⁸⁸ Art. 15.2 TUE.

¹⁸⁹ Art. 18.4 TUE.

¹⁹⁰ Art. 18.2 y 3 TUE.

mediante un sistema de rotación igual, conforme a las condiciones que establezca una decisión del Consejo Europeo adoptada por mayoría cualificada³⁰.

En primer lugar, hay que subrayar que esta competencia, que el Tratado de Lisboa atribuye al Consejo Europeo, estaba atribuida en el TCE al propio Consejo de Ministros (art. 203) con lo que se comprueba esa penetración del Consejo Europeo en la conformación de las instituciones y en su ámbito decisional que ya hemos comentado. En este sentido, la Decisión del Consejo Europeo de 1 diciembre de 2009, relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, dispone que dicha Presidencia, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores, será desempeñada por «grupos predeterminados de tres Estados miembros (“Trío de presidencias”) durante un período de 18 meses. Estos grupos se formarán por rotación igual de los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión». Además, “cada miembro del grupo ejercerá por rotación, durante un período de seis meses, la presidencia de todas las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores”. Por lo que se refiere a los demás miembros del grupo, “asistirán a la Presidencia en todas sus responsabilidades con arreglo a un programa común”, pudiendo convenir los miembros del grupo entre sí otros acuerdos.

El llamado “Trío de presidencias” supone, pues, que cada país que ocupe la presidencia debe colaborar estrechamente con los dos siguientes. El objetivo de este nuevo procedimiento es dotar de una mayor continuidad a las iniciativas y trabajos de la Unión Europea. Con esa previsión, España –que ejerció la Presidencia del Consejo durante el primer semestre de 2010– elaboró, junto a Bélgica y Hungría, un programa de trabajo para el periodo de 18 meses durante el cual ejercerán la Presidencia de manera sucesiva. Es el primer Trío de presidencias que se formaliza y ejerce sus funciones en virtud del Tratado de

³⁰ Art. 236, letra b) TFUE “Durante los próximos seis años, los Estados miembros ocuparán la presidencia por el siguiente orden: Italia a partir de julio de 2014, Letonia y Luxemburgo en 2015, los Países Bajos y Eslovaquia en 2016, Malta y el Reino Unido en 2017, Estonia y Bulgaria en 2018, Austria y Rumanía en 2019 y Finlandia en el primer semestre de 2020. El Consejo Europeo puede cambiar el orden de las presidencias”.

Lisboa. El Programa de trabajo de las Presidencias española, belga y húngara abarca de enero del 2010 a junio del 2011.

La *Comisión* representa el interés general de la Comunidad, de ahí que los Tratados le atribuyan el poder de iniciar e impulsar la política comunitaria, esto se traduce en que el Consejo y el Parlamento Europeo únicamente podrán decidir y ejercer sus poderes normativos sobre la base de una propuesta de la Comisión, salvo que los Tratados dispongan otra cosa¹⁹². En esta línea, en algunos casos, la especialidad del procedimiento legislativo implicará que los actos legislativos podrán ser adoptados por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo, o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones¹⁹³.

Como ha puesto de relieve LINDE, no debe llegarse a la conclusión de que el TFUE haya innovado en esta materia. La iniciativa, salvo la atribuida a los Estados miembros, ya la tenían previamente el resto de operadores citados, aunque el instrumento jurídico en que se plasmaba finalmente el procedimiento que estaban facultados para iniciar no fuera equiparable, formalmente, a un acto legislativo del artículo 288 TFUE¹⁹⁴.

Conviene destacar que la Comisión no sólo ha perdido el monopolio del derecho de iniciativa legislativa, sino que sus iniciativas legislativas sufren también un serio control por parte de los Parlamentos nacionales. Hay que recordar que el Tratado de Lisboa, siguiendo el patrón marcado por la Constitución Europea que no llegó a entrar en vigor, reconoce por primera vez a los Parlamentos nacionales como parte del entramado democrático de la Unión Europea, y en consecuencia, les otorga un papel más activo en las actividades de la Unión¹⁹⁵.

¹⁹² Art. 17.2 TUE.

¹⁹³ Art. 289.4 TFUE.

¹⁹⁴ LINDE, E. y MELLADO, P. (2010). o.c., pág. 225.

¹⁹⁵ MELLADO PRADO, P. (2010). o.c., pág. 88.

El artículo 236,b del TFUE establece quien desempeña la Presidencia de las diferentes formaciones del Consejo. También hace referencia al ya comentado “Trío de presidencias” y establece un nuevo sistema de mayorías que también ha cosechado críticas doctrinales¹⁸⁶.

Al no haber entrado en vigor el Tratado de Lisboa en el momento de la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo, en junio de 2009, en la actualidad, el *Parlamento Europeo* está compuesto por 751 representantes de ciudadanos de la Unión¹⁸⁷, elegidos en los 28 Estados miembros de la ampliada Unión Europea, elegidos por sufragio universal directo por un período de cinco años¹⁸⁸.

La elección directa ha supuesto para el Parlamento Europeo una legitimación democrática y poder reclamar para sí el hecho de representar a los ciudadanos de los Estados miembros de la UE. Contar con la existencia de un Parlamento elegido directamente no es suficiente para satisfacer la exigencia fundamental de una Constitución democrática, según la cual todo el poder del Estado emana del pueblo. Además de un Parlamento de elección directa, se precisa transparencia en el proceso de toma de decisiones y en la representatividad de los órganos de decisión, en el control parlamentario y la

¹⁸⁶ Cfr. PALACIO, A. (2003). *Bulletin Quotidien Europe*, (núm. 8483), pág. 4. “Al desaparecer los votos ponderados, y sustituirse por la proporción de un Estado en el total de población, «desaparece la degresividad. Las ganancias y pérdidas de los Estados miembros en términos de peso, y en comparación con Niza, son el valor invertido de su anterior sobre o infrarrepresentación. En este sentido, el peso combinado de los cuatro grandes aumenta un 34% de los votos a un 54% de la población. El peso de Alemania se duplica y el de los otros tres grandes países aumenta en un 40%-50% aproximadamente. Sin embargo, España y Polonia obtienen mínimas ganancias, y además, con la desaparición de la degresividad, la diferencia con los cuatro grandes aumenta hasta un límite superior incluso al existente antes de Niza, lo cual supone un duro golpe para la vieja ambición de estos países de ser considerados miembros de ese club. El peso de los países medianos se reduce hasta un 60% y el de los pequeños mucho más»”.

¹⁸⁷ Art. 189 TUE.

¹⁸⁸ PARLAMENTO EUROPEO. (2016). *Sobre el Parlamento. Organización*. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/20150201PVL00010/Organización-y-funcionamiento%C2%A0> (última conexión 03.04.2016).

legitimidad de las instituciones de la Unión que participan en el proceso decisorio a través del Parlamento.¹⁹⁹

Esta legitimación democrática le ha reportado al Parlamento Europeo un mayor peso dentro de las instituciones gracias al establecimiento del procedimiento legislativo ordinario que ha sustituido al anterior proceso de codecisión²⁰⁰.

¹⁹⁹ BOCHART, K.-D. (2011). o.c., pág. 52.

²⁰⁰ Cfr. MELLADO PRADO, P. (2010). o.c., págs. 99-100. La autora mantiene que “el Parlamento Europeo es el “ganador neto” del Tratado de Lisboa cuando afirma.... Pero lo verdaderamente significativo es que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo se ha convertido en colegislador real, asumiendo la competencia de decidir, junto al Consejo, casi todos los actos legislativos comunitarios. El fortalecimiento del Parlamento Europeo puede apreciarse en varios aspectos: a) La práctica generalización del procedimiento legislativo ordinario (codecisión): 40 nuevas materias – especialmente del Espacio de libertad, seguridad y justicia– se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario. Entre ellas figuran la inmigración, la cooperación judicial en materia penal (Eurojust, prevención de la delincuencia, aproximación de las normas penales, infracción y sanciones), la cooperación policial (Europol), fondos estructurales, energía, salud pública, y la política agrícola y de pesca. De este modo, el Parlamento Europeo intervendrá en casi todos los procesos legislativos. b) La modificación del procedimiento presupuestario: la aprobación del presupuesto anual corresponde al Parlamento y al Consejo conjuntamente, siguiendo un procedimiento inspirado en el de la codecisión legislativa: ambas Instituciones deben ponerse de acuerdo, dentro de los límites trazados por el marco financiero plurianual. Tan importante como ello es la desaparición de la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios (artículo 314 del TFUE), ligada directamente a la extensión de la competencia del Parlamento a la integridad del presupuesto. c) La aprobación previa de todos los acuerdos internacionales en los casos siguientes: acuerdos de asociación; acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación; acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión; acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario. En los demás casos, el Parlamento Europeo será previamente consultado (art. 218.6 TFUE). d) La participación en los procedimientos de revisión de los Tratados, a través del derecho de iniciativa en el procedimiento de revisión ordinario y en el procedimiento de revisión simplificado de los preceptos que integran la Parte III del TFUE (art. 48.2 y 6 TUE); mediante la previa aprobación de un proyecto de reforma del TUE y del TFUE en lo relativo a la adopción de decisiones por mayoría cualificada (art. 48.7 TUE), así como de un proyecto de reforma del TFUE en lo relativo a la sustitución de un procedimiento legislativo especial por el procedimiento legislativo ordinario (art. 48.7 TUE).”

En el ámbito de la jurisdicción, podemos destacar algunas novedades atinentes al introducidas por el tratado de Lisboa.

Se produce una reorganización de los Tribunales, de tal manera que el nuevo sistema pasa a denominarse *Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, que separa en tres Tribunales distintos. El Tribunal de Justicia²⁰¹, que sustituye al antiguo Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea; El Tribunal General²⁰² hace lo propio con el anterior Tribunal de Primera Instancia y, por otra parte, las antiguas Salas jurisdiccionales son reemplazados por los Tribunales Especializados²⁰³. Todas las actividades de la Unión Europea se someten ahora a la jurisdicción de este nuevo sistema, salvo las que tengan lugar en materia de política exterior y de seguridad común²⁰⁴, que serán ejercidas conjuntamente por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y por Consejo Europeo²⁰⁵.

La inclusión del *Banco Central Europeo*²⁰⁶ como Institución de la Unión también es una novedad del Tratado de Lisboa, y fiel reflejo de lo importante que

²⁰¹ Art. 253 TFUE.

²⁰² Art. 254 TFUE.

²⁰³ Art. 257 TFUE.

²⁰⁴ Art. 24 TUE.

²⁰⁵ EUR-Lex. (2015). *Política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:ai0025> (última conexión 03.04.2016).

²⁰⁶ Arts. 129 y 130 TFUE. Art. 129.1. *El SEBC será dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo, que serán el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo. 2. Los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, denominados en lo sucesivo Estatutos del SEBC y del BCE, figuran en un Protocolo anejo a los Tratados. 3. Los artículos 5.1, 5.2, 5.3, 17, 18, 19.1, 22, 23, 24, 26, 32.2, 32.3, 32.4, 32.6, 33.1.a) y 36 de los Estatutos del SEBC y del BCE podrán ser modificados por el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Se pronunciarán bien sobre la base de una recomendación del Banco Central Europeo y previa consulta a la Comisión, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo. 4. El Consejo, bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, bien sobre la base de una recomendación del Banco Central Europeo y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adoptará las disposiciones contempladas en los artículos 4, 5.4, 19.2, 20, 28.1, 29.2, 30.4 y 34.3 de los Estatutos del SEBC y del BCE.*

Art. 130. *En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los*

es para la Unión el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria y el papel que desempeña esta Institución como responsable de la estabilidad de la moneda europea, el euro, y como órgano de control de la masa monetaria²⁸⁷.

Para el desarrollo de su cometido el BCE cuenta con cuantiosas disposiciones que garantizan su independencia, como garantía de ésta, ni el BCE ni los Bancos Centrales de los Estados miembros pueden aceptar, en el ejercicio de sus competencias, tareas y obligaciones, instrucciones de Instituciones de la Unión, Gobiernos de los Estados miembros u otras instancias. Las Instituciones de la UE y los Gobiernos de los Estados miembros han de abstenerse de todo intento de influir en sus decisiones ²⁸⁸.

El BCE está compuesto por un Consejo de Gobierno y un Comité Ejecutivo. El Consejo de Gobierno lo conforman los Presidentes de los Bancos Centrales nacionales de los Estados miembros pertenecientes a la zona del euro y los miembros del Comité Ejecutivo; que está formado por un Presidente, un Vicepresidente y otros cuatro miembros, son en la práctica la dirección del BCE. El Presidente, el Vicepresidente y los demás miembros son designados de común acuerdo por los Estados miembros por recomendación del Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios. Su mandato es de ocho años. A fin de garantizar la independencia de los miembros del Comité Ejecutivo, no se prevé la renovación de dicho mandato²⁸⁹.

bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las Instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las Instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.

²⁸⁷ Art. 128 TFUE.

²⁸⁸ Art. 130 TFUE.

²⁸⁹ Art. 283 TFUE.

El BCE y los Bancos Centrales de los Estados miembros operan bajo la estructura común del Sistema Europeo de Bancos Centrales.²⁰⁰ El SEBC, al tener la facultad exclusiva de autorizar la emisión de billetes y moneda metálica en la Unión debe definir y ejecutar la política monetaria de la Unión;. Por otro lado, el SEBC debe administrar las reservas monetarias oficiales de los Estados miembros y velar por el buen funcionamiento de los sistemas de pago de la Unión ²⁰¹.

Más recientemente, el BCE ha tenido un papel protagonista en las políticas europeas mediante el ejercicio de funciones que se comentarán en capítulos posteriores de forma más detallada.

Al igual que el BCE, *El Tribunal de Cuentas* pasa a formar parte de las Instituciones de la Unión con la firma del Tratado de Lisboa. Está compuesto por veintiocho miembros, en correspondencia con el número actual de Estados miembros²⁰². Los miembros del Tribunal de Cuentas son nombrados por el Consejo por un periodo de seis años a partir de una lista, que debe adoptar por mayoría cualificada (previa consulta al Parlamento Europeo), establecida de conformidad con las propuestas presentadas por los Estados miembros ²⁰³. Asimismo, los miembros de este Tribunal eligen, de entre ellos, a su Presidente por un período de tres años con mandato renovable²⁰⁴.

El Tribunal de Cuentas tiene la función de examinar la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos de la UE. Asimismo, garantiza una buena gestión en la ejecución del presupuesto²⁰⁵. Si lo comparamos con algunos Tribunales de Cuentas nacionales de los Estados miembros, podemos afirmar

²⁰⁰ Art. 129 TFUE.

²⁰¹ Art. 127.2 TFUE.

²⁰² PARLAMENTO EUROPEO. (2016). *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Tribunal de Cuentas*. Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.12.html (última conexión 03.04.2016).

²⁰³ Art. 286, apartado 2, del TFUE.

²⁰⁴ BOCHART, K.-D. (2011). o.c., pág. 80.

²⁰⁵ Art. 287.2 TFUE.

que el europeo no dispone de competencias judiciales para imponer coercitivamente sus facultades de control o para sancionar las infracciones observadas en el ejercicio de sus funciones. No obstante, es autónomo a la hora de elegir el objeto y el método de control hasta el punto que los particulares pueden verse sometidos a su inspección, por ejemplo, al examinar si el uso, por parte de un beneficiario privado, de una subvención procedente de fondos de la Unión es conforme con el Derecho de la Unión²¹⁶.

Estas actividades se materializan fundamentalmente mediante el informe anual y los informes especiales, que constituyen la base del ejercicio de aprobación anual de la gestión del presupuesto por parte del Parlamento. Durante el ejercicio se evalúan políticamente los informes del Tribunal y se procede a invitar a los miembros del Tribunal de Cuentas para que presenten sus informes en las reuniones de las comisiones parlamentarias y respondan a las preguntas formuladas por los Diputados del Parlamento Europeo²¹⁷.

Anualmente, el Tribunal de Cuentas y la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento se reúnen en varias ocasiones; en éstas los miembros de esta comisión debaten con los miembros del Tribunal acerca de sus prioridades políticas, el programa anual de trabajo del Tribunal, las modalidades precisas de cooperación, etc. El Parlamento también realiza sugerencias sobre estas cuestiones en sus resoluciones anuales sobre la aprobación de la gestión del Tribunal de Cuentas²¹⁸.

²¹⁶ BOCHART, K.-D. (2011). o.c., pág. 80.

²¹⁷ PARLAMENTO EUROPEO. (2016). *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Tribunal de Cuentas*. Página citada. (última conexión 03.04.2016).

²¹⁸ *Ibídem*.

CAPÍTULO II

LA CRISIS ECONÓMICA

CAPÍTULO II LA CRISIS ECONÓMICA

II.1.- LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

II.1.1- INTRODUCCIÓN

A lo largo del siglo XX se han producido una serie de crisis financieras internacionales en períodos más o menos cíclicos. No es el objetivo de este Trabajo enumerar todas ellas, pero sí merece la pena detenerse en algunas como en la del *Crack del 29 y Gran Depresión*²⁹⁹. Crisis que se precipitó por la caída de los precios de los productos agrícolas en EEUU, en 1928, y que comenzó con el hundimiento de la Bolsa de Nueva York, el 29 de octubre de 1929. Esto tuvo como consecuencia la modificación de la legislación básica de la Bolsa.

También es menester tener en cuenta la *Crisis del petróleo de 1973*. Esta crisis se caracterizó por el corte de suministro de los países de la OPEP durante la guerra árabe-israelí del Yom Kippur, situación que desembocó en un incremento del precio del crudo de 2,50 a 11,50 dólares, en 1974. Esto supuso un fuerte incremento de los gastos energéticos en las economías occidentales, y desembocó en una fuerte crisis en los países más industrializados. Como respuesta a esta situación, los países occidentales iniciaron políticas de diversificación y ahorro energéticos y, entre otras medidas defensivas, crearon la Agencia Internacional de la Energía en 1974.

Como caso especial cabría mencionar el de *Japón*, que se inició en 1990 tras varias décadas casi interrumpidas de crecimiento, con una breve interrupción en

²⁹⁹ LIBERTAD DIGITAL. (10.10.2010). *Cronología de las crisis financieras del último siglo*. Recuperado de: <http://www.libertaddigital.com/economia/cronologia-de-las-crisis-financieras-del-ultimo-siglo-1276406696/>. (último acceso 22.11.2015).

los años 80 del siglo pasado²⁰⁰ y que mantiene al país, según TORRERO MAÑAS,²⁰¹ en un estado de semiestancamiento interno.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001, en Nueva York, también provocaron fuertes descensos en las bolsas. El Nikkei de Tokio cayó más del 6% y las bolsas europeas registraron tales caídas, que provocaron que un amplio número de inversores se refugiasen en el oro y en bonos del Tesoro estadounidense. La Reserva Federal de Estados Unidos respondió recortando cuatro veces los tipos de interés hasta el final de ese año, en lo que se conoce como la campaña más fuerte de su historia²⁰².

A finales de ese mismo año, fue especialmente grave el caso de Argentina, que no pudo mantener la paridad de su moneda con el dólar, puso límites a la retirada de depósitos bancarios, procedió a la pesificación²⁰³ de su moneda, y aún así no pudo evitar la quiebra financiera.

Mientras tanto, en la Eurozona y en España, a principio de 2002, estrenábamos el euro como moneda oficial, y con él empezó a gestarse en nuestro

²⁰⁰ VILARIÑO, A. *La larga crisis de la economía japonesa*, pág.6 ss). Recuperado de http://www.angelvila.eu/publicaciones_pdf/larga_crisis_economia_japonesa.pdf (último acceso 22.11.2015)

²⁰¹ TORRERO MAÑAS, A. (2013). Sobre la crisis financiera internacional. *Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Serie Documentos de Trabajo* (núm. 01/2013), pág.4. Recuperado de: http://www2.uah.es/iaes/publicaciones/DT_01_13.pdf (último acceso 22.11.2015).

²⁰² LIBERTAD DIGITAL. (10.10.2010). *Cronología de las crisis financieras del último siglo*. Página citada.

²⁰³ CLARÍN. (14.05.2002). Cronología del corralito. Cfr. *Cronología del corralito* en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/05/14/e-387052.htm> (último acceso 22.11.2015). "En enero, con la devaluación del peso, se reprogramaron los plazos fijos en pesos (para devolverlos en marzo de 2002 y diciembre de 2004, a una tasa del 7% anual. Y se pesificaron los plazos fijos en dólares a 1,40, a una tasa del 2% anual. También fueron reprogramados (para enero 2003 y setiembre 2005). Pero se permitió transferir hasta el 15, y luego hasta el 28 de febrero, una parte de los saldos en cuenta corrientes o caja de ahorro en dólares a las cuentas en pesos, a 1,40 por dólar. El resto quedó reprogramado junto al plazo fijo. Se amplió el retiro en efectivo de los sueldos a 1.500 pesos por mes y de las cuentas corrientes y caja de ahorro a 300 pesos semanales. Así quien tenía 30.000 dólares en un plazo fijo y transfirió 5.000 a la caja de ahorro, pasó a tener 35.000 pesos en el plazo fijo y 7.000 en la caja de ahorro".

continente una nueva etapa económica que no ha dejado de generar incertidumbre desde su inicio.

II.1.2.- LOS ORÍGENES DE LA CRISIS

Al hablar de crisis económicas, cuando se mira hacia atrás, si se hace desde la perspectiva de la máxima latina *simplex sigillum veri*,²²⁴ resulta muy fácil percatarse de que los orígenes de las crisis financieras suelen estar precedidas de burbujas de algún sector de la economía, en combinación con financiaciones respaldadas por garantías de escasa solvencia, y algún factor adicional que provoca el estallido de dicha burbuja. Es lo que sucedió en los Países Bajos entre los años 1723 y 1737, con la llamada “Crisis de los tulipanes”. En este caso fueron los bulbos de dicha flor los que comenzaron a popularizarse de tal modo que se desató una auténtica euforia por adquirir sus bulbos. Este hecho provocó que muchas personas financiaran las compras de los bulbos de tulipán hasta el extremo de hipotecar sus viviendas, ofrecerse a trabajar de manera gratuita y firmar créditos en condiciones abusivas. El final de esta burbuja tuvo lugar el 6 de febrero de 1737. Aquél día, medio kilo de tulipanes salieron a la venta por un precio inicial de 1.250 florines y nadie pujó por ellos. A partir de ahí se produjo el completo cambio de tendencia, provocando la caída en picado del precio de los bulbos de tulipán y las consiguientes quiebras y bancarrotas²²⁵.

Se obtiene un resultado muy parecido al dirigir la mirada hacia el Crack del 29 y la Gran Depresión; aunque ésta tuviera su origen en Estados Unidos, la situación en Europa²²⁶ también parecía mostrar cual iba a ser el desenlace en la

²²⁴ La simplicidad es el sello de la verdad.

²²⁵ TRÍAS DE BES, F. (2010). *La crisis de los tulipanes o “Tulipomanía”*. Recuperado de: http://www.finanzasparatodos.es/gepeese/es/inicio/laEconomiaEn/laHistoria/momentos_historicos_economia_crisis_tulipanes.html (último acceso 11.12.2015).

²²⁶ SUSANE SILVA, S. (2008) *La Crisis de 1929*. Recuperado de: <http://www.zonaeconomica.com/crisis-1929> (último acceso 22.11.2015) . “En 1927 se produjo la caída del mercado de valores de Alemania, en 1928 esto se repite en Gran Bretaña y en febrero de 1929 en Francia (...) En diciembre de 1928, la poderosa industria del acero de Renania- Westfalia anunció suspensión de pagos y provocó una fuerte recesión en toda Alemania”.

mayor economía del mundo²²⁷. LÓPEZ FERNÁNDEZ DE LASCOITI,²²⁸ enumera como causas del Crack del 29 la especulación, la quiebra de la bolsa de Nueva York, la contracción del comercio mundial, la sobreproducción de bienes y el desorden monetario. Estos factores son muy parecidos, baste sustituir los tulipanes del siglo XVII holandeses por acciones de la Bolsa de Nueva York, y el resto de los factores serían, salvo ligeros matices, muy similares²²⁹.

Una de las características más importantes de la crisis económica de los últimos años ha sido su carácter mundial. Esta crisis ha provocado la pérdida mundial de la confianza generalizada entre instituciones y entidades financieras. No obstante, no hay que obviar otra no menos importante: la desregulación de los mercados financieros.

II.1.2.1.- DESREGULARIZACIÓN DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

Si en el Crack del 29, la Bolsa de Nueva York fue la gran protagonista, en la última gran crisis, que para algunos todavía no ha terminado²³⁰, uno de los grandes actores han sido los mercados financieros, con un papel especial de la Banca de

²²⁷ MARS, A. (16.04.2015). ¿Cuáles son las mayores economías del mundo? ¿Y las más diminutas?. *elpais.com* Recuperado de: http://economia.elpais.com/economia/2015/04/15/actualidad/1429060990_180502.html (último acceso 24.11.2015)

²²⁸ LÓPEZ FERNÁNDEZ DE LASCOITI, E. (2009). Crack de 1929: Causas, desarrollo y consecuencias. *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, (volumen I), págs. 4 ss.

²²⁹ KINDLEBERGER, C. & ALIBER, R. (2012). *Manías, pánicos y cracks*. Barcelona: Ariel.

²³⁰ Cfr. MORA ROSADO, S. (2015). Consejo Económico y Social España. *Cambios sociales en España como consecuencia de la crisis*. Recuperado de: http://www.ces.es/documents/10180/2643298/2015UIMP_Ponencia_S-Mora-Rosado.pdf. El citado documento muestra valores ascendentes en los datos que refleja (año 2014) en variables como, paro, tasa de pobreza relativa, dificultades para llegar a fin de mes, en comparación con los años anteriores (2009 en adelante) (último acceso 24.10.2015). Sin embargo, tampoco faltan voces que afirman lo contrario; así, SUEIRO, M. (11.11.2013). César Alierta: "La crisis ha terminado claramente en España". *El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/economia/2013/11/11/5280d5b20ab7402f258b4570.html> En este artículo el Presidente de Telefónica afirma que "la crisis ha acabado claramente en España y está entrando dinero porque la gente ve que es un país de oportunidades". (último acceso 24.10.2015).

inversión. Para responder a la pregunta sobre cómo pudo suceder conviene volver a la teoría de KINDLEBERGER.

A fin de poder comprender que una parte del sistema económico tiene una tendencia hacia el análisis del mercado financiero y de las crisis que se han suscitado dentro de éste, el historiador en cuestión planteó la idea de la relación entre las crisis pasadas y recientes y cómo los mercados se ven afectados por las distintas acepciones de este sistema y de su relación con los otros.

El mismo autor, en lo referente al modo de funcionamiento de los mercados financieros se refiere a la teoría de las expectativas racionales que se sostiene en que estos mercados actúan de manera racional y que los precios se establecen en correspondencia con un valor real, teniendo en cuenta un conjunto de información disponible; en el caso de un colapso la causa de éste se suele relacionar con alguna noticia inesperada que prevé cambios reales.

Como parte de las teorías del funcionamiento de éste mercado hay un sector que mantiene que este mercado alcanza cierto nivel de autonomía y que queda bajo la dependencia de caprichos y ante todo de factores psicológicos, ya que es necesaria una sensación sobre cuándo entrar y salir de él.

La perspectiva sostenida por KINDLEBERGER se formaba de una combinación de las dos teorías anteriores: por un lado un cambio en los principios cambia las posibilidades de beneficio, y el ejemplo de comportamiento es consecuencia de seguir a aquellos que actúan como líderes²³¹.

Como se ha mencionado al inicio de este capítulo, una de las consecuencias del Crack del 29 fue la modificación de la legislación básica de los mercados de valores y la aprobación de una serie de leyes regulatorias con el objetivo no volver a permitir que la Banca recurriera a maniobras especulativas agresivas, y por ende evitar otra crisis como la que se acababa de salir. A toda esta batería de medidas, que se inició bajo la presidencia de Franklin Roosevelt en Estados

²³¹ KINDLEBERGER, C. P. (1992). *El orden Económico Internacional*. Barcelona: Crítica.

Unidos, se la denominó *New Deal*²². Con estas nuevas leyes se consiguió establecer un sistema financiero más orientado a la economía productiva, más estable y con una mayor capacidad de capitalizarse.

Fundamental para la Banca fue la Ley Glass-Steagall, que establecía por un lado la prohibición de actuar a cualquier Institución como una combinación de un banco de inversión, banco comercial y/o compañía aseguradora, y por otro, una segmentación geográfica en Estados Unidos. En gran parte de los países europeos se mantuvo, sin embargo la Banca universal; en estos países seguían desarrollándose instituciones financieras de grandes dimensiones, estableciéndose el seguro de depósito y contando en última instancia con los correspondientes Bancos Centrales como prestamista del sistema financiero²³. La doctrina acredita a los alemanes haber desarrollado el modelo de Banca universal. Este modelo estructural, a diferencia del que se estaba desarrollando en Estados

²² DODD, R. (2009) Cronología de la regulación financiera del New Deal. La reforma del sistema. *Finanzas & Desarrollo*. (Septiembre 2009), pág. 33.

²³ "1933: La Ley Glass-Steagall separó la Banca comercial de la de inversión. Creó el programa de garantía de depósitos y permitió a los Bancos nacionales tener más sucursales. 1933: La Ley de Valores estableció requisitos de divulgación para la emisión de valores (acciones y bonos) en las bolsas públicas y prohibió el fraude y la manipulación. 1934: La Ley del Mercado de Valores creó la Comisión de Bolsa y Valores, que se encarga de elaborar y aplicar reglas. Extendió la regulación federal al mercado secundario de valores y estableció un sistema de autorregulación. 1935: La Ley (General) de Bancos reestructuró la Reserva Federal y creó la versión moderna de la Junta de Gobernadores y el Comité de mercado Abierto, ampliando sus facultades. Fijó los márgenes de seguridad (haircuts) y las condiciones para los préstamos de emergencia de los Bancos de reserva. 1936: La Ley del Mercado de Materias Primas reforzó las prohibiciones federales antifraude y las extendió a los casos de manipulación. Exigió el registro y la documentación de las actividades de los operadores de futuros. Autorizó la limitación de las posiciones especulativas y prohibió la negociación de opciones sobre ciertos productos agrícolas. 1940: La Ley de Compañías de Inversión reguló a las compañías que invierten principalmente en otras compañías, como mutual funds. Estableció requisitos de registro y divulgación de datos, incluidas las transacciones entre gerentes y filiales, y reglas de gobierno relativas a la gerencia, el directorio y los fideicomisarios. 1940: La Ley de Asesores de Inversión exigió el registro, la notificación y la documentación de las relaciones entre los asesores de inversión y sus clientes. Prohibió ciertas transacciones y comisiones en casos de conflicto de interés".

²³ VIVES, X. (2010). La crisis financiera y la regulación. *IESE Occasional Papers*. IESE Business School – Universidad de Navarra, (op-179), septiembre, pág. 1 ss.

Unidos, posibilitaba operar en todos los segmentos de los mercados financieros apoyándose en la posibilidad de alcanzar economías de escala y de alcance²³⁴.

Este período de estabilidad duró desde los años cuarenta hasta mediados de los setenta. Se produjo un desarrollo de la Banca desigual entre los Bancos europeos y japoneses por un lado, que crecieron en tamaño pasando a ser muchos de ellos los más grandes a nivel mundial, y los de Estados Unidos por otro, coartados por las leyes citadas que impedían en parte su crecimiento. No obstante, los Bancos estadounidenses no se quedaron completamente al margen de lo que ocurría en Europa y Japón, ya que a través la creación de filiales, sobre todo en Londres, y mediante maniobras contables y jurídicas, consiguieron eludir en parte las restricciones a las que estaban sometidos²³⁵.

Pero aunque la Banca comercial estadounidense fuera capaz de operar fuera de su territorio a través de filiales en el extranjero sin tener que atenerse a las restricciones que le imponía la Ley de Bancos de 1935, continuó ejerciendo presiones sobre su gobierno, logrando conseguir finalmente, en noviembre de 1999, su objetivo: la derogación de la *Banking Act* y su sustitución por la *Financial Services Modernization Act*²³⁶.

En este nuevo escenario, las economías emergentes experimentaron un superávit en sus balanzas comerciales gracias al aumento de su producción

²³⁴ CEDEÑO BREA, E. (2013). Regulación financiera comparada: ¿Qué podemos aprender del Dodd-Frank Act?. *Revista de Derecho Internacional y Comparado (REDIC) del Consejo Latinoamericano de Estudios de Derecho Internacional y Comparado*, vol. I, (núm. 1), págs. 30 ss.

²³⁵ PEROSSA, M.L. DÍAZ UBERMAN, D.S. & WALDMAN, P. (2012) Las primeras crisis financieras del siglo XXI: de la flexibilización a las nuevas regulaciones. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (núm. 171), pág.5.

²³⁶ Cfr. ERASO, U. & URRRA, I. (2011). Situación actual y tendencias de la industria bancaria mundial: apalancamiento y rentabilidad. *Bolsa, revista de bolsas y mercados españoles*, (núm. 190), pág. 42. "La Ley Glas-Steagall fue derogada el 12 de noviembre de 1999. A partir de este momento gigantes del sector bancario como Citi, el mayor banco comercial por activo de Estados Unidos de la época pudieron, entre otros hechos, adquirir entidades financieras que desarrollasen negocios de Banca de inversión; desarrollar orgánicamente el negocio de Banca de inversión; desarrollar el negocio de trading de instrumentos financieros estructurados como MBSs (Mortgaged Backed Securities) Cédulas hipotecarias y CDOs (Collateralized Debt Obligations) Obligaciones de deuda garantizadas, y crear sociedades SIVs (Structured Investment Vehicle) Entidades de inversión estructuradas que comprasen dichos instrumentos".

industrial. Huyendo de la crisis asiática de 1997/1998 y de otros países que no ofrecían suficiente seguridad jurídica, la encontraron en Estados Unidos atraídos por un sistema financiero que consideraban atractivo para el inversor y altamente desarrollado el destino ideal para sus inversiones. De este modo lograron inyectar en el país y en su sistema financiero ingentes cantidades de capital²⁷.

Por otro lado, en 2001 la FED bajó las tasas de los fondos federales²⁸ del 6,5% al 1% en 2003 y los mantuvo así durante un año; además, en 2004 la SEC permitió aumentar el apalancamiento de la Banca de Inversión, que alcanzó dimensiones inéditas, y el gobierno puso en marcha políticas que incentivaban al consumidor a optar por la vivienda en propiedad frente a la de alquiler. Todas estas medidas supusieron un fuerte revulsivo para la economía financiera estadounidense. El número de propietarios de viviendas se disparó del 64% en 1994, hasta llegar al 70% en 2004²⁹.

Toda esta entrada de fondos externos, unido a las rebajas de tipos, una mayor laxitud regulatoria, y la ayuda que supusieron las innovaciones en el campo de las telecomunicaciones que se integraron en el sistema financiero estadounidense, dieron lugar a nuevas herramientas y productos de inversión que alimentarían estas nuevas demandas creadas. Los instrumentos financieros con los que se dotaron fueron cada vez más sofisticados y se alejaban

²⁷ DIETRICH, D. & HAUCK A. (2009). Internationale Finanzintegration und Stabilität: Ursachen und vorläufige Lehren aus der internationalen Bankenkrise 2007/2008. *Wirtschaft im Wandel, Themenheft Finanzkrise*. Institut für Wirtschaftsforschung Halle, (marzo 2009), págs. 14 ss.

²⁸ Cfr. FED. (25.11.2015). Tipos de interés. Recuperado de: <http://es.global-rates.com/tipos-de-interes/Bancos-centrales/banco-central-estados-unidos/interes-fed.aspx> "Cuando se habla de las tasas de los fondos generales (interés estadounidense), a menudo se hace referencia al Federal Funds Rate. La Federal Funds Rate es el interés que los Bancos se cobran entre sí por préstamos a 1 día (overnight). Ese tipo básico estadounidense está determinado por el mercado y no se impone explícitamente por la FED. Al retirar o añadir fondos a la oferta monetaria, la FED trata de alinear el federal funds rate efectivo al tipo que pretende lograr. Cuando la política monetaria de la FED modifica el tipo básico, suele afectar a la altura del tipo de interés de diversos productos, tales como hipotecas, préstamos e intereses sobre ahorros". (último acceso 25.11.2015).

²⁹ ASPE, P. (09.02.2009). Los orígenes de la crisis. *CNN Expansión*. Recuperado de <http://www.cnnexpansion.com/economia/2009/02/06/los-origenes-de-la-crisis> (último acceso 25.11.2015).

progresivamente de la Banca tradicional. Esta nueva situación le permitió a los Bancos una amplia diversificación de sus carteras de activos; contaban con la posibilidad de transformar inversiones ilíquidas en líquidas para poder cubrir la creciente demanda de liquidez. Una de las formas de lograrlo era mediante carteras diversificadas que exigían una inversión inferior en fondos propios a la que realmente se contrataba. Así conseguían tanto una posibilidad de refinanciar deudas pendientes, como aumentar su negocio crediticio²⁰⁰.

Para beneficiarse de esa diversificación la Banca estadounidense reforzó y amplió la negociación de sus activos y de su negocio internacional mediante delegaciones en el extranjero. Esta estrategia de ampliación de negocio le supuso ventajas e inconvenientes. Ventajas por las nuevas posibilidades de negocio e inconvenientes porque al aumentar su tamaño, las entidades quedan sujetas a mayores medidas de control interno. Así, para la concesión de préstamos dejaron de tener peso los historiales y la experiencia crediticia que generalmente suelen ser difíciles de controlar siendo estos reemplazados por duros controles de solvencia que encuentran una mejor integración en las herramientas de gestión Bancaria²⁰¹.

Para la Banca, el incentivo que supusieron los préstamos concedidos bajo los duros controles de solvencia comentados es que fueron fácilmente negociables, mejoraron la liquidez de mercado²⁰² de las entidades, y aumentaron nuevamente sus posibilidades de diversificación. Aunque las transferencias del riesgo crediticio como tales no supusieron siempre un empeoramiento en la elección de los deudores por parte de la Banca, cuando se producen aumentos de

²⁰⁰ DIAMOND, D. W. & RAJAN, R. A. (2000) Theory of Bank Capital. *The Journal of Finance*, vol. 60, págs. 2431 ss.

²⁰¹ STEIN, J.C. (2002). Information Production and Capital Allocation: Decentralized Versus Hierarchical Firms. *The Journal of Finance*, vol.57, págs.1891 ss.

²⁰² Cfr. BAENA TOVAR, N. (2008). La liquidez en los mercados financieros: repercusiones de la crisis crediticia. Madrid: *Comisión Nacional del Mercado de Valores*, pág. 13. "La liquidez de mercado recoge la capacidad de ejecutar rápidamente operaciones de gran tamaño en el mercado sin que apenas varíe el precio del activo, mientras que la liquidez de fondos es la capacidad de una entidad financiera para obtener en todo momento el efectivo necesario para operar y hacer frente a sus obligaciones de pago en tiempo y a un coste razonable, y la liquidez agregada de la economía puede entenderse como la oferta monetaria, esto es, la cantidad total de dinero que existe en la economía".

liquidez de mercado hay que contar con posibles efectos adversos, ya que se reduce progresivamente la capacidad de transformación de las entidades²⁴³.

Por el lado contrario, la concesión de crédito tradicional en un entorno de tipos de interés bajos carecía de atractivo para estas entidades, pues el coste de oportunidad que puede causar una decisión crediticia fallida sería, al igual que los beneficios esperados, relativamente bajos²⁴⁴.

Para llevar a cabo todas estas transacciones la Banca se dotó de vehículos de inversión estructurada (SIV)²⁴⁵ como intermediarios adicionales, y poder así comercializar estos nuevos productos financieros que se caracterizaban en muchos casos por su escasa transparencia, por el hecho de ser poco líquidos y por haber sido diseñados a medida de los compradores y vendedores. Su comercialización se realizaba en mercados *Over The Counter*²⁴⁶. La posibilidad de valorar estos activos por parte del resto de los participantes de los mercados financieros era muy escasa, precisamente por estas características que subrayan su opacidad.

Los efectos negativos de la negociación de estos productos a través de vehículos de inversión estructurada sólo podían contrarrestar escasamente los efectos negativos que estas operaciones estaban empezando a provocar. Aunque se refinanciaban de forma similar a los Bancos, mediante depósitos, también lo

²⁴³ FECHT, F. & WAGNER, W. (2007) The Marketability of Bank Assets and Managerial Rents: Implications for Financial Stability. *Deutsche Bundesbank, Discussion Paper Series 2. Banking and Financial Studies*, pág. 15.

²⁴⁴ DIETRICH, D. (2003). Monetary Policy Shocks and Heterogeneous Finance Decisions: A Model of Hidden effort Choice and Financial Intermediation. *German Economic Review*, vol. 4, págs. 365 ss.

²⁴⁵ Cfr. BAENA TOVAR, N. (2008). o.c., pág 49. "Los SIV se encuadran dentro de la categoría de "vehículos de propósito especial", cuya creación como empresas filiales permite a la empresa matriz aislar riesgos financieros. Su operativa está limitada a la adquisición y financiación de determinados activos financieros, en concreto, la compra de renta fija a largo plazo financiada mediante la emisión de títulos a más corto plazo".

²⁴⁶ *Ibidem*. pág 19. "En los mercados Over The Counter es necesario encontrar una contrapartida para su compra o venta. La dificultad que ello conlleva ha hecho que en algunos mercados Over The Counter se hayan introducido medios tecnológicos para mejorar la búsqueda de contrapartida. Sin embargo, continúan sin tener cámaras de compensación que registren las operaciones y reduzcan el riesgo de contrapartida".

hacían mediante emisiones de valores y participaciones a corto plazo²⁴⁷. Pero los medios y las garantías inmediatas de los Bancos propietarios dejaron, por los motivos expuestos, de ser suficientes para poder seguir ofreciendo respaldo a las actividades comerciales de los vehículos de inversión.

El aumento de oportunidades de diversificación a nivel global del negocio bancario, junto con las mencionadas entradas de capital de los países emergentes provocaron, sobre todo en Estados Unidos una subida del precio de sus activos y un aumento del crédito, tanto en su variante de tarjetas como en el de hipotecas y en la financiación de vehículos. Aunque la consecuencia de este comienzo de cambio de tendencia y de que se empezara a desincentivar la financiación fue el aumento de préstamos concedidos a los sectores menos favorecidos de la sociedad, y una bajada histórica de las primas de riesgo en los préstamos. Con estas premisas, gran cantidad de hogares estadounidenses abandonaron el ahorro y capitalizaron las subidas de precios de los activos mediante bienes inmuebles²⁴⁸. El éxito de esta estrategia estribaba en que el precio de los inmuebles no dejara de subir, pues sólo de este modo, mediante la plusvalía, podrían haber afrontado los deudores *subprime* con hipotecas a interés variable futuros ajustes de los tipos de interés.

Definitivamente los Bancos no cumplieron satisfactoriamente su tarea de transformar inversiones financieras líquidas en ilíquidas, pues no informaron del valor real de éstas últimas y optaron por su ocultación para poder así agotar todas las posibilidades de diversificación de negocio. En el ejercicio de estas acciones subestimaron probablemente los riesgos de liquidez inherentes a la Banca, atribuibles quizás a su falta de experiencia. Aunque por otro lado también es probable que los Bancos especularan con la posibilidad de recibir ayudas estatales en caso de crisis financiera en forma de rescate.

²⁴⁷ DIAMOND, D.W. & RAJAN, R. (2001). Liquidity Risk, Liquidity Creation and Financial Fragility: A Theory of Banking. *Journal of Political Economy*, vol.109, pág 287 ss.

²⁴⁸ GREENSPAN, A. & KENNEDY, J. (2005). Estimates of Home Mortgages Originations, Repayments, and Debt on One-to-four-family Residences. *Finance and Economics Discussion Series. Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs. Federal Reserve Board, Washington, D.C.* (núm. 41), pág 20.

La bajada de tipos de interés en 2004, supuso para el modelo de negocio de la Banca una dificultad añadida, financiarse a corto plazo se convirtió en un problema acuciante en un entorno de tipos de interés bajos. A principios de 2007, los Bancos, en general, no podían generar sin más los intereses que tenían que pagar por sus negocios de activo con los generados con los de su pasivo. Para entonces, los deudores con alta calidad crediticia no estaban dispuestos a pagar para obtener su financiación los altos intereses que les solicitaba la Banca, puesto que la podían conseguir de manera más económica en los mercados de capitales. Por otro lado, los deudores con baja calidad crediticia o *subprime* empezaron a dejar de pagar sus préstamos hipotecarios debido en parte al estancamiento en el precio de los inmuebles²⁹.

La expansión de la crisis al resto de los países se debió también a la multitud de factores financieros entrelazados entre sí, al efecto acelerador que éstos ejercieron en el mercado de valores y que finalmente dejaron a muchos Bancos con serias dificultades de solvencia. Los primeros en verse afectados fueron aquellas entidades dedicadas a la financiación hipotecaria, aseguradoras y los vehículos de inversión que negociaban con cédulas hipotecarias; éstos últimos acabaron perjudicando profundamente a los Bancos que los crearon.

Las entidades afectadas intentaron atravesar la escasez de liquidez recurriendo a recursos de otras regiones o áreas de negocio diferentes³⁰, buscando inversiones fácilmente liquidables y mediante emisiones a corto plazo. Los intereses en el mercado de capitales se mantuvieron por ello en niveles muy bajos, mientras que los intereses del mercado monetario, sobre todo el interbancario

²⁹ En la concesión de préstamos con garantía hipotecaria se suelen encuadrar dentro de la categoría *subprime* aquellos deudores que hayan incurrido en impagos o cuyos inmuebles hayan sido embargados o subastados en alguna ocasión previa, los que se hayan demorado recientemente con los pagos de sus tarjetas de crédito, y aquellos cuyos ratios de endeudamiento superen el 55% de sus ingresos netos o el importe del préstamo hipotecario supere el 85% del valor del inmueble.

³⁰ DERVIZ, A. & PODPIERA, J. (2007). Cross-border Lending Contagion in Multinational Banks. *ECB Working Paper Series*, (núm.807).

comenzaron a dispararse²³¹. Esta tendencia en los tipos de interés no sólo absorbió el capital de los Bancos afectados, sino también el de aquellos que no incurrieron en estas prácticas, pero que acabaron siendo arrastrados por la crisis.

La consiguiente reducción del crédito por parte de los Bancos, debido a las cargas propias y a la no renovación o cancelación de los existentes, se tradujo en una menor rentabilidad de la Banca. A todo ello hubo que añadirle que la venta de los inmuebles ejecutados y otras ventas precipitadas de activos no aportaban la liquidez necesaria. De este modo se inició una espiral en la que cada vez la refinanciación era más costosa y más escasa.

II.1.3.- CARACTERÍSTICAS

La crisis no se ha desarrollado de un modo lineal, el estallido de la burbuja inmobiliaria en EEUU y las primeras quiebras derivadas del mercado *subprime* tuvieron lugar en agosto de 2007, cuando la creciente morosidad causó más que considerables pérdidas a las instituciones financieras. A partir de ese momento la FED recortó los tipos de interés y los Bancos Centrales de todo el mundo comenzaron a inyectar liquidez al sistema bancario, esta maniobra sirvió en un primer momento para contener la situación. No obstante, no logró del todo evitar la desaceleración ni tampoco sirvió para restaurar la confianza en el mercado interbancario. El primer aviso sobre la gravedad de esta crisis financiera se produjo con los rescates del Banco Comercial del Northern Rock en el Reino Unido y el del Banco de Inversión Bear Stearns en los Estado Unidos en febrero y marzo de 2008. Fue la primera vez en esta crisis que se produjo el rescate de un banco de inversión estadounidense para evitar que se produjera un colapso sistémico, y que el Reino Unido hacía lo propio para no provocar nuevas situaciones de alarma²³².

²³¹ Otro de los factores que provoca la subida de los intereses en los depósitos interbancarios sin garantía era la desconfianza sobre la solvencia que predominaba entre las entidades financieras.

²³² STEINBERG, F. (2008). La crisis financiera mundial: causas y respuesta política. *Real Instituto Elcano. Área: Economía y Comercio Internacional*, (núm. 126/2008), pág. 4. Recuperado de:

En cuanto a la Unión Europea, se trata de una crisis económica y financiera. Por una parte se sucedieron numerosas quiebras Bancarias, Northern Rock, el Sistema Bancario de Irlanda, Fortis, Hypo Real Estate; todas ellas ejemplo del colapso del sistema bancario. En esta crisis financiera también hemos asistido a escenas de verdadero pánico y frenesí en los mercados, causadas por la explosión de burbujas financieras y efectos de contagio característicos de mercados fuertemente interconectados. El epicentro de la crisis se ha ido trasladando desde la iliquidez y la insolvencia de algunos Bancos hacia la posible bancarrota de Estados como Grecia, Hungría y Letonia, y la posible insolvencia de más entidades financieras. Llegándose hasta a comentar en algunos foros la posibilidad de que alguno de los miembros más débiles de la Eurozona pudiera llegar a abandonarla o incluso que todo el sistema llegue a desmoronarse.

El fenómeno de que los mercados estén dominados por comportamientos irracionales y por el pánico se suele repetir en períodos regulares, aunque este asunto se trata en los manuales de macroeconomía, al parecer no ha sido debidamente tratado, ya que en este caso los hechos históricos no parecen ser determinantes²³³, aunque están poniendo a prueba la capacidad de la gestión de la crisis de la Unión Europea y sus socios. Todos estos acontecimientos han sacado a la luz algunas de sus debilidades: la falta de una estructura marco de supervisión financiera europea que vigile el sistema financiero, para evitar situaciones de riesgo sistémico provocadas por operaciones excesivas de apalancamiento, financiadas mediante capital prestado en mercados fuertemente interconectados; el fracaso del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; excesivos déficits fiscales y Estados fuertemente endeudados sin control alguno; incapacidad de coordinación de las políticas económicas en Europa, de tal modo que permitan evitar los desequilibrios presupuestarios y de competitividad económica de los países de la Unión. Las situaciones de crisis suelen operar en estos casos como un revulsivo

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/49b2db804f0198f58fb7ef3170baead1/ARI126%202008_Steinberg_crisis_financiera_respuesta_politica.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=49b2db804f0198f58fb7ef3170baead1 (último acceso 27.11.2015).

²³³ Cfr. KINDLEBERGER, C. & ALIBER, R. (2012). o.c.

capaz de provocar cambios en la utilización de los instrumentos políticos, en su cantidad y, finalmente en las estructuras institucionales.

La Unión Europea y la Eurozona lo han ilustrado de modo ejemplar: una utilización imaginativa de los instrumentos de política monetaria a través del Banco Central Europeo para asegurar la liquidez de los Bancos; en la que se realizó una extensión de los instrumentos reguladores de la Unión que logró incluir a las agencias de calificación crediticia y los fondos de cobertura²⁵⁴; en la que se crearon entidades de contrapartida para derivados de crédito y para poder ofrecer seguridad y transparencia a través de seguros de recobro de crédito. También se creó la Junta Europeo de Riesgo Sistémico para velar por la salvaguarda general de la estabilidad financiera a nivel comunitario y las tres Autoridades Europeas de Supervisión, la Autoridad Europea Bancaria, la Autoridad Europea de Valores y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación²⁵⁵.

En el año 2010, debido a la acentuación de la crisis económica en Grecia, los Estados de la Eurozona crearon un Fondo de Rescate, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera para prestar apoyo financiero a aquellos socios que se hallasen en serias dificultades. Aunque el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera fue concebido como una Institución temporal y limitada para acontecimientos de esta índole, también se entiende como medida transitoria para franquear la crisis, hasta que se logren modificar mediante un marco jurídico a más largo plazo, que sirva para garantizar la dirección macroeconómica de la Eurozona ²⁵⁶.

²⁵⁴ En el lenguaje financiero se suelen utilizar los términos en inglés. A las agencias de calificación crediticia se las llama de *Rating*, los fondos de cobertura se les denomina *Hedge funds*, las entidades de contrapartida central *central couterparties*, y los seguros de recobro de crédito pasan a llamarse *credit default swaps*.

²⁵⁵ Cfr. DYSON, K. & QUAGLIA, L. (2010). *European Economic Governance and Policies*, vol. II, *Commentary on Key Policy Documents*, Oxford.

²⁵⁶ Cfr. SCHÄUBLE, W. (7.3.2010). *Liebäugeln mit einem EU-Währungsfonds*, Entrevista en: *Welt am Sonntag*. Recuperado de http://www.welt.de/welt_print/politik/article6673398/Liebaeugeln-mit-einem-EU-Waehrungsfonds.html (último acceso 7.12.2015).

De todos modos, una serie de sucesos característicos de crisis económicas y financieras como los acontecidos, y las posteriores medidas, conducen al planteamiento de cuestionarse si realmente se trata de una crisis estructural, y esto es posible si se señalan las contradicciones internas de los modos de organización del sistema capitalista.

Las crisis estructurales se caracterizan por la redefinición fundamental de las estructuras y de las funciones de los Estados, al igual que de las relaciones con los mercados, con la sociedad, y con las Instituciones Internacionales como la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional. La transformación institucional e instrumental que llevan a cabo va más allá de la gestión de situaciones de crisis: Las crisis estructurales exigen un cambio paradigmático de nuestras convicciones sobre los objetivos del poder del Estado y sobre la valoración del funcionamiento de los mecanismos económicos y financieros. Ellas producen cambios sociales radicales y nuevas ideas políticas asombrosas. Por ejemplo, las *Reagonomics* y el *Thatcherismo* de los años 80. La política económica del Presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, y la de su homóloga británica, Margaret Thatcher, se asocia a la creencia de un fundamentalismo de los mercados, con decisiones basadas en las expectativas racionales de mercados eficientes en los que los precios representan todos los futuros imaginables. La credibilidad en los mercados se convirtió en la prueba de la aportación de un gobierno como asistencia social. La crisis posterior al 2007 cuestionó todas esas convicciones, poniéndolas en entredicho.

II.1.4.- LAS RAZONES DE LA CRISIS FINANCIERA

Sobre las razones de la crisis financiera internacional existen posturas que se la atribuyen al cambio de modelo productivo que se produjo en los Estados Unidos a partir de finales de los años setenta. El período posterior a la Segunda Guerra Mundial, según NAVARRO²⁰⁹, se caracterizó por la existencia de un pacto en el sector industrial existente entre las tres grandes empresas automovilísticas

²⁰⁹ NAVARRO, V. (2009). Las causas de la crisis mundial actual. Recuperado de: <http://www.vnavarro.org/wp-content/uploads/2009/12/las-causas-de-la-crisis-mundial-actual.pdf> (último acceso 27.11.2015).

de Estado Unidos y el Sindicato del Automóvil que daban lugar a los convenios colectivos en ese sector. Estos convenios colectivos servían de referencia para el resto de la industria. Afirma, además, que en ellos se pactaban salarios ligados a la productividad y que en el período citado se produjo un aumento de la riqueza considerable. Mantiene, asimismo, que durante la presidencia de Jimmy Carter se creó una recesión artificial para controlar la inflación, que se aumentaron las rentas del capital y las superiores, al mismo tiempo que las rentas más bajas descendían²⁸. A este hecho, unido a la subida de los precios de los inmuebles y a una política agresiva de promoción del endeudamiento por parte de la Banca, atribuye el autor el hecho de que los consumidores estadounidenses se endeudaran progresivamente, incluyendo las hipotecas *subprime*, que supusieron el inicio del fenómeno que finalmente acabaría en la burbuja inmobiliaria, y por ende en la crisis financiera internacional.

Esta posición también la mantiene SENF²⁹, cuando afirma que los intereses provocan la polarización de la sociedad porque crean la ilusión de que el dinero se reproduce aparentemente solo, y que cuando le sumas los intereses al capital invertido a través de los intereses compuestos, el crecimiento del dinero es exponencial; con lo que para alimentar ese crecimiento, en otra parte del sistema ha de crecer el endeudamiento. Endeudamiento que supone una fuerte presión para los deudores ya sean empresas, particulares o públicos.

Es lo que denomina *sistema de intereses*. Los Estados, al haber contraído enormes cantidades de deuda, se encuentran en la obligación y el esfuerzo adicional de tener que pagar los intereses de la deuda adquirida. Lo que finalmente les impide cumplir con sus funciones públicas, y se traduce en una caída de los servicios sociales, en bancarrotas empresariales, pérdida de empleo y

²⁸ Cfr. NAVARRO, V. o.c. "Del periodo 1970 a 2005, el 5% de la población de renta superior incrementó su renta un 81%, el 20% de la población de renta superior un 53%, mientras que las rentas medias e inferiores vieron disminuir sus rentas (el 20% de la población con menor renta vio descender su renta un 1%) o la vieron crecer muy lentamente (el siguiente 20% por encima del anterior 20% vio crecer sus rentas un 9%)".

²⁹ SENF, P. (2008). Zinssystem, Geldschöpfung und Spekulation – über tiefere Ursachen der Weltfinanzkrise. Entrevista en la revista *Humanwirtschaft*, (núm. abril 2008). Recuperado de <http://www.berndsenf.de/pdf/Interview%20Humanwirtschaft.pdf> (último acceso 28.11.2015).

finalmente, como pasó en Estados Unidos, en una crisis inmobiliaria y Bancaria. Se trata de un sistema en el que las garantías aportadas por los deudores resultan a largo plazo insuficientes para mantenerse a la par con el crecimiento exponencial de los intereses. Las entidades financieras cuentan progresivamente con garantías crediticias de menor valor, hasta llegar a tal punto que ya ni su titulación resulta suficiente para ocultar los créditos incobrables.

Mantiene que este sistema contribuye, además, a la polarización de la sociedad, porque traslada de manera indirecta la deuda de los intereses de los préstamos de las empresas a los consumidores. Y lo hace incluyéndolos como parte del precio final de sus productos. A estos intereses y a los que pagan los consumidores y empresas por sus préstamos los denomina intereses ocultos.

Continúa con su argumentación afirmando que el *sistema de intereses* crea una falsa ilusión a los consumidores manteniéndolos en la creencia de que su dinero les está generando dinero. La mayoría de las personas piensa que al recibir anualmente intereses formarán parte del bando de los ganadores del *sistema de intereses*. Lo que no deja de ser una ilusión; pues hay que confrontar los intereses visibles con los ocultos. Así lo demuestra CREUTZ²⁶⁰, y llega a la conclusión de que analizando los datos de Alemania, en el 15% de sus hogares los ingresos por intereses superan a la carga de los mismos. Lo que por el otro lado significa que en el 85% de los hogares restantes la situación es inversa. Son precisamente ellos los que tienen una carga entre los intereses visibles y los ocultos muy superior a la de los ingresos por este mismo concepto. Con lo que anualmente irán pagando por un lado, de manera más o menos consciente, una parte de intereses muy superior a la ingresarán por el otro. Pero es precisamente este lado al que le prestarán mayor atención, creándose una ilusión absurda. Según esta observación se puede afirmar que el 85% sería la parte perdedora en este sistema y el 15 % la ganadora.

²⁶⁰ CREUTZ, H. (2008). Zinslasten und Zinserträge – Salden der Haushalte. Recuperado de http://www.helmut-creutz.de/pdf/grafiken/e/creutz_060.pdf (último acceso 29.11.2015).

RIVEROS²⁶¹, desde un enfoque distinto expone como razones de la crisis financiera el hecho de que las políticas monetarias de los países avanzados estaba muy centrada en la consecución de la estabilidad de precios. Pero que al centrarse fundamentalmente en ese objetivo, no tuvieron en cuenta el desarrollo paralelo de otros activos, en este caso los inmuebles, que iban creando una burbuja financiera. Esta política monetaria expansiva por una lado, y una inflación moderada por otro, condujeron a un aumento del crédito que no se correspondía con la economía real.

El G-20, en su diagnóstico de 2009, advirtió que la divisa es tanto un depósito de valor como una fuente de liquidez. Los emisores de divisa afrontan menos obstáculos que aquéllos que la acumulan; lo que conduce a políticas monetarias expansivas. Este problema se puede corregir según HELLEINER y KIRSHNER²⁶² mediante la adopción de una nueva moneda fiduciaria para acumular reservas o procediendo a implantar una regulación cambiaria más estricta entre países. China apuesta por los Derechos de Giro como moneda internacional, mientras que otros países apuestan por la sustitución de dólar por el euro como divisa internacional. También existen voces que abogan por la creación de un fondo internacional de riqueza que posibilite la transferencia de una parte de los fondos que se acumulan en los países más desarrollados hacia las economías emergentes.

La crisis actual se origina en el mercado inmobiliario estadounidense, una política crediticia demasiado laxa condujo a que prestatarios de baja solvencia obtuvieran financiación. Este hecho provocó el crecimiento de la demanda en el mercado inmobiliario provocando fuertes subidas de precio que desembocaron en una burbuja.

²⁶¹ RIVEROS, L.A. (2011). Las economías G-20 y la crisis financiera: preocupación por la gobernanza. En ALONSO, J.A., FANELLI, J.M., ALBRIEU, R., RIVEROS L.A., STEINBERG, F. (2011). *Crisis económica y nueva gobernanza internacional. Ponencias I Conferencia Internacional Red Iberoamericana de Estudios Internacionales*, pág. 88 ss. Madrid: Real Instituto Elcano.

²⁶² HELLEINER, E., KIRSHNER, J. (2009). *The future of the dollar*. Ithaca and London: Cornell University Press.

La historia nos muestra que las fuertes subidas en los mercados financieros e inmobiliarios suelen darse por norma cuando el precio del dinero es muy barato. Y el dinero estuvo a principios de la década del 2000 muy barato. Tras los atentados del 11 de septiembre, el Banco Central Americano puso en práctica la política del “dinero barato”. En junio de 2003 el tipo de interés bajó hasta el 1%.

A todo esto hay que sumarle que los países emergentes experimentaron enormes tasas de crecimiento. Una parte de las ganancias obtenidas fue destinada al ahorro e invertida en países occidentales, sobre todo en los Estados Unidos. La industrialización de China, con sus enormes excedentes en su balanza de pagos, también contribuyó a la burbuja inmobiliaria de los Estados Unidos. También las exportaciones de países como Japón, India, Rusia, y algunos Estados árabes eran superiores a sus importaciones con lo que contribuyeron a equilibrar la balanza de pagos en los Estados Unidos²⁶³.

La amplia oferta de liquidez en combinación con la profunda volatilidad de los mercados financieros condujeron a una aparente estabilidad; este hecho también tuvo influencia en el comportamiento de los participantes en los mercados respecto a la asunción de riesgos²⁶⁴. Todo ello conformaba un punto de partida muy propicio para inmensas subidas de precio en el mercado inmobiliario estadounidense.

Las inmensas subidas de precio en el mercado inmobiliario estadounidense también tuvieron razones políticas. La política se ocupó de poner en marcha las correspondientes regulaciones para que los hogares con rentas inferiores pudieran acceder a la vivienda de manera fácil y económica. A partir de mediados de los años 60, la política estadounidense pretendió combatir la discriminación en el ramo de los alquileres y las ventas de inmuebles mediante la

²⁶³ Las rentabilidades que se ofrecían en los Estados Unidos sirvieron para atraer capital extranjero, con lo que el dólar estadounidense no se devaluó en relación con los crecientes déficits en la balanza de pagos.

²⁶⁴ KODRES, L. (2008). A Crisis of Confidence... and a Lot More. *Finance and Development*, vol. 45, (núm. 2). Recuperado de: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2008/06/kodres.htm> (último acceso 7.12.2015).

"Fair Housing Policy".²⁸⁵ Mediante la *" Home Mortgage Disclosure Act"* de 1975 y su ampliación en 1979, se obligaba a todos los prestamistas que concedían hipotecas, al mantenimiento de un registro en el que se indicaban los datos de las solicitudes de los préstamos, entre los que debía constar la raza del solicitante. Basándose en estos registros, la Reserva Federal de Boston elaboró un informe, en 1992, en el que se constataba abusos y discriminación racial en la concesión de préstamos hipotecarios. En el mismo año se publicó un catálogo de propuestas que incluía una relajación en los criterios de concesión de préstamos como medida de lucha contra el racismo. Otra de las leyes que se aprobó en este sentido fue la *"Community Reinvestment Act"* en 1977, que prescribía a las entidades financieras la concesión de créditos en todos los distritos, y no solamente en los barrios más adinerados. En 1995, durante la presidencia de Bill Clinton, se modificó esta ley. Se establecieron criterios exactos que posteriormente eran controlados. Según los informes del Ministerio de Finanzas, el aumento de los créditos asociados a los criterios del *"Community Reinvestment Act"*, a partir del año 2000 aumentó, a causa de la modificación legislativa citada, en comparación con los años 1993 y 1998, en 600 billones de dólares americanos.

Otra de las peculiaridades de los Estados Unidos era el papel dominante que desempeñaban dos Entidades fomentadas por el Estado, Fannie Mae y Freddie Mac. Para mejorar el funcionamiento del mercado inmobiliario se fundaron Fannie Mae en 1938 y Freddie Mac en 1970. La tarea de estas empresas consiste en dotar de liquidez al mercado inmobiliario. Ni una ni otra fueron grandes distribuidoras de préstamos hipotecarios, sino que reforzaron su negocio en el mercado de la vivienda usada. Aunque se trataba de entidades privadas, ambas gozaban de una garantía estatal implícita. Gracias a esta garantía podían refinanciarse en condiciones muy ventajosas en el mercado de capitales. En 1992 Fannie Mae y Freddie mac pasaron a ser controladas por el *"Office of Federal Housing Enterprise Oversight"*, que se encargaba de supervisar el destino de la

²⁸⁵ La *"Fair Housing Act of 1968"* se aprobó con el objetivo primario de proteger de discriminación étnica a aquellos que buscaban casa.

²⁸⁶ Se trata de la Agencia Federal de Financiación de la Vivienda de estados Unidos que está formada por Fannie Mae, Freddie Mac y los doce Bancos Federales Hipotecarios, que se dedican a la refinanciación de préstamos hipotecarios de sus Bancos y cooperativas de crédito asociadas (aproximadamente 8100) Se financian a través de la emisión de bonos.

cuota de préstamos asignada a hogares con bajos ingresos. En 1995, se fijaron los objetivos de concesión de préstamos hipotecarios en Fannie Mae y Freddie Mac para hogares con ingresos bajos y moderados en un 40% y la cuota para zonas deprimidas se fijó en un 21%; estos objetivos fueron aumentados sucesivamente a lo largo de los años.

El problema de base decisivo y la causa principal de la burbuja inmobiliaria fue la deficiente comprobación de la capacidad crediticia de los prestatarios. Los empleados locales comercializadores de hipotecas trabajaban a comisión, con el objetivo de vender el máximo número de hipotecas posible. Como estos riesgos eran vendidos por los Bancos locales a terceros, la comprobación de solvencia a los prestatarios se realizaba con serias deficiencias, hasta el extremo de llegar a los préstamos NINJA²⁶⁷.

Esta laxitud a la hora de conceder préstamos fue favorecida por el fuerte desarrollo que registraron las entidades financieras²⁶⁸, los hogares con ingresos bajos o irregulares se beneficiaron de esta situación. Alentados por una subida permanente del precio de los inmuebles, conseguir un préstamo hipotecario, se convirtió en una tarea relativamente fácil. Eran las denominadas hipotecas *subprime*. Eran préstamos hipotecarios que financiaban el 100% del precio del inmueble, sin que el prestatario tuviera que aportar capital propio²⁶⁹. Estos créditos se caracterizaban por tener unas condiciones muy ventajosas durante los primeros años. Adicionalmente se permitía la refinanciación de préstamos, en muchos casos de interés variable. Con la subida de los precios de la vivienda y

²⁶⁷ Este acrónimo se utilizó para denominar los préstamos a personas sin ingresos (No Income, No Job and Assets).

²⁶⁸ Cfr. KIFF, J. & MILLS, P. (2007). Money for Nothing and Checks for Free: Recent Developments in U.S. Subprime Mortgage Markets. *IMF Working Paper, junio 2007*. Las valoraciones crediticias de riesgo automáticas y la titulación de las hipotecas fueron la clave para la reducción de costes en las hipotecas *subprime*. Las valoraciones crediticias automáticas de riesgo automáticas incrementaron notablemente la eficiencia de las valoraciones de los créditos. Mientras que la creación de perfiles de los clientes basado en estadísticas facilitó considerablemente la valoración de los prestatarios. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07188.pdf> (último acceso 8.12.2015).

²⁶⁹ FENDEL, R. & FRENKEL, M. (2009). Die Subprime-Krise 2007/2008: Ursachen, Auswirkungen und Lehren. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Heft 2*, febrero 2009.

con la garantía hipotecaria las operaciones de refinanciación se formalizaban con relativa facilidad.

El número de préstamos que se firmaban subió en correspondencia con las facilidades que ofrecían las entidades financieras. El volumen total de la deuda hipotecaria en 2003 era de aproximadamente 4 billones de dólares americanos, lo que equivalía a un tercio del PIB de Estados Unidos. A partir de ese momento, la proporción de las hipotecas *subprime* subió de manera continuada. Entre los años 2000 y 2007, el número de hipotecas se duplicó, mientras que las del segmento *subprime* se multiplicó por ocho²⁷⁰.

Anteriormente los Bancos contabilizaban los préstamos, de tal modo que constaban en sus balances. Posteriormente estas deudas fueron titularizadas, empaquetadas en lotes y vendidas a terceros, de tal modo que los Bancos se desprendían del riesgo de impago. La titularización fue decisiva. Deudas y derechos se convirtieron en valores negociables que se pasaban a formar parte de un amplio surtido de nuevos productos financieros. Estos productos se distribuían a través de vehículos de inversión estructurada. Con estas sociedades paralelas se conseguía separar el riesgo crediticio del riesgo de la contraparte. A finales de 2006 la suma de las hipotecas titularizadas era de 6,5 billones de dólares. A finales de 2007, el 67% de la deuda hipotecaria estaba titularizada. Alrededor de un tercio de estas pertenecían al segmento *subprime*²⁷¹.

Los productos financieros más conocidos asociados a la crisis financiera fueron las *Collateralized Debt Obligations*. Se trataba de productos estructurados cuya composición la conformaba una cartera de valores que pagaba un tipo de interés fijo. Esta cartera a la vez estaba subdividida en tramos y en distintos rangos. Cada tramo tiene un perfil de riesgo y de ingresos. Si uno de los valores falla, la pérdida de este valor se le imputa al tramo más bajo. Sólo ese tramo sufre

²⁷⁰ *Ibíd.*

²⁷¹ Cfr. ELLIS, L. (2008). 'The housing meltdown: Why did it happen in the United States?'. *Bank For International Settlements, working paper 259*. Septiembre 2008. Recuperado de: <http://www.bis.org/publ/work259.pdf> (último acceso 8.12.2015).

la pérdida de valor, que se divide entre todos los inversores de ese tramo²⁷. Los tramos con menor riesgo tienen características similares a las obligaciones. Cuando se emiten estos productos se indica su fecha exacta de vencimiento, un pago de cupón fijo. Los inversores de un tramo de un rango superior están protegidos por los tramos de rango inferior y por otros mecanismos, por ello estos productos cuentan con una mejor valoración (*rating*) que la media de los valores de la cartera de referencia.

Pero la construcción de las carteras de *Collateralized Debt Obligations* era cada vez más compleja. En sus inicios contenían bonos y créditos Bancarios. Parte de la responsabilidad de la creación de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos la tuvo el hecho de las deudas hipotecarias fueran empaquetadas en lotes. Se formaron carteras de *Collateralized Debt Obligations* con hipotecas titularizadas²⁸. Pero fue a más, llegaron a formarse incluso lotes de préstamos con garantía personal. Finalmente estas *Collateralized Debt Obligations* fueron nuevamente empaquetadas y subdivididas en tramos. Se crearon *Collateralized Debt Obligations* de *Collateralized Debt Obligations*.

Según estimaciones del Banco de Pagos Internacionales, el volumen mundial de los contratos de productos derivados, a finales de 2007, era de aproximadamente 600 billones de dólares americanos, lo que equivale a once veces la producción económica mundial, diez años antes eran 75 billones de dólares, o el PIB mundial multiplicado por 2,5.

En los últimos años se produjo una verdadera explosión de productos financieros y la comercialización de los *Collateralized Debt Obligations* alcanzó gran popularidad, debido a que sus rentabilidades eran superiores a las de un bono con la misma calificación crediticia. También lo fueron para los Bancos, sobre todo las que se encuadraban en el tramo AAA, ya que, según los criterios de

²⁷ AMADEO, K. (2015). CDOs (*Collateralized Debt Obligations*) Pros, Cons and How They Caused the Financial Crisis. Recuperado de: <http://useconomy.about.com/od/glossary/g/CDOs.htm> (último acceso 8.12.2015).

²⁸ Se trata de las denominadas Mortgage Backed Securities (MBS).

Basilea II²⁴ sólo consumían el 20% del capital contratado, a la vez que eran más rentables que el resto de obligaciones AAA²⁵. La suma de las *Collateralized Debt Obligations* pendientes en 2007 era de aproximadamente de un billón de dólares americanos.

Dentro del mercado de los derivados, el mercado que más crecía era el de los *Credit Default Swaps* o seguros de recobro de crédito. Se trata de un seguro contra el impago de un crédito. El comprador le paga al vendedor una prima regular y a cambio recibe una prestación en caso de impago del crédito. Para ello no es necesario que el comprador sea el titular del crédito. El *spread* de un *Credit Default Swap* es la cuota anual que el comprador paga al vendedor en concepto de protección en caso de impago. En muchas ocasiones se emplean los *spreads* como unidad de medida para valorar la solvencia de una empresa o de un producto financiero. A partir de 2003 el mercado de los *Credit Default Swaps* experimentó un fuerte crecimiento. En 2007, multiplicaba por diez su valor de cuatro años atrás. Según la base de datos del *Depository Trust and Clearing Corporation*, que incluye en torno a 90% de los productos de crédito derivados, el nominal de los *Credit Default Swaps* pendientes a finales de 2008 era de aproximadamente 29,2 billones de dólares americanos, mientras que a finales de 2007 la suma se aproximaba a los 60 billones de dólares americanos²⁶.

Echando la mirada hacia atrás, se puede atribuir al sistema de creación y distribución de productos financieros el hecho de ser uno de los principales causantes de la crisis inmobiliaria, de la crisis Bancaria, y del posterior enfriamiento de la coyuntura económica. Inicialmente se partió de la creencia de que las innovaciones financieras provocarían una mejora de la economía financiera y de la economía en general, conduciendo finalmente a una

²⁴ Los criterios o acuerdos de Basilea son unos estándares internacionales que se aplican a la Banca a fin de reducir al máximo su endeudamiento y garantizar la capacidad de respuesta ante el riesgo operacional, de crédito y de mercado.

²⁵ HOFFMANN, D. (2010). *Unkonventionelle Geldpolitik: welche Exitstrategien stehen zur Verfügung?* (Trabajo fin de máster) Universität Basel, Departamento de Economía y Empresa, Suiza.

²⁶ Cfr. BANCO CENTRAL EUROPEO. (2009). *Credit Default Swaps and Counterparty Risk*. August 2009, pág. 14 ss. Recuperado de : <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/creditdefaultswapsandcounterpartyrisk2009en.pdf> (último acceso 8.12.2015).

estabilización financiera. Los modelos estandarizados de concesión crediticia y la distribución del riesgo mediante la titularización, deberían haber servido para facilitarle el acceso al capital a aquellos ciudadanos menos solventes. Esta “democratización del crédito”²⁷⁷ debería haber permitido a los hogares haber redistribuido sus ingresos a lo largo del tiempo. Con este tipo de maniobras también se esperaba suavizar los ciclos económicos y aplacar sobresaltos financieros. Antes de las titularizaciones las crisis se concentraban en un área geográfica concreta. La distribución global del riesgo de impago debería contribuir, según las teorías de manual, a aplacar un posible de un shock financiero²⁷⁸.

La realidad, sin embargo, no confirmó ni las teorías, ni las previsiones. A partir del 2004, se registró una subida continuada de los tipos de interés. Precisamente los prestatarios con los ingresos más bajos, a los que se les solicitó un tipo de interés más alto, se encontraron con dificultades para afrontar estos pagos. Las subastas de viviendas colapsaron el mercado inmobiliario. La caída de precios dificultaba, por consiguiente, la refinanciación de las hipotecas.

De este modo, los poseedores de cédulas hipotecarias también se vieron afectados. La caída del precio de los inmuebles era paralela a la de sus garantías, con la consecuente corrección en la valoración de los títulos. A principios del 2007, los impagos de las hipotecas *subprime* alcanzaron su máximo. Debido a la titularización y de los nuevos productos financieros, este hecho no sólo afectó a las entidades que participaron en el mercado inmobiliario, sino también todos aquellos que invirtieron en productos estructurados, sin haberse preocupado de las valoraciones ni de los riesgos que asumían²⁷⁹. Se demostró que incluso muchos Bancos realizaron fuertes inversiones en este tipo de productos. Aún así, durante varios meses no se supo qué cantidad tenía invertida cada uno de los Bancos en estos “activos tóxicos”. Por consiguiente, y debido a la opacidad de los Bancos

²⁷⁷ BEDDOES, Z. M. (11.10.2008) Taming the beast, *The Economist*, pág. 3 ss. Recuperado de: <http://www.economist.com/sites/default/files/special-reports-pdfs/12373548.pdf> (último acceso 8.12.2015)

²⁷⁸ KODRES, L. (2008). o.c.

²⁷⁹ FENDEL, R. & FRENKEL, M. (2009). o.c.

sobre sus propias posiciones se generó rápidamente un ambiente de desconfianza.

II.1.5.- CONSECUENCIAS

Como consecuencia se tuvieron que liquidar, en 2007, algunos Fondos de Cobertura o *Hedge Funds* como el Dillon Read Capital Management del Banco suizo UBS²⁸⁰. Los primeros Bancos Hipotecarios se vieron obligados a solicitar concurso de acreedores. Los grandes Bancos y los Bancos de Inversión tuvieron que contabilizar enormes amortizaciones. En los meses siguientes los Bancos Centrales ayudaron al sistema financiero mediante fuertes inyecciones de capital. Se suavizaron las condiciones de acceso a los créditos de los Bancos Centrales, se ampliaron los plazos de devolución y se aprobaron créditos de urgencia. A pesar de todas estas medidas en 2008 se solapaban los acontecimientos, como si de un incendio forestal se tratara, una entidad tras otra se iba encontrando en serios apuros. En enero, el Banco Countrywide Financial tuvo que ser vendido al Bank of America²⁸¹. A mediados de marzo, JP Morgan Chase & Co adquirió Bear Stearns²⁸². En julio, el IndyMac Bank²⁸³ pasó a ser controlado por la Federal Deposit Insurance Corporation, y en septiembre la Federal Housing Finance Agency tomó el control de Fannie Mae y Freddie Mac²⁸⁴. Ambas empresas tenían bonos

²⁸⁰ CLARK, A. (04.05. 2007). UBS shuts hedge fund after big sub-prime losses. *The Guardian*. Recuperado de: <http://www.theguardian.com/business/2007/may/04/usnews.internationalnews> (último acceso 8.12.2015).

²⁸¹ Cfr. OLSTER, S. (23.12.2010). How the roof fell in on Countrywide. *Fortune*. Recuperado de: <http://fortune.com/2010/12/23/how-the-roof-fell-in-on-countrywide/> (último acceso 8.12.2015).

²⁸² Cfr. MARTÍNEZ, G. (17.03.2008). JP Morgan compra Bear Stearns por 236 millones respaldado por la Fed, que recorta los tipos Bancarios. *Expansión.com*. Recuperado de: <http://www.expansion.com/2008/03/17/inversion/1101486.html> (último acceso 8.12.2015).

²⁸³ Cfr. CLIFFORD, C. (13.07.2008). The fall of IndyMac. *CNN Money*. Recuperado de: http://money.cnn.com/2008/07/12/news/companies/indymac_fdic/ (último acceso 8.12.2015).

²⁸⁴ Cfr. SAMUELSON, R.J. (15.11.2015). Why Fannie Mae and Freddie Mac survived. *The Washington Post*. Recuperado de: https://www.washingtonpost.com/opinions/why-fannie-mae-and-freddie-mac-survived/2015/11/15/86cba904-8a20-11e5-9a07-453018f9a0ec_story.html (último acceso 8.12.2015).

pendientes por un importe de 2,4 billones de dólares americanos²⁸⁵. El 15 de septiembre Lehman Brothers, el cuarto mayor Banco de Inversión de Estados Unidos, se declaró en bancarrota²⁸⁶ y arrastró consigo a otros Bancos.

El mismo 15 de septiembre, el Bank of America se hizo cargo de Merrill Lynch²⁸⁷. Sólo un día después, el consorcio de seguros AIG pasó a estar supervisado por el Estado. Al contrario de los que hiciera el Estado con Lehman Brothers, la Reserva Federal apoyó a AIG con 85 mil millones de dólares americanos²⁸⁸. El 22 de septiembre, los Bancos de inversiones estadounidenses Morgan Stanley y Goldman Sachs pasaron a ser Bancos comerciales²⁸⁹. El 3 de octubre, Wachovia fue adquirido por Wells Fargo²⁹⁰. A partir de septiembre, algunos Bancos europeos también tuvieron que afrontar problemas de solvencia, sobre todo en el Reino Unido, Irlanda e Islandia.

Los hechos citados ayudan a hacerse una idea los problemas que tuvieron que afrontar, sobre todo en otoño e invierno de 2008, los gobiernos y los Bancos Centrales. Obviamente los nuevos productos financieros no fueron capaces de aplacar los sobresaltos en los mercados. Surgieron las preguntas del por qué no se habían cumplido las previsiones de los manuales de Economía.

²⁸⁵ Cfr. WIKIPEDIA (2013). Federal takeover of Fannie Mae and Freddie Mac. Recuperado de: https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_takeover_of_Fannie_Mae_and_Freddie_Mac (último acceso 8.12.2015).

²⁸⁶ Cfr. EL PAÍS (15.12.2008). *Lehman Brothers se declara en Bancarrota*. Recuperado de: http://economia.elpais.com/economia/2008/09/15/actualidad/1221463973_850215.html (último acceso 8.12.2015).

²⁸⁷ Cfr. EL PAÍS (15.08.2008). *El Bank of America compra Merrill Lynch por 31.000 millones*. Recuperado de: http://economia.elpais.com/economia/2008/09/15/actualidad/1221463975_850215.html (último acceso 08.12.2015).

²⁸⁸ Cfr. KARNITCHNIG, M. & SOLOMON, D & others. (16.08.2008). U.S. to Take Over AIG in \$85 Billion Bailout; Central Banks Inject Cash as Credit Dries Up. *The Wall Street Journal*. Recuperado de: <http://www.wsj.com/articles/SB122156561931242905> (último acceso 8.12.2015).

²⁸⁹ Cfr. SCHROEDER, R. (21.08.2008). Goldman, Morgan to become holding companies. *MarketWatch*. Recuperado de: <http://www.marketwatch.com/story/goldman-sachs-morgan-stanley-to-become-bank-holding-companies> (último acceso 8.12.2015).

²⁹⁰ BUSINESS WIRE (03.10.2008). Wells Fargo, Wachovia Agree to Merge. *Business Wire*. Recuperado de: <http://www.businesswire.com/news/home/20081003005242/en> (último acceso 8.12.2015).

Para esta evolución hay distintos motivos. Por un lado, en un gran número de entidades financieras existía una concentración del riesgo superior a la que inicialmente se les suponía. Muchos Bancos emisores de hipotecas titularizadas mantuvieron enormes posiciones en sus balances. En vez de haber seguido la simple regla de diversificación, se apostó por una fuerte concentración del riesgo en el crédito, contraviniendo la regla de oro Bancaria de congruencia del riesgo entre plazos, inversión, refinanciación y fondos propios.

Por otra parte, se infravaloró enormemente el riesgo sistémico que aumentó en los últimos años a causa de los nuevos productos financieros. Los mercados de derivados estaban inflados y sus consecuencias en los sistemas internacionales de flujos de efectivo dejaron de ser evaluables. La opacidad de los Bancos sobre sus propios balances generaron un clima de desconfianza, nadie era capaz de clasificarlos debido a la dificultad de averiguar la concentración de riesgo de las entidades y su probabilidad de que estuviera afectada por problemas de liquidez. Lo que aparentemente parecía una concentración de riesgo irrelevante, pasó a convertirse en una probabilidad de una transferencia fallida entre entidades, con lo que todo el sistema financiero se quedó prácticamente paralizado.

La actividad de préstamos interbancarios se atascó. Los plazos se redujeron, y las cantidades prestadas se limitaron notablemente. Los Bancos pasaron a acaparar grandes cantidades de dinero. El circuito financiero del que depende el funcionamiento de los Bancos dejó de funcionar. El mercado monetario empezaba a agotarse²⁹¹, el LIBOR²⁹² a corto plazo se disparó. La brecha entre los tipos de interés de los Bancos Centrales y los tipos interbancarios creció drásticamente²⁹³. Como consecuencia los Bancos no podían refinanciarse adecuadamente. Se estaba al borde de una crisis de confianza de los ahorradores minoristas, que temían por la seguridad sus cuentas y depósitos. Por parte del Estado se tuvo que intervenir

²⁹¹ FENDEL, R. & FRENKEL, M. (2009). o.c.

²⁹² Es el tipo de interés al que los Bancos se prestan dinero.

²⁹³ El 14 de octubre de 2008, el tipo de interés para un Bono del Tesoro de los Estados Unidos a tres meses era del 0,05%, mientras que el del LIBOR de Estados Unidos era del 5,3%.

para proteger a los depositantes y ahorradores mediante ingentes garantías para los Bancos y entidades financieras.

La crisis financiera se asemejaba a un juego de dominó en el que la primera pieza provoca la caída de todas las demás, de tal modo que al final ésta sólo podía ser parada mediante intervenciones estatales extremadamente costosas. A diferencia de crisis Bancarias y financieras anteriores, sucedió que, en este caso el epicentro se hallaba en la mayor economía nacional mundial dominante, los Estados Unidos. Además estaban involucradas de manera simultánea otras grandes economías. Todas estas economías internacionales entrelazadas entre sí provocaron el colapso de una parte de los créditos que estaba fuertemente inflada y apalancada.

Antes de que se pudiera realizar una clara determinación de las diferentes causas de la crisis ya se señalaban a los primeros culpables: los consumidores estadounidenses con su modo de vida insostenible, los nuevos productos de inversión y los banqueros arriesgados fueron los que tuvieron que asumir inmediatamente el papel de chivo expiatorio.

Frecuentemente se suele olvidar en estos casos que un modo de vida insostenible necesita ser financiado por alguien, que los productos de inversión han de ser comprados por alguien, y que los banqueros arriesgados suelen desempeñar su trabajo con inversores arriesgados.

Aunque mirándolo desde otra perspectiva, si los europeos y los asiáticos acusan a los americanos de su modo de vida consumista, están obviando en cierto modo que han sido ellos los que han contribuido con su dinero, de forma decisiva, a financiársela. Han sido precisamente los países asiáticos, pero también algunos europeos, con sus balanzas de pagos y servicios excedentarias los que obtuvieron pingües beneficios que, por otro lado invirtieron en los Estados Unidos, ofreciéndoselo de manera indirecta a sus consumidores. En definitiva, Europa y Asia contribuyeron a la expansión del consumo en los Estados Unidos mientras se beneficiaban de ello.

Respecto a la acusación reiterada hacia los productos de inversión, esta resulta insuficiente. Precisamente un gran número de derivados se comercializa mediante la forma de un seguro. Precisamente por esa razón son de vital importancia para los mercados financieros y para las empresas, pues permiten la diversificación del riesgo. Su prohibición total o parcial no tendría sentido, ya que por una parte son esenciales para las más diversas estrategias de seguros e inversión; y por otro porque resulta muy difícil ponerle límites a la creación de este tipo de productos, ya que muchos de ellos incluso pueden ser creados mediante la combinación de otros instrumentos.

Después de todo, los banqueros arriesgados no realizan las inversiones con su propio dinero. Para sus negocios y sus transacciones comerciales precisan de inversores, y éstos fueron viniendo en abundancia como consecuencia de la expansión económica. Estas rentabilidades aunque continuas, no dejaban de ser discretas, y resultaron insuficientes para estos inversores, que exigían cada vez más rentabilidad en menos tiempo. Precisamente Suiza, mediante su creciente sector Bancario, que generaba empleo y enormes ingresos en impuestos, fue uno de los grandes beneficiados de la burbuja inmobiliaria. Quien señale a las prácticas cortoplacistas de los banqueros en busca de altas rentabilidades no debe obviar que esta búsqueda inmediata de la rentabilidad también se podía apreciar entre los inversores²⁸⁴. Los accionistas exigían subidas en las rentabilidades de su capital, los trabajadores altas rentabilidades en sus planes de pensiones, el Estado contaba con altos ingresos precedentes de los impuestos de las empresas, hasta los pequeños inversores ya no se contentaban con las bajas rentabilidades de los depósitos de ahorro. La “caza” de la rentabilidad pasó a convertirse en un fenómeno social.

En el momento de realizar sus inversiones, numerosos inversores prestaron confianza ciega a la valoraciones crediticias elaboradas por las agencias de *rating*. La situación posterior esclareció nuevamente su gran desatino en la evaluación general de los riesgos. La valoración de los productos se fundamentaba

²⁸⁴ Cfr. YABLON, C. M. (1999). Bonus Questions: Executive Compensation in the Era of Pay for Performance. *Notre Dame Law Review*, vol. 75 (núm 1), págs. 271 ss.

básicamente en modelos basados en series temporales pasadas que no supieron valorar adecuadamente las probabilidades y las consecuencias de los riesgos. Es un hecho que se cuestionan desde hace tiempo las estructuras de incentivos de las agencias de rating²⁸⁵. Como las agencias de *rating* son indemnizadas por los Bancos que a su vez emiten un instrumento del mercado financiero, existe un gran interés en sobrevalorar garantías subyacentes. Asimismo, existe cierto interés en no devaluar productos de manera apresurada para dotar al sistema de *rating* de cierta estabilidad y credibilidad. El modelo de negocio dificulta que las agencias de *rating* sean percibidas como evaluadores de riesgo neutrales en interés de la economía general. Otro aspecto a considerar la estructura de oligopolio existente en las empresas de *rating*; sobre todo porque la escasa competencia en este tipo de empresas puede repercutir en la calidad de las evaluaciones que llevan a cabo.

Pero, a pesar de estas carencias existentes, los *ratings* desempeñan un papel decisivo en el campo de la regulación. De tal modo que éstos suponen uno de los factores fundamentales en la determinación de la regulación de los fondos en los Bancos. Cuanto mejor es el *rating*, más baja ponderación del riesgo, y con ello más baja la exigencia de fondos propios²⁸⁶. De este modo los *ratings* pasaron a ser determinantes para la configuración de los criterios de control de los fondos propios.

Una nueva ola regulatoria no sería una respuesta adecuada a la crisis, pues la realidad ha demostrado que todas las regulaciones, directivas y leyes existentes a nivel mundial no pudieron evitar la crisis financiera. Por el contrario, determinadas regulaciones supusieron un caldo de cultivo para la crisis financiera. Este tema se debería afrontar con cautela, ya que lo que se precisa no es más, sino mejores regulaciones. Gran parte de las regulaciones y modelos de mercado demostraron en la práctica ser procíclicas y no resistentes a la crisis. Principios como el del valor razonable²⁸⁷, o la máxima de que el mercado regula

²⁸⁵ KODRES, L. (2008). o.c.

²⁸⁶ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea de 2004. Criterios de convergencia internacionales para la medición de fondos propios.

²⁸⁷ El Plan General de Contabilidad define el valor razonable como “el importe por el que puede ser adquirido un activo o liquidado un pasivo entre partes interesadas y debidamente informadas que realicen una transacción en condiciones de independencia

los precios en algunos casos han resultado ser problemáticas²⁸. Aunque en épocas normales el valor razonable ha resultado ser muy útil para la realización de valoraciones, en situaciones de excepción conduce a una subida de la volatilidad. Precisamente en épocas de desaceleración, este sistema de valoración provoca un empeoramiento de la situación, debido a que los Bancos se ven obligados a vender parte de sus fondos por cuestiones de regulación de los fondos propios, provocando de este modo el descenso de los precios. Por otro lado, el temor a la depreciación y a la disminución de los precios puede motivar a muchas empresas a deshacerse de sus inversiones, acelerando de este modo la tendencia a la baja. En el caso de los mercados ilíquidos, donde los precios no se configuran según los hechos, los Bancos tienen que recurrir a sistemas de valoración basados en supuestos²⁹.

Por otro lado, algunos requisitos sobre fondos propios demostraron ser contraproducentes. Esta regulación permitió la creación de nuevos productos de gran interés para muchos inversores. Con el objeto de atenerse a las regulaciones se crearon los llamados vehículos de inversión que permitieron externalizar de los balances tanto riesgos como capitales. El mercado de los *Credit Default Swaps* permitía mantener fuera de balance inversiones altamente arriesgadas que hubieran precisado una gran aportación de recursos propios. A este escenario hay que añadirle el problema de la casi imposible valoración de estos productos financieros y de sus correspondientes riesgos. Se estima que mediante las operaciones fuera de balance de los vehículos de inversión de los Bancos se creó una Banca paralela en la sombra que igualaba en volumen a la Banca real. En este contexto no se impone una regulación en bloque, sino una mejora de la existente.

A posteriori, resulta obvio que son varias las razones y causas para que pudiera darse una crisis de estas magnitudes. Una de las claves es que las regulaciones no contribuyeron a evitarla, sino que más bien la hicieron en parte

mutua sin deducir gastos de transacción en su posible enajenación. No forzado, ni urgente, ni en liquidación involuntaria.”

²⁸ KODRES, L. (2008). o.c.

²⁹ FRÜHAUF, M. (02.03.2009), “Fair Value”. Das Dilemma in der Bilanzierung. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Recuperado de: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/fair-value-das-dilemma-in-der-bilanzierung-1925194.html> (último acceso 10.12.2015).

posible. Afirmar simplemente que el mercado ha fracasado como tal no sería suficiente, como tampoco lo sería atribuirla a la avaricia de algunos banqueros. La búsqueda constante de altas rentabilidades se convirtió en un fenómeno social: Los accionistas exigían subidas en las rentabilidades de su capital, los trabajadores altas rentabilidades en sus planes de pensiones, el Estado contaba con altos ingresos precedentes de los impuestos de las empresas, hasta los pequeños inversores ya no se contentaban con las bajas rentabilidades de los depósitos de ahorro.

A la hora de plantearse las posibles soluciones habrá que considerar que en el pasado, a pesar de las regulaciones y normativas existentes, no se han podido evitar las burbujas especulativas. Si con fuertes regulaciones se evita la formación de una burbuja en una parte del mercado, el dinero se busca otras vías, y la formación de una nueva burbuja puede iniciarse en otra parte del mercado que carezca de regularización o que ésta sea errónea. Sería ingenuo exigir una regulación de los mercados en los que no se pudieran dar nuevos casos de burbujas especulativas. Las futuras regulaciones deberían centrarse en evitar que el sistema financiero no peligre en caso de formación de nuevas burbujas especulativas. Los esfuerzos deberían dirigirse hacia aquello que hace peligrar el sistema. En un futuro no debe darse el caso de que el derrumbe de algunas entidades financieras conduzcan al colapso del sistema financiero.

Con una avalancha normativa no se va a poder evitar la formación de la próxima burbuja. Se trata más bien de lograr una mejora de la normativa existente allí donde sea más preciso, mediante una coordinación internacional. Para ello es fundamental la observación de las “reglas de oro de la Banca” por las entidades y su publicación, así como el control y la limitación de los riesgos en todos los niveles hasta cada uno de los inversores.

Pero la crisis dejó algo más que un sistema económico y financiero devastado. Las consecuencias de ésta dejaron huella en forma de nuevas formaciones y mayorías políticas en el panorama político europeo. Estos giros políticos en muchos casos son atribuibles al descontento generalizado de unos

contribuyentes, que mediante sus impuestos se vieron obligados de manera indirecta, pero con consecuencias directas, a costear el colapso del sistema financiero.

Fuerzas políticas de extrema derecha, como el Frente de Liberación Nacional en Francia, Alternativa para Alemania, o Amanecer Dorado en Grecia, han surgido en varios países de la Unión a partir de la crisis mundial de 2008, algunas de estas fuerzas lograron victorias rotundas en las últimas elecciones. Según un estudio del *Münchener Ifo Institut für Wirtschaftsforschung*³⁰⁰ este hecho no es casual, ya que en los últimos 140 años los partidos de extrema derecha han aumentado su representación en una media del 30%. Para el estudio se han estudiado valores de más de 800 comicios en 20 países.

Si se analizan las crisis anteriores a la actual, se puede observar que tras la crisis financiera de los años 20 y 30 del siglo pasado, los ganadores más populares fueron los partidos de la extrema derecha italiana y alemana. Aunque también registraron resultados nada despreciables Rex y el Partido Nacional Flamenco en Bélgica, la Falange en España y el Movimiento Popular Patriota en Finlandia.

En periodos más recientes los datos muestran un desarrollo similar. Tras la crisis de 2007-2008, los Demócratas de Suecia ascendieron en 2010 del 2,9% en 2006 al 5,7%. Los votos a favor del Partido Holandés para la Libertad subieron en 2010 del 5,9% al 15,5%. El Frente Nacional Francés logró, en 2011, el 13,6% de los votos con una subida en torno al 10% frente a las elecciones anteriores. Incluso en el Parlamento Europeo se pudo apreciar el ascenso de partido de extrema derecha como el británico UK Independence Party, Alternativa para Alemania y el Partido Popular Danés.

Esta tesis también resulta válida para crisis regionales, según los autores del estudio. Así, tras las crisis Bancaria escandinava de finales de los 80, el Partido

³⁰⁰ FUNKE, M. SCHULARICK, M. & TREBESCH, C. (2015). Going to Extremes: Politics after Financial Crisis, 1870-2014. *CESifo Working Paper*, (núm.5553), octubre 2015. Recuperado de: https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/publications/working-papers/CESifoWP/CESifoWPdetails?wp_id=19172486 (último acceso 6.12.2015).

Progresista Noruego registró un ascenso del 3,7% al 13% en 1989; en Dinamarca, el Partido del Progreso obtuvo más del doble de votos.

Pero las crisis financieras también tienen otras consecuencias distintas en los regímenes democráticos. Los partidos en el gobierno suelen perder en las elecciones siguientes a una crisis financiera más del cuatro puntos porcentuales. A los cinco años de iniciarse un período de recesión suele haber un partido más en el Congreso. En las calles se suelen endurecer los frentes, se produce un aumento considerable de manifestaciones en contra del gobierno y de enfrentamientos violentos. Las negociaciones se tornan más difíciles para las fuerzas gobernantes, a causa de la pérdida de apoyos. Todo ello le supone serias dificultades a la hora de afrontar los efectos de las crisis e imponer reformas.

Con la izquierda, a pesar de que las últimas elecciones hayan catapultado a la coalición Syriza al poder en Grecia, los autores del estudio consideran una excepción histórica, ya que estas fuerzas políticas, como regla general, no suelen obtener más votos en estos casos.

La duración del efecto de “giro hacia la extrema derecha” tiene para los autores del estudio una duración de diez años. Transcurrido ese tiempo, el comportamiento de los votantes vuelve a ser el mismo que antes de la crisis en cuestión. Se trata pues de un fenómeno temporal cuyo efecto se manifiesta con más fuerza tras un período de recesión causado por una crisis financiera. Cuando las crisis económicas son de otra índole, la fragmentación política no se acusa con tanta claridad.

Por estas razones, los autores del estudio atribuyen a los reguladores y a los Bancos Centrales parte de la responsabilidad de la estabilidad política en sus países afirmando que:

“Quien es capaz de evitar una crisis financiera, es también capaz de disminuir la probabilidad de un desastre político”.

En lo referente a los trabajadores, el impacto que tuvo sobre ellos la crisis financiera no fue muy acusado. La reacción de muchas empresas estadounidenses a la crisis fueron inmediatos recortes en el empleo, al igual que en varios países del este de la Unión, con el agravante de no pertenecer a la zona euro. Los países bálticos acusaron especialmente estas reducciones en la producción y en el empleo. En la zona euro, las excepciones en este punto fueron Irlanda y España que se resintieron en el empleo a causa de sendas burbujas inmobiliarias. Pero lo que realmente supuso un verdadero cambio como consecuencia de una aparente crisis del euro fue la inquietud acerca de la deuda soberana griega, a partir de mayo de 2010. A consecuencia de esta situación se recortaron los sueldos y el gasto público en los países periféricos de la Unión. Seguidamente se anunciaron planes de cambio en las políticas fiscales de la zona euro. Todo ello se realizó para poner fin a la larga lista de quiebras financieras que tuvieron lugar tras el colapso de Lehman Brothers en 2008³⁰¹.

II.2.- LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA: CAUSAS

Aunque el enfoque de la desregulación de los mercados financieros se ha realizado desde la perspectiva de Estado Unidos, no se debe obviar que también hubo un vasto número de Bancos europeos con posiciones importantes en el mercado hipotecario estadounidense que sufrieron un duro golpe. Con el objetivo de evitar la quiebra de algunos Bancos, los gobiernos de sus respectivos países acudieron en su ayuda en forma de rescate, hubo casos en Alemania, Francia, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Países Bajos³⁰² y Bélgica. El precio de los rescates

³⁰¹ EVANS, T. (2011). La crisis en la zona euro. *Boletín Internacional de Investigación Sindical. Crisis: causas, perspectivas y alternativas*. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, vol. 3, (núm.1), pág. 106. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_158767.pdf (último acceso 29.11.2015).

³⁰² Tal es el caso del banco holandés ING Bank que fue parcialmente nacionalizado en 2008 mediante una inyección de 10.000 millones de euros del Banco Central de Holanda. Cfr. FERRER, I. (19.10.2008) Holanda inyectará 10.000 millones en el grupo ING. *El País*. Recuperado de: http://economia.elpais.com/economia/2008/10/19/actualidad/1224401574_850215.html (último acceso 26.11.2015). Ayuda que ya ha devuelto con intereses. Cfr. FERRER, I.

Bancarios en Europa fue muy elevado. En Irlanda, llegó a ser de tal envergadura que casi provocó la quiebra del gobierno, hasta que finalmente intervinieron otros países de la UE con ayuda financiera³⁰³.

Las medidas que pusieron en práctica los gobiernos europeos para resolver, o al menos paliar el problema de solvencia de las entidades financieras se materializaron mediante la compra de activos tóxicos y aportaciones estatales. Pero la dificultad añadida que planteó la valoración de esos activos y así poder determinar el capital realmente requerido no ayudó a facilitar la solución a los problemas reales de liquidez, más bien al contrario, conforme se iba inyectando liquidez, iban surgiendo nuevos “agujeros” que hacían necesario el aumento de aportaciones y ayudas estatales³⁰⁴.

El saneamiento de la Banca en Europa se llevó a cabo mediante distintas fórmulas. Algunos países optaron por la nacionalización transitoria de su Bancos afectados otros lo hicieron mediante la creación de un “Banco malo”.

En Europa, no obstante, el impacto de la crisis no afectó a todos los países por igual, sino que fueron determinados por dos factores. Por un lado, la exposición de sus Bancos al mercado hipotecario y por otro por el grado de penetración política dentro de sus órganos de gobierno. Las Cajas de Ahorros fueron en España el paradigma de la mala gestión. La media de su exposición a inmuebles era del 50%, y estaban en su mayoría gobernadas por consejos de administración que habían sido nombrados por en la mayoría de los casos por los partidos políticos y los gobiernos autonómicos que las utilizaron en su propio beneficio³⁰⁵. Al final se llevó a cabo una concentración de entidades. Para evitar la

(07.10.2014). ING devuelve al Estado holandés los últimos 1025 millones del rescate. *El País*. Recuperado de: http://economia.elpais.com/economia/2014/11/07/actualidad/1415365920_686437.html (último acceso 26.11.2015).

³⁰³ Comisión Europea. (2014). ¿Por qué se produjo la crisis?. Recuperado de: http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_happen/index_es.htm (último acceso 26.11.2015).

³⁰⁴ MACHINEA, J.L. (2009). La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica. *Revista CEPAL 97*, abril 2009, págs. 47ss.

³⁰⁵ *Ibidem*. (2009). págs. 47ss.

quiebra total del sistema se tuvo que acudir a la ayudas de la Unión Europea y se creó un “Banco malo”³⁶⁶. En Alemania, los Landesbanken, que en su mayoría eran deficitarios, se han visto reducidos a la mitad mediante fusiones y compras³⁶⁷, los que subsisten están apoyados por el Bundesbank porque desempeñan un papel importante en el desarrollo y la expansión de sus empresas³⁶⁸.

Pero la única consecuencia de la crisis financiera en Europa no se ha limitado a una fuerte reestructuración Bancaria y a un aumento en sus exigencias de recapitalización, la crisis llegó a afectar de tal forma a algunos países dentro y fuera de la Unión que tuvieron que recurrir a los diferentes programas de ayuda tanto del Fondo Monetario Internacional como de la propia Unión. A ello se hará referencia en el Capítulo IV de este Trabajo.

II.2.1.- LA ZONA EURO ANTES DE LA CRISIS ECONÓMICA: PROBLEMÁTICA JURÍDICA.

Una de las grandes metas de la Unión Europea se consiguió llevar a cabo con la entrada del euro. Este hito supuso el mayor logro de la política económica y monetaria de la Eurozona, que está cimentada sobre dos pilares, la *unión monetaria* y la *unión económica*. La *unión monetaria* se basa en el euro como moneda común, en una política monetaria común y en la sustitución de los Bancos

³⁶⁶ Fue la opción más característica del caso español, se realizó mediante el la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), una entidad privada creada en noviembre de 2012 para ayudar al saneamiento del sector financiero español, y en concreto de las entidades que arrastraban problemas debido a su excesiva exposición al sector inmobiliario. Recibió casi 200.000 activos por valor de 50.781 millones de euros, de los que el 80% son activos financieros y el 20% activos inmobiliarios. La mayor parte del capital de Sareb es privado, 55%, mientras que el 45% está en manos del Fondo de Reestructuración Bancaria (FROB), una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines que tiene por objeto gestionar los procesos de resolución de las entidades en su fase ejecutiva. La dotación inicial del FROB ascendió a 9.000 millones de euros, que se amplió en 6.000 millones adicionales.

³⁶⁷ Cfr. BUNDESBANK. (2015). *Deutsche Bundesbank. Monatsbericht April 2015*. pág 41. Recuperado de: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichtsaufsaetze/2015/2015_04_bankensektor.pdf?__blob=publicationFile (último acceso 27.11.2015).

³⁶⁸ Cfr. BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLAND. (2015). Recuperado de: <http://www.voeb.de/de/verband> (último acceso 27.11.2015).

Centrales de los países de la Eurozona por un Banco Central Único, el BCE, que se hará cargo de sus anteriores competencias en lo referente al control y a la gestión monetaria.

La *unión económica* comprende la coordinación de la política económica de todos los Estados miembros y el objetivo de lograr un mercado único de personas, bienes, capitales y servicios³⁰⁹. Para ponerla en marcha la Unión cuenta con dos instrumentos, por un lado, *Las Grandes Orientaciones de Política Económicas*; estas recomendaciones las redacta el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptadas por el Consejo Europeo y finalmente son remitidas a los Estados miembros. Su objetivo es la orientación de la política económica. Son, pues, en muchos casos, el eje en torno al que giran las negociaciones y conversaciones entre los Estados miembros relativas a la política económica y presupuestaria³¹⁰.

En la Unión Europea previa la crisis económica y financiera los esfuerzos de la Unión se centraron en que los países que aspiraban a permanecer la Eurozona cumplieran con los criterios de convergencia marcados por el tratado de Maastricht mediante el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, que constituye el segundo instrumento de la Unión para lograr su objetivo de política económica. Entonces existía el convencimiento de que se trataría de países económicamente solventes que podrían garantizar la fortaleza del euro, pero también se pretendía evitar que formaran parte de este grupo aquéllos países con un desarrollo económico que se desviara de estos criterios y cuyas consecuencias pudiera salpicar a otros países miembros.

Los cuatro criterios de convergencia que se fijaron en Maastricht fueron³¹¹:

³⁰⁹ SERRANO LEAL, C. & MONTORO ZULUETA, B. (2007). El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, (núm. 2905), pág. 3. Recuperado de: www.revistasice.com/.../ICE_835_63-75_6B206CEB7428742DC9E99 (último acceso 5.12.2015).

³¹⁰ *Ibidem*. pág 4.

³¹¹ Cfr. Artículo 121, apartado 1, TCE.

1. *Estabilidad de precios.* La inflación interanual no podía superar en el 1,5% la tasa de los tres países con la inflación más baja.
2. *Situación de las finanzas públicas.* El déficit anual del país no podía ser superior al 3% del PIB. Además, el endeudamiento total de país no podía ser superior al 60% de su PIB.
3. *Tipo de cambio.* El país aspirante a formar parte del euro debía haber participado en el Mecanismo de Cambio II; y el tipo de cambio entre su moneda y el euro no debería registrar fluctuaciones superiores al 15% con relación al euro.
4. *Tipos de interés a largo plazo.* El tipo de interés a largo plazo no podía superar en un 2% los tipos de interés de los tres países con los tipos más bajos de la Unión.

Tras el cumplimiento relativo de los criterios de convergencia y la introducción del euro, los países que pasaron a formar parte de la Eurozona seguían teniendo la obligación de cumplimiento de estos criterios; ya que el sobreendeudamiento de uno de ellos afectaría negativamente al desarrollo económico de los otros países miembros. Así el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, concretaba y agravaba las reglas presupuestarias, incluso preveía sanciones en caso de incumplimiento³².

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento es el marco jurídico en el que se coordinan las políticas financieras de los países que forman parte de la Unión. Se firmó con el propósito de conseguir obtener una finanzas públicas sólidas y poder así garantizar el correcto funcionamiento de la Unión Monetaria Europea³³.

Desde la existencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la Comisión Europea se encarga de vigilar el desarrollo de los presupuestos de los países de la Eurozona. Para ello, los países integrantes de la Unión Monetaria presentan sus

³² Cfr. DEUTSCHE BUNDESBANK. Der Weg zum Euro. Recuperado de: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Service/Schule_und_Bildung/der_weg_zum_euro.pdf?__blob=publicationFile (último acceso 5.12.2015).

³³ Cfr. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN. (2014). Fragen und Antworten zum Stabilitäts- und Wachstumspakt. Recuperado de: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2011-08-16-stabilitaets-und-wachstumspakt-faq.html#doc278340bodyText2> (último acceso 5.12.2015).

programas de estabilidad, en el que informan sobre su planificación presupuestaria a medio plazo. Para ello tienen que comunicar a la Comisión Europea dos veces al año sus previsiones de déficit y de endeudamiento, para que la Comisión pueda verificar hasta qué punto cada Estado mantiene su planificación presupuestaria a medio plazo³⁴.

Para forzar a los Estados miembros a mantener la disciplina presupuestaria, la Comisión dispone de dos instrumentos: el procedimiento de déficit excesivo, y, en última instancia, las sanciones. Como se ha comentado anteriormente, se considera déficit presupuestario excesivo cuando éste supera el 3% del PIB. La deuda pública se entenderá como tal cuando exceda el 60% del PIB y no se reduzca a un ritmo adecuado³⁵.

Pero en el caso de que el país miembro en cuestión no pueda cumplir las condiciones a pesar de las normas previstas para evitar su incumplimiento, la Comisión prevé, tras una serie de advertencias, multas de hasta el 0,2% del PIB si no respetan las normas preventivas ni las disuasorias, ó 0,5% del PIB si incumplen repetidamente las normas disuasorias. Incluso la totalidad de los Estados miembros (excepto el Reino Unido), podrían dejar de percibir los compromisos o los pagos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (por ejemplo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca)³⁶.

En el verano de 2005, se reformó el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* y entraron en vigor nuevos Reglamentos.

³⁴ Cfr. KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. (2016). Wie funktioniert der Stabilitäts – und Wachstumspakt?. Recuperado de <http://www.kas.de/wf/de/71.8727/> (último acceso 5.12.2015).

³⁵ Se entiende por un ritmo adecuado una disminución del exceso de deuda del 5% de media durante un período de tres años.

³⁶ Cfr. COMISIÓN EUROPEA. (2015). Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Recuperado de : http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm (último acceso 5.12.2015).

La intención fundamental de esta reforma era dotar de más fuerza la parte preventiva del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, al mismo tiempo que se mejoraba la eficacia aplicativa del procedimiento de déficit excesivo, considerando la situación económica de parte de los Estados miembros. También se pretendía evitar que se procediera automáticamente al procedimiento de déficit o a la imposición de sanciones. Se consiguió modificar el pacto, pero sin hacer lo propio ni con el Tratado de la Unión que lo regula, ni con los valores de referencia que estaban establecidos en el Pacto.

La reforma comentada fue muy criticada hasta el punto de que se ha afirmado sobre la misma que no ha respondido a la necesidad de mejora de su modelo teórico, sino que es fruto de una serie de sucesos que han debilitado su credibilidad, hasta el punto de hacerlo insostenible³¹⁷.

La tabla adjunta muestra como Alemania y Francia, a pesar de ser los países más grandes de la Eurozona, en los primeros años del dos mil tuvieron dificultades para mantener los nuevos límites de endeudamiento del 3% de su PIB. Como consecuencia de ello se puede apreciar que el nivel de endeudamiento superaba el límite que se estableció en la reforma del 60% del PIB. De acuerdo con estos datos tendrían que haber rebajado considerablemente su nuevo endeudamiento para poder cumplir con el máximo del 60% del PIB exigido. Por el contrario, Bélgica fue capaz de rebajar su endeudamiento del 108% de su PIB en el 2001 al 95,6% mediante ligeros registros de superávit en los últimos cuatro años, con lo que, si Bélgica hubiera mantenido estos niveles de bajada de endeudamiento, habría tardado aproximadamente nueve años en alcanzar los niveles de referencia inferiores al 60% del PIB. Calculando todos los datos económicos de la Eurozona, el endeudamiento de ésta era del 71,3% del PIB. Sin incluir los tres países que no forman parte de la unión monetaria, Reino Unido, Suecia y Dinamarca, el endeudamiento de los 15 miembros restantes se reducía hasta el 64,7 % , pues estos países mostraban unos niveles inferiores de endeudamiento. Esto se puede afirmar también para los ocho nuevos países que pasaron a formar parte de la Unión (Polonia, República Checa, Hungría, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania). Así el endeudamiento medio

³¹⁷ SERRANO LEAL, C. & MONTORO ZULUETA, B. (2007). o.c., pág.6.

de los 25 miembros de la Unión se ve mínimamente rebajado, debido al bajo peso económico de los nuevos países adheridos, hasta el 63,8%³¹⁸.

UNIÓN EUROPEA
FINANZAS DE LOS ESTADOS
DE LA UNIÓN

	Saldo financiero (+ Superávit, - Déficit)				Deuda pública ¹			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Alemania	- 2,8	- 3,7	- 3,8	- 3,7	59,4	60,9	64,2	66,0
Francia	- 1,5	- 3,2	- 4,2	- 3,7	57,0	59,0	63,9	65,6
Italia	- 3,0	- 2,6	- 2,9	- 3,0	110,7	108,0	106,3	105,8
España	- 0,5	- 0,3	0,3	- 0,3	57,8	55,0	51,4	48,9
Países Bajos	- 0,1	- 1,9	- 3,2	- 2,5	52,9	52,6	54,3	55,7
Bélgica	0,6	0,1	0,4	0,1	108	105,4	100,0	95,6
Austria	0,3	- 0,2	- 1,1	- 1,3	67,1	66,7	65,4	65,2
Grecia	- 3,6	- 4,1	- 5,2	- 6,1	114,8	112,2	109,3	110,5
Finlandia	5,2	4,3	2,5	2,1	43,8	42,5	45,3	45,1
Irlanda	0,9	- 0,4	0,2	1,3	35,8	32,6	32,0	29,9
Portugal	- 4,4	- 2,7	- 2,9	- 2,9	55,9	58,5	60,1	61,9
Luxemburgo	6,2	2,3	0,5	- 1,1	7,2	7,5	7,1	7,5
Eurozona	- 1,7	- 2,4	- 2,8	- 2,7	69,9	69,5	70,8	71,3
Reino Unido	0,7	- 1,7	- 3,4	- 3,2	38,8	38,3	39,7	41,6
Suecia	2,5	- 0,3	0,2	1,4	54,3	52,4	52	51,2
Dinamarca	3,2	1,7	1,2	2,8	47,8	47,2	44,7	42,7
UE-15	- 1,1	- 2,2	- 2,8	- 2,6	63,3	62,7	64,3	64,7
Polonia	- 3,9	- 3,6	- 4,5	- 4,8	36,7	41,2	45,4	43,6
República Checa	- 5,9	- 6,8	- 11,7	- 3,0	27,2	30,7	38,3	37,4
Hungría	- 3,7	- 8,5	- 6,2	- 4,5	52,2	55,5	56,9	57,6
Eslovenia	- 2,8	- 2,4	- 2,0	- 1,9	28,1	29,5	29,4	29,4
Eslovaquia	- 6,0	- 5,7	- 3,7	- 3,3	48,7	43,3	42,6	43,6
Lituania	- 2,0	- 1,5	- 1,9	- 2,5	22,9	22,4	21,4	19,7
Estonia	0,3	1,4	3,1	1,8	4,4	5,3	5,3	4,9
Letonia	- 2,1	- 2,7	- 1,5	- 0,8	14,9	14,1	14,4	14,4
Chipre	- 2,3	- 4,5	- 6,3	- 4,2	61,9	65,2	69,8	71,9
Malta	- 6,4	- 5,9	- 10,5	- 5,2	62,4	62,7	71,8	75,0
UE -25	- 1,2	- 2,3	- 2,9	- 2,6	62,2	61,7	63,3	63,8

¹ En % del PIB
Fuente: Eurostat.

Las reformas del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* cuestionaron su credibilidad, pues las mayores economías de la Eurozona Francia, Alemania e

³¹⁸ HAUSNER, K.H. (2005). Der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt und die deutsche Staatsverschuldung. *Wirtschaftsdienst*, (núm 4), pág. 239 ss. Recuperado de https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&resrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjepfqF3MbjAhUFAXoKHUhOD8UQFggiMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.wirtschaftsdienst.eu%2Fdownloads%2Fgetfile.php%3Fid%3D370&usg=AFQjCNEjmy8Ae502e0pD5anT5tPktN8jsw&sig2=vgnKtkF8HpUU_EfpX1gow&cad=rjt (último acceso 06.12.2015).

Italia, decidieron suavizar la limitación del déficit del 3%, ya que, o bien tuvieron serias dificultades con su cumplimiento o, como en el caso de Italia, lo preveían en un futuro próximo. En un principio se pensó que estos países se impondrían con su exigencia de no contabilizar como deuda las partidas especiales de educación, investigación defensa e infraestructuras. Considerando todas estas excepciones, (incluyendo la reunificación de Alemania) el endeudamiento de Alemania habría aumentado en un 10% del PIB sin haber contravenido el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. De este modo se habrían logrado los objetivos del Pacto de forma absurda. Finalmente, no lograron imponer esta interpretación tan generosa del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*.

No obstante, y a pesar de la peculiaridad de las excepciones solicitadas, se consiguió una modificación de la normativa que la suavizó considerablemente. Se mostraba en la nueva normativa una mayor probabilidad de aumento de déficits presupuestarios, por una parte mediante la subida de los límites de endeudamiento en medio punto hasta el 3,5% del PIB, y por otro por el aumento de los plazos de dos a cuatro años en la recuperación del exceso en el déficit. Lo que no se ajustaba a la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, ya que las previsiones de crecimiento para las tres mayores economías de la Eurozona, para el año 2005, se mostraban escasas.

Por otro lado, y desde el punto de vista económico, era de agradecer la flexibilización de la parte preventiva del pacto. El aumento del déficit en un 3% suponía un margen muy amplio para las economías desarrolladas con amplias cuotas de crecimiento, mientras que en las que se hallan en ciclos de recesión se deberían aceptar sus déficits para que actuaran los estabilizadores económicos. Esta es la política económica que llevó a cabo el Reino Unido en la década de los noventa con notable éxito. Reforzando los mecanismos de prevención del Plan se pretendía asegurar que en épocas de bonanza económica los países fueran capaces de conseguir déficits muy bajos, o incluso superávit para conseguir frenar el endeudamiento a largo plazo. Aún así no se deben desplazar ciertas dudas en cuanto a la efectividad de las reformas ya que las medidas preventivas no contemplaban medidas sancionadoras.

La decisión de reformar las pensiones mediante un cambio de sistema de asignaciones a un sistema de capitalización, supuso también un avance, ya que con ello se pretendía garantizar y mejorar la sostenibilidad de los presupuestos públicos, incluso en condiciones demográficas cambiantes. De todas estas medidas se beneficiarían sobre todo los nuevos miembros de Europa Central y del Este, que presentaban un mayor potencial de crecimiento y un menor endeudamiento que el resto de los socios europeos. Mediante estas medidas serían capaces de soportar temporalmente altas cuotas de déficit sin caer en una espiral de endeudamiento a largo plazo. Las cargas financieras se tendrían en consideración tras la aplicación de una fórmula especial a los cinco años de la entrada en vigor de la reforma del sistema de pensiones. Mediante la aplicación de la reforma del sistema de pensiones se pensaba que Polonia, Hungría y Eslovaquia alcanzarían en el 2007 cuotas de déficit inferiores al 3%, con lo que todas ellas hubieran podido formar parte de la Eurozona, a partir del 2009.

II.2.2.- CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS.

A pesar de que el origen de la crisis tuvo lugar en Estado Unidos, la Banca europea también se vio salpicada, dado a sus inversiones en ese país. Ésta mantuvo una política expansiva desde finales de los noventa, y los Estados Unidos fueron el gran foco de sus inversiones. La Comisión Europea apoyó esta expansión. En 1999, tras la puesta en marcha del euro, la Comisión Europea desarrolló el Plan de acción de los Servicios Financieros con la finalidad de crear un sistema financiero integrado en la zona euro. Se pretendía lograr el éxito que estaba teniendo lugar en el modelo financiero americano gracias a la tecnología de la información. En este ejercicio de imitación del sistema financiero americano, se llevaron a cabo por parte de la Banca europea prácticas más orientadas a la generación de beneficios inmediatos que incluían la adquisición de títulos garantizados por hipotecas de Estados Unidos. Así, cuando estos títulos no pudieron cumplir con sus garantías en 2007, los Bancos sufrieron inmensas pérdidas³⁹. Según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional de 2010, las

³⁹ EVANS, T. (2011). o.c., pág. 107.

pérdidas registradas por la Banca de la zona euro entre 2007 y 2010, fueron de 630.000 millones de dólares estadounidenses, cifra muy similar a los 878.000 millones de dólares de pérdidas de los Bancos americanos²⁰⁰.

La crisis financiera global provocó en los mercados una auténtica fuga de capitales hacia activos de mayor calidad crediticia. Los inversores sólo estaban dispuestos a asumir determinadas inversiones si se les bonificaba con una alta prima de riesgo. Este comportamiento afectó especialmente a emisores como Bancos y Estados que hasta la fecha gozaban de una reputación crediticia muy segura. Se generaron serias dudas en los mercados sobre la capacidad de pago y de superación de la crisis de algunos países de la zona euro. En la fijación de precios de la deuda soberana de esos Estados se incluyeron esas dudas suscitadas entre los inversores.

El deterioro de la calidad crediticia de estos países guardaba alguna relación entre los intereses que pagaba por su deuda soberana y sus cuotas de deuda pública y de déficit. Aunque lo que realmente resultó determinante para la fijación de la prima de riesgo fueron los déficits en sus balanzas por cuenta corriente. Este fue el caso inicial en países como Portugal, Italia, Grecia e Irlanda. Países que, por otro lado se beneficiaron considerablemente de la Unión Monetaria Europea, gracias a la confianza que generó su pertenencia a ésta, que provocó la bajada de tipos de interés a partir de mediados de los noventa. Por esta razón estos países, excepto en Italia, experimentaron una época de crecimiento que se puede encuadrar dentro de un proceso de convergencia europeo. Los déficits en las balanzas por cuenta corriente también se incrementaron debido a la fuerte entrada de capitales. Todo ello se tradujo en un aumento de los sueldos y del suelo que hizo que se cuestionara la competitividad de estos países.

No se puede afirmar que la última crisis financiera internacional fuera la causa de las tensiones en la Eurozona, aunque la rentabilidad de la deuda pública

²⁰⁰ MUNEVAR, D. (2011). Crisis Bancaria en Europa: Orígenes y perspectivas. Recuperado de: <http://cadtm.org/Crisis-Bancaria-en-Europa-Origenes> (último acceso 29.11.2015).

entre los países que la conforman aumentara considerablemente con la agudización de la crisis. Las subidas de las primas de riesgo no sólo se fundamentan en la probabilidad de impago de la deuda soberana de los países de la zona euro. Existen otros factores determinantes como la disposición de los inversores a asumir determinados riesgos. Lo que se considera un factor subjetivo, aunque también serán decisivos para el inversor su nivel de riqueza, de liquidez, su capacidad de diversificar sus inversiones y de soportar pérdidas.

La crisis financiera mundial podría haberse reflejado tanto en una rebaja en la viabilidad del riesgo como en la subida de la prima de riesgo. La viabilidad del riesgo se vería mermada debido las menores posibilidades de diversificación causada por el colapso de multitud de productos financieros derivados, la menor oferta crediticia, y las consiguientes restricciones de acceso a la liquidez. Pero los trastornos económicos que está causando esta crisis financiera mundial están provocando que suban las probabilidades de riesgo de impago, sobre todo en aquéllos países con grandes desequilibrios nacionales y con dificultades de afrontar cualquier contratiempo económico sobrevenido. En estos casos los mercados pueden esperar que los planes de recuperación económica propios, como los de Irlanda, no tengan ningún efecto y únicamente conduzcan a aumentar la deuda acumulada, o que determinados países como Grecia o Italia no se puedan ni siquiera permitir planes de recuperación económica debido a la magnitud de su deuda, lo que entorpecería considerablemente sus previsiones a corto y a medio plazo.

La cuestión principal es si la calificación crediticia distinta de cada uno de los países de la zona euro, sobre todo las acentuadas subidas de la prima de riesgo de países como Grecia, Irlanda, España o Italia, realmente nos están mostrando un aumento de la probabilidad de impago de estos países, o si nos muestran una rebaja en las probabilidades de actuación de los mercados. Pues en el caso de que las subidas de la prima de riesgo reflejaran el aumento de la probabilidad de impago de los países, esto significaría que la distinción en la valoración de los distintos países de la zona euro, realmente reflejan el reconocimiento de las deudas nacionales de cada país como tales, con lo que la

probabilidad de un rescate sería altamente improbable. Sin embargo, si se contempla realmente el rescate, entonces los mercados financieros se están cobrando a un precio muy elevado ese "aparente" riesgo. El verdadero alcance de cada una de estas posibilidades depende realmente de lo que sucedería en el caso de impago de un país de la Eurozona.

De este modo, un país que estuviera al borde del impago podría verse tentado a abandonar la Unión Monetaria con el propósito de aumentar su competitividad mediante una devaluación de su moneda. Así, lograría aumentar la demanda de sus productos y servicios con la esperanza de estabilizar su economía y evitar el impago.

Los efectos positivos de medidas de este tipo serían en estos casos, sobre todo para países como Grecia o Italia, meramente transitorios, ya que los sueldos ejercerían serias presiones sobre la rigidez de las medidas impuestas a estos países y mermarían su competitividad. Existiría la posibilidad encubierta de que las ventajas obtenidas a través de la devaluación de su moneda sirvieran realmente para un aumento de los sueldos. Con estas medidas, además, se suavizarían notablemente las exigencias a los Estados y a sus economías para que llevaran cabo reformas estructurales. Finalmente, la nueva moneda crearía serias dudas relativas a su estabilidad en los mercados internacionales, lo que provocaría fluctuaciones en sus valoraciones y se convertiría en objeto de especulaciones, con lo que, finalmente la competitividad no sería la esperada.

Frente a esas escasas ventajas que supondrían una nueva moneda propia, nos encontraríamos con sus costes correspondientes, pues a la introducción de una moneda propia y su consiguiente devaluación le seguiría un problema de endeudamiento. Por un lado, la deuda seguiría estando denominada en euros, con lo que aumentaría en la denominación de la moneda local, y por otro, tendría que pagar primas de cambio de moneda para nuevos endeudamientos. Además, la nueva deuda se negociaría en mercados ilíquidos, con lo que también se le deberían añadir primas de liquidez. Estas medidas provocarían asimismo una fuga de capitales al extranjero, pues los hogares y las empresas intentarían mantener sus demandas de capital en euros y trasladarían todo este negocio a

Bancos en la Eurozona para mantener en la medida de lo posible todas sus transacciones en Euros; con lo que la aceptación de la nueva moneda sería relativamente baja.

Considerando los costes y las posibles ventajas de volver a introducir una moneda propia no resultaría ventajosa la salida de la Eurozona. Más bien al contrario, pues la amenaza de impago de un país de la Unión aumenta la probabilidad de que éste quiere seguir formando parte de la misma. Un rescate, por su parte, serviría para contrarrestar esta amenaza: Por lo demás, ningún país de la Eurozona debería mostrar disposición a “echar” a otro país, si éste acto seguido quisiera abandonarla.

La alternativa a la salida de la Eurozona pasa por un rescate por la totalidad de los países de la Unión o por un único país. En este caso, el rescate podría configurarse de distintos modos, pues existen otras posibilidades distintas a la asunción de las deudas como la emisión de deuda conjunta. De este modo un país podría acceder a intereses y a plazos más bajos. Otra posibilidad sería que el BCE suavizara sus exigencias de calidad mediante la adquisición de la deuda del país en cuestión como garantía y, en el caso de impago, que se ejecutara a través de esta Institución repartiendo esta deuda entre todos los países. Independientemente de cómo se lleve a cabo el rescate, se esperan imposiciones disuasorias en los programas de ayuda del FMI con el objetivo de disuadir a los Estados a obrar de manera negligente.

El precio de rescatar a emisores de deuda soberana ya fue discutido en ámbitos científicos y políticos antes de la introducción del euro y fue la base de una decisión ampliamente consensuada que optó por su rechazo. Pues los gastos de los rescates servirían para desacreditar la estabilidad de la Unión y para poner en peligro la independencia del BCE; lo que conduciría a un aumento de la inflación a medio y largo plazo.

Por otro lado, en una situación puntual, la negación del rescate se mostraría política y económicamente inviable. Los gastos de la negación a un rescate son

muy variados. En un entorno en el que la crisis económica actual ha desencadenado una recesión mundial, la crítica situación del sector Bancario adquiere especial relevancia. La negación del rescate a un país concreto conduciría a su insolvencia que provocaría una fuga de capitales masiva. Los inversores internacionales y los ahorradores locales intentarían deshacer sus inversiones para trasladarlas a otras plazas europeas más seguras. Esto deterioraría dramáticamente la situación ya de por sí precaria de los Bancos. A todo ello habría que añadirle el efecto contagio que se produciría, bien porque algún banco sistémico europeo se podría ver arrastrado por la crisis o porque se producirían ingentes impagos de los Bancos a países exportadores de capital como Alemania. La reacción en cadena que se desataría consumiría de forma inmediata los planes de rescate nacionales para la Banca, consecuentemente se procedería a su nacionalización, de la cual no cabría esperar que fuera capaz de resolver los problemas de este sector.

Quedaría por constatar si un rescate o cualquiera de las acciones alternativas posibles en el caso de amenaza de impago, aunque estuvieran unidas a altos costes monetarios y fiscales, para minimizarlos, deberían ir unidos a medidas disuasorias que de ningún modo servirán para remediar los problemas en el sector bancario.

Todo esto conduce a la conclusión de que las distintas rentabilidades de la deuda soberana que ofrecen los países de la Eurozona reflejan realmente los riesgos de su economía real e incluso la aumentan. Aún así, no todas las subidas en la prima de riesgo indican realmente un aumento de la probabilidad de impago, pues los Estados podían contar con la ayuda de otros miembros. Por eso los rescates no estarían exentos de problemas, pues se asocian a problemas de estabilidad y pérdida de credibilidad de la Unión Monetaria que se plasmaría a largo plazo en un aumento de la inflación; aunque no se debe temer la ruptura de la Unión Monetaria, ya que nadie muestra la intención de abandonarla en las condiciones actuales.

Finalmente, la clave de la solución de la crisis económica está en la superación de la crisis financiera mundial. Si la política económica se dedica

únicamente a financiar y a aprobar nuevos planes económicos, pero no realiza aportaciones que sirvan para estabilizar los mercados financieros, existe un peligro real de que se resienta la solvencia de la totalidad de los Estados europeos; sin embargo mediante ellas se prestaría un inmenso servicio a favor de la solución de la crisis económica y financiera mundial³²¹

II.2.3.- SIGNIFICACIÓN POLÍTICA.

A lo largo de la historia las crisis de deuda soberana o, mejor dicho, las situaciones en la que un Estado no ha sido capaz de pagar su deuda han sido una constante. Esta afirmación tan rotunda se contradice de lleno con la creencia popular de que el Estado nunca quiebra. Es más, la existencia de estos endeudamientos no satisfechos ha sido la causa de enfrentamientos entre países en varias ocasiones. Sin ir más lejos, la Convención Drago-Porter, de 1907, fue precisamente el instrumento que se utilizó para suprimir que el uso de la fuerza fuera una de las opciones a la que podían recurrir unos Estados contra otros en el caso de que no viera satisfechas sus deudas³²².

Actualmente, las consecuencias políticas de la crisis se reflejan en cómo se reparten los fondos del Pacto de Estabilidad; el actual Presidente de la Comisión Europea se enfrenta a una ardua labor de cálculo y negociación para redistribuir sus fondos. La situación es tan compleja como el número de miembros y los intereses que representan. En la última asignación para infraestructuras, el Reino Unido se negó al aumento de los presupuestos de la Unión, Alemania se quejaba del destino que se le estaba dando a los fondos de rescate paralizados y los países del sur de Europa obstaculizaban la redistribución de esos fondos. Como no se

³²¹ DIETRICH, D. & LINDNER, A. (2009). Spannungen im Euroraum unter dem Druck der Weltfinanzkrise. *Wirtschaft im Wandel, Themenheft Finanzkrise. Institut für Wirtschaftsforschung Halle*, (marzo 2009), págs 34 ss.

³²² ABAD CASTELOS, M. (2012). La crisis financiera y económica y la Eurozona: ¿Estará la Unión Europea preparada para superar los problemas de la deuda soberana?. *Anuario da Facultade de Dreito da Universidade da Coruña*, (núm.16), pág. 22. Recuperado de http://ruc.udc.es/bitstream/2183/12009/1/AD_16_2012_art_1.pdf (último acceso 05.12.2015).

contempla una ampliación del déficit, el equipo de Juncker ha tenido que crear de la nada un crédito de varios cientos de billones de euros³³³.

Obviamente este proyecto sólo se podrá materializar si se consigue la financiación privada. Este hecho es realmente cuestionable, ya que actualmente la mayoría de las empresas no muestran seguridad al afrontar nuevas inversiones debido a la desaceleración económica latente. También es poco probable que la asunción de parte de las pérdidas por parte la Unión sea suficiente para hacerles cambiar de opinión.

El plan de Juncker flaquea porque éste no puede disponer de fondos y porque depende del dinero de terceros. Actualmente, casi ningún economista está convencido de que este plan vaya a suponer un cambio de tendencia en Europa³³⁴. Lo que realmente se está cuestionado, además de la viabilidad de este plan, es la capacidad del Presidente de la Comisión, pues al asumir su cargo hizo la promesa de que superaría la crisis, si fracasara en este cometido supondría el alejamiento de Europa de un gran número de personas, por la pérdida de confianza en la Instituciones Europeas.

Este fracaso tampoco sería el primero; la excesiva burocracia europea no deja de ser un obstáculo pendiente de resolver a la hora de asignar los fondos de los programas europeos. En 2012, la Unión creó un Pacto de Crecimiento que pretendía movilizar 120 billones de euros. Ese dinero apenas ha circulado. En

³³³ En un primer tramo se han aprobado créditos por valor de hasta 63 billones de euros con recursos del Banco Europeo de Inversiones. El Banco obtendrá estos recursos del mercado de capitales y financiará con ello carreteras, puentes o la ampliación de comunicaciones de internet. En un segundo tramo se prevé la participación de inversores privados por unos 252 billones de euros. Se prevé que una parte de las posibles pérdidas finalmente le sean imputadas a la Unión Europea. La suma total de los créditos ascenderá a 315 billones de euros que, según Juncker, servirán para crear más de un millón de puestos de trabajo.

³³⁴ Cfr. WOLFF, G.B. (18.12.2014). "Ein Tropfen auf den heißen Stein", *Deutschlandradio*. En una entrevista realizada en Deutschlandradio, el 18.12.2014, el director del Instituto Bruegel, Guntram B. Wolff afirmó sobre el programa de estímulo de Juncker que "no resulta creíble que el programa suponga un estímulo coyuntural cuantificable". Recuperado de:

http://www.deutschlandradiokultur.de/europaeisches-investitionspaket-ein-tropfen-auf-den-heissen.1008.de.html?dram:article_id=306551 (último acceso 6-12-2015).

verano de 2013, de los 6 billones de euros que se pusieron a disposición para combatir el paro juvenil del que sólo se ha utilizado una pequeña parte. Uno de los motivos es las dificultades para identificar proyectos adecuados por parte de los Estados miembros; además los programas están diseñados de tal manera, que resulta muy dificultoso acceder a sus fondos. Mientras tanto en Europa crece una generación prácticamente perdida³⁵.

A pesar de todo apenas tiene lugar una Cumbre Europea en la que no se anuncie un nuevo programa de estímulo billonario. Esto obedece también a razones de estrategia, pues permite obtener ventajas políticas con el empleo de muy pocos medios. Estos anuncios son sumamente efectivos, primero se genera la noticia buscada, pero a la hora de la realización de los programas, nadie se fija realmente en su ejecución. El anuncio de grandes números se convierte, cada vez más, en sustituto de la política real.

Esta decisión es una medida que se utiliza con frecuencia para magnificar las promesas políticas. Al inicio de la crisis estaban justificados, pues su objetivo era intimidar a los mercados financieros con esas cifras. Si ejercen su labor disuasoria no es necesario utilizar este dinero, con el anuncio de comprar deuda por cantidades ilimitadas, el BCE ha logrado tranquilizar a los especuladores. Hasta ahora no ha necesitado recurrir a la compra de ningún bono. Aunque conviene tener en cuenta que las inversiones tienen un coste en dinero real, lo que, llegado el caso, puede complicar este tipo de acciones.

Esta situación también se debe a que en Europa se ha estado creando una compleja madeja de reglas presupuestarias. Una política presupuestaria convencional apenas permite este tipo de maniobras. Un Ministro de Economía de un país miembro de la Unión, además de atenerse a las normas del Pacto de Estabilidad, ha de tener en cuenta tanto el Pacto Fiscal como las restricciones nacionales de su propio país. Además está obligado a comunicar sus

³⁵ SCHIERITZ, M. (18.12.2014). Der grosse Bluff. *Zeit online*. Recuperado de: <http://www.zeit.de/2014/50/finanzkrise-eu-investitionen> (último acceso 7.12.2015).

presupuestos previamente a la Comisión, para posteriormente adaptarlo a las objeciones de Bruselas.

En una Unión Monetaria muchas de estas reglas están justificadas, aunque en su totalidad limitan considerablemente el margen de maniobra de los gobiernos. Lo coherente sería, entonces, gastar menos dinero y olvidarse de la idea de que el Estado es capaz de afrontar de algún modo los altibajos de la economía. Obviamente no se puede transmitir este mensaje político y, debido a la gravedad de la crisis sería un problema en términos económicos. A esto se debe la creciente influencia de los “ingenieros” de las finanzas, ellos manejan y apañan hasta que consiguen adaptar lo que realmente no encaja.

En este sentido, en países como Francia o Alemania el Estado podría conseguir sin problemas dinero nuevo para la financiación de las infraestructuras necesarias. De este modo, se aseguraría la utilización de esos recursos. Además, desde el punto de vista del contribuyente, sería más fácil motivarlo a participar como inversor en estos proyectos mediante subvenciones.

Por otra parte, aumentaría el déficit público, y este es uno de los puntos que se quiere evitar con la nueva regulación. Probablemente los gobiernos de muchos países no usarán los Programas de Ayuda de Juncker, ya que si las autoridades locales o los centros de educación estatales optaran por financiarse a través de un crédito, participando en los proyectos de infraestructura fomentados por Bruselas, estos créditos les serían imputados en su déficit presupuestario.

Esta política de grandes cifras falla por los malentendidos entre las exigencias políticas para la configuración de los proyectos y los recursos puestos a su disposición. Por esta razón se crean permanentemente esperanzas que se ven frustradas una y otra vez. Esta manera de actuar genera pérdida de confianza de la política frente a los inversores, frente a los mercados financieros, frente a la economía, pero sobre todo, frente a los propios ciudadanos.

Quizás haya llegado la hora de decidirse entre el dinero real, o el reconocimiento de la importancia como opción elegida.

PARTE SEGUNDA

**LA RESPUESTA DEL DERECHO DE LA UNION EUROPEA ANTE LA CRISIS
ECONÓMICA: LOS MECANISMOS DE RESCATE.**

CAPÍTULO III

LA RESPUESTA DEL DERECHO DE LA UNION EUROPEA ANTE LA CRISIS ECONÓMICA: LOS MECANISMOS DE RESCATE.

CAPÍTULO III.

RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

III.1.- EUROPA EN CRISIS Y LA PUESTA A PRUEBA DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA: “UNA REVISIÓN SIN REVISIÓN DE SU MODELO INSTITUCIONAL”.

La Unión Europea no deja de estar en un proceso de construcción en constante evolución. El fracaso de la Constitución supuso un serio varapalo para aquellos que apostaron por dar un paso más en el proyecto de una Europa en común. Sin embargo, también ha servido para mostrar la desafección de una gran parte de la sociedad que ni se siente, ni se sintió partícipe ni parte de la construcción europea. Con el Tratado de Lisboa se ha conseguido una solución transitoria que, no obstante deja todavía el rol de las Instituciones europeas en mero punto de encuentro para negociaciones, en vez de convertirse en un actor directo de las mismas.

En busca de una Unión Europea realmente unida es necesaria la integración y los europeos somos conscientes de ello, lo que está en juego es el papel de la Unión en la era de la globalización, su futuro, y cual debe ser la función de sus instituciones ante estos retos²³⁸.

Sin embargo, se escuchan voces diversas, y cada vez más numerosas que reclaman que ante la crisis económica y otras amenazas que se relacionan con Europa —las nuevas migraciones descontroladas, los recortes fiscales o la burocracia de Bruselas— sería preferible afrontarlas en solitario. En la parte norte del continente europeo, hasta en sectores moderados resuena la viabilidad de la exclusión de los países del sur para eliminar la carga que la pertenencia de estos países supone para la Unión; mientras que desde el sur se cuestionan las demandas de contención en política fiscal y monetaria exigidas por la pertenencia

²³⁸ Cfr. OREJA AGUIRRE, M. (2005). Crisis constitucional de la Unión Europea. *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Recuperado de: <http://www.racmyp.es/R/racmyp/docs/anales/A83/A83-4.pdf> (último acceso 13.12.2015).

al euro. Esta prevalencia de intereses nacionales frente a la solidaridad entre países de la Unión, está dando lugar a un euroescepticismo que se está haciendo notar cada vez con más frecuencia. Este “statu quo” obliga a reconocer que la Unión Europea está sufriendo una crisis profunda que afecta a su racionalidad, legitimidad, relevancia y viabilidad o, como afirma SANAHÚJA²²⁷, afecta al menos a cuatro dimensiones substantivas del proyecto europeo: “1) La UE como proyecto económico capaz de promover la estabilidad; el crecimiento y la competitividad internacional; 2) La UE como experiencia federal; 3) La Europa social; y 4) El papel de Europa como actor global”.

Por lo que respecta a la Unión como proyecto económico capaz de promover la estabilidad, el crecimiento y la competitividad internacional, cabe destacar que el 2 de marzo de 2012, la mayor parte de los Jefes de Estado de la Unión, excepto el Reino Unido y la República Checa, firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza.

Dos de los propósitos que se incluyen en este Tratado son la introducción obligatoria de una regla de equilibrio presupuestario a través de un mecanismo automático de adopción de medidas correctoras a escala nacional, así como el reforzamiento del automatismo del procedimiento de déficit excesivo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en caso de que un país de la zona euro incumpla el criterio del déficit²²⁸.

Este proyecto se ha puesto en marcha mediante la creación de una agenda económica que se ha reforzado con una supervisión más estrecha de la Unión Europea. Supervisión que se está llevando a cabo mediante la vigilancia de las políticas económicas y presupuestarias de la Unión en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; la discusión y la determinación de prioridades económicas y presupuestarias anuales, sobre los objetivos políticos acordados

²²⁷ SANAHÚJA, J.A. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En MESA, M. *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

²²⁸ BANCO CENTRAL EUROPEO. (2012) Un pacto presupuestario para una unión económica y monetaria más fuerte. *Boletín Mensual*, (mayo 2012). pág. 87. Recuperado de: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletínMensualBCE/12/Fich/bm1205-3.pdf> (último acceso 14.12.2015).

dentro de la Estrategia Europa 2020³²⁹, y los compromisos a los que están llegando los países miembros que participan en el pacto Euro Plus³³⁰.

En cuanto a Europa como una experiencia federal, la evolución política que está teniendo lugar en la Unión pone al descubierto la existencia de varios polos o centros de interés que llevan a cabo negociaciones según la materia que se ha de aprobar. Éstas suelen culminarse en acuerdos *in extremis*, y casi de mínimos. Se trata de negociaciones norte-sur en materia económica, excepciones en la aplicación de normativa en general entre el Reino Unido y el resto de la Unión, desacuerdos entre países fronterizos y los que no lo son en políticas migratorias, etc.

Por un lado, se han sucedido sucesivas transferencias y se han delegado multitud de materias estatales a las Instituciones europeas, pero en consecuencia se ha producido una concentración paulatina de la política en Europa. Los Estados miembros han agrupado en el Consejo Europeo los poderes de dirección intergubernamental de la Unión Europea y han debilitado a la Comisión y a otras Instituciones. De este modo, desde la clase política comunitaria ha logrado eludir los controles parlamentarios y mediáticos que definen a las democracias nacionales³³¹.

³²⁹ Europa 2020 es la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo iniciada en 2010 con una duración prevista de 10 años. Su objetivo es superar la crisis y paliar las deficiencias del modelo de crecimiento de la Unión, así como crear las condiciones necesarias para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador a través de cinco objetivos principales en los campos de empleo, investigación y desarrollo, clima/energía, educación, integración social y reducción de la pobreza. Estos cinco objetivos son: 1. Empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años. 2. Inversión del 3% del PIB de la UE en I+D. 3. Emisiones de gases de efecto invernadero un 20% (o un 30% si se dan las condiciones) menores a los niveles de 1990; 20% de energías renovables; aumento del 20 % de la eficiencia energética 4. Tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10%; al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario. 5. Reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

³³⁰ PUENTE REGIDOR, M. (2013). El marco institucional del nuevo modelo de regulación financiera en la Unión Europea. *Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, (número 39). Recuperado de: https://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/39/monicapunte_es.pdf (último acceso 15.12.2015).

³³¹ BULLAIN, I. (04.05.2014). Hacia una Europa Federal. *El diario*. Recuperado de: http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/Europa-federal_0_256524637.html (último acceso 17.12.2015).

La Unión Europea está todavía muy lejos de ser un proyecto federal común. La heterogeneidad de los que la componen, el fuerte condicionante que supone para sus componentes representar el interés de sus naciones de origen, representa un freno en el desarrollo de un proyecto federal europeo.

Del actual Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria llama la atención el modo en que ha sido aprobado, ya que no se ha realizado mediante los procedimientos previstos para la revisión de los tratados constitutivos de la UE³², y que se ha aprobado sin que formen parte de él la República Checa y el Reino Unido³³.

El hecho de que el voto sirva sólo para orientar al Consejo Europeo en la elección del Presidente de la Comisión, resulta insuficiente para afirmar el carácter federal de la Unión. Para llevar a cabo este proceso se impone la sustitución de las conciencias nacionales por una conciencia europea, así como la elección directa de un “Gobierno Europeo” mediante unas elecciones democráticas directas, dotando al Parlamento de mayores competencias. Todo ello no es factible sin medios de difusión y comunicación paneuropeos que informen de la actividad de las instituciones, a la vez que ejerzan un control de las mismas³⁴. El panorama político actual, sin embargo, no refleja que nos hallemos en esta dirección, pues implica la cesión de la práctica totalidad de la soberanía nacional, y ningún país europeo está dispuesto a dar un paso tan arriesgado. No obstante, y aspirando a hechos más factibles, la integración de una conciencia europea sí que supondría un primer paso para iniciar el camino hacia una verdadera Europa federal.

El mantenimiento del modelo social europeo representa la aspiración intrínseca del TCEG. La UEM lleva a cabo políticas económicas orientadas a la

³² Los procedimientos de revisión de los Tratados Constitutivos de la UE están dispuestos en el art. 48 TUE.

³³ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2012). El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los tratados constitutivos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (núm. 42), pág. 402.

³⁴ BULLAIN, I. (2014). o.c.

consecución de unas finanzas públicas saneadas, con una economía en un entorno de tipos de interés bajos que propicie la actividad económica y la inversión. El efecto de esta estrategia debería ser la generación de nuevos puestos de trabajo que supongan un aumento de ingresos al Estado vía impuestos, y que sirvan a su vez para reducir el déficit. Así, en una economía activa y con los déficits saneados, los Estados europeos serán capaces de seguir prestando los servicios públicos que lo caracterizan y lo distinguen del modelo americano³⁵.

Los objetivos que se ha marcado la Unión en este ámbito se enmarcan dentro de la Estrategia de Crecimiento Europa 2020, mediante siete iniciativas emblemáticas³⁶.

Se echan en falta, tanto en el Pacto de Euro, como en la Estrategia Europa 2020, sin obviar que todas las medidas o iniciativas iniciadas están relacionadas entre sí, políticas estrictamente enfocadas a afianzar el rol de Europa como actor global. Dentro de la Estrategia 2020 mencionada, encontramos el punto que hace

³⁵ GÓMEZ URQUIJO, L. (2012). El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (núm. 42), pág. 523.

³⁶ “1.- Unión por la innovación, con el fin de mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación y garantizar que las ideas innovadoras se puedan convertir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo. 2.- Juventud en movimiento, para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo. 3.- Una agenda digital para Europa, con el fin de acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas. 4.- Una Europa que utilice eficazmente los recursos», para ayudar a deslizar crecimiento económico y utilización de recursos, apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energía renovables, modernizar nuestro sector del transporte y promover la eficacia energética. 5.- Una política industrial para la era de la mundialización, para mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de competir a nivel mundial. 6.- Agenda de nuevas cualificaciones y empleos, para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral. 7.- Plataforma europea contra la pobreza, para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad”.

referencia a la política industrial, pero no se trata de afianzar la presencia europea en foros internacionales, sino de un punto meramente económico.

Las preocupaciones y los mayores desafíos que afrontan los europeos pasan por adaptarse a estos nuevos fenómenos globales, como la pérdida de competitividad frente a las economías emergentes o cómo seguir manteniendo el pulso a las economías más desarrolladas como Japón o Estados Unidos. Por otro lado, la inesperada dimensión que han alcanzado los fenómenos migratorios, que suponen un esfuerzo adicional para todas nuestras instituciones y que reclaman una solución conjunta, suponen un nuevo añadido al que hay que darle cabida y adaptar a nuestro modelo social europeo.

III.2.- LA RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS ECONÓMICA.

Ante los nuevos retos impuestos por este escenario de crisis económica y financiera, la Unión Europea se está viendo obligada a revisar los sistemas de supervisión de su sistema financiero y de sus políticas económicas. Consciente de que esta revisión debe tener en cuenta el alto coste que está suponiendo la regeneración de su sistema bancario, y del fuerte impacto que la modificación puede tener en varios sectores de la población y en los países más vulnerables; las instituciones de la Unión tienen la obligación de afrontarlos de tal modo que Europa no deje de ser un actor global en la respuesta a la crisis³⁷.

III.2.1.- EL PARLAMENTO EUROPEO

Las instituciones europeas supieron ver desde el primer momento que la recesión y la crisis económica y financiera habían adquirido dimensiones globales, y que Europa no se había quedado al margen, por ello pusieron en marcha una serie de medidas más o menos convencionales encaminadas a paliar sus consecuencias y a reflotar la economía europea.

³⁷ VOGIAZIDES, L., VAN REISEN, M., y STOCKER, S. (2009). Respuesta europea a la crisis económica y financiera mundial. *Informe de social watch 2009*. Recuperado de: <http://www.socialwatch.org/es/node/921> (último acceso 22.12.2015).

Por parte del Parlamento Europeo, y desde la capacidad que le es propia de decidir acerca del presupuesto de la Unión, éste ha establecido medidas de control a sus miembros dentro del paquete de gobernanza económica³³⁸. Así, en otoño de 2010, acordó endurecer la supervisión bancaria; y, en abril de 2011 la Comisión Parlamentaria de Asuntos Económicos y Monetarios apoyó un paquete legislativo que introdujo sanciones más duras a las seis propuestas legislativas³³⁹ sobre gobernanza económica planteadas por la Comisión Europea.³⁴⁰

El Parlamento Europeo se ha hecho eco del papel determinante que tuvieron las agencias de calificación de riesgo en el desarrollo de la crisis. Para limitar el poder de estas empresas privadas y establecer una regulación que consiga, en la medida de lo posible, que las valoraciones emitidas sean lo más veraces posibles y no respondan a los intereses de determinados inversores, ha aprobado una nueva regulación que establece un mayor control a estas agencias. Concretamente tendrán que manifestar públicamente cuáles son los factores determinantes de sus calificaciones y facilitar a los inversores la clarificación de las posibles controversias ante los Tribunales ante posibles negligencias. Asimismo ha sugerido la creación de una Agencia Europea de Calificación Crediticia que sea pública, y por lo tanto más independiente que las privadas en la actualidad³⁴¹.

³³⁸ El paquete de gobierno económico consta de seis propuestas legislativas. 1. Informe Ferreira (prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos). 2. Informe Feio (vertiente correctiva del Pacto de Estabilidad, incluye sanciones en caso de deuda o déficit excesivos). 3. Informe Ford (requisitos comunes para los presupuestos nacionales). 4. Informe Goulard (vigilancia presupuestaria en la zona euro). 5. Informe Wortmann-Kool (coordinación de políticas económicas). 6. Informe Haglund (medidas correctoras de los desequilibrios macroeconómicos en la zona euro).

³³⁹ La crisis financiera, presupuestaria y económica que se inició en 2008 ha revelado que los desequilibrios financieros, presupuestarios y macroeconómicos están estrechamente interrelacionados, no solo dentro de las fronteras nacionales, sino también a escala de la UE, y en mayor medida en el caso de los países de la zona del euro. Por lo tanto, el sistema de gobernanza económica reforzada, que se creó en 2011 y que sigue evolucionando, hace referencia a varios ámbitos económicos, entre ellos, las políticas presupuestarias, las cuestiones macroeconómicas, la gestión de crisis, la supervisión macrofinanciera y las inversiones.

³⁴⁰ PARLAMENTO EUROPEO. (2013). *Claves del paquete de gobernanza económica para luchar contra la crisis*. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20110429FCS18371+0+DOC+XML+V0//ES> (último acceso 28.12.2015).

³⁴¹ CASTILLO, M. (11.05.2014). ¿Qué ha hecho el Parlamento Europeo para sacarnos de la crisis?. *Expansión*. Recuperado de:

Las reformas que ha llevado a cabo el Parlamento Europeo también incluyen una mayor supervisión al sector financiero, así, por ejemplo, se han impuesto límites a los sobresueldos de los banqueros³². Se intenta disuadir de este modo a que los profesionales de la Banca lleven a cabo prácticas decididamente arriesgadas en la concesión de préstamos.

Por otro lado, para que los Bancos refuercen su estabilidad se les exige que aumenten sus reservas de capital³³. Estas exigencias varían anualmente y se determinan en función del tamaño y de la ubicación de la matriz de la entidad financiera³⁴. El control por parte de la Unión a los Bancos también incluye la supervisión por parte del BCE a las entidades de mayor relevancia y de los reguladores nacionales a las de menor tamaño. El BCE, con los resultados de las supervisiones realizadas, lleva a cabo informes que remite al Parlamento Europeo³⁵.

En referencia a los productos financieros, se estableció la prohibición de productos altamente especulativos, con especial hincapié en los derivados que contienen seguros de impago de deuda soberana, debido a la especial incidencia que tienen sobre la prima de riesgo de los países con los que especula. Esta prohibición no se ha limitado únicamente a algunos productos financieros, sino

<http://www.expansion.com/2014/05/09/economia/1399630644.html> (último acceso 29.12.2015).

³² “Las primas de los banqueros no deberían sobrepasar su remuneración fija, con un máximo absoluto equivalente al doble de su salario. Sólo se podrá pagar en efectivo un 30% de la bonificación”.

³³ Se trata del denominado Ratio de Capital Común Tier 1 (*Common Equity Ratio Tier 1*). Esta compleja denominación mide el capital del banco en relación con el total de sus activos de riesgo. En resumen, es la medida de la fortaleza financiera de un banco, según el supervisor europeo.

³⁴ El BCE ha decidido subir las exigencias de capital para la Banca española para pasar del 8% que exigió de media para este año, al 10% para 2016, aunque hay entidades que por su escaso riesgo se les pedirá un 9%. El rango para el conjunto de la Banca europea se encuentra entre el 9% al 12%. A más alto nivel de solvencia que se requiera significa que el banco tiene un mayor nivel de riesgo.

³⁵ PARLAMENTO EUROPEO. (2014). *Unión Bancaria o cómo no volver a tropezar con la misma piedra*. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20140219IFG36438/Unión-Bancaria-o-cómo-no-volver-a-tropezar-con-la-misma-piedra>

que también se ha puesto límite a prácticas como las ventas en corto y las transacciones al descubierto.

III.2.2.- EL CONSEJO EUROPEO

El Consejo Europeo, dentro de sus funciones de determinar la dirección política general y las prioridades de la Unión, realiza recomendaciones dentro de su agenda estratégica. Buena parte de ellas son de naturaleza económica y, como es obvio, buscan la culminación de la Unión Monetaria y el máximo desarrollo de todas las regiones europeas, con especial hincapié en las zonas periféricas y en las menos favorecidas. Se ha de tener en cuenta que, aunque no se trate exclusivamente de medidas para sacar a Europa de la crisis financiera y monetaria, las recomendaciones de ámbito económico Consejo Europeo sí conllevan medidas implícitas en esta dirección. No resulta sencillo especificar de manera concisa cuáles son exactamente las medidas concretas que lleva a cabo esta Institución, pues son tan variadas que incluso se ha llegado a afirmar que el Consejo Europeo, mediante la asunción de tareas de impulso, planificación y decisión se ha apropiado de la gobernanza económica de la Unión³⁶, por ello se reseñan en esta investigación parte de las recomendaciones económicas llevadas a cabo en el año 2015.

La Reunión del Consejo Europeo del 20 de marzo de 2015, tuvo un carácter eminentemente económico. En sus conclusiones se destaca el compromiso asumido por la Unión de llevar a cabo la *Unión de la Energía*. Pretende llevarla a cabo mediante una política climática orientada al futuro y basada en la estrategia marco de la Comisión³⁷. Para ello, el Consejo Europeo insta a que se aceleren los proyectos de infraestructuras, como las interconexiones a regiones periféricas de electricidad y gas; aboga por la aplicación y el cumplimiento de la legislación energética en vigor; a que se refuerce el marco legislativo para reforzar la

³⁶ MICHÉA, F. (2012). L'appropriation de la gouvernance économique par le Conseil Européen. *Revue de l'Union Européenne*, (núm 556), págs. 169-177.

³⁷ La estrategia marco de la Comisión se compone de cinco dimensiones (seguridad energética, solidaridad y confianza; un mercado europeo de la energía plenamente integrado; eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda; descarbonización de la economía; e investigación, innovación y competitividad) están estrechamente interrelacionadas y se refuerzan mutuamente.

seguridad del suministro de electricidad y gas. Además de estas medidas, también se busca garantizar que todos los acuerdos de compra de gas cumplan plenamente la legislación de la UE; que se evalúen las posibilidades del establecimiento de mecanismos de agrupación voluntaria de la demanda que se han de ajustar por completo a las normas de competencia de la OMC y la UE. En aras de la consecución de la Unión Energética, se pretende un diseño de mercado que refuerce la cooperación regional, y la integración de las energías renovables³⁸.

Además de las medidas tomadas en pro de la Unión de la Energía, el Consejo Europeo mantuvo un intercambio de opiniones sobre la situación económica en Europa y sobre la aplicación de reformas estructurales emprendidas por los Estados miembros. Ha respaldado asimismo los tres pilares del Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento³⁹, a la vez que ha sugerido a los Estados miembros a que los incluyan en sus próximos programas nacionales de reforma y en los de estabilidad o convergencia.

El Consejo Europeo también aludió en sus conclusiones de la reunión del 19 y 20 de marzo de 2015, a la necesidad de que el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas se pusiera en marcha a mediados de 2015; y a la necesidad de la conclusión de las negociaciones con EE. UU. sobre la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión.

Las sesiones del Consejo Europeo del 25 y 26 de junio de 2015, tuvieron como asunto principal el tema de las migraciones, sin embargo, también se hicieron recomendaciones para acelerar la recuperación económica: Así, en el apartado empleo, crecimiento y competitividad, el Consejo Europeo acabó el primer Semestre Europeo de 2015 legitimando las recomendaciones específicas por países y realizando un llamamiento para que éstas se pongan en práctica. Asimismo, en relación con el acuerdo alcanzado con Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, ha solicitado que dicho acuerdo se aplique con rapidez.

³⁸ CONSEJO EUROPEO. (2015). *Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo del 19 y 20 de marzo de 2015*. Recuperado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2015-INIT/es/pdf> (último acceso 10.01.2016).

³⁹ Inversión, reformas estructurales y saneamiento presupuestario favorable al crecimiento.

En estas mismas sesiones, también se hace mención a las inmensas posibilidades que ofrecen las tecnologías digitales. Consciente de esta *revolución*, el Consejo realiza una serie de recomendaciones encaminadas a la facilitación de la puesta en marcha de una reforma en el mercado de las telecomunicaciones que permita, de una forma estable y duradera, el crecimiento en todos los sectores y posibilite un crecimiento integrador dentro de todas las regiones de la Unión³⁰⁰.

La reunión del Consejo Europeo del 15 de octubre de 2015, no tuvo como objeto central ningún tema relacionado con la salida de la crisis económica. En las conclusiones de esta reunión únicamente se hace una breve referencia al balance de las deliberaciones en torno al informe de los presidentes sobre la realización de la Unión Económica y Monetaria europea. A este respecto se reitera que el proceso de realización de la Unión Económica y Monetaria se debe impulsar de tal forma que se respete de forma plena el mercado único, así como de forma abierta y transparente³⁰¹.

La pretensión de combatir la crisis económica no ha dejado de estar presente en las reuniones periódicas que mantiene esta Institución. En su última reunión, que tuvo lugar los días 17 y 18 de diciembre de 2015, en referencia a la Unión Económica y Monetaria y partiendo del informe de los cinco presidentes sobre la realización de la Unión Económica y Monetaria solicitado por el Consejo Europeo de diciembre de 2014, el Consejo Europeo confirmó su determinación de trabajar para completar la Unión Económica y Monetaria de una manera abierta y transparente y respetando plenamente el mercado interior.

Por otro lado, solicitó al Consejo que examinara con prontitud las propuestas presentadas por la Comisión para dar seguimiento al informe, haciendo especial hincapié en los trabajos relativos a una gobernanza económica

³⁰⁰ *Ibidem.* (2015). *Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo del 25 y 26.06.2015.* Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2015/06/25-26/> (último acceso 09.01.2015).

³⁰¹ *Ibidem.* (2015). *Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo del 15.10.2015.* Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2015/10/15-16/> (último acceso 06.01.2016).

y presupuestaria más eficaz para fomentar la competitividad, la convergencia, la sostenibilidad, la representación exterior de la zona del euro, de forma que se haga más patente su peso en la economía mundial y la Unión Bancaria, para reforzar la estabilidad financiera de la zona del euro³².

En las mismas conclusiones de la sesión del Consejo Europeo del 17 y 18 de diciembre de 2015, se afirma que el mercado interior es el principal motor de crecimiento y creación de empleo en Europa y un elemento clave para la inversión y para incrementar la competitividad europea. Asimismo, se hace constar que para cosechar todos sus frutos es esencial que su normativa sea transparente y sencilla y que se ha de fundar en herramientas más eficaces, como la armonización y el reconocimiento mutuo. También se indica que ésta se ha de aplicar y hacer cumplir en la práctica de manera plena y efectiva mediante su adaptación a los nuevos desafíos y reduciendo al máximo las cargas para los agentes económicos.

Como consecuencia de las iniciativas que presentó la Comisión para conseguir reforzar y profundizar el mercado único, el Consejo Europeo, por un lado, insta a la adopción de un planteamiento ambicioso en la ejecución de la hoja de ruta para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia del mercado único para establecer un mercado único de bienes y servicios más profundo y más equitativo en todos los ámbitos esenciales. Además, a favor de los intereses de los consumidores y de la industria, insta a las instituciones de la UE a acelerar la aplicación de la Estrategia sobre el Mercado Único Digital. Recordando, por otro lado, el éxito que ha supuesto el acuerdo alcanzado sobre el conjunto de medidas relativas a la protección de datos.

El Consejo Europeo aplica el Plan de Acción sobre la Unión de los Mercados de Capitales instando al Parlamento y al Consejo a que lleguen rápidamente a un acuerdo sobre las medidas iniciales, incluyendo la titulización. También destaca su interés en que las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) concluyan de manera satisfactoria. Por ello anima a las partes

³² *Ibidem.* (2015). *Conclusiones del Consejo Europeo del 17 y 18 de diciembre de 2015*. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2015/12/17-18/> (último acceso 03.01.2016).

implicadas a esforzarse en llevar a cabo cuanto antes un acuerdo que beneficie a ambas partes, para poder aprovechar todo el potencial de la economía transatlántica³³.

III.2.3.- EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Las respuestas del Consejo de la Unión Europea a la crisis económica tienen su origen en las reuniones del ECOFÍN³⁴. En éstas se tratan los asuntos de política económica, asuntos fiscales, las relativas a mercados financieros, la circulación de capitales, y las relaciones económicas con aquellos países que se hallan fuera de la Unión³⁵.

Debido al gran número de medidas e iniciativas que se están llevando a cabo se exponen en este capítulo un extracto de las más representativas de las reuniones del ECOFÍN en 2015, y una breve mención a dos medidas que fueron aprobadas previamente, que serán suficientes para poder entender la labor que está realizando esta Institución con el objetivo de conseguir superar la crisis financiera y económica.

En la primera reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, que tuvo lugar el 27 de enero de 2015, bajo la presidencia de Letonia, el Consejo debatió una propuesta para la creación de un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. Propuesta sobre la que el Ministro de Hacienda letón y Presidente del Consejo, Jānis REIRS, manifestó que:

“es la piedra angular del plan de inversiones para Europa y una de las principales prioridades de la Presidencia letona. La fecha límite establecida

³³ *Ibidem*.

³⁴ El ECOFÍN está formado por los Ministros de Economía y Hacienda de todos los Estados miembros de la Unión. Los Comisarios Europeos competentes también participan en las sesiones. Hay además sesiones específicas del ECOFÍN, a las que asisten los Ministros encargados de los presupuestos nacionales y el Comisario Europeo de Programación financiera y Presupuesto para preparar el presupuesto anual de la UE. Por lo general las reuniones del ECOFÍN se celebran una vez al mes.

³⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2016). Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/ecofin/> (último acceso 12.01.2016).

por el Consejo Europeo es ambiciosa, pero estamos convencidos de que podemos cumplirla”.

La situación en Ucrania no le pasó desapercibida a este Consejo, por ello se debatió en esta misma reunión la propuesta de conceder a este país, mediante préstamos a medio plazo, una ayuda macrofinanciera de hasta 1.800 millones de euros. La sensibilidad a los atentados terroristas que tuvieron lugar en París en enero de 2015, dejaron huella en esta reunión; a raíz de éstos, se aprobó un acuerdo con el Parlamento Europeo sobre nuevas formas para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo³⁶⁵; y por último, como medida de lucha contra las múltiples formas de eludir el pago de impuestos de las que hacen uso las empresas, el Consejo modificó la Directiva sobre sociedades matrices y filiales³⁶⁷, a la que le añadió una cláusula contra las prácticas abusivas³⁶⁸.

En la reunión del ECOFÍN del 17 de febrero de 2015, el Consejo debatió una propuesta por la que se creó un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, que esperaba movilizar 315.000 millones de euros entre inversiones públicas y privadas. También se debatieron las perspectivas de crecimiento y los desequilibrios macroeconómicos y adoptaron conclusiones que formaron parte del proceso que condujo a las recomendaciones específicas por país que se destinaron a los Estados miembros en julio de 2015³⁶⁹.

La reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros del 10 de marzo de 2015, tuvo como principales resultados el acuerdo de su posición

³⁶⁵ Para mejorar la eficacia de las nuevas normas, la declaración hace un llamamiento a aumentar los esfuerzos para: 1. Acelerar la aplicación general de dichas normas. 2. Reforzar la cooperación relativa a la financiación del terrorismo entre la unidades de información financiera de los Estados miembros, y 3. Abordar los riesgos de financiación del terrorismo a través del riesgo supranacional de la Unión Europea.

³⁶⁷ Directiva (UE) 2015/121 del Consejo de 27 de enero de 2015 por la que se modifica la Directiva 2011/96/UE relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes.

³⁶⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Consejo de Asuntos Económicos y Financieros*, 27.01.2015. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/01/27/> (último acceso 14.01.2016).

³⁶⁹ *Ibidem*. (2015). *Consejo de Asuntos Económicos y Financieros*, 17.02.2015. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/02/17/> (último acceso 13.01.2016).

negociadora con el Parlamento Europeo para iniciar las negociaciones en pro de la creación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas³⁰⁰, la concesión de dos años más a Francia para que corrija su déficit público por debajo del 3% de su PIB, concediéndole de plazo hasta 2017; y el examen sobre los instrumentos de reestructuración y resolución de los Bancos en quiebra, en el marco de la aplicación de la unión bancaria europea, concretamente se instó a los Estados miembros a que aceleraran la ratificación del acuerdo intergubernamental sobre el Fondo Único de Resolución y a la aplicación de la Directiva de la Unión Europea sobre reestructuración y resolución bancarias³⁰¹.

Tres asuntos que reflejan el empeño de esta Institución en poner fin a la crisis económica merecen la pena ser destacados de la reunión del ECOFÍN del 12 de mayo de 2015. En primer lugar, se adoptaron conclusiones acerca de los exámenes exhaustivos de los desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros en las que se subrayó lo necesaria que resulta la asunción de firmes compromisos de reforma estructural³⁰². En segundo lugar, se debatió, basándose en datos demográficos y en el Informe sobre el envejecimiento de la población de

³⁰⁰ El Fondo forma parte de un plan destinado a movilizar más de 315 000 millones de euros en inversión pública y privada, con objeto de facilitar la recuperación económica, la creación de empleo y el crecimiento y la competitividad a largo plazo.

³⁰¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Consejo de Asuntos Económicos y Financieros*, 10.03.2015. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/03/10/> (última conexión 13.01.2016).

³⁰² En el punto 8 de las conclusiones del Consejo de la reunión de referencia sobre los exámenes exhaustivos, se señala que “el ECOFÍN reconoce que se están corrigiendo una serie de desequilibrios macroeconómicos, pero subraya que en algunos Estados miembros los riesgos siguen siendo importantes. En particular, los grandes pasivos externos hacen vulnerables a los países deudores, y las mejoras de la balanza por cuenta corriente no siempre son suficientes para estabilizar el nivel de deuda exterior. Aunque las pérdidas de competitividad de precios con respecto a los niveles anteriores a la crisis se han corregido parcialmente en una serie de países deudores, el aumento del crecimiento de las exportaciones sigue constituyendo una prioridad para lograr un reequilibrio duradero y favorables al crecimiento. Al mismo tiempo, en algunos Estados miembros continúan siendo elevados los superávits por cuenta corriente, lo que refleja en cierta medida la debilidad de la demanda interna, la cual puede estar vinculada a los bajos niveles de inversión pública y privada”. Además, subraya que “los altos niveles de endeudamiento privado y público siguen siendo un reto importante en algunos países, en particular en el contexto de baja inflación y de tasas moderadas de crecimiento. Las reformas estructurales son necesarias para reforzar el potencial de crecimiento y hacer frente al desempleo, en concreto al desempleo juvenil y al de larga duración”.

2015, la sostenibilidad de las finanzas públicas³⁶³; y en tercer lugar, se trataron los avances conseguidos en las negociaciones con el Parlamento Europeo en referencia a la propuesta de la creación de un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas³⁶⁴.

El 19 de junio de 2015, tuvo lugar la quizás reunión más prolífica del ECOFÍN. Por un lado, los ministros tomaron nota del acuerdo al que se llegaron el Consejo y el Parlamento Europeo el 28 de abril sobre un Reglamento del Fondo

³⁶³ Conviene destacar las principales conclusiones del Consejo del informe sobre envejecimiento de 2015. "1.- Durante el periodo 2013-2060, se prevé que el crecimiento anual medio del PIB en la UE sea de 1,4 %, el mismo que el previsto en el Informe sobre el envejecimiento de 2012. Sin embargo, existen diferencias significativas en cuanto al potencial de crecimiento entre Estados miembros. 2.- Se prevé que el gasto público total derivado del envejecimiento aumente en 1,4 puntos porcentuales (p. p.) del PIB entre 2013 y 2060 en la UE, hasta alcanzar el 27 % en 2060, con grandes diferencias de un país a otro. Sin tener en cuenta las prestaciones de desempleo (gastos estrictamente derivados del envejecimiento), se prevé un aumento de 1,8 p. p. del PIB entre 2013 y 2060 en la UE, hasta alcanzar el 26,3 % en 2060. 3.- Teniendo en cuenta posibles hipótesis macroeconómicas más adversas, como el escenario de riesgo basado en una menor productividad total de los factores, el gasto público estrictamente derivado del envejecimiento podría aumentar en 2,1 p. p. del PIB entre 2013 y 2060. Como resultado de recientes reformas y de la evolución demográfica más favorable prevista para la UE en su conjunto en el estudio EUROPOP 2013, el aumento previsto del gasto total derivado del envejecimiento durante 2013-2060 es ahora significativamente menor que el previsto en 2012 (3,3 p. p. del PIB). 4.- Tras un periodo de aumento que durará según lo previsto hasta 2040, debido entre otras cosas a la llegada de la generación del baby boom a la edad de jubilación, el gasto público en pensiones volverá a un nivel cercano al de 2013 hacia 2060 (11,3 % del PIB para la UE) según las previsiones. La diversidad entre Estados miembros es muy grande, en función del grado y de la cronología del envejecimiento de la población, de las características específicas de los sistemas nacionales de pensiones y, sobre todo, del avance de las reformas estructurales en cada país. En la mayoría de los países, las recientes reformas de las pensiones han tenido un impacto positivo visible al contener la dinámica del gasto público. Las reformas de las pensiones también han contribuido a elevar la edad efectiva de jubilación y, por tanto, el insumo de trabajo. Sin embargo, la escala de las reformas en algunos Estados miembros sigue siendo insuficiente para frenar el aumento del gasto público en pensiones. 5.- El gasto público en atención sanitaria y en cuidados de larga duración aumentará en la UE en 2 p. p. del PIB entre 2013 y 2060, con diferencias considerables de país a país, conforme al escenario de referencia del Grupo «Envejecimiento», hasta alcanzar el 10,6 % del PIB en 2060, debido principalmente a la evolución demográfica. Teniendo en cuenta la evolución que podrían registrar factores no demográficos que afectan al gasto en atención sanitaria y en cuidados de larga duración, como se avanza en el escenario de riesgo del Grupo «Envejecimiento», el aumento previsto del gasto en atención sanitaria y cuidados podría incluso alcanzar 4 p.p. del PIB entre 2013 y 2060".

³⁶⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Consejo de Asuntos Económicos y Financieros*, 12.05.2015. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/05/12/> (último acceso 13.01.2016).

Europeo para las Inversiones Estratégicas³⁶⁵. Por otro lado, se hizo balance de la aplicación legislativa relativa a la unión bancaria, se avanzó en la dirección de llegar a un acuerdo sobre una Directiva a los pagos de intereses y cánones para impedir la evasión fiscal por parte de las empresas, se adoptaron decisiones sobre el procedimiento de déficit excesivo, y se celebró un debate sobre el refuerzo de la gobernanza económica en la zona euro³⁶⁶.

El principal resultado de la reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros del 14 de julio de 2015, fue la adopción de recomendaciones específicas y dictámenes referentes a las políticas presupuestarias y de empleo que estaban previstas por los Estados miembros. En esta misma reunión, la Presidencia de Luxemburgo presentó su programa de trabajo, en el que pone especial interés en la inversión, en el respaldo de la creación de la Unión de Mercados de Capitales, en propuestas legislativas referentes a los servicios financieros, y en la prioridad que se le dará a la lucha contra el fraude y a la evasión fiscal³⁶⁷.

Un acuerdo político referente a un proyecto de Directiva para que aumente la transparencia en las garantías que conceden los Estados de la Unión a las Empresas transfronterizas sobre el modo en que éstas calculan los impuestos, ha

³⁶⁵ El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas es el elemento central del Plan de Inversiones para Europa, destinado a impulsar el crecimiento económico y la competitividad a largo plazo. El Fondo pretende movilizar la financiación pública, en particular la financiación a cargo del presupuesto de la UE, para atraer la inversión privada. El Fondo es una entidad distinta y transparente y una cuenta separada gestionada por el Banco Europeo de Inversiones. Ha sido creado por el Reglamento relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión. El Reglamento entró en vigor en julio de 2015, y tiene como principales objetivos: 1. Mejorar la capacidad de absorción de riesgos de las operaciones de inversión del BEI. 2. Hacer frente a las disfunciones del mercado y a las situaciones en las que la actividad de inversión es demasiado baja, y 3. Contribuir a generar alrededor de 315.000 millones de euros de inversión adicional en tres años.

³⁶⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Consejo de Asuntos Económicos y Financieros*, 19.06.2015. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/06/19/> (último acceso 13.01.2016).

³⁶⁷ *Ibidem*. (2015). *Consejo de Asuntos Económicos y Financieros*, 14.07.2015. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/07/14/> (último acceso 13.01.2016).

sido lo más destacable de la reunión que tuvo lugar el 6 de octubre de 2015. Con la puesta en marcha de esta Directiva lo que se pretende es la prevención de la omisión o elusión fiscal por parte de las empresas, mediante el intercambio de información de resoluciones fiscales y otras medidas adicionales en esta dirección³⁶⁸.

De la reunión del ECOFÍN celebrada el 10 de noviembre de 2015, valga destacar la derogación de la Directiva 2003/48/CE, que permitía a las administraciones tributarias acceder mejor a la información de los ahorradores particulares³⁶⁹; aunque a primera vista esta medida parezca más encaminada a poner coto al blanqueo de capitales, no se debe obviar que un sistema de control financiero que permita un mayor control a la evasión fiscal entre países de la Unión, supone, por un lado, una igualdad de oportunidades para las entidades financieras dentro de un espacio común, por otro, una distribución de la riqueza acorde con las leyes fiscales de los países miembros de la unión, y un paso firme hacia la consecución de los mercados de capitales. Este fortalecimiento del sistema financiero de la Unión lo hace más impermeable a las contingencias externas.

Una de las iniciativas que se trató en la última reunión del ECOFÍN de 2015, que tuvo lugar el 8 de diciembre, fue la aplicación de la Tasa de Transacciones Financieras³⁷⁰. Esta medida se halla todavía en proceso de desarrollo, ya que su aplicación no resulta nada sencilla. Entre las críticas más mencionadas a su puesta en marcha, es la que hace referencia a que las grandes empresas pondrían en funcionamiento todas sus herramientas financiero-fiscales para no tener que afrontarla, recurriendo a fórmulas como la de llevar a cabo esas transacciones en

³⁶⁸ *Ibidem.* (2015). *Consejo de Asuntos Económicos y Financieros*, 06.10.2015. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/10/06/> (último acceso 13.01.2016).

³⁶⁹ En diciembre de 2014, el Consejo adoptó la Directiva 2014/107/UE que modifica las disposiciones sobre obligatoriedad del intercambio automático de información entre administraciones tributarias. Esta Directiva hizo extensivo el ámbito de aplicación de dicho intercambio a los intereses, dividendos y otros tipos de rendimientos. La Directiva 2014/107/UE ha entrado en vigor el 1 de enero de 2016.

³⁷⁰ Popularmente conocida como *Tasa Tobin*. Se trata de la propuesta de un gravamen sobre las Transacciones Financieras Internacionales. Una especie de impuesto o comisión añadida sobre todo movimiento, bien de compraventa de bonos o de contratos sobre derivados financieros.

paraísos fiscales³⁷¹. En esta misma reunión el Consejo aprobó un acuerdo, que se alcanzó a nivel de Comisión, para desarrollar un mercado de la titulación en Europa³⁷². Este acuerdo forma parte del plan de la creación de la Unión de los Mercados de Capitales³⁷³.

Independientemente de las sesiones que tuvieron lugar en 2015, merece la pena mencionar la sesión extraordinaria del Consejo de la Unión Europea sobre Asuntos Económicos y Financieros celebrada en Bruselas el 9 y el 10 de mayo de 2010 bajo la presidencia de la entonces Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda de España, Elena Salgado, en la que se aprobaron un conjunto global de medidas para mantener la estabilidad financiera en Europa. Se trata del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera³⁷⁴, dotado con un importe que podrá ascender hasta los 500.000 millones de euros, y al que se hará referencia en el Capítulo IV.

³⁷¹ RODRÍGUEZ SUANZES, P. (29.01.2012). ¿Qué es la tasa Tobin?. *El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/01/28/economia/1327774109.html> (último acceso 12.01.2016).

³⁷² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Consejo de Asuntos Económicos y Financieros*, 08.12.2015. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/12/08/> (último acceso 12.01.2016).

³⁷³ La Unión de los Mercados de Capitales es una iniciativa de la UE cuyo objetivo es profundizar e integrar en mayor medida los mercados de capitales de los 28 Estados miembros de la UE. La Unión de los Mercados de Capitales tiene por objeto: 1. Proporcionar a las empresas nuevas fuentes e financiación, especialmente a las pequeñas y medianas empresas. 2. Reducir el coste de la obtención de capital. 3. Aumentar las posibilidades de los ahorradores en toda la UE. 4. Aprovechar proyectos a largo plazo. 5. Conseguir que el sistema financiero de la UE sea más estable resistente y competitivo. Para alcanzar estos objetivos, la Comisión Europea ha propuesto un plan de acción con una serie de medidas para la construcción progresiva de una Unión de los Mercados de Capitales que se completará en 2019. La mayoría de las acciones se centran en el paso de la intermediación financiera a los mercados de capitales y en la eliminación de los obstáculos que impiden la inversión transfronteriza. El plan de acción incluye una serie de instrumentos, desde actos jurídicos de la UE hasta respaldo a las iniciativas lideradas por la industria. El proyecto apoya y complementa el Plan de Inversiones para Europa, iniciativa destinada a impulsar la inversión en la UE.

³⁷⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2010). *Comunicado de prensa de la Sesión extraordinaria del Consejo sobre Asuntos Económicos y Financieros. Bruselas, 9 y 10 de mayo de 2010*. Recuperado de: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ecofin/114347.pdf (último acceso 11.01.2016).

La prestación de estas ingentes cantidades de dinero como ayuda económica, para evitar el colapso del sistema financiero europeo, precisaba de un complemento regulatorio que sirviera para vigilar la actividad de las entidades financieras y por ende para evitar que las crisis financieras afectaran a los Bancos europeos en la misma medida en que lo hizo la última crisis financiera global. Con este propósito tuvo lugar el acuerdo del Consejo de la Unión Europea para la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión, el 13 de diciembre de 2012³⁷⁵, sobre el que se ampliarán detalles en el siguiente capítulo de este trabajo de investigación.

III.2.4.- LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión Europea se hizo eco de la crisis económica en el Informe trimestral sobre la economía de zona euro³⁷⁶ presentado el 26 de marzo de 2008, por el que fuera entonces Comisario Europeo de Asuntos Económicos, el español Joaquín Almunia, que confirmó las dificultades que comenzaban a afrontar las economías de la Eurozona a causa de las dudas relacionadas con el coste total de la crisis financiera, la debilidad de la economía norteamericana y el aumento continuo del precio de las materias primas³⁷⁷.

Conscientes de las dificultades y de la nueva situación creada por esta crisis; y con el objetivo de atenuar sus consecuencias, y a modo de respuesta, el Consejo Europeo aprobó en diciembre de 2008³⁷⁸ el Plan Europeo de Recuperación

³⁷⁵ GARCÍA DE CAL, J.L. (2013). El Mecanismo Único de Supervisión: un paso más en el largo camino hacia la unión bancaria. *Revista General de Derecho Europeo*, (núm. 30), págs. 1 ss.

³⁷⁶ COMISIÓN EUROPEA. (2008). *Quarterly Report on the Euro Area I/2008*. Recuperado de: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/qr_euro_area/2008/pdf/qrea1_en.pdf

³⁷⁷ SERRANO LEAL, C. MONTORO ZULUETA, B. MULAS ALCÁNTARA, M. (2010). La respuesta de la Unión Europea ante la crisis económica. El Plan Europeo de Recuperación Económica. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, (núm. 2988), pág.17.

³⁷⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2008). *Conclusiones de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Bruselas 12.12.2008*. Recuperado de: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017271%202008%20INIT>

Económica; un Plan basado en dos pilares y un principio rector³⁷⁹ sobre el que el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso³⁸⁰ manifestó :

“Estoy convencido de que, en épocas de crisis, se nos brindan oportunidades para acelerar los cambios e introducir reformas estructurales que nos harán competir con éxito en la economía globalizada del futuro. Estamos ante una gran oportunidad para Europa”.

Se trataba de medidas que pretendían aunar y coordinar los esfuerzos de los Estados miembros para poder minimizar el impacto de la recesión económica por una parte, e incentivar las reformas estructurales precisas para que la Unión saliera reforzada de la crisis, sin que ello afectara finalmente a la viabilidad fiscal, por otra. El Plan de Recuperación también prestaba especial atención a que las inversiones en la UE fueran más ecológicas e innovadoras a fin de lograr los objetivos estratégicos³⁸¹. Se pretendía alcanzarlos mediante este instrumento y

³⁷⁹ El primer pilar es una inyección masiva de poder adquisitivo en la economía con objeto de estimular la demanda y generar confianza. La Comisión propuso que, con carácter de urgencia, los Estados miembros y la UE acordaran un impulso presupuestario inmediato de 200 000 millones EUR (1,5 % del PIB) para reactivar la demanda, en pleno cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El segundo pilar se fundamenta en la necesidad de dirigir la acción a corto plazo a reforzar la competitividad de Europa a largo plazo. El Plan establece un programa integral para orientar el gasto a las inversiones «inteligentes». Invertir de forma inteligente implica hacerlo en las cualificaciones adecuadas para las necesidades del mañana; invertir en eficiencia energética para crear puestos de trabajo y ahorrar energía, invertir en tecnologías limpias para impulsar sectores como los de la construcción y el automóvil en los mercados con bajo nivel de carbono del futuro; e invertir en infraestructuras e interconexiones para fomentar la eficiencia y la innovación. Al mismo tiempo, las diez acciones para la recuperación que se incluyen en el Plan ayudarán a los Estados miembros a adoptar las medidas económicas y sociales oportunas para hacer frente a los retos del presente: lograr nuevas fuentes de financiación para las PYME, reducir las cargas administrativas y poner en marcha las inversiones destinadas a modernizar las infraestructuras. Fomentará una Europa competitiva lista para la economía con bajo nivel de emisiones de carbono. El principio fundamental del presente Plan es la solidaridad y la justicia social.

³⁸⁰ DURAO BARROSO, J.M. (2008). *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo*. COM (2008) 800 final. *Un Plan Europeo de Recuperación Económica*, de 26.11.2008. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52008DC0800> (último acceso 16.01.2016).

³⁸¹ Los objetivos estratégicos del Plan de Recuperación son : 1.- Estimular la demanda con celeridad y aumentar la confianza de los consumidores. 2.- Amortiguar el coste humano del bache económico y su incidencia en los más vulnerables. Son muchos los trabajadores y sus familias que ya sufren o sufrirán en breve la consecuencias de la crisis. Se pueden tomar medidas que contribuyan a detener la pérdida de empleos y

sacando el máximo partido a las capacidades del trabajo coordinado³⁸². El apoyo económico al Plan Europeo de Recuperación Económica procedía de un aumento presupuestario de 200.000 millones de euros³⁸³, que iba acompañado de reformas estructurales con la finalidad de que la economía de la Unión volviera a la senda del crecimiento.

El sector bancario desempeñó en este Plan un papel fundamental, el BCE junto con los Bancos Centrales iniciaron previamente una política de bajada de tipos en la zona euro. A la Banca privada se la exhortó, como contraprestación a la inmensa ayuda recibida, a que retomara su actividad principal, la de hacer fluir la liquidez y tomar parte mediante sus inversiones en la economía real³⁸⁴, mientras que la Comisión se mantendría en sus funciones supervisoras vigilando las

posteriormente a ayudar a los trabajadores a regresar rápidamente al mercado laboral en lugar de enfrentarse al desempleo de larga duración. 3.- Contribuir a que Europa esté preparada para sacar ventaja cuando se reanude el crecimiento, de forma que la economía europea se adapte a las exigencias de la competitividad y las necesidades del futuro, como se señala en la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo. Ello supone llevar a cabo las reformas estructurales necesarias, apoyar la innovación y crear una economía del conocimiento. 4.- Acelerar la transición hacia una economía con bajo nivel de emisiones de carbono. De esta forma, Europa estará en buenas condiciones para aplicar su estrategia de lucha contra el cambio climático y fomento de la seguridad energética: una estrategia que fomentará el uso de nuevas tecnologías, creará nuevos empleos «verdes» y abrirá nuevas oportunidades en los mercados mundiales que se encuentran en rápida expansión, mantendrá a raya el coste de la energía para los ciudadanos y las empresas y reducirá la dependencia de Europa del suministro energético del exterior.

³⁸² Según la Comunicación del Presidente de la Comisión referida: 1.- Explotar sinergias y evitar efectos indirectos negativos merced a una intervención coordinada. 2.- Recurrir a todos los instrumentos políticos, las medidas fiscales, las reformas estructurales y de los mercados financieros y la acción externa de que se disponga. 3.- Velar por la máxima coherencia entre las acciones inmediatas y los objetivos de la UE a medio y largo plazo. 4.- Tomar plenamente en consideración la naturaleza mundial del problema y acomodar la contribución de la UE a las respuestas internacionales.

³⁸³ 200 000 millones EUR (1,5 % del PIB de la UE), compuesto por una ampliación presupuestaria por parte de los Estados miembros de 170 000 millones EUR (en torno al 1,2 % del PIB de la UE), y por financiación de la UE en apoyo de acciones inmediatas por un importe del orden de 30 000 millones EUR (en torno al 0,3 % del PIB).

³⁸⁴ Desgraciadamente no tuvo lugar esta política monetaria que se pretendía implementar, y que consistía facilitar el acceso al crédito por parte del sistema financiero - ya fuera mediante bajos tipos de interés o suavizando las condiciones para la concesión de liquidez-. Realmente se produjo una ralentización de la circulación del dinero, pues inicialmente muchos Bancos privados retuvieron gran parte de los fondos recibidos en vez de ponerlos en circulación, tal como se les recomendó desde la Comisión u optaron por asegurarse márgenes, invirtiendo el dinero que tomaron prestado del Banco Central Europeo a tipos muy bajos en la compra de deuda de los Estados y que luego la colocaba a tipos de interés superiores.

medidas de apoyo sobre la economía y la competencia a la Banca. Sin embargo, al BEI se le encomendó el aumento económico de sus intervenciones anuales en 15.000 millones de euros para los dos años que siguieron a la aprobación de este Plan³⁸⁵.

La Estrategia de Lisboa revisada³⁸⁶ constituía el marco de aplicación del Plan Europeo de Recuperación Económica. La diversidad en el poder económico y en la necesidad de emprender reformas estructurales de los distintos países miembros de la Unión, hicieron necesaria la elaboración de informes específicos para cada Estado miembro, que incluían propuestas de recomendaciones que condicionarían las políticas presupuestarias. Debido a la persistente excepcionalidad de la situación económica en la mayoría de los Estados, se desarrolló un marco que les permitió superar la el déficit del 3% del PIB³⁸⁷.

³⁸⁵ Inversiones que se desarrollarían en forma de préstamos, capital en acciones, garantías y financiación a riesgo compartido, del que se esperaba que generara un impulso positivo de inversiones adicionales procedentes de fuentes privadas. En total, las pretensión era la de que este paquete propuesto por el BEI contribuyera a movilizar recursos privados complementarios en apoyo de inversiones adicionales a lo largo de los dos años siguientes. Con objeto de que el BEI pudiera aumentar sus actividades financieras, antes de que finalizara el año en curso los Estados miembros deberían adoptar la decisión de incorporar las reservas del BEI para reforzar sus recursos propios en una cuantía del orden de 60 000 millones EUR para así lanzar una señal política de gran visibilidad a los mercados e incrementar significativamente la capacidad crediticia del banco.

³⁸⁶ Para el año 2005 estaba previsto un examen intermedio de la estrategia definida en el 2000 por el Consejo Europeo de Lisboa, que tenía la ambición de convertir a la Unión Europea, en el año 2010, en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. Para la consecución de este fin último se plantearon una serie de objetivos, entre los que destacan: 1.- Tasa de empleo: 70%. 2.- Tasa de empleo femenino: 60%. 3.- Tasa de empleo mayores de 55 años: 50%. 4.-Gasto en I+D sobre PIB: 3%. 5.- Gasto en I+D privado sobre total: 66%. 6.- Reducción emisiones de CO2: 10%.

³⁸⁷ SERRANO LEAL, C. MONTORO ZULUETA, B. MULAS ALCÁNTARA, M. (2010). o.c., pág. 21. “En 2010 una gran mayoría de Estados miembros estaban sujetos al procedimiento de déficit excesivo. Esto era consecuencia de los efectos derivados de la recesión económica que provocaron una fuerte caída de ingresos públicos y el aumento de los gastos públicos, especialmente los destinados a los gastos sociales. Al impacto cíclico, se unió el fuerte gasto discrecional causado por la adopción de medidas de estímulo fiscal que supusieron el 2,7 % del PIB para 2009 y 2010. Se preveía que el déficit público continuaría incrementándose en el 2010 hasta el 7,5 % en la UE, y alrededor del 7 % en la zona del euro, partiendo de niveles de en torno al 2 % en 2008. Por otro lado, la Comisión Europea estimaba que la deuda pública seguiría en ascenso hasta alcanzar el 79 % del PIB en 2010 y el 84 % en la zona euro. Este fuerte deterioro de las cuentas públicas provocaron que en 2008 sólo siete países (Suecia, Finlandia, Dinamarca, Estonia, Bulgaria, Luxemburgo y Chipre) tuvieran sus cuentas públicas dentro de los límites que establece el

Además, se llevaron a cabo reformas fiscales en varios países europeos⁸⁸, así como políticas económicas de corte keynesiano⁸⁹.

Como continuación al Plan Europeo de Recuperación Económica, y consciente de que a pesar de las medidas tomadas la crisis económica había dejado al descubierto las debilidades estructurales de la economía europea; y que había provocado un apresurado deterioro del entorno económico y social, la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, denominada “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente”, fue el instrumento empleado por la Comisión para promover el crecimiento inteligente, sostenible e integrador⁹⁰, con el objetivo de “mejorar la competitividad de la UE, manteniendo, a la vez, su modelo de economía social de mercado y mejorando considerablemente el uso efectivo de sus recursos”.

La mencionada estrategia de crecimiento Europa 2020, amplía el horizonte del Plan Europeo de Recuperación Económica mediante propuestas a corto plazo para paliar los efectos de la crisis que aún perduran, y mediante las reformas

Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Dado el contexto económico actual, la Comisión Europea ofreció una prórroga de un año para corregir el déficit a los países que superaron en 2008 el límite del 3 % del PIB previsto en el Pacto de Estabilidad. Los nuevos plazos permitían a España y Francia incumplir el Pacto hasta 2013, a Irlanda hasta 2014 y a Reino Unido hasta abril de 2015 (fin de su año fiscal)”.

⁸⁸ Así en Alemania, en 2008, el Gobierno promulgó varios planes de reactivación económica que constituyeron una mezcla de reducción de impuestos, aumento del gasto público y suministro de financiación a las empresas. En el Impuesto de Sociedades en 2008 se produjo una importante reforma en el régimen fiscal de las sociedades reduciéndose el tipo general del 25% al 15%. Asimismo, se adoptaron otras dos medidas: se introdujo la llamada regla de interés de barrera, que supone que las empresas cuyo gasto neto por intereses supere 1 millón de euros anual sólo podrán deducirse una parte de ese gasto que no supere el límite del 30% de la base imponible antes de intereses y amortizaciones; la segunda de las medidas se refiere a la modificación de la norma relativa a la base imponible que añade partes del gasto neto por interés y partes de tasas de rentas, leasing y licencias a la base imponible.

⁸⁹ El capítulo 3 del Plan Europeo de Recuperación económica preveía un aumento de las inversiones en infraestructuras para su modernización. La previsión de la Comisión para 2009 y 2010 era movilizar una cuantía adicional de 5.000 millones de euros para proyectos transeuropeos de interconexión energética y de infraestructura de banda ancha.

⁹⁰ COMISIÓN EUROPEA. (2010). *Comunicación de la Comisión COM(2010) 2020 final Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, de 03.03.2010. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>

(último acceso 17.01.2016).

estructurales necesarias para impulsar la economía europea, generar escenarios de crecimiento y desarrollar a la economía europea para que pueda afrontar en mejores condiciones el futuro³⁹¹.

Se partía de una situación de recesión³⁹². Las primeras medidas del Plan Europeo de Recuperación Económica no estaban dando los resultados esperados, y la competitividad de la Unión se estaba viendo relegada frente al resto de los actores económicos mundiales³⁹³. Por otro lado, el entorno económico se halla en un proceso de cambio constante, con economías entrelazadas, países emergentes y economías desarrolladas pujando por figurar más alto en el panorama económico mundial y por convertirse en competidores directos de la Unión. El sistema financiero todavía se encuentra en proceso de transformación³⁹⁴. A todo

³⁹¹ *Ibíd.* (2013). *Europa 2020: la estrategia europea del crecimiento*. Recuperado de: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/politicassocial/Documents/Europa-2020-la-estrategia-europea-de-crecimientoA.pdf> (último acceso 17.01.2016).

³⁹² El PIB de la UE cayó un 4 % en 2009, la producción industrial retrocedió a los niveles de los años 90, y 23 millones de personas (el 10 % la población activa de la UE) se encontraban en paro. Las finanzas públicas se vieron gravemente afectadas, con un déficit medio del 7 % del PIB y niveles de deuda superiores al 80 % del PIB; de esta forma, dos años de crisis borraron veinte años de saneamiento fiscal, de tal forma que durante la crisis, el potencial de crecimiento de la UE se redujo a la mitad.

³⁹³ La tasa media de crecimiento de Europa ha sido estructuralmente inferior a la de nuestros principales socios económicos, en gran medida debido a una diferencia de productividad que aumentó durante la pasada década. Gran parte de ello se debe a diferencias en las estructuras empresariales, junto con menores niveles de inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), un uso insuficiente de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la reticencia de determinados sectores de nuestras sociedades a acoger la innovación, obstáculos para el acceso al mercado y un entorno empresarial menos dinámico. Los niveles de empleo en Europa (media del 69 % para las personas de 20-64 años) todavía son más bajos que en otras partes del mundo: solo el 63 % de las mujeres trabajan, en comparación con un 76 % de los hombres, y solo el 46 % de los trabajadores más mayores (55-64 años) tienen un empleo, en comparación con más del 62 % en Estados Unidos y Japón. Por otra parte, el europeo medio trabaja un 10 % de horas menos que su equivalente estadounidense o japonés. El envejecimiento de la población se acelera. Al irse jubilando la generación de la explosión demográfica de los años 60, la población activa de la UE empezará a disminuir a partir de 2013/2014. El número de mayores de 60 años aumenta dos veces más rápido de lo que lo hacía antes de 2007, es decir, en unos dos millones al año en vez de en un millón anteriormente. La combinación de una menor población activa y una mayor proporción de jubilados se traducirá en más tensiones en nuestro sistema de bienestar.

³⁹⁴ La disponibilidad de crédito fácil, la visión a corto plazo y la excesiva asunción de riesgos por parte de los mercados financieros de todo el mundo impulsó el comportamiento especulativo, dando lugar a un crecimiento basado en una burbuja y a desequilibrios importantes. La UE sigue comprometida en la búsqueda de soluciones globales que desemboquen en un sistema financiero eficaz y sostenible.

ello hay que añadirle el gran reto que supone el cambio climático³⁶⁵, que está obligando a los miembros de la Unión a buscar conjuntamente medidas para afrontarlo.

El núcleo de la estrategia de crecimiento Europa 2020 se configuró teniendo en cuenta la información recopilada en una consulta pública llevada a cabo por la Comisión³⁶⁶, de ella se desprende que sus prioridades deberían ser un crecimiento inteligente, en referencia al desarrollo de una economía basada en el conocimiento; sostenible, en cuanto se ha de promocionar una economía que utilice sus recursos de forma más eficaz, siendo a la vez más verde y competitiva; e integrador porque ha de fomentar una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

Basándose en el núcleo mencionado, se seleccionaron varios objetivos³⁶⁷ representativos e interrelacionados entre sí, que son los que la Comisión entiende que deberían constituir el marco de valoración de la Unión en 2020. Se ha tenido en cuenta la mayor diversidad tras las últimas ampliaciones de la Unión tanto de Estados como de sus niveles de desarrollo, pero a pesar de ello, la Comisión

³⁶⁵ Una fuerte dependencia con respecto a los combustibles fósiles, como el petróleo, y el uso ineficaz de las materias primas exponen a nuestros consumidores y empresas a perturbaciones de precios dañinas y costosas, amenazando nuestra seguridad económica y contribuyendo al cambio climático. El crecimiento de la población mundial de 6.000 a 9.000 millones de personas intensificará la competencia por los recursos naturales y añadirá presión sobre el entorno.

³⁶⁶ COMISIÓN EUROPEA. (2016). Europa 2020. Recuperado de: http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm (última conexión 17.01.2016)

³⁶⁷ 1.- El nivel de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería aumentar del 69 % actual a por lo menos el 75 % mediante, entre otras cosas, una mayor participación de las mujeres y los trabajadores más mayores y una mejor integración de los inmigrantes en la población activa. 2.- En la actualidad, la UE tiene como objetivo invertir el 3 % de su PIB en I+D. La Comisión propone mantener el objetivo del 3 %, pero desarrollar simultáneamente un indicador que refleje la intensidad de la I+D+i. 3.- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, o en un 30 % si se dan las condiciones al efecto; incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética. 4.- Un objetivo educativo centrado en los resultados, que aborde el problema del abandono escolar, reduciéndolo al 10 % desde el actual 15 % y que incremente el porcentaje de la población de entre 30 y 34 años que finaliza la enseñanza superior del 31 % a por lo menos el 40 % en 2020. 5.- El número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza debería reducirse en un 25 %, rescatando así a más de 20 millones de personas de la pobreza .

entiende que las metas propuestas son las apropiadas, ya se trate de nuevos o antiguos Estados de la Unión.

El primero de los objetivos, *crecimiento inteligente: una economía basada en el conocimiento y la innovación*, aboga por el fortalecimiento de estas dos materias; lo que significa una mejora en la calidad de la educación, la promoción de la innovación y la explotación al máximo de las TIC⁹⁸.

El segundo objetivo, *crecimiento sostenible: promover una economía que utilice más eficazmente los recursos, más verde y competitiva*, trata de la construcción de una economía que, usando los recursos de manera eficaz y competitiva, a la vez que se sirve del lugar predominante de Europa en el desarrollo de nuevos procesos y tecnologías, sobre todo las tecnologías verdes, active el desarrollo de redes inteligentes en la UE y consolide las ventajas competitivas de las empresas de la Unión⁹⁹.

⁹⁸ Para alcanzar estos objetivos se están llevando a cabo iniciativas emblemáticas como *“Unión por la innovación”*. Su objetivo es recentrar la política de I+D+i en los retos a los que se enfrenta nuestra sociedad: cambio climático, energía y uso eficaz de los recursos, salud, evolución demográfica, etc. Cada uno de los eslabones de la cadena de innovación debería ser reforzado, desde la investigación sin límites hasta la comercialización; *“Juventud en movimiento”*. Mediante la promoción de la movilidad de estudiantes y aprendices, su objetivo es reforzar los resultados y el atractivo internacional de las Instituciones de enseñanza superior de Europa, incrementar la calidad general de todos los niveles de educación y formación en la UE, combinando excelencia y equidad, y mejorar la situación laboral de los jóvenes; y *“Una agenda digital para Europa”*. El fin es lograr beneficios económicos y sociales sostenibles gracias a un mercado único digital basado en un acceso a internet y unas aplicaciones interoperativas rápidas y ultrarrápidas, con banda ancha para todos en 2013, acceso universal a velocidades muy superiores (al menos 30 Mbps) en 2020 y un 50 % o más de hogares europeos abonados a conexiones a internet superiores a 100 Mbps.

⁹⁹ Las iniciativas emblemáticas que se están llevando a cabo para alcanzar estos objetivos son: *“Una Europa que utilice eficazmente los recursos”*. El objetivo es apoyar el paso a una economía que utilice eficazmente sus recursos y con pocas emisiones de carbono. El objetivo es desligar nuestro crecimiento económico del uso de recursos y de energía, reducir las emisiones de CO₂, reforzar la competitividad y promover una mayor seguridad energética; y *“Una política industrial para la era de la mundialización”*. La industria, y especialmente las PYME, se ha visto duramente afectada por la crisis económica y todos los sectores se enfrentan a los retos de la mundialización y están ajustando sus procesos de producción a una economía con pocas emisiones de carbono, aunque el impacto de estos retos diferirá en función de cada sector, ya que algunos tendrán que reinventarse, pero para otros estos retos supondrán nuevas oportunidades de negocio. La Comisión cooperará estrechamente con los interesados de los diferentes sectores (empresas, sindicatos, medios académicos, ONG, organizaciones de

Con el tercer objetivo, *crecimiento integrador: una economía con un alto nivel de empleo que promueva la cohesión económica, social y territorial*, se pretende que en la Unión se alcancen mayores cuotas de empleo a través de la inversión en la cualificación de las personas, combatiendo la pobreza, y a través de la modernización del mercado de trabajo, de la metodología en la formación y de la protección social, para que las personas afronten los cambios adelantándose a éstos, consiguiendo, de este modo, una sociedad cohesionada. Asimismo, se pretende la difusión de los beneficios aportados por este crecimiento por todo el territorio de la Unión para fortalecer la cohesión territorial. La cohesión social se pretende conseguir a través de políticas que no discriminen a los trabajadores por cuestiones de sexo o de edad⁸⁰.

Prosigue la Comunicación de la Estrategia indicando que todas las políticas, los instrumentos y los actos jurídicos de la Unión, en conjunto deberían ser puestos en movimiento en aras de la consecución de los objetivos que se acaban de citar. La Comisión pretende conseguirlo reforzando sus políticas y sus instrumentos clave⁸¹. Aunque la Unión cuenta *de facto* con un mercado único, está pendiente la unificación de los sistemas jurídicos para las empresas⁸² y la

consumidores) y elaborará un marco para una política industrial moderna con el fin de apoyar el espíritu empresarial, de guiar a la industria y ayudarla a reforzarse para superar estos retos, promover la competitividad de las industrias primarias, manufactureras y de servicios de Europa y ayudarlas a aprovechar las oportunidades de la mundialización y de la economía verde. El marco abordará todos los elementos de la cadena de valor (cada vez más internacional), desde el acceso a las materias primas hasta los servicios posventa.

⁸⁰ Para ello la Comisión cuenta con las siguientes iniciativas emblemáticas: “*Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos*”. El objetivo es crear condiciones para modernizar los mercados laborales con objeto de incrementar los niveles de empleo y garantizar la continuidad de nuestros modelos sociales. Esto significa habilitar a las personas mediante la adquisición de nuevas cualificaciones con el fin de que la población activa actual y futura se adapte a las nuevas condiciones y a potenciales cambios de carrera; reducir el desempleo; e incrementar la productividad laboral; y “*Plataforma europea contra la pobreza*”. El objetivo es garantizar la cohesión económica, social y territorial, basada en el actual Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, a fin de aumentar la conciencia y reconocer los derechos fundamentales de las personas que sufren de pobreza y exclusión social, permitiéndoles vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.

⁸¹ Instrumentos clave como el mercado único, el presupuesto y la agenda exterior de la UE para centrarse en los objetivos de Europa 2020. Las propuestas operativas para asegurar su plena contribución a la Estrategia forman parte integral de Europa 2020.

⁸² Problema que queda latente cuando las empresas constatan que las redes no están suficientemente interconectadas y que la aplicación de las normas sobre el mercado único

adaptación a las nuevas tecnologías⁴⁰³. El texto aboga porque el mercado sea realmente único y abierto, que esté basado en la Directiva de servicios⁴⁰⁴ y que ofrezca garantías a los consumidores.

Se promueve también el acceso de las PYME al mercado único, el desarrollo del espíritu emprendedor mediante iniciativas políticas y el progreso legislativo del mercado único en materia de patentes, derechos de propiedad, competencia y todo aquello que pueda facilitar el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020⁴⁰⁵.

es desigual. A menudo, las empresas y los ciudadanos todavía tienen que vérselas con 27 sistemas jurídicos diferentes para una única transacción. Mientras que nuestras empresas se enfrentan con la realidad cotidiana de unas normas fragmentadas y divergentes, sus competidores de China, Estados Unidos o Japón pueden beneficiarse plenamente de sus grandes mercados interiores.

⁴⁰³ El mercado único se concibió antes de la llegada de internet, antes de que las TIC se convirtieran en uno de los principales impulsores del crecimiento y antes de que los servicios dominaran en tal grado la economía europea. La aparición de nuevos servicios (por ejemplo, contenido y medios de comunicación, salud, medición inteligente de la energía) supone un potencial enorme, pero Europa solo lo aprovechará si supera la fragmentación que actualmente bloquea el flujo de contenido en línea y el acceso a consumidores y empresas.

⁴⁰⁴ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior. Según la Comisión: *la plena aplicación de esta Directiva podría incrementar el comercio de servicios en un 45% y las inversiones extranjeras directas en un 25%, lo que equivaldría a un incremento de entre el 0,5% y el 1,5% del PIB.*

⁴⁰⁵ La Comisión propuso una serie de medidas para solucionar los problemas que descubrió en el mercado único, como: 1.- Reforzar las estructuras para ejecutar a tiempo y correctamente las medidas relativas al mercado único, incluida la regulación de la red, la Directiva sobre servicios y el paquete legislativo sobre mercados financieros y supervisión, aplicándolos efectivamente cuando se planteen problemas y solucionándolos rápidamente; 2.- Impulsar la agenda sobre legislación inteligente, inclusive estudiando un uso más generalizado de reglamentos en vez de directivas; procediendo a evaluaciones a posteriori de la legislación existente; prosiguiendo la vigilancia de los mercados; reduciendo las cargas administrativas; eliminando obstáculos fiscales; mejorando el entorno empresarial, particularmente para las PYME; y promoviendo el espíritu empresarial; 3.- Adaptar la legislación de la UE y nacional a la era digital a fin de promover la circulación de contenidos con un mayor nivel de confianza para consumidores y empresas. Esto requiere actualizar las normas sobre responsabilidad, garantías, entrega y solución de litigios; 4.- Facilitar y abaratar que las empresas y consumidores concluyan contratos con terceros de otros países de la UE, especialmente mediante la oferta de soluciones armonizadas en los contratos de consumo, modelos de cláusulas contractuales aplicables en toda la UE y avanzando hacia una legislación europea sobre contratos que sería opcional; 5.- Facilitar y abaratar la ejecución de contratos para las empresas y consumidores y reconocer las resoluciones judiciales y los documentos en otros países de la UE.

Además de las políticas mencionadas, se promueven por parte de la Comisión una serie de iniciativas orientadas a la inversión en el crecimiento mediante el desarrollo de la política de cohesión, la movilización del presupuesto de la UE y de la financiación privada; el despliegue de los instrumentos de política exterior de la Unión; la definición de una estrategia creíble de salida de la crisis; la continuación de la reforma del sistema financiero, del saneamiento inteligente de las finanzas públicas para un crecimiento a largo plazo; la coordinación en el seno de la Unión Económica y Monetaria, y la obtención de resultados mediante una gobernanza más fuerte⁸⁶. Todas ellas coordinadas y lideradas por el Consejo Europeo.

III.2.5.- ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

El elemento característico de la actividad bancaria europea, previa a la existencia del euro como moneda mayoritaria en Europa, era que cada país, mediante su Banco Central, era el emisor y gestor de su moneda nacional. Esta actividad constituía de por sí uno de los fundamentos de la soberanía nacional. No obstante, la construcción europea supone la cesión de parte de la soberanía para la obtención a cambio e las ventajas que supone la pertenencia a una unión de Estados. Para entender mejor cómo fueron los procesos de formación del BCE y del euro se incluye un recuadro del que se desprende de manera concisa cuál fue el itinerario de nuestra moneda y del BCE.

- | | |
|---------------------|---|
| 1962 | - La Comisión Europea presenta su primera propuesta (<i>Memorandum Marjolin</i>) para la Unión Económica y Monetaria. |
| Mayo de 1964 | - Se crea un Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea a fin de conferir un papel institucional a la cooperación entre los Bancos Centrales de la CEE. |
| 1971 | - El Informe Werner establece un plan para lograr una Unión Económica y Monetaria en la Comunidad antes de 1980. |

⁸⁶ Capítulos 3.2 – 5 de la Comunicación de la Comisión COM(2010) 2020 final Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, de 03.03.2010.

- Abril de 1972** - Se articula un mecanismo (la «serpiente») para la reducción progresiva de los márgenes de fluctuación entre las monedas de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea.
- Abril de 1973** - Se crea el FECOM a fin de garantizar el funcionamiento adecuado de la «serpiente».
- Marzo de 1979** - Se instituye el SME.
- Febrero de 1986** - Se firma el AUE.
- Junio de 1988** - El Consejo Europeo asigna a un comité de expertos presidido por Jacques Delors (el «Comité Delors») la presentación de propuestas para la realización de la UEM.
- Mayo de 1989** - Se remite el «Informe Delors» al Consejo Europeo.
- Junio de 1989** - El Consejo Europeo acuerda la consecución de la UEM en tres fases.
- Julio de 1990** - Comienza la primera fase de la UEM.
- Diciembre de 1990** - Se convoca una Conferencia Intergubernamental para llevar a cabo los preparativos necesarios para la segunda y la tercera fase de la UEM.
- Febrero de 1992** - Se firma el Tratado de la Unión Europea (el «Tratado de Maastricht»).
- Octubre de 1993** - Fráncfort del Meno es designada como la sede del IME y del BCE, y se nombra al presidente del IME.
- Noviembre de 1993** - Entra en vigor el Tratado de la Unión Europea.
- Diciembre de 1993** - Alexandre Lamfalussy es nombrado presidente del IME, que se establecería el 1 de enero de 1994.
- Enero de 1994** - Comienza la segunda fase de la UEM y se crea el IME.
- Diciembre de 1995** - El Consejo Europeo de Madrid decide el nombre de la moneda única y define el escenario para su adopción y para la introducción del efectivo.
- Diciembre de 1996** - El IME presenta al Consejo Europeo muestras de billetes en euros.
- Junio de 1997** - El Consejo Europeo adopta el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- Mayo de 1998** - Se confirma que Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia

cumplen las condiciones necesarias para la adopción del euro como su moneda única; se nombran los miembros del Comité Ejecutivo del BCE.

Junio de 1998	- Se crean el BCE y el SEBC.
Octubre de 1998	- El BCE anuncia la estrategia y el marco operativo de la política monetaria única que aplicará a partir de enero de 1999.
Enero de 1999	- Inicio de la tercera fase de la UEM; el euro pasa a ser la moneda única de la zona del euro; se fijan de manera irrevocable los tipos de conversión de las antiguas monedas nacionales de los Estados miembros participantes; aplicación de una política monetaria única para el conjunto de la zona del euro.
Enero de 2001	Grecia pasa a ser el duodécimo Estado miembro de la zona del euro.
Enero de 2002	Introducción del euro: entrada en circulación de los billetes y monedas en euros; a partir de febrero del 2002, el euro pasa a ser la única moneda de curso legal en la zona del euro.
Mayo de 2004	Los Bancos Centrales nacionales de los diez nuevos Estados miembros se integran en el SEBC ⁴⁷ .

El BCE, a través de sus funciones, entre las que conviene destacar la de definir y ejecutar la política monetaria de la zona euro y la de su contribución al correcto funcionamiento de las políticas adoptadas por las autoridades europeas en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito y de estabilidad del sistema financiero⁴⁸, es uno de los actores principales del organigrama de la Unión en su lucha contra la crisis económica.

En su papel de contrarrestar los efectos de la crisis económica ha tenido que recurrir a la adopción de medidas de política monetaria poco comunes que, sin embargo, han ido sirviendo para afrontar con éxito los contratiempos a los que se ha visto sometido, a la vez que ha sabido dotar al sistema financiero de la Unión

⁴⁷ SCHELLER, H. K. (2006). *El Banco Central Europeo. Historia, misión y funciones*. Frankfurt am Main: Banco Central Europeo.

⁴⁸ BANCO CENTRAL EUROPEO. (2016). *Funciones*. Recuperado de: <http://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/html/index.es.html> (último acceso 19.01.2016).

de mayor estabilidad y solidez, situando de nuevo a la Unión en la senda del crecimiento. No obstante, las demandas de reforma del sistema financiero contenidas en la estrategia Europa 2020, así como los compromisos adquiridos por la Unión en el seno del G-20⁴⁰⁹ indican que no nos estamos refiriendo a una labor concluida, y que se demanda al BCE la aplicación de medidas adicionales, para poder cumplir con los objetivos marcados⁴¹⁰.

III.2.5.1.- LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DEL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES Y DEL BCE

El BCE se encuadra dentro del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), que incorpora los Estatutos del SEBC y del BCE, firmado el 7 de febrero de 1992⁴¹¹. Sin embargo, la asunción de competencias por parte del BCE no se produjo hasta el 1 de enero de 1999, como fruto de la transferencia de sus competencias monetarias por parte de los Bancos Centrales de once países de la Unión⁴¹², a los que posteriormente se fueron uniendo los de aquellos países que hicieron del euro su moneda nacional⁴¹³.

⁴⁰⁹ El Capítulo 4.2 de la estrategia de crecimiento Europa 2020 hace referencia a la necesidad de la reforma del sistema financiero en los siguientes términos: Una prioridad fundamental a corto plazo será restaurar un sector financiero sólido, estable y saludable, capaz de financiar la economía real. Ello requerirá una aplicación plena y oportuna de los compromisos del G-20. En particular deberán alcanzarse cinco objetivos: 1.- Poner en práctica las reformas acordadas de supervisión del sector financiero; 2.- Llenar los vacíos normativos, promoviendo la transparencia, la estabilidad y la rendición de cuentas, especialmente en lo que respecta a los instrumentos derivados y la infraestructura del mercado; 3.- Completar el fortalecimiento de nuestra normativa cautelar, de contabilidad y de protección de los consumidores en forma de manual único europeo que cubra a todos los agentes financieros y mercados de forma adecuada; 4.- Fortalecer la gobernanza de las Instituciones financieras, a fin de abordar las debilidades detectadas durante la crisis financiera en el ámbito de identificación de riesgos y de gestión; 5.- Poner en marcha una política ambiciosa que nos permita en el futuro mejorar la gestión de posibles crisis financieras y (teniendo en cuenta la responsabilidad específica del sector financiero en la actual crisis) y que buscará contribuciones adecuadas en el sector financiero.

⁴¹⁰ GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2012). La gestión del Banco Central Europeo ante la crisis. *Revista de Economía Mundial*, (núm. 30), pág. 83.

⁴¹¹ Artículos 3 y 13 del Tratado de la Unión Europea (TUE); las disposiciones principales se incluyen en los artículos 3, apartado 1, letra c), 119, 123, 127 a 134, 138 a 144, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

⁴¹² De conformidad con los términos del Tratado de la CE, modificado por el Tratado de la UE, la soberanía monetaria ha sido transferida al nivel supranacional.

⁴¹³ Los 11 primeros países cuyos Bancos centrales transfirieron sus competencias al BCE fueron: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia,

Conviene diferenciar entre estos órganos supranacionales al Eurosistema, que lo conforman el BCE y los Bancos Centrales nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea cuya moneda oficial es el euro, y el SEBC, que está formado por el BCE y los Bancos Centrales de todos los Estados miembros. Dinamarca y el Reino Unido, están acogidos a un régimen especial⁴⁴, y Suecia está acogida a una excepción. Estos continúan manteniendo sus competencias en lo referente a la política monetaria, y por ello sus Bancos Centrales no participan en el desempeño de las actividades básicas del SEBC⁴⁵.

Una de las peculiaridades del euro y del BCE es la supranacionalidad, ya que se trata, por un lado, de la moneda de 19 países⁴⁶, y por otro, de una autoridad central ejecutora de su política monetaria. La ejecución de la política monetaria implica también la responsabilidad en la toma de decisiones encaminada a mantener la estabilidad de precios. Esta característica le confiere al BCE el ser un organismo independiente del resto de las Instituciones comunitarias y de los Estados miembros⁴⁷. Esta independencia va aún más allá, pues el TFUE y los

Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. Posteriormente lo harían Grecia (2001), Eslovenia (2007), Chipre y Malta (2008), Eslovaquia (2009), Estonia (2011), Letonia (2014) y Lituania (2015).

⁴⁴ Protocolo núm. 4 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo; Protocolo núm. 15 sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; Protocolo núm. 16 sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca; anexos al TUE y al TFUE;

⁴⁵ Para ayudar al público a entender la compleja estructura del sistema europeo de Banca central, el Consejo de Gobierno del BCE adoptó, en noviembre de 1998, el término «Eurosistema». Este término hace referencia a la composición del SEBC cuando ejecuta sus funciones básicas: el BCE y los BCN de los Estados miembros que han adoptado el euro.

⁴⁶ Aparte de los países mencionados, el euro es la moneda oficial en los microestados de Andorra, Mónaco, San Marino y de la Ciudad del Vaticano, que por su no pertenencia a la Unión no han sido tenidos en cuenta en la enumeración.

⁴⁷ En el artículo 130 del TFUE se establece la independencia del BCE. En su primera frase, dispone que «en el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan el presente Tratado y los Estatutos del SEBC, ni el BCE, ni los Bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las Instituciones y organismos comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano». El tenor del citado artículo prohíbe aceptar o solicitar instrucciones de cualquier organismo de naturaleza pública o privada, nacional o internacional, y cuando indica «instrucciones» no significa que no se pueda solicitar información a dichos organismos ni que no se pueda establecer un diálogo con ellos. Se trata de una independencia en el más amplio de los sentidos, pues

Estatutos del SEBC⁴⁸ atribuyen al BCE, mediante los Reglamentos y las Decisiones, la posibilidad de adoptar actos jurídicos directamente aplicables a terceros⁴⁹.

El BCE tiene personalidad jurídica propia⁵⁰, lo que implica la capacidad de adquirir o vender propiedad mobiliaria e inmobiliaria y ser parte en actuaciones judiciales, que va unida a los privilegios e inmunidades necesarias para poder llevar a cabo sus funciones⁵¹. La personalidad jurídica del BCE es conforme con el Derecho Internacional Público y le confiere facultades para poder participar en los trabajos de organismos internacionales como el FMI, la OCDE o el BPI.

Por el contrario, el SEBC no tiene personalidad jurídica propia, aún así, el TFUE enumera las funciones del SEBC, que se corresponden con las de la Banca Central de la zona euro. Esta situación provoca que los que realmente ejerzan las funciones básicas⁵² del SEBC sean el BCE y los Bancos Centrales de la zona euro.

El hecho de que el SEBC no tenga personalidad jurídica propia no implica que éste sea una entidad inoperante, sino que sus actuaciones las lleva a cabo a

engloba la independencia: institucional, jurídica, personal de los miembros de los órganos rectores, funcional y operativa, y financiera y organizativa.

⁴⁸ Artículo 132 TFUE y artículo 34.1 de los Estatutos del SEBC.

⁴⁹ Mediante esta potestad el BCE puede cumplir su mandato con autonomía, no depende de los actos jurídicos de las Instituciones comunitarias ni de las de los Estados miembros. Ciertamente el principio de limitación de poderes limita esa potestad a las acciones y medidas necesarias para desempeñar las funciones encomendadas al Eurosistema.

⁵⁰ Artículo 9.1 de los Estatutos del SEBC. Esta personalidad jurídica se extiende a todos los Estados miembros de acuerdo a su derecho nacional.

⁵¹ Las condiciones están establecidas en el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas de 8 de abril de 1965. El Protocolo se aplica al BCE, a los miembros de sus órganos rectores y a su personal, sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones de los Estatutos del SEBC.

⁵² Artículo 127.2 TFUE. *Las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del SEBC serán: definir y ejecutar la política monetaria de la Unión; realizar operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del artículo 219, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros, promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago. El desarrollo de estas funciones se realizó mediante el Reglamento (UE) núm. 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión); y por el Reglamento (UE) núm. 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión (Reglamento del Mecanismo Único de Resolución o MUR).*

través de sus integrantes: el BCE y los Bancos Centrales de los Estados miembros, que son a su vez los que poseen órganos rectores propios, capacidad para actuar y personalidad jurídica. Con estas premisas, el desempeño de las funciones asignadas al SEBC se realizan de forma orientada al cumplimiento de los objetivos, conforme a las disposiciones del TFUE, de los Estatutos y de las Decisiones que hayan sido adoptadas por los órganos rectores del BCE. Así pues, el SEBC es un marco institucional compuesto, por un lado, por el BCE, y por otro, por los Bancos Centrales Nacionales de los Estados miembros vinculados entre sí, de tal modo que garantizan tanto centralización del proceso de adopción de decisiones como que las funciones que el TFUE asigna al SEBC se realicen conjuntamente y de acuerdo con la distribución de competencias y con los objetivos del sistema⁴²³. Para el desempeño de las funciones de Banco Central se optó por un sistema en vez de por un Banco por razones políticas y económicas⁴²⁴.

La configuración del Eurosistema responde a la estructura de los Bancos Centrales nacionales; además, tiene en cuenta la variedad nacional y cultural de los países de la zona euro. El mantenimiento de estos, como entidades independientes, supone el enriquecimiento mutuo y, en algunos casos la posibilidad del intercambio de buenas prácticas y experiencias. Con ello se crea un potencial que redundará en la eficiencia de la operatividad del Eurosistema. Para hacer valer todas estas oportunidades los Bancos Centrales adoptaron la Declaración de la Misión del Eurosistema en Enero de 2005⁴²⁵.

⁴²³ SCHELLER, HANSPETER, K. (2006). o.c., pág. 46.

⁴²⁴ Las razones fueron: 1.- El establecimiento de un único banco central para el conjunto de la zona del euro (que muy posiblemente implicase concentrar la actividad de Banca central en un único lugar) no hubiera sido aceptable por razones políticas. 2.- La estructura del Eurosistema se fundamenta en la experiencia de los Bancos centrales nacionales, conserva su organización institucional, infraestructura, capacidad operativa y conocimientos específicos; además, éstos siguen desempeñando funciones no relacionadas con el Eurosistema. 3.- Dada la extensión geográfica de la zona del euro, se estimó adecuado facilitar a las entidades de crédito un punto de acceso a las actividades de Banca central en cada uno de los Estados miembros participantes. Teniendo en cuenta la variedad de lenguas y culturas de la zona del euro, se consideró que las entidades nacionales (en lugar de una entidad supranacional) disfrutarían de mejores condiciones para servir de punto de acceso al Eurosistema.

⁴²⁵ El objetivo principal del Eurosistema es mantener la estabilidad de precios, o salvaguardar el valor del euro.

III.2.5.2.- UNIÓN BANCARIA Y CRISIS ECONÓMICA

La Unión Bancaria surgió en junio de 2012, impulsada por el Consejo Europeo, en un entorno económico muy desfavorable y en el que la desconfianza sobre la viabilidad del euro crecía de manera considerable.

En un entorno de crisis económica marcado por los rescates bancarios, que en Europa se vio especialmente agravada por la sucesión de noticias procedentes de Grecia, salieron a relucir las carencias y debilidades de la Unión a la hora de llevar a cabo una sólida Unión Económica y Monetaria. Para subsanar estas omisiones los presidentes de la Comisión Europea, del Eurogrupo, del Consejo Europeo y del BCE realizaron el informe “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria⁴²⁶”, que proponía una UEM sobre cuatro pilares: un marco financiero, un marco presupuestario, un marco de política económica integrados y el reforzamiento de la legitimidad democrática, que dio lugar a la implantación de los mecanismos de supervisión y coordinación en la planificación y ejecución de los presupuestos y demás políticas económicas en la zona euro⁴²⁷.

Se trataba de transmitir a los mercados una muestra de unidad y de apoyo al BCE en su labor de salvaguardar la moneda única. Unido a las políticas nada tradicionales del BCE, la Unión Bancaria proveía, a medio plazo, el transmisor adecuado para poner fin a la desmembración financiera y deshacer el círculo vicioso soberano-banca en la zona euro. Se imponía la transferencia de competencias de gestión y supervisión de crisis bancaria a instancias pertenecientes a la Unión, y evitar de ese modo que en el futuro se volvieran a

⁴²⁶ También conocido como Informe de los cuatro presidentes. Informe de 5 de diciembre de 2012 en el que se establece un proceso en tres fases para llevar a cabo la Unión económica y monetaria. Primera fase (finales 2012-2013) Asegurar la sostenibilidad presupuestaria y romper el vínculo entre Bancos y emisores soberanos. Segunda fase (2013-2014) Completar el marco financiero integrado y promover políticas estructurales saneadas. Tercera fase (después de 2014) Mejorar la capacidad de adaptación de la UEM mediante la creación de una amortiguación de choques a nivel central.

⁴²⁷ CAIXABANK RESEARCH. (2015). *¿Cuáles son los pasos imprescindibles para completar la unión económica y monetaria en la Eurozona?*. Recuperado de: <http://www.caixabankresearch.com/-/cuales-son-los-pasos-imprescindibles-para-completar-la-union-economica-y-monetaria-en-la-Eurozona-f5> (último acceso 30.01.2015).

anteponer los intereses nacionales a los del conjunto de la Eurozona⁴²⁸. De este modo se produce, a través de la Unión Bancaria, la corrección de una carencia que tuvo lugar en la creación del euro y que en su momento no se pudo llevar a cabo por no existir consenso al respecto⁴²⁹, como se pudo ver en la petición de decisión prejudicial presentada por la Corte Suprema de Irlanda al TJUE por Thomas Pringle⁴³⁰.

A pesar de haberse alcanzado cierto consenso en la construcción de la UEM, a lo largo de esta primera etapa se tuvieron que tomar ciertas decisiones de urgencia que marcaron de manera determinante este proceso. Uno de ellos fue el Programa OMT⁴³¹, que permite la compraventa de deuda soberana por parte del Eurosistema en mercados secundarios, programa que fue recurrido⁴³² y que se tratará de manera más profunda el Capítulo V de esta investigación.

⁴²⁸MEIER. M.D. (01.06.2015). Das finanzielle Trilemma. *Tagesanzeiger*. Recuperado de: <http://blog.tagesanzeiger.ch/nevermindthemarkets/index.php/37191/das-finanzielle-trilemma/> (último acceso 26.01.2016). La imposibilidad de asegurar la estabilidad e integración financieras en la Eurozona en ausencia de mecanismos centralizados de supervisión y gestión de crisis queda ilustrada por el “trilema financiero”, acuñado por SCHOENMAKER en 2011. El trilema financiero de SCHOENMAKER sitúa en cada uno de los vértices de un triángulo un supuesto: “Estabilidad financiera”, “Banca internacional” y “Política nacional para la estabilidad financiera”. El trilema afirma que sólo se puede dar de forma conjunta aquello que se halla en dos vértices del triángulo y está unido por un lado. El supuesto del tercer vértice no se puede dar de manera conjunta con los otros dos. En concreto se forman las siguientes combinaciones: 1. La estabilidad financiera junto a una política nacional para la estabilidad financiera sólo tiene lugar sin Bancos orientados al mercado internacional. 2. La estabilidad financiera se consigue con Bancos orientados al mercado internacional, y cuando la política de estabilidad no se organiza de manera nacional, sino internacional. 3. Con la Banca orientada al mercado internacional, y una política de estabilidad financiera organizada a nivel nacional, no se puede dar la estabilidad financiera.

⁴²⁹ ALONSO, T. (2015). Completando la unión bancaria. *Observatorio Económico, BBVA Research*, pág. 1. Recuperado de: https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2015/03/Observatorio-regulacion_completando-la-union-bancaria.pdf (último acceso 26.01.2016).

⁴³⁰ Petición de decisión prejudicial planteada por la Supreme Court (Irlanda) el 3 de agosto de 2012 — Thomas Pringle/Gobierno de Irlanda, Irlanda y el Attorney General (Asunto C-370/12) en el que se planteaba si estaba facultado un Estado miembro de la Unión Europea cuya moneda fuera el euro para celebrar y ratificar un acuerdo internacional como el Tratado MEDE.

⁴³¹ BANCO DE ESPAÑA. (2012). *Nota de prensa del BCE de 6 de septiembre de 2012*. Recuperado de http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/12/Arc/Fic/presbce2012_100.pdf

⁴³² El recurso fue interpuesto en Alemania por varios grupos de particulares, entre ellos uno apoyado por más de 11 000 firmantes.

Con la construcción de la Unión Bancaria se allana el camino hacia la consecución de una Unión Económica y Monetaria europea más plena. Todo ello se está logrando gracias a herramientas como el Mecanismo Único de Supervisión y el hecho de que el BCE se haya hecho cargo de la función supervisora prudencial, el 4 de noviembre de 2014⁴³³. Estos hechos resultan trascendentes para la creación de la Unión Bancaria, proceso que culminará con el Mecanismo Único de Resolución⁴³⁴ y un sistema armonizado de garantía de depósitos⁴³⁵. Con la creación del Mecanismo Único de Supervisión se facilita el camino para que se apruebe un futuro instrumento de recapitalización mediante el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

En la Cumbre del euro de octubre de 2014 se plantea la revisión de los acuerdos llevados a cabo y los que quedaron pendientes, que desemboca en el llamado Informe de los cinco Presidentes⁴³⁶. En su elaboración tomó parte también el Parlamento Europeo. El objetivo principal que se puede extraer del citado documento es el modo de la configuración y la ejecución de los puntos pendientes para la culminación de la Unión Económica y Monetaria en la Eurozona. Concretamente, se trata de que actual sistema de reglas y recomendaciones se transforme en uno de Instituciones comunes y de soberanía compartida.

⁴³³ El BCE asume a partir de ese momento el mandato recibido a través del Reglamento (UE) núm. 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. Tarea que también prescribe el artículo 127, punto 6 del TFUE.

⁴³⁴ Reglamento (UE) núm. 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) núm. 1093/2010.

⁴³⁵ Proceso pendiente de culminarse; a fecha de hoy (27.01.2016) se cuenta con la Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

⁴³⁶ COMISIÓN EUROPEA. (2015). Realizar la Unión Económica y Monetaria europea. Informe elaborado por Jean-Claude Juncker (Comisión Europea) en estrecha colaboración con Donald Tusk (Consejo Europeo), Jeroen Dijsselbloem (Eurogrupo), Mario Draghi (BCE), y Martin Schulz (Parlamento Europeo), que fue publicado el 22 de julio de 2015. Recuperado de: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf

Para ello el informe establece un calendario en tres etapas⁴⁷, en las que marca un itinerario que necesariamente ha de culminar en la Unión Económica y Monetaria definitiva. Los objetivos de la primera etapa se pretenden lograr de tal modo que no sea necesaria la modificación de los Tratados europeos, pero sí la creación de autoridades de competitividad nacionales⁴⁸ cuya función será la evaluación de la evolución de los sueldos con la de la productividad. También se persigue el fortalecimiento del actual sistema de gobernanza a través del aumento de la coordinación de las políticas económicas en un Semestre Europeo revisado⁴⁹.

Esta fase se divide en dos partes: la primera, que comprende de noviembre a febrero, se dedicará a la Eurozona y a sus prioridades. La segunda, de marzo a julio, será enfocada a los países de forma individualizada y se conformará en recomendaciones más precisas para mejorar los potenciales y las posibilidades de crecimiento. En cuanto a los cambios institucionales los esfuerzos estarán dirigidos hacia la conclusión de la Unión Bancaria para que esté dotada tanto de un fondo de garantía de depósitos común como de uno de resolución único. También se pondrá en marcha la unión del mercado de capitales.

⁴⁷ “Etapa 1, « Profundizar actuando » (del 1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2017): utilizar los instrumentos existentes y los tratados actuales para impulsar la competitividad y la convergencia estructural, poniendo en marcha políticas presupuestarias responsables a nivel nacional y de la zona del euro, para completar la Unión Financiera y mejorar la responsabilidad democrática. Etapa 2, «Completar la UEM»: se pondrán en marcha acciones de mayor alcance para que el proceso de convergencia sea más vinculante a través, por ejemplo, de un conjunto de parámetros de convergencia de naturaleza jurídica, así como un Tesoro de la zona del euro. Etapa final (2025 a más tardar): una vez que todas las medidas estén plenamente vigentes, una profunda y auténtica UEM debería ser un área de estabilidad y prosperidad para todos los ciudadanos de los Estados miembros de la UE que comparten la moneda única. También debería ser atractiva para los otros Estados miembros de la UE que deseen formar parte de ella”.

⁴⁸ Algunos estados miembros como Bélgica y los Países Bajos ya cuentan con autoridades de este tipo.

⁴⁹ Se trata de reforzar el proceso iniciado con el “Pacto por el Euro Plus: Refuerzo de la coordinación de la política económica para la competitividad y la convergencia”, que fue aprobado en 2011 por los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro y Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía en la reunión del Consejo Europeo del 24 y 25 de marzo de 2011. Está abierto a los otros Estados miembros de la UE, que pueden adherir al mismo de forma voluntaria. El Pacto fue concebido como una solución intergubernamental para fomentar las reformas y la coordinación. Sin embargo, su aplicación ha sufrido una serie de contratiempos, tales como la ausencia de un organismo de control. A pesar de ello, sus fundamentos siguen siendo pertinentes y deberá revitalizarse. Por ello, sus partes más relevantes deben integrarse en el derecho de la UE.

La segunda etapa, que se iniciará a partir de julio de 2017, constituye un verdadero desafío, pues se pretende completar la estructura institucional de la Unión Económica y Monetaria. Se prevé que en ese año se publique un libro blanco que establezca las disposiciones fundamentales para culminar la UEM, teniendo en cuenta los cambios legislativos. La formalización del proceso de convergencia económica se llevará a cabo con la determinación de unos parámetros legales que harán referencia, entre otros, al mercado de trabajo y la competitividad y que serán decididos conjuntamente entre los Estados miembros. Asimismo, como instrumento encaminado hacia la unión fiscal, se establecerá un mecanismo de estabilización macroeconómica general que permitirá afrontar los contratiempos macroeconómicos de forma segura y conseguir así una UEM más sólida. Paralelamente, para dotar de legalidad y legitimación democrática el proceso de decisión en la Eurozona, se pretende dotar al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales de un mayor protagonismo en el Semestre Europeo a través de una mayor institucionalización de la zona euro, mediante un Tesoro único y común que será el que adopte un mayor número de decisiones conjuntas en materia fiscal. También se sopesa la posibilidad de una presidencia permanente del Eurogrupo⁴⁰.

Se trata de una propuesta muy ambiciosa por parte de los cinco Presidentes que sin duda va a suponer un gran avance hacia la culminación de la UEM. Está estructurada en el tiempo de una manera lo suficientemente amplia para que la totalidad de los Estados se sientan parte de este plan. No obstante, el amplio horizonte temporal para ponerlo en funcionamiento, hasta el año 2025, resulta demasiado largo debido a lo apremiante de la resolución de este cometido. Con estas premisas se hace necesario adentrarse en las propuestas para poder progresar hacia una UEM que esté dotada de una serie de instituciones colectivas capaces de optimizar la política económica y presupuestaria de la totalidad de la Eurozona. Para llegar hasta este punto es indispensable que estas propuestas sean incentivadas y apoyadas por los dirigentes de los países de la Eurozona; pues sin un apoyo explícito y contundente de la totalidad de los Estados participantes en este proyecto se podría poner en peligro la construcción de una UEM sólida.

⁴⁰ Caixabank Research. (2015). o.c.

III.2.5.3.- FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS EUROPEO

En el camino hacia la culminación de la UEM resulta indispensable que ésta se dote de un fondo que garantice por igual a los depositantes de las entidades de crédito de toda la Unión. Con este espíritu nació la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos⁴⁴. Se pretendía la creación de una garantía dineraria común que cubriera en un plazo temporal inmediato los depósitos de todas las entidades de crédito radicadas en territorio de la Unión.

Desde entonces y hasta los tiempos actuales, los avances en este sentido han sido dispares en el territorio de la Unión; tanto, que existen unos 40 fondos de garantía que ofrecen cobertura a distintos grupos de depositantes y depósitos, con distintos niveles y con imposición de diferentes obligaciones financieras a las entidades. Algunos están financiados con aportaciones periódicas de las entidades al fondo que gestiona el patrimonio, y otros realizan su financiación únicamente cuando el fondo requiere los recursos para actuar. Pero lo que todos tienen en común es el hecho de estar tácitamente respaldados por su respectivo Tesoro nacional en el caso de que los fondos privados no cuenten con coberturas suficientes para todos los depositantes.

Siguiendo esta línea de actuación, la Unión Europea llevó a cabo una nueva propuesta de Directiva sobre fondos de garantía de depósitos que, entre otras

⁴⁴ Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/AUTO/?uri=celex:31994L0019> (última conexión 19.06.2016) *“Depósito: todo saldo acreedor que proceda de fondos que se hayan mantenido en cuenta o de situaciones transitorias generadas por operaciones bancarias normales, que la entidad de crédito deba restituir en las condiciones legales y contractuales aplicables, así como los créditos representados por títulos de crédito emitidos por la entidad. Las partes de las “building societies” en el Reino Unido e Irlanda, excepto las que constituyan un elemento de capital cubierto por el artículo 2, se consideran como depósitos. Las obligaciones que responden a los criterios citados en el artículo 22, apartado 4, de la Directiva 85/611/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, por la que coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios, no se consideran como depósitos. Para calcular el saldo acreedor, los Estados miembros aplican la normativa relativa a la compensación y a los créditos a compensar de acuerdo con las condiciones legales y contractuales aplicables al depósito”*.

cosas, exige que en 10 años todos los países dispongan de un fondo financiado ex ante con hasta el 1,5% de los depósitos garantizados. Las contribuciones posteriores podrían suponer otro 0,5% de estos depósitos. Incluso se plantea la posibilidad de métodos de financiación alternativos, como el endeudamiento o el préstamo entre fondos de distintos países, pero no se indica bajo qué supuestos y condiciones⁴².

El Informe de los cinco Presidentes de 22 de junio de 2015, al que ya se ha hecho referencia, fija entre sus objetivos la culminación de la Unión Bancaria, y por ende, la del Fondo de Garantía de Depósitos Europeo⁴³. Esta iniciativa ha provocado ya los primeros movimientos por parte de la Comisión Europea para retomar la construcción de esta garantía de depósitos común. En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, y al Banco Central Europeo

⁴² MIALET RIGAU, A. (2012). Primeros pasos hacia la unificación europea de los fondos de garantía de depósitos. *Caixabank research*. Recuperado de: <http://www.caixabankresearch.com/-/1209im-d3-es> (último acceso 22.02.2016).

⁴³ en los siguientes términos: “proponemos la puesta en marcha de un Sistema de Garantía de Depósitos Europeo (SGDE), el tercer pilar de una Unión Bancaria plena, junto con la supervisión y la resolución bancarias. Como la configuración actual, con sistemas nacionales de garantía de depósitos, sigue siendo vulnerable a las perturbaciones locales de gran envergadura (en particular, si se percibe que la deuda soberana y el sector bancario nacional se encuentran en una situación frágil), una garantía común de los depósitos aumentaría la capacidad de resistencia frente a futuras crisis. También es más probable que, con el tiempo, un sistema común sea más neutro desde el punto de vista fiscal que los sistemas nacionales de garantía de depósitos, dado que los riesgos se distribuyen de manera más amplia y las contribuciones privadas proceden de un conjunto mucho mayor de entidades financieras. La creación de un SGDE plenamente funcional requerirá tiempo, pero la adopción de medidas concretas en esa dirección debería ser ya una prioridad en la etapa 1, aprovechando las posibilidades que brinda el marco jurídico vigente. Una opción sería concebir el SGDE como un sistema de garantía a nivel europeo para los sistemas nacionales de garantía de depósitos. Al igual que el Fondo Único de Resolución, la financiación del SGDE común tendría carácter privado, mediante cuotas que abonarían ex ante todos los Bancos participantes de los Estados miembros con arreglo a un esquema que evite el riesgo moral. Su alcance debería coincidir con el del Mecanismo Único de Supervisión. A su debido tiempo, la eficacia del instrumento de recapitalización directa de los Bancos por el MEDE debería ser objeto de revisión, sobre todo vistos los restrictivos criterios de elegibilidad que actualmente lleva asociados, respetando las normas de recapitalización interna acordadas. La simplificación del acceso al mecanismo de recapitalización directa de los Bancos fomentaría la confianza de los depositantes, al mantener a los Estados en dificultades apartados de la gobernanza de los Bancos objeto de reestructuración, y rompería el nexo entre la deuda soberana y los Bancos a nivel nacional”.

*Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria*⁴⁴ se aborda de nuevo esta pretensión indicando que “El sistema europeo de garantía de depósitos tendría carácter obligatorio para los Estados miembros de la zona del euro y estaría abierto a los Estados miembros no pertenecientes a la misma que deseen participar en la Unión Bancaria”. Para afianzar la credibilidad en este proyecto, se hace hincapié en la citada Comunicación en el hecho de que la Comisión se compromete a continuar con la reducción de gastos, a garantizar a la Banca unas condiciones equitativas, y a establecer límites en la relación directa existente entre los Bancos y la deuda soberana.

Siguiendo esta línea, la Comisión Europea propuso, el pasado 24 de noviembre, un sistema de seguro para los depósitos bancarios de la zona euro en conjunto con una serie de medidas adicionales con las que se busca aminorar los riesgos que continúan en la Banca⁴⁵. Este proyecto se llevará a cabo en tres fases, en tramos temporales mediante un reaseguro de los sistemas nacionales de garantía de depósitos para continuar tres años después con un régimen de coaseguro en el que la aportación del sistema europeo de garantía de depósitos aumentará de forma progresiva. Su finalización está prevista para el año 2024⁴⁶.

⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo de 21 de octubre 2015. Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0600&from=es> (último acceso 05. 03. 2016).

⁴⁵ *Ibíd.* (2015). *Comunicado de prensa de 24 de noviembre de 2015. Una Unión bancaria más fuerte: Nuevas medidas para reforzar la protección de los depósitos y reducir aún más los riesgos bancarios*. Recuperado de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6152_es.htm (último acceso 05.03.2016).

⁴⁶ Lo que caracterizará al Sistema Europeo de Garantía de Depósitos será que: 1.- Se construirá sobre el sistema actual, compuesto por los sistemas nacionales de garantía de depósitos creados de acuerdo con las normas europeas; los depositantes particulares seguirán disfrutando del mismo nivel de protección (100 000 euros); 2.- Se introducirá gradualmente, paso a paso; 3.- Globalmente no tendrá costes para el sector bancario: las contribuciones que los Bancos efectúen al sistema europeo de garantía de depósitos podrán deducirse de sus contribuciones nacionales a los sistemas de garantía de depósitos; 4.- Se ponderará en función del riesgo; los Bancos con más riesgo efectuarán aportaciones más elevadas que los Bancos más seguros, y esta situación se reforzará a medida que se introduzca gradualmente el sistema europeo de garantía de depósitos; los ajustes de riesgo se aplicarán desde el primer momento; 5.- Irá acompañado de garantías estrictas: por ejemplo, solo asegurará los sistemas nacionales de garantía de depósitos que cumplan las normas de la UE y se construyan en consonancia con ellas; 6.- Irá acompañado de una comunicación en la que se recogerán medidas para reducir los riesgos, como futuras propuestas destinadas a garantizar que las exposiciones de los Bancos a riesgos individuales de deuda soberana estén lo suficientemente diversificadas;

Durante la fase del *reaseguro*, que según la Comisión se extenderá hasta el año 2020, no se estará ante un Fondo al que los depositantes puedan acceder de manera inmediata ante un evento de crédito del Banco depositario; lo que se pretende es la puesta en marcha de un sistema supletorio que entraría en acción una vez se agotaran los fondos de garantía de depósitos nacionales del Banco que no pudiera afrontar su devolución, y que se ajustasen a la Directiva sobre el sistema de garantía de depósitos. Esto es, que será comprobada la necesidad real de acceder al sistema europeo de garantía de depósitos y que en el caso de que se detectara la recepción inapropiada de fondos procedentes de este sistema, habrán de ser devueltos íntegramente. Esta fase tiene como objetivo desvincular a los Bancos de la deuda soberana de sus países. Aún así, estas medidas no serían por sí solas suficientes para que la totalidad de los depósitos minoristas de la Unión Bancaria gozaran del mismo nivel de protección.

La segunda fase, de *coaseguro* se pondrá en marcha en 2020, pasará a ser un sistema progresivamente mutualizado, aunque no por ello dejará de estar sujeto a ciertas limitaciones para evitar cualquier tipo de abusos. Como novedad en este tramo temporal, los sistemas nacionales no estarán sujetos a la obligación de haber agotado la totalidad de sus fondos propios para tener acceso a los fondos del sistema europeo de garantía de depósitos⁴⁷.

La culminación del Fondo se prevé a partir de 2024, en la fase de *seguro pleno*, que se alcanzará mediante el incremento gradual de la cuota de riesgo hasta llegar al punto en el que el sistema europeo de garantía de depósitos asuma la totalidad de los sistemas nacionales de garantía de depósitos. A partir de ese momento, se podrá afirmar que se ha alcanzado la implantación del Fondo Único

y 7.- Será obligatorio para los Estados miembros de la zona del euro, cuyos Bancos están cubiertos actualmente por el Mecanismo Único de Supervisión; pero estará abierto a otros Estados miembros de la UE que deseen adherirse a la unión bancaria.

⁴⁷ El Sistema Europeo de Garantía de Depósitos estará en disposición de contribuir a una parte de los costes a partir del momento en que haya que reembolsar a los depositantes. Esto introduce un mayor grado de distribución de riesgo entre los regímenes nacionales a través del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Su cuota contributiva comenzará a un nivel relativamente bajo (20 %), y se incrementará en un período de cuatro años.

de Resolución y que se dan las condiciones a las que apuntó la actual Directiva sobre el sistema de garantía de depósitos. Este fondo de garantía de depósitos se alimentará de aportaciones que efectuarán los Bancos en función de su calificación crediticia y de riesgo. De su gestión se encargará la Junta Única de Resolución. Esta forma de financiación está siendo cuestionada por Alemania por su temor a ser el máximo aportador a dicho fondo mediante sus Bancos⁴⁸, lo que induce a sospechar que el camino hacia el fondo de garantía de depósitos común será rico en negociaciones y tensiones entre los Estados de la Unión.

III.2.5.4.- MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN

Una de las manifestaciones de la traslación de la crisis económica a la Banca europea tiene lugar cuando se empieza a percibir una acusada ralentización en los mercados monetarios como consecuencia de la falta de confianza entre los distintos operadores y de las dudas que unos tienen acerca de la calidad de los activos de los balances de los otros. Este escenario de desconfianza conduce a una situación de escasez extrema de liquidez que llega a paralizar casi la totalidad de los préstamos interbancarios, de tal modo que las operaciones de liquidez que se llevaban a cabo mediante estos préstamos se tuvieron que financiar con medios procedentes del Eurosistema.

Los sistemas bancarios carecían tanto de canales alternativos de financiación como de otros regímenes de resolución bancaria que supusieran una inyección de fondos. Esta situación desembocó en que los Bancos comenzaran a operar con la garantía implícita de la ayuda puntual de sus Estados de origen, con medios del Eurosistema. De este modo se empieza a fraguar una relación entre las entidades de crédito y sus Estados, que conduce a la ruptura del mercado interior de la zona euro, y que acaba bruscamente con la convergencia de los tipos de interés de financiación que caracterizaba a los países miembros de la zona euro. Se rompe de esta manera la tendencia a converger observada en los tipos de interés a los que se financiaba la economía real, que había comenzado en los

⁴⁸ PÉREZ, C. (24.11.2015). Bruselas desafía a Berlín con su fondo de garantía de depósitos común. *El País*. Recuperado de: http://economia.elpais.com/economia/2015/11/23/actualidad/1448314745_693924.html (último acceso 07.03.2016).

Estados miembros que adoptaron el euro como moneda única desde el momento mismo de su puesta en circulación⁴⁹.

La novedad de esta situación y el contratiempo que supuso para la economía de la zona euro, provocó que se iniciaran por parte de Unión una batería de medidas económicas y presupuestarias para contrarrestar los efectos devastadores que estaban teniendo lugar en el seno de la economía europea⁵⁰. Pero a pesar de lo bienintencionadas que resultaban todas las medidas que se estaban adoptando, no se reputaban suficientes para lograr un mercado bancario interno europeo, se precisaba una Institución paneuropea que asumiera las responsabilidades de decisión en materia de supervisión de las entidades financieras y de resolución de incidencias⁵¹.

Para dar respuesta a esta demanda se adoptó una de las principales medidas en el marco de la Unión Bancaria por parte de la Unión Europea y conseguir además dar respuesta a esta tendencia de contracción y de refugio de la banca hacia sus países de origen, y encauzar nuevamente al sistema bancario europeo hacia la convergencia fue el Mecanismo Único de Supervisión, que encomienda al Banco Central Europeo, en colaboración con las autoridades nacionales competentes el objetivo de “desempeñar una supervisión bancaria intrusiva y eficaz, contribuyendo a la seguridad y la solidez del sistema bancario y a la estabilidad del sistema financiero⁵²”.

⁴⁹ Ese vínculo que contamina el coste de financiación de las entidades de crédito con un diferencial explicado por el riesgo-país se hace más evidente en los países periféricos de la zona euro. Es en estos países donde más se produce el efecto sustitución de los mercados monetarios. Las dudas sobre la situación real de sus respectivos sistemas financieros (y la factura que podrían suponer para las cuentas públicas en el supuesto de que el Estado tuviera que acudir en auxilio de las entidades financieras) y la delicada salud de sus finanzas públicas propiciaron tensiones constantes en los mercados, especialmente intensas en el caso español durante el primer semestre de 2012.

⁵⁰ Se crearon las Autoridades Europeas de Supervisión, tales como la Autoridad Bancaria Europea y la Junta Europea de Riesgo Sistémico, y el Sistema Europeo de Supervisión Financiera. Se trata de entidades que desempeñaron principalmente tareas de coordinación y supervisión, mientras que las principales facultades de decisión seguían siendo responsabilidad de las autoridades nacionales competentes en la materia.

⁵¹ Esta situación se corresponde a la planteada por D. SCHOENMAKER en su “*trilema financiero*”, que ya ha sido expuesta en este Trabajo.

⁵² BANCO CENTRAL EUROPEO. (2016) *Declaración de la misión del MUS*. Recuperado de: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/mission-statement-of-the-ssm/html/index.es.html> (último acceso 10.03.2016).

El Consejo, apoyándose jurídicamente en el artículo 127.6 TFUE⁴³, puso las bases legales para la creación del Mecanismo Único de Supervisión. Se logró de este modo la agilización de su aprobación, sin que fuera necesaria una revisión del Tratado, y dando una respuesta eficaz a las exigencias de reacción por parte del mercado interbancario a las Instituciones europeas.

La consecuencia más inmediata de la entrada en vigor del Reglamento 1024/2013 del Consejo, ha sido la activación del Mecanismo Único de Supervisión. Su puesta en marcha ha supuesto el traspaso de gran parte de las responsabilidades de supervisoras del sistema bancario de la zona euro que hasta entonces eran desempeñadas por las autoridades nacionales competentes al Banco Central Europeo; todo ello ha conducido a una situación inédita en la que se le plantean nuevos desafíos a esta Institución en su toma de decisiones, que pondrán a prueba el equilibrio entre su independencia, su control democrático y en el control judicial de sus actos⁴⁴.

El artículo 6 del Reglamento 1024/2013 del Consejo, hace referencia a la distribución de competencias de supervisión entre el BCE y las autoridades nacionales competentes. Ésta se lleva a cabo realizando una distinción entre entidades significativas, que serán supervisadas por el Banco Central Europeo, de manera directa, y el resto de entidades. El mismo artículo fija los criterios para que una entidad sea considerada significativa⁴⁵, lo que supondrá para esta

⁴³ Ese artículo hace referencia a la posibilidad de encomendar al BCE: *tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros.*

⁴⁴ UGENA TORREJÓN, R. (2014). El Mecanismo Único de Supervisión Europeo. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, (núm. 36/2014), pág. 7.

⁴⁵ 1) que el valor total de sus activos supere los 30.000.000.000 EUR, 2) que la ratio de sus activos totales respecto del PIB del Estado miembro participante de establecimiento supere el 20 %, a menos que el valor total de sus activos sea inferior a 5.000.000.000 EUR, y 3) que, previa notificación por su autoridad nacional competente en el sentido de que considera que esa entidad tiene importancia significativa para la economía nacional, el BCE tome una decisión por la que confirma dicho carácter significativo tras haber realizado una evaluación global, incluida una evaluación del balance, de dicha entidad financiera. Asimismo, el BCE podrá, por iniciativa propia, estudiar si una Institución tiene una relevancia significativa cuando hubiese establecido filiales bancarias en más de un Estado miembro participante y su activo o pasivo transfronterizo represente una parte importante de su activo o pasivo total, sujeto a las condiciones establecidas en el método.

Institución la supervisión de los 120 grupos bancarios más importantes de la zona euro⁴⁵⁶, con una representación aproximada del 85 % de los activos bancarios⁴⁵⁷.

Establecidas las diferencias entre las entidades significativas y el resto corresponde al BCE *el otorgamiento o la revocación de la licencia bancaria*⁴⁵⁸, la evaluación de la *idoneidad de la adquisición de una participación significativa en entidades de crédito*⁴⁵⁹, *funciones relacionadas con conglomerados financieros*⁴⁶⁰; y *funciones relacionadas con la Autoridad Bancaria Europea*⁴⁶¹.

La toma de decisiones por parte del BCE relativas al Mecanismo Único de Supervisión, se ha creado recurriendo a una labor de equilibrio para mantener el papel del Consejo de Gobierno del BCE sin romper la separación entre las funciones de política monetaria y las nuevas tareas supervisoras. Se ha conseguido mediante la creación de un Consejo de Supervisión, formado por un Presidente, un Vicepresidente, cuatro representantes del BCE y un representante de la Autoridad Nacional Competente de cada Estado miembro participante⁴⁶². Los acuerdos en el seno del Consejo de Supervisión se adoptan por mayoría simple de sus miembros, con la excepción de cuando se trate de proponer la adopción de reglamentos, en este caso rigen las normas de mayoría reforzada del Tratado de la Unión Europea. No obstante, este Consejo no puede adoptar decisiones finales ya

Aquellas respecto de las cuales se haya solicitado o recibido ayuda financiera pública directa de la FEEF o del MEDE no se considerarán menos significativas.

⁴⁵⁶ Según la memoria de la supervisión bancaria en España de 2014, en el caso español, 15 entidades tenían la consideración de significativas al cierre del citado año: Abanca, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), Banco Financiero y de Ahorros (Bankia), Banco Mare Nostrum, Banco Popular Español, Banco Sabadell, Banco Santander, Bankinter, Caixabank, Grupo Cooperativo Cajamar, Ibercaja Banco, Kutxabank, Liberbank, Unicaja Banco y Catalunya Banc (hasta que se culmine su integración en el BBVA). Anualmente, el BCE revisará el estatus de cada entidad y procederá, en su caso, a la publicación de una lista revisada.

⁴⁵⁷ RODRÍGUEZ MENDOZA, A. (2014). Situación actual de la Unión Bancaria. *Cecabank*. Recuperado de: <https://www.cecabank.es/actualidad-news/situacion-actual-de-la-union-bancaria/> (última conexión 12.03.2016)

⁴⁵⁸ Art. 14. Reglamento (UE) núm. 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013.

⁴⁵⁹ Art. 15. Reglamento (UE) núm. 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013.

⁴⁶⁰ Art. 16. Reglamento (UE) núm. 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013.

⁴⁶¹ Las colaboraciones más conocidas entre en BCE y la ABE son las pruebas de solvencia o *stress tests* que realizan a los Bancos europeos.

⁴⁶² Art. 7. Reglamento (UE) núm. 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013. También se cuenta con autoridades nacionales competentes de aquellos Estados miembros de fuera de la zona euro que quieran participar.

que, de hacerlo, se hubiera alterado el marco de gobierno del BCE, derivado del TFUE. Por ello es tarea del Consejo de Gobierno del BCE la adopción de la decisión final⁴⁶³.

La manera en la que adopta el Reglamento 1024/2013 la cuestión de si el procedimiento de no objeción debe ser el proceso de adopción de acuerdos en materia supervisora no resulta del todo clara, así como tampoco queda regulado de manera explícita si el Consejo de Gobierno posee facultades para modificar directamente una propuesta del Consejo de Supervisión o si existe la posibilidad de que la rechace para que este elabore una nueva, y le dote del monopolio sobre la capacidad de propuesta⁴⁶⁴. Por otra parte, el Reglamento determina que el Consejo de Supervisión establecerá entre sus miembros un Comité Director⁴⁶⁵ presidido por el Presidente del Consejo de Supervisión; una Comisión de Mediación⁴⁶⁶ conformada por un miembro por cada Estado participante de entre los miembros del Consejo de Gobierno y del Consejo de Supervisión. Su intervención está prevista para los casos en los que una ANC discrepe respecto de una decisión del Consejo de Gobierno y rechace una propuesta del Consejo de Supervisión. Su función consiste en acercar posturas opuestas; y por último se dota al Mecanismo Único de Supervisión de un Comité Administrativo de Revisión⁴⁶⁷ compuesto por cinco personas de alta reputación, conocimientos y experiencia profesional; en este caso se excluye al personal del BCE y de las ANC u otras instituciones u órganos nacionales o de la UE que participen en las actividades encomendadas al BCE. Su labor consiste en volver a examinar las decisiones del BCE mediante un procedimiento que se inicia por solicitud del interesado en el plazo de un mes desde la adopción de la decisión; carece de efectos suspensivos. Así, una vez presentada la solicitud, el Comité Administrativo de Revisión procederá a revisarla y posteriormente emitirá un

⁴⁶³ Aunque se establece un procedimiento de adopción por no objeción, a fin de reforzar la posición institucional del Consejo de Supervisión y descargar simultáneamente al Consejo de Gobierno de las funciones supervisoras. El Consejo de Gobierno dispondrá, así, de diez días como máximo para oponerse a una propuesta del Consejo de Supervisión.

⁴⁶⁴ UGENA TORREJÓN, R. (2014). o.c., pág. 14.

⁴⁶⁵ Art. 26.10 Reglamento (UE) núm. 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013.

⁴⁶⁶ Art. 25.5 Reglamento (UE) núm. 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013.

⁴⁶⁷ Art. 24.2 Reglamento (UE) núm. 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013.

dictamen que servirá de base para que el Consejo de Supervisión proponga al Consejo de Gobierno mantener la decisión inicial o modificarla.

Aparte de la función supervisora, el BCE tiene, como herramienta para reforzar la validez de sus decisiones y para asegurarse del cumplimiento de las mismas, potestad sancionadora⁴⁸⁸. Se impondrán multas que irán en línea con Estas multas están en línea con lo establecido en CRD IV⁴⁸⁹. No obstante, esta capacidad sancionadora ha de completarse con medidas que permitan dirigirse directamente a personas físicas tales como directivos de la entidades de crédito. Ante la incapacidad de la imposición directa de sanciones por esta vía por parte del BCE⁴⁹⁰, éste podrá requerir a las Autoridades Nacionales Competentes a que tomen medidas para asegurarse de que se imponen sanciones adecuadas, que se sancionen asimismo los incumplimientos de derecho nacional de transposición de normativa comunitaria; o imponer sanciones que no sean de naturaleza pecuniaria. Aún así, no queda claro el alcance de la potestad sancionadora del BCE a través de las Autoridades Nacionales Competentes, con lo que habrá que esperar a que se produzca algún requerimiento por el BCE para valorar su trascendencia.

La independencia del BCE y de las ANC en el ejercicio de sus funciones dentro del marco del Mecanismo Único de Supervisión, está regulada en el artículo 19 del Reglamento 1024/2013; el citado artículo dispone que *los miembros del Consejo de Supervisión y el comité director actuarán con independencia y objetividad en interés de la Unión en su conjunto y no pedirán ni aceptarán instrucción alguna de las instituciones u órganos de la Unión, de ningún Gobierno de un Estado miembro ni de ninguna otra entidad pública o privada, y que las instituciones, órganos y organismos de*

⁴⁸⁸ Art. 18 Reglamento (UE) núm. 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013.

⁴⁸⁹ Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE. El Reglamento (UE) 1024/2013 del Consejo, en su art. 18.1 establece que serán de hasta dos veces el importe de los beneficios obtenidos o pérdidas evitadas, o hasta el 10% de la facturación anual.

⁴⁹⁰ El Reglamento (CE) núm. 2532/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones, no contempla esta modalidad.

la Unión, así como los gobiernos de los Estados miembros y cualesquiera otros organismos, respetarán esa independencia.

Este amplio margen de independencia en el seno del Mecanismo Único de Supervisión deja entrever la necesidad del establecimiento de ciertas medidas de control del ejercicio de las funciones de supervisión; así se ha destacado tanto por parte del Consejo de la Unión Europea como en el Informe de los cuatro Presidentes. A esta demanda responde el artículo 20 del Reglamento 1024/2013, estableciendo que anualmente el BCE habrá de presentar al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Eurogrupo un informe sobre la ejecución sus funciones dentro del MUS⁷¹. En este sentido, también está estipulado que el Presidente del Consejo de Supervisión, a petición de la comisión competente del Parlamento Europeo, o en su caso del Eurogrupo, tome parte en audiencias públicas ordinarias sobre la ejecución de las tareas de supervisión, asimismo se contempla la posibilidad de que el Presidente del Consejo de Supervisión celebre reuniones especiales confidenciales con el presidente y los vicepresidentes de las comisiones competentes del Parlamento Europeo, cuando sea necesario para el desarrollo de las competencias del Parlamento Europeo⁷².

Las medidas de control a la actividad de supervisión del BCE por parte del Parlamento Europeo, establecidas por el Reglamento 1024/2013, no dejan claros los límites de la independencia en relación con las actividades de política monetaria, en tanto que no permiten esclarecer si la independencia del BCE en sus funciones de política monetaria es equivalente a la que desempeña en sus labores de supervisión.

⁷¹ UGENA TORREJÓN, R. (2015). El Mecanismo Único de Supervisión Europeo. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (núm. 28-enero-junio), pág. 153.

⁷² A estos efectos, el 30 de noviembre de 2013 se publicó en el DOUE el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo relativo a las normas prácticas de ejecución de la rendición de cuentas democrática y de la supervisión del ejercicio de las tareas encomendadas al Banco Central Europeo en el marco del mecanismo único de supervisión (2013/694/UE) suscrito el 6 de noviembre de 2013 por los presidentes de ambas Instituciones. El mencionado acuerdo da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 20.9 del propio Reglamento 1024/2013 y se basa en el artículo 127.1 del Reglamento del Parlamento Europeo, que prevé que el Parlamento Europeo celebre acuerdos con otras Instituciones en el marco de la aplicación de los Tratados o con la finalidad de mejorar o aclarar sus procedimientos.

Por otro lado, tanto las entidades supervisadas por el BCE como las ANC afectadas por los actos o decisiones tomadas por esta Institución en el marco de su actividad de supervisión podrán promover ante el TJUE recursos de anulación⁴⁷³, recursos de responsabilidad extracontractual de las entidades de crédito con el objetivo reparar los daños causados por el BCE⁴⁷⁴, y recursos de incumplimiento por las ANC del Reglamento 1024/2013 o de las decisiones del BCE interpuestos a instancia de la Comisión⁴⁷⁵. Asimismo, el TJUE conocerá de las cuestiones prejudiciales acerca de la validez y de la interpretación del Reglamento 1024/2013, así como de los actos de aplicación que planteen los órganos de justicia nacionales⁴⁷⁶, y los jueces nacionales son competentes en los litigios que se susciten entre las entidades de crédito y las ANC⁴⁷⁷.

En el primer año del funcionamiento del MUS se ha podido comprobar cómo ha sido la puesta en marcha de lo expuesto en este punto. A modo de balance de la actividad realizada, su Vicepresidenta, Sabine LAUTENSCHLÄGER⁴⁷⁸, ha puesto especial hincapié en el avance que ha supuesto la metodología de evaluación, para que puedan medirse mediante un criterio común a los Bancos más grandes de la zona del euro. Asimismo ha destacado entre las tareas de supervisión pendientes, la de vigilar un conjunto de riesgos que se observan en el sistema bancario europeo como, por un lado, el posible cambio del modelo de negocio con mayor riesgo por la pérdida rentabilidad

⁴⁷³ Art. 263 TFUE.

⁴⁷⁴ Art. 268 TFUE.

⁴⁷⁵ Art. 258 TFUE.

⁴⁷⁶ Art. 256 y 267 TFUE.

⁴⁷⁷ UGENA TORREJÓN (2015). El Mecanismo Único de Supervisión Europeo. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (núm. 28-enero-junio), pág. 155. “Se plantea en este punto, qué ocurre en los casos en los que las ANC actúan siguiendo una «instrucción del BCE», ya que dependiendo de la concreción de la misma podrían darse supuestos en los que se produzca una traslación auténtica de la capacidad de decisión material. Ante estas situaciones se plantea la duda de si habría que mantener una interpretación diferente respecto de las reglas de competencias para la revisión judicial, o incluso de las reglas de imputación de responsabilidad patrimonial”.

⁴⁷⁸ BANCO CENTRAL EUROPEO. (2016). *After one year of European banking supervision, have expectations been met?*. Discurso de la Vicepresidenta del MUS, Sabine LAUTENSCHLÄGER, en el almuerzo de negocios con banqueros austríacos celebrado en Frankfurt am Main, el 13 de enero de 2016. Recuperado de: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160113_2.en.html (última conexión 16.03.2016).

asociada a los bajos tipos de interés, y la morosidad, la concentración o la liquidez por otro. También ha recordado la importancia de asegurar el cumplimiento de los nuevos requisitos de capital establecidos en la nueva normativa.

Sin embargo también existen hechos que preocupan a la Vicepresidenta, tales como los poderes que conservan aún las diferentes naciones en materia de supervisión, en los que sus legislaciones respectivas mantienen que sus autoridades de supervisión son competentes para tratar temas específicos en este ámbito que no se mencionan expresamente en la legislación europea, y de la *conflictividad* que de estas situaciones pudieran surgir. Aún así su balance es positivo resaltando al final de su discurso que:

“El alto grado de armonización de la regulación bancaria básica que se ha alcanzado ha permitido que se ponga en marcha la supervisión única, pero, como advierte la vicepresidenta del MUS, no es fácil alcanzar una supervisión única sin una legislación que también lo sea”.

En este escenario de cambios constantes también has surgido voces críticas con el MUS, sobre todo en lo referente al conflicto de intereses que generan las amplias funciones del BCE en el marco del Mecanismo Único de Supervisión. El miembro del consejo del Bundesbank Andreas DOMBRET⁴⁹⁹ afirmó al respecto que:

“Esto, por supuesto, da lugar a un conflicto de intereses porque, al final, los Bancos no son solo un elemento crucial en el proceso de transmisión de la política monetaria, sino que también son objeto de supervisión bancaria”.

Y que el conflicto de intereses del BCE deriva:

⁴⁹⁹ DEUTSCHE BUNDESBANK. (2016). *Gemeinsame Bankenaufsicht vor Herausforderungen*. Recuperado de: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Themen/2016/2016_02_09_gemeinsame_bankenaufsicht_vor_herausforderungen.html?searchArchive=0&submit=Suchen&searchIssued=0&templateQueryString=dombret++ (última conexión 16.03.2016).

“de su papel de supervisor bancario con acceso a la liquidez del Banco Central, y por el otro lado, de banco central que decide sobre Bancos que son importantes en el proceso de transmisión de la política monetaria”.

Esta dualidad de responsabilidades del BCE, de nexo entre los Bancos Centrales nacionales del Eurosistema por un lado, y de supervisor de la banca privada europea por otro, aunque responde a la idea inicial de crear una estructura para separar las funciones de vigilancia de entidades privadas compartida con las ANC, y de política monetaria, y evitar de este modo conflicto de intereses, no parece contentar a todos los principales actores de los Bancos centrales nacionales por igual y crea dudas acerca de la suficiencia de estas medidas en el Bundesbank.

No obstante, como en todas las decisiones europeas, todo se construye a base de negociaciones, y el BCE, en su Nota de Prensa del 6 de enero de 2016⁴⁸⁰ hizo públicas sus prioridades en materia de supervisión para 2016, que se centrarán en cinco áreas fundamentales que se basan en la valoración de los principales riesgos a que se enfrentan las entidades de crédito en la coyuntura actual. Estas prioridades son:

- Modelo de negocio y riesgo de rentabilidad;
- Riesgo de crédito;
- Adecuación del capital;
- Gobernanza de los riesgos y calidad de los datos; y
- Liquidez.

Se están emprendiendo distintas iniciativas supervisoras para cada una de las prioridades para cuya aplicación plena se podrían tardar más de un año. En cuanto a las entidades, la actividad supervisora podría tener que ajustarse al perfil de riesgo específico de cada entidad de crédito.

⁴⁸⁰ BANCO DE ESPAÑA. (2016). *La Supervisión Bancaria del BCE publica las prioridades para 2016*. Recuperado de: http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/16/Arc/Fic/presbce2016_01.pdf (última conexión 18.03.2016).

III.2.5.5.- MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

Las crisis bancarias han sido no sólo uno de los resultados de la última crisis económica, sino que se han convertido en un tremendo gasto que finalmente ha tenido que ser sufragado por el contribuyente. Conscientes de ello, los líderes del G20 aprobaron en la Cumbre de Cannes, de noviembre de 2011, el titulado *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*⁴⁸¹, que fija los elementos básicos que deben incluirse en cualquier marco efectivo de resolución de Bancos⁴⁸².

Estos elementos han sido tenidos en cuenta en el proceso de configuración de la Unión Bancaria en el establecimiento de un sistema unificado de resolución de entidades bancarias en crisis. Se trata de afrontar los casos en los que se torne inevitable la resolución de una entidad financiera, desde un punto de partida predefinido por una regulación y una autoridad de resolución comunes, así como un fondo de resolución con capacidad financiera para dar respaldo a sus actuaciones. De este modo se permite acabar con la relación de las entidades con sus Estados de origen, sin que tenga que depender de la capacidad de su Tesoro nacional para la adopción de posibles soluciones, sino que estas se adoptarán por igual gracias a este mecanismo, con independencia de la procedencia de la entidad con problemas⁴⁸³.

⁴⁸¹ FINANCIAL STABILITY BOARD. (2014). *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*. Recuperado de: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf (última conexión 19.03.2016).

⁴⁸² 1.- Una autoridad de resolución con experiencia, así como con recursos y poderes adecuados, 2.- Una gama suficiente de herramientas de resolución (incluyendo mecanismos de *bail-in*, por los que los acreedores asumen pérdidas de acuerdo con un orden de prelación establecido, sin necesidad de llegar a la liquidación), 3.- Una adecuada coordinación transfronteriza en los procesos de resolución, y 4.- Mecanismos para garantizar que las pérdidas sean soportadas finalmente por los accionistas y acreedores no garantizados.

⁴⁸³ RODRÍGUEZ PELLITERO, J. (2015). La Unión Bancaria en el contexto de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (núm. 28), pág. 75.

III.2.5.5.1- LA DIRECTIVA 2014/59/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE REESTRUCTURACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO Y DE EMPRESAS DE SERVICIOS DE INVERSIÓN⁴⁸⁴

El núcleo de la Directiva 2014/59/UE, es la determinación de unas reglas comunes a todos los países de la Unión Europea para poder afrontar la resolución de entidades y grupos bancarios que se hallen en serias dificultades financieras o de liquidez, de tal modo que ésta tenga la mínima incidencia en los contribuyentes, a la vez que permita la continuidad de las operaciones básicas de las entidades afectadas. De este modo, la totalidad de los Estados de la Unión cuentan con los mismos recursos y el mismo marco de resolución bancaria, al tiempo que se consigue reducir la desintegración del mercado bancario europeo, se mejora su equilibrio y sus capacidades competitivas⁴⁸⁵.

La citada Directiva proyecta una serie de medidas tendentes a asegurar el acceso a la financiación en condiciones equivalentes para todas las entidades de crédito que sean solventes⁴⁸⁶. Estas medidas han de ir avaladas por los Bancos Centrales y por garantías de los Estados a los valores emitidos por esas entidades de crédito solventes.

La medida fundamental a la que hace referencia la Directiva es el Mecanismo Único de Resolución, que actúa a través de su órgano principal, la

⁴⁸⁴ DIRECTIVA 2014/59/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) núm. 1093/2010 y (UE) núm. 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo. También conocida como BRRD- *Bank Recovery and Resolution Directive*.

⁴⁸⁵ ABASCAL, M. FERNÁNDEZ DE LIS, S. y PARDO, J.C. (2014). El Mecanismo Único de Resolución en el contexto de la Unión Bancaria. En FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F., *Anuario del Euro 2014*, pág. 191. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.

⁴⁸⁶ Impone a los estados miembros la obligación de nombrar autoridades administrativas públicas para realizar las funciones y tareas relacionadas con la resolución y reestructuración de las Entidades. Las autoridades nacionales estarán representadas en colegios de autoridades de resolución para la coordinación transfronteriza de los procedimientos de reestructuración, cuyo papel es esencial en la reestructuración de grupos de entidades con presencia en más de un estado miembro. En el marco de dicha colegiación, se designa a la Autoridad Bancaria Europea como autoridad que desempeña el papel de mediador

Junta Única de Resolución⁴⁸⁷. Esta Junta se reúne en sesión ejecutiva, para adoptar decisiones acerca de los Bancos, o plenaria para realizar lo propio acerca de las normas de procedimiento, presupuesto de la Junta, sobre inversiones y de personal. Asimismo, es en sesión plenaria donde se decide acerca del uso del Fondo Único de Resolución cuando se exceden ciertos límites y cuando se han de autorizar la solicitud de préstamos de recaudaciones adicionales⁴⁸⁸.

Esta medida, que ha sido la novedad más significativa de la Directiva 2014/59/UE, ha supuesto la creación de una autoridad de resolución⁴⁸⁹ dotada de amplias atribuciones de intervención en las entidades que se hallen en proceso de resolución, además de tener facultades de fijación de medidas preventivas⁴⁹⁰. Con el establecimiento de este organismo se crean nuevos escenarios y nuevos desafíos como la implantación de una situación de equilibrio entre la independencia del organismo supervisor y la autoridad de resolución, con el añadido que han de colaborar entre sí. Cabe pensar que en este nuevo escenario se debe perfilar cómo será la cooperación entre estos dos organismos, y cómo se resolverán los posibles conflictos de intereses.

A las entidades de crédito se les exige por parte de la Directiva la creación y el mantenimiento de un plan de reestructuración que esté dirigido a llevar a cabo medidas que posibiliten restaurar su situación financiera tras notables períodos

⁴⁸⁷ La Junta Única de Resolución 1.- decide acerca de los sistemas de resolución para Bancos en quiebra (que incluyen la aplicación de instrumentos de resolución y el uso del Fondo Único de Resolución); 2.- es directamente competente respecto de las fases de planificación y resolución de los Bancos transfronterizos y los grandes Bancos de la unión bancaria, que supervisa directamente el Banco Central Europeo; 3.- es responsable de todos los casos de resolución, independientemente del tamaño del banco, si la resolución exige recurrir al Fondo Único de Resolución; y 3.- es responsable en última instancia de todos los Bancos de la unión bancaria y, por tanto, puede decidir en cualquier momento ejercer su potestad respecto de cualquier banco.

⁴⁸⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2016). *Mecanismo Único de Resolución*. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/> (última conexión 22.03.2016).

⁴⁸⁹ Artículo 3 Directiva 2014/59/UE.

⁴⁹⁰ Medidas como planes de resolución, que faciliten una potencial resolución futura. Aunque la Directiva 2014/59/UE no proporciona una lista prescriptiva de los tipos de autoridades, en la práctica, los poderes de resolución serán concedidos a las autoridades competentes, Bancos centrales o ministerios.

de insostenibilidad⁴⁹¹. Planes que tengan en cuenta las posibles situaciones a las que se pueden llegar en el caso de desestabilidad financiera que afecten a la entidad en cuestión, debido a sus características en particular, y al grupo al que pertenece, en general⁴⁹².

Para evitar estas posibles tensiones, la Directiva 2014/59/UE, fija un marco legal que provee a las autoridades de instrumentos de resolución y sistemas de prelación⁴⁹³ con los que intervenir de manera inmediata en entidades con problemas de inviabilidad.

De este modo, aparte de la prelación de deudas que correría a cargo en primera instancia de los accionistas y bonistas de las entidades, la Directiva contempla otros instrumentos y condicionantes comunes de resolución de entidades de crédito como la venta del negocio, la creación de una entidad puente, la segregación de activos y, por último, la recapitalización. Asimismo, incluye la posibilidad de recurrir en última instancia a instrumentos gubernamentales de estabilización financiera, tales como el capital público temporal⁴⁹⁴.

Todas estas medidas tienen unos costes financieros considerables; por esta razón la Directiva dispone que los Estados miembros procederán a la creación de uno o varios mecanismos de financiación que garanticen su puesta en marcha

⁴⁹¹ BUITRAGO RUBIRA, J.R. (2014). Reestructuración y resolución de entidades de crédito. *Crónica de legislación mercantil*, vol. 2 (diciembre 2014), pág. 203.

⁴⁹² La simulación de escenarios adversos para las entidades o los grupos a los que éstas pertenecen también se conoce como "test de estrés".

⁴⁹³ El ciclo de absorción de pérdidas será el siguiente: 1. En primer lugar, los accionistas y acreedores asumirían pérdidas hasta un valor del 8% del total de pasivos de la entidad. 2. Si esto no es suficiente, el Fondo de Resolución podría asumir pérdidas por un importe máximo de un 5% del total de pasivos de la entidad. 3. Si esto no fuera suficiente, se continuará la recapitalización interna sobre el resto de acreedores, afectándose en última instancia a los depósitos y quedando excluidos los depósitos cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos. La necesidad de imponer pérdidas a accionistas y acreedores es compatible con una especial protección a los depósitos: Los depósitos de menos de 100.000 euros mantienen la garantía directa del Fondo de Garantía de Depósitos. Los depósitos contarán además con un tratamiento preferente en la jerarquía de acreedores. De este modo, todos los depósitos de personas físicas o pymes tendrán reconocida preferencia como acreedores, solo subordinado al nivel de protección otorgado a los depósitos de menos de 100.000 euros.

⁴⁹⁴ BUITRAGO RUBIRA, J.R. (2014). o.c., pág 204.

efectiva. Esta es otra de las razones por la que se ha creado el Fondo Único de Resolución⁶⁵. Su financiación se realiza mediante la recaudación, a modo de contribuciones anuales, que realizan los Estados de las entidades que operan en su territorio. La cantidad con la que se inició el mantenimiento de dicho fondo representaba el 1% de los depósitos garantizados de la totalidad de las entidades autorizadas en cada Estado miembro.

III.2.5.5.2- EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN COMO COMPLEMENTO DEL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN

Según el Acuerdo del Consejo de la Unión Europea sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución de 14 de mayo de 2014, el dinero aportado por los Bancos en los respectivos países donde opera se irá transfiriendo progresivamente al Fondo Único de Resolución.⁶⁶

⁶⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2016). *Mecanismo Único de Resolución*. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/> (última conexión 21.03.2016). El Fondo Único de Resolución es un fondo establecido a escala supranacional. Se utilizará para la resolución de los Bancos en quiebra tras haberse agotado otras opciones, como el instrumento de recapitalización interna. El Fondo se financiará con las aportaciones del sector bancario. El Fondo Único de Resolución se constituirá durante un periodo de ocho años. Deberá alcanzar al menos el 1 % de los depósitos con cobertura de todas las entidades de crédito autorizadas en todos los Estados miembros de la unión bancaria. Su importe aproximado será de unos 55 000 millones de euros. La aportación de cada banco corresponderá a la proporción que represente su pasivo (excluidos los fondos propios y los depósitos con cobertura) respecto de los pasivos agregados (excluidos los fondos propios y los depósitos con cobertura) de todas las entidades de crédito autorizadas en los Estados miembros participantes. Las aportaciones se ajustarán de forma proporcional a los riesgos asumidos por cada entidad.

⁶⁶ *Ibíd.* Una condición previa para acceder al fondo es la aplicación de las normas de recapitalización interna y de los principios establecidos en la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias y en el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución. Esto es necesario para garantizar el cumplimiento de uno de los principios fundamentales de la unión bancaria: el coste de las quiebras bancarias debe ser asumido por el sector bancario y no por los contribuyentes. Se trata de un período transitorio que durará ocho años. El Fondo estará compuesto inicialmente por «compartimentos nacionales» que se fusionarán progresivamente a lo largo de una fase transitoria de ocho años. Esta «mutualización» del uso de fondos aportados comenzará con el 40 % en el primer año, será del 20 % en el segundo y aumentará constantemente en cantidades iguales a lo largo de los seis años restantes hasta que los compartimentos nacionales dejen de existir. La transferencia y mutualización de los fondos se establece en un acuerdo intergubernamental específico entre los Estados miembros que participan en la Unión Bancaria. El Consejo adoptó esta decisión para ofrecer la máxima seguridad jurídica, dadas las inquietudes jurídicas y constitucionales en determinados Estados miembros.

Este Acuerdo, que fue suscrito por la totalidad de los Estados miembros de la Unión, excepto el Reino Unido y Suecia, ha comenzado su andadura el 1 de enero de 2016, lo que ha supuesto otro paso más hacia la culminación de la Unión Bancaria. En lo que respecta a los Estados miembros que no pertenecen a la zona euro, éstos sólo tendrán que cumplir con los derechos y obligaciones resultantes del acuerdo una vez se hayan sumado al Mecanismo Único de Supervisión y al Mecanismo Único de Resolución.

Para que el Mecanismo estuviera dotado de recursos económicos desde sus inicios y ganara de este modo credibilidad, en diciembre de 2015, los Estados miembros que participan en la Unión Bancaria llevaron a cabo un sistema de mecanismos de financiación puente. Desde 2016, cada Estado miembro participante firma un acuerdo de préstamo armonizado con la Junta Única de Resolución, con estos fondos se dota a la Junta con una línea nacional de crédito individual para respaldar su propio compartimento nacional del Fondo Único de Resolución. Esta medida resulta indispensable para garantizar el buen funcionamiento del Fondo por si acontecieran posibles déficits de financiación tras una resolución bancaria en un Estado miembro⁸⁷.

La actuación del Mecanismo Único de Resolución se iniciará cuando se produzcan una serie de acontecimientos⁸⁸. En primer lugar, el Banco Central

⁸⁷ *Ibidem*. El importe total máximo convenido para las líneas de crédito de los Estados miembros de la zona del euro se fija en 55 000 millones de euros. Las líneas de crédito nacionales se utilizarán como último recurso, una vez se hayan agotado todas las fuentes de financiación disponibles según las normas de la unión bancaria. El sistema de líneas de crédito nacionales tiene por objeto garantizar la protección de los contribuyentes y no tendrá un impacto significativo en las finanzas de los Estados miembros a medio plazo, ya que los importes obtenidos gracias a las líneas de crédito deben ser reembolsados por el sector bancario de cada país. El sistema permite también garantizar la igualdad de derechos y obligaciones para todos los Estados miembros participantes y no implicará coste alguno para los países que no participan en la Unión Bancaria. También podrán efectuarse transferencias temporales entre los compartimentos nacionales. Durante la fase transitoria se creará un mecanismo de apoyo común. Este mecanismo facilitará la concertación de empréstitos para el Fondo Único de Resolución cuyo reembolso se realizará en último término mediante aportaciones del sector bancario

⁸⁸ El procedimiento está regulado en el Reglamento (UE) núm. 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de

Europeo, como organismo de supervisión, notificará a la Junta Única de Resolución que un Banco está en quiebra o en peligro de quiebra. Asimismo, si la sesión ejecutiva de la Junta Única de Resolución, tras haber puesto en conocimiento del Banco Central Europeo la situación de quiebra de un Banco no recibe respuesta en un plazo de tres días, puede, unilateralmente decidir por iniciativa propia. En cualquiera de los dos casos, la sesión ejecutiva se pronunciará sobre la necesidad para el interés público de la resolución, o la posibilidad de una solución privada.

En el caso de que no se cumplan las condiciones para llevar a cabo la resolución, se procederá a la liquidación del Banco, según la legislación nacional.

Si se cumplen los requisitos para la resolución, la Junta Única de Resolución adoptará un sistema de liquidación que fijará tanto los instrumentos de resolución, como el uso del Fondo Único de Resolución. Acto seguido, este sistema será enviado a la Comisión por la Junta. Su entrada en vigor se produce a las veinticuatro horas de haber sido aprobada por la Junta. En este período de tiempo se pueden dar los siguientes escenarios:

- La Comisión puede implantar el sistema, o manifestar objeciones a aquellos puntos que hayan sido adoptados arbitrariamente por la Junta Única de Resolución.

- También puede proponer al Consejo que indique cuáles serían sus motivos de impugnación al sistema por los que entiende que la resolución no es necesaria para el interés público. Si se llegara a este punto, el Consejo decidiría por mayoría simple.

- Otra de las proposiciones que puede realizar al Consejo es que lleve a cabo la aprobación de una modificación sustancial⁸⁹ de la cantidad del Fondo asignado en el sistema de resolución, o exponer formular objeciones en su contra.

Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) núm. 1093/2010.

⁸⁹ Un cambio del 5 % o más del importe del Fondo propuesto por la Junta se considera un cambio sustancial.

La Comisión dispone de un plazo de doce horas tras la aprobación del sistema de resolución para efectuar su propuesta para que el Consejo formule objeciones. Si se manifestaran dichas objeciones al sometimiento de un banco a un procedimiento de resolución por parte del Consejo, la entidad en cuestión se liquidará conforme a la legislación nacional. Para ello, la Junta se asegurará de que las autoridades de resolución nacionales realicen su cometido utilizando las medidas de resolución necesarias.

A primera vista, el Mecanismo Único de Resolución parece ser la herramienta adecuada para poner freno a que futuras crisis tengan incidencia en los Estados que no participan en este Mecanismo. También está entre las pretensiones de la Comisión que se convierta en un mecanismo que evite la toma de decisiones unilaterales y contradictorias por los Estados miembros en el caso de que acaezcan quiebras bancarias de entidades que operan en varios países, que el impacto en los presupuestos nacionales de las bancarrotas sea inapreciable, y que su trascendencia en la economía que se desarrolla al margen de la banca quede neutralizada por el Fondo Único de Resolución.

Está pendiente de comprobación en qué medida el Mecanismo Único de Resolución actúa como verdadero complemento del Mecanismo Único de Supervisión y cómo se podrá medir su efectividad en la economía de la eurozona.

Según BERGES y BRYANT³⁰⁰ existen tres aspectos del nuevo Mecanismo que confieren credibilidad al sistema bancario europeo. Por un lado, que la decisión de resolución de un banco, en su caso, será tomada por una nueva Institución, el Consejo Único de Resolución, y por tanto deja de ser competencia de las autoridades del país de domicilio del Banco³⁰¹.

³⁰⁰ BERGES, A. y BRYANT, A. (10.01.2016). Unión bancaria. El nuevo mecanismo añade credibilidad al sistema bancario europeo. *El País*. Recuperado de : http://economia.elpais.com/economia/2016/01/08/actualidad/1452246566_006797.htm (última conexión 23.03.2016).

³⁰¹ Los autores dudan hasta qué punto se respetará al Consejo Único de Resolución en el caso en que se produjera la quiebra de un gran banco de uno de los países más relevantes de la zona euro. También mantienen sus reservas respecto la complejidad en el proceso de toma de decisiones en el seno de este órgano, aduciendo que no proporciona una gran

También destacan la creación y dotación del Fondo Único de Resolución, que puede suministrar el apoyo financiero necesario en los casos de resolución bancaria.⁵⁰²

Como último punto, los citados autores hacen referencia a que el reparto de cargas entre accionistas y acreedores deberá producirse antes de poder apelar al Fondo Único de Resolución hasta un mínimo de absorción del 8%. La obligación de imputar pérdidas a los pasivos bancarios con excepción de los depósitos garantizados antes de apelar a recapitalización pública. Este requisito no es baladí. Así, por ejemplo, si hubiera estado en vigor esta normativa de imputación de pérdidas directas a accionistas y acreedores contemplada por el Mecanismo Único de Resolución, la aportación de fondos necesaria por parte del sector público en España habría sido muy cercana a cero.

III.3.- EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Como consecuencia de la crisis económica se han llevado a cabo numerosas reformas en el seno de la Unión que han afectado tanto a la Unión en general, como a los Estados miembros, en particular. La virulencia de la crisis ha sido de tal envergadura, que estas reformas han afectado en España incluso a la Constitución, hasta el punto de llegar a incluir en la Carta Magna la regla del equilibrio presupuestario. Por otro lado, los acontecimientos económicos forzaron en Europa cambios en la concepción del Pacto de Estabilidad, fuertes modificaciones presupuestarias y multitud de reajustes que inicialmente no se tuvieron en cuenta en el proceso de diseño del euro.

flexibilidad cuando en materia de resolución la agilidad es imprescindible para poder resolver la entidad de forma ordenada, sin causar contagio.

⁵⁰² De este punto critican el bajísimo importe que dicho fondo aspira a alcanzar, poco más de 50.000 millones para todo el área euro, cuando sólo en España (que representa un 12% del sistema bancario de la Eurozona) fue necesaria una cifra incluso superior a esa. También cuestionan el gradualismo que califican excesivo en cuanto a calendario de dotación y mutualización del fondo, de tal manera que su importe definitivo no estará plenamente disponible hasta finales de 2023, y el hecho de que las entidades no tendrán disponible la totalidad del fondo, sino que está limitado al 5% de los pasivos totales de la entidad bajo resolución, por lo que la capacidad de apoyo del fondo queda en entredicho.

Las respuestas por parte de las instituciones de la Unión a esta situación sobrevenida, aunque se trate de medidas de urgencia, no quedan eximidas de las funciones de control financiero que han de realizarse en torno a ellas. Cuando se hace referencia al Tribunal de Cuentas de la Unión se trata de la aplicación de los principios de transparencia, responsabilidad y auditoría pública que rigen la actividad de esta Institución. Principios que se deben aplicar a toda gestión que se realice con dinero público, y a toda toma de decisión que suponga un riesgo financiero para las arcas públicas. Es labor de los órganos de control velar ante la ciudadanía del buen uso de los fondos que se han confiado a los gestores de lo público³⁰³.

El Tribunal de Cuentas de la Unión, a través de sus múltiples informes ha permitido la evaluación de las medidas comunitarias, y ha ayudado a reordenar políticas y estrategias que ayudan a orientar la actividad de las instituciones hacia resultados más eficientes.

La activación del Mecanismo de Ayuda Financiera a Medio Plazo³⁰⁴ se ha llevado a cabo mediante la concesión de préstamos con el fin conseguir el equilibrio de las balanzas de pago de los Estados de la Unión que se encontraban fuera de la zona euro. No se trataba directamente de una medida directa para contrarrestar los efectos de la crisis, sino que, la Unión Europea haciendo uso de su solvencia financiera internacional avala a aquellos Estados con más dificultades para que obtengan financiación en los mercados. Esta facilidad ha sido utilizada por Hungría, Letonia y Rumanía³⁰⁵. La circunstancia de que estos préstamos estén garantizados por los presupuestos de la Unión son los que facultan al Tribunal de Cuentas Europeo para ejercer sus funciones fiscalizadoras de estas ayudas.

³⁰³ TOMÉ BUGURUZA, B. (2013). La respuesta de la Unión Europea a la crisis económica y el papel de las Instituciones de control externo. *Revista Española de Control Externo*, vol. XV, enero (núm. 43), pág. 73 ss.

³⁰⁴ Es el mecanismo más antiguo de los que se hallan vigentes. Está regulado por el Reglamento (CE) núm. 332/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros.

³⁰⁵ Ver Decisiones del Consejo núm. 102/2009, de 4 de noviembre de 2008, para Hungría; núm. 290/2009, de 20 de enero de 2009, para Letonia; y núm. 459/2009, de 6 de mayo de 2009, y núm. 288/2011, de 12 de mayo de 2011, para Rumanía.

En el caso de Grecia, cuando surgieron los primeros temores de impago de su deuda, y ante la extrema dificultad en la que se encontraba para obtener financiación, los Estados de la Eurozona y el Fondo Monetario Internacional la ayudaron con una línea de crédito de emergencia llevada a cabo mediante acuerdos de préstamo bilaterales y recurriendo al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera⁵⁶. La concesión de estas ayudas está condicionada a numerosos requisitos. El control y el asesoramiento al gobierno griego, para que éstos se cumplan, corre a cargo de expertos puestos a disposición por la Comisión⁵⁷. La labor que el Tribunal de Cuentas Europeo realiza en este caso consiste en auditar la forma y la eficacia de la gestión de la Comisión.

La actividad del Tribunal de Cuentas Europeo, en este nuevo entorno en el que se suceden la aprobación sucesiva de programas, fondos y mecanismos de ayuda financiera, que generan en la Unión una nueva realidad en materia económica, presupuestaria y financiera, ha desarrollado una nueva estrategia para el periodo 2013-2017. En este entorno, el Tribunal de Cuentas Europeo está revisando su propia estructura y trabajo para que sea acorde con las nuevas exigencias. Se trata de proveer con más rapidez resultados que aporten valor y utilidad a los presupuestos destinados a esta Institución.

⁵⁶ El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera es una entidad privada con sede en Luxemburgo fue creado como un mecanismo de resolución de crisis temporal por los Estados miembros de la zona del euro en junio de 2010. El FEEF ha proporcionado asistencia financiera a Irlanda, Portugal y Grecia. La asistencia fue financiada por el FEEF mediante la emisión de bonos y otros instrumentos de deuda en los mercados de capitales.

⁵⁷ Se trata de la *Task Force for Greece*, que trabaja con el objetivo de conseguir asesoramiento suficiente para la consecución de las reformas. Este equipo de expertos, que se encuentra bajo la autoridad del presidente de la Comisión Europea, presenta informes trimestrales en los que va dando cuenta del nivel de evolución de las reformas y del nivel de cumplimiento de las condiciones establecidas en el Memorando de Entendimiento firmado por el Gobierno griego. La *Task Force*, que cuenta con un equipo permanente en Atenas aunque su sede se encuentre en Bruselas, tiene como misión principal orientar al Gobierno griego en el uso de los fondos de la ayuda, lo que se ha concretado en la selección de cerca de doscientos proyectos. La asistencia técnica que lleva a cabo la *Task Force* se financia con cargo al presupuesto de la Comisión Europea, que ha dotado para ello partidas de crédito con un importe cercano a los cuatro millones de euros.

De hecho, el Tribunal de Cuentas Europeo ha realizado auditorías a la Comisión Europea para evaluar como está gestionando la crisis, sobre el Mecanismo Comunitario de Ayuda Financiera a Medio Plazo y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera. También se está determinando su papel respecto a los mecanismos de ayuda. Para ello se ha tenido en cuenta la responsabilidad de la Comisión Europea, del Banco Central Europeo, y de las Autoridades de Supervisión³⁸.

Como muestra de la actividad del Tribunal de Cuentas Europeo en torno a la ayuda prestada por parte de la Unión a los Estados de la Unión en los que la crisis económica ha tenido mayor repercusión cabe destacar el Informe Especial N°18/2015 “Ayuda financiera a los países con dificultades³⁹”, en el que el TRIBUNAL DE CUENTAS se planteó las siguientes preguntas acerca de la idoneidad de la gestión de los programas de asistencia financiera realizada por la Comisión :

- 1 “¿Se detectaron a tiempo los crecientes riesgos presupuestarios?
- 2 ¿Estaban los procedimientos suficientemente bien concebidos como para ilustrar de manera exhaustiva las decisiones sobre los programas?
- 3 ¿Obtuvo la Comisión préstamos a los mejores tipos de interés con arreglo a las buenas prácticas de emisión de deuda?
- 4 ¿Cumplieron los programas de asistencia financiera sus principales objetivos?”

El Informe se muestra muy crítico con la gestión realizada por la Comisión, y, aunque señala que la Unión contaba con un marco legal encargado de realizar el seguimiento presupuestario en los Estados miembros, le llama la atención indicando que no fue capaz de avisar al Consejo de los crecientes desequilibrios presupuestarios y de que no estuviera preparada para las primeras solicitudes de asistencia financiera.

³⁸ TOMÉ BUGURUZA, B. (2013). o.c., pág. 100 ss.

³⁹ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. (2015). *Informe Especial núm. 18. Ayuda financiera a los países con dificultades*. Recuperado de: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_18/SR_CRISIS_SUPPORT_ES.pdf

Asimismo, resalta que las estimaciones de los presupuestos públicos de los Estados miembros realizadas por la Comisión no tenían la solidez inicialmente estimada⁵¹⁰. Aunque indica que “en el 2008 la Comisión no se encontraba preparada para gestionar la asistencia financiera cuando los países empezaron a presentar sus solicitudes”, con las posteriores reformas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se introdujeron medidas para mejorar la vigilancia presupuestaria.

En cuanto a las dificultades iniciales a las que tuvo que hacer frente la Comisión, el informe afirma que “estaban generalmente bien fundamentadas” a pesar de las “políticas europeas predominantes y de los conocimientos económicos que se tenían en aquel momento”. Sin embargo, achaca la insuficiencia de los procedimientos de la comisión a la falta de documentación y a que éstos “no estaban orientados a facilitar la evaluación retrospectiva de la adopción de decisiones”.

Otro de los hechos que llama la atención al Tribunal de Cuentas es que no se tratara a todos los Estados que se hallaban en situaciones similares y comparables entre sí del mismo modo⁵¹¹. Vuelve a cargar contra la Comisión criticando la ausencia de auditorías externas en la documentación, para la concepción y el seguimiento de los programas de una magnitud económica tan relevante.

⁵¹⁰ Un obstáculo importante para las evaluaciones de la Comisión anteriores a 2009 era la falta de información sobre la acumulación de pasivos contingentes del sector público, que con frecuencia se convirtieron en pasivos reales durante la crisis. La Comisión tampoco prestó suficiente atención al nexo entre la fuerte afluencia de capital extranjero, el estado de salud de la Banca y, en último término, las finanzas públicas.

⁵¹¹ Esto puede explicarse parcialmente por el contexto de crisis, por las presiones de tiempo iniciales y porque este tipo de gestión de programas era nuevo para la Comisión. Con el tiempo mejoraron los registros disponibles, pero incluso en los programas más recientes, faltaban documentos. Las condiciones de los memorandos de entendimiento se justificaban en su mayoría mediante referencias específicas a la Decisión del Consejo. Sin embargo, las condiciones no se centraban suficientemente en las condiciones generales de política económica establecidas por el Consejo.

⁵¹² En algunos países las condiciones del rescate eran “*menos rigurosas*” que en otros, lo que significaba más conformidad por parte del país que se beneficiaba en mayor medida, explica el informe. Portugal, que fue rescatado con 78.000 millones de euros entre 2011 y 2014, tuvo que asumir hasta 400 condiciones para recibir esa inyección económica frente a las apenas 60 que Bruselas impuso a Hungría en 2008, cuando la Comisión y el Fondo Monetario Internacional rescataron al país magiar con 20.000 millones.

Sin embargo también se menciona que desde la primera solicitud de asistencia financiera la documentación cada vez es más exhaustiva y completa gracias a la “experiencia adquirida” y a una “mejor preparación”, aunque sigue haciendo hincapié en que incluso en los documentos más recientes adolecían de alguna información esencial, la falta de sistemática en la presentación de la información contable, y la utilización por parte de la Comisión de términos diferentes que provocaban confusión, llegando a omitir condiciones o incluso a informar de condiciones que se habían cumplido cuando no era el caso.

En resumen, el informe indica que los préstamos han cubierto las necesidades financieras pese a que las formas no han sido siempre las recomendadas, que los costes de las ayudas han sido acordes con los precios de deuda en los mercados, y que las carencias se han ido subsanando de manera progresiva en las sucesivas emisiones de deuda.

Finalmente, se concluye con una serie de recomendaciones⁵³ para que la Comisión, a la hora de poner en marcha nuevos Mecanismos de Rescate, no vuelva a repetir errores del pasado.

⁵³ Las recomendaciones que realiza el informe del Tribunal de Cuentas son: 1.- La Comisión debería establecer un marco de carácter institucional que permita la rápida movilización de sus recursos humanos y conocimientos especializados cuando haya que poner en marcha un programa de asistencia financiera. La Comisión debería asimismo desarrollar procedimientos en el contexto del paquete legislativo «Two Pack». 2.- El procedimiento de previsión tendría que someterse a un control de calidad más sistemático. 3.- Para garantizar la transparencia interna de los elementos en los que se basan las decisiones sobre los programas, la Comisión debería mejorar el sistema de registro y tenerlo en cuenta en la revisión de la calidad. 4.- La Comisión debería asegurar procedimientos adecuados de revisión de la calidad de los programas y el contenido de su documentación. 5.- En cuanto al seguimiento presupuestario, la Comisión debería incorporar a los memorandos de acuerdo variables que puedan obtenerse en cortos períodos de tiempo. 6.- La Comisión debería distinguir entre las condiciones atendiendo a la importancia y centrarse en alcanzar reformas verdaderamente significativas. 7.- Para futuros programas, la Comisión debería intentar formalizar la cooperación interinstitucional con otros socios del programa. 8.- El procedimiento de gestión de la deuda tendría que ser más transparente. 9.- La Comisión debería analizar con mayor profundidad los aspectos clave del ajuste de los países.

CAPÍTULO IV

MECANISMOS DE RESCATE

CAPÍTULO IV MECANISMOS DE RESCATE

IV.1.- LOS MECANISMOS DE RESCATE

La crisis económica no ha afectado a todos los Estados de la Unión por igual, por esa razón no se debe generalizar sobre los mecanismos de rescate, sino que habría que detallar las características de cada uno de ellos, razón por la que inicialmente se han llevado a cabo, desarrollado, transformado y cuál ha sido finalmente su utilidad.

La Unión Europea, consciente de los desequilibrios y de las diferencias económicas existentes entre sus Estados miembros, ya disponía, desde 1975, de instrumentos financieros de carácter macroeconómico, como el apoyo a la balanza de pagos⁵⁴, para contrarrestarlos.

La base legal del otorgamiento de asistencia mutua a un Estado miembro en dificultades con su balanza de pagos está establecida en el artículo 143 del TFUE⁵⁵ y en el Reglamento (CE) núm. 332/2002 del Consejo⁵⁶.

⁵⁴ El apoyo a la balanza de pagos adopta la forma de préstamos a medio plazo facilitados por la UE, y en general se proporciona conjuntamente con la financiación del FMI y de otros prestamistas multilaterales, tales como el BEI, el BERD y el Banco Mundial, o con una ayuda bilateral de los Estados miembros.

⁵⁵ Art. 143 TFUE. 1. *En caso de dificultades o de amenaza grave de dificultades en la balanza de pagos de un Estado miembro acogido a una excepción, originadas por un desequilibrio global de dicha balanza o por el tipo de divisas de que disponga, que puedan, en particular, comprometer el funcionamiento del mercado interior o la realización de la política comercial común, la Comisión procederá sin demora a examinar la situación de dicho Estado, así como la acción que éste haya emprendido o pueda emprender con arreglo a lo dispuesto en los Tratados, recurriendo a todos los medios que estén a su alcance. La Comisión indicará las medidas cuya adopción recomienda al Estado interesado. Si la acción emprendida por un Estado miembro acogido a una excepción y las medidas sugeridas por la Comisión resultaren insuficientes para superar las dificultades surgidas o la amenaza de dificultades, la Comisión recomendará al Consejo, previa consulta al Comité Económico y Financiero, la concesión de una asistencia mutua y los métodos pertinentes. La Comisión deberá informar regularmente al Consejo sobre la situación y su evolución.* 2. *El Consejo concederá dicha asistencia mutua y adoptará directivas o tomará decisiones para determinar las condiciones y modalidades de la misma. La asistencia mutua podrá revestir, en particular, la forma de: una acción concertada ante otras Organizaciones internacionales a las que puedan recurrir los Estados miembros acogidos a una excepción; medidas necesarias para evitar desviaciones del tráfico comercial, cuando el Estado miembro acogido a una excepción que esté en dificultades mantenga o restablezca restricciones cuantitativas respecto de terceros países; concesión de créditos limitados*

Este mecanismo de asistencia, a medio plazo, consistía exclusivamente en préstamos por parte de la Unión Europea, a la que posteriormente se unieron el FMI y otras instituciones y países, a Estados miembros que se hallan fuera de la zona euro. Su característica más llamativa es que la solicitud de ayuda mediante el programa de ajuste lo propone el Estado solicitante, aunque luego se discute con el Consejo y la Comisión para llegar al acuerdo final.

Se trata de una medida muy ágil en su aprobación. Cuando se considera que un Estado miembro se encuentra en dificultades o de amenaza grave de dificultades en su balanza de pagos, el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, toma una decisión sobre la concesión de la ayuda mutua. Si finalmente se acuerda, debe tomar la forma de asistencia financiera a medio plazo⁵⁷.

El Consejo decide, generalmente en la misma sesión, basándose en una propuesta de la Comisión y tras examinar el proyecto de programa de ajuste presentado por el Estado que ha solicitado la ayuda:

- si es conveniente conceder un préstamo o financiación, su importe, la duración de éste, así como el resto de los aspectos técnicos.
- las condiciones de política económica asociadas a la ayuda a medio plazo.

Sobre la base de estas decisiones, la Comisión y el Estado miembro de que se trate convienen un Memorando de Entendimiento y un acuerdo de préstamo.

por parte de otros Estados miembros, cuando éstos den su consentimiento. 3. Si el Consejo no aprobare la asistencia mutua recomendada por la Comisión o si la asistencia mutua aprobada y las medidas adoptadas fueren insuficientes, la Comisión autorizará al Estado miembro acogido a una excepción que atraviese dificultades para que adopte medidas de salvaguardia en las condiciones y modalidades que ella determine. El Consejo podrá revocar dicha autorización y modificar sus condiciones y modalidades.

⁵⁶ Reglamento (CE) núm. 431/2009 del Consejo de 18 de mayo de 2009 que modifica el Reglamento (CE) núm. 332/2002 por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros.

⁵⁷ COMISIÓN EUROPEA. (2014). *Balance of payments*. Recuperado de: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm (última conexión 23.04.2016).

El Memorando contiene y especifica las condiciones de política económica que la Comisión, en colaboración con el Comité Económico y Financiero y otros socios del Programa, en particular el FMI, deberán verificar antes de la decisión sobre la liberación de cualquier tramo. El acuerdo de préstamo incluye los aspectos técnicos y las condiciones financieras detalladas del mismo⁵¹⁸.

Tras la firma del Memorando de Entendimiento y del acuerdo de préstamo, se lleva a cabo la solicitud de desembolso por parte de las autoridades nacionales, se inicia la recaudación de fondos en los mercados internacionales y se libera el primer tramo del préstamo. Los posteriores se liberarán una vez que las Instituciones de la Unión hayan evaluado el cumplimiento de las condiciones del programa por parte del Estado miembro⁵¹⁹.

Los últimos Estados que se han beneficiado de los programas de asistencia financiera a la balanza de pagos han sido Hungría, Letonia y Rumanía.

Desde sus inicios, la Unión ha tenido un fuerte componente económico, claros ejemplos de ello son el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que sentó las bases para el euro, y que “sigue siendo la piedra angular del cuadro presupuestario de la Unión Europea⁵²⁰”, el euro en sí como moneda única para la mayoría de los habitantes de la Unión y los progresivos avances en la construcción de la Unión Bancaria. Por todo ello, en el seno de la Unión

⁵¹⁸ *Ibídem.* Las condiciones de política económica por lo general implican el acuerdo de un plan de consolidación fiscal, medidas de gobierno (reformas fiscales y controles de gastos adicionales en todos los niveles de gobierno), así como medidas de estabilización del sector financiero (requisitos reglamentarios adicionales a la Banca) y estructurales, reformas para mejorar el entorno empresarial y apoyar el crecimiento (aumentar la capacidad administrativa para absorber fondos de la UE con mayor eficacia). Además, se incluyen condiciones relativas a la lucha contra el fraude. Esto es particularmente importante dado que el riesgo de incumplimiento de estos préstamos corre, en última instancia, a cargo de los Estados miembros.

⁵¹⁹ *Ibídem.* Los exámenes se realizan en intervalos regulares, para asegurar que las políticas económicas de los Estados miembros receptores del préstamo comunitario cumplen con el programa de ajuste y con las condiciones previamente acordadas. La evolución del entorno económico puede requerir modificaciones y enmiendas a los documentos adoptados.

⁵²⁰ PÉREZ CARRILLO, E.F. (2009). Europa ante la crisis financiera. Plan Europeo de Recuperación y principales políticas europeas para hacer frente a la crisis. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, (vol. X), pág. 310.

Económica y Monetaria, y aplicando el principio de solidaridad a cambio de solidez³²¹, se aprobaron por parte de los países de la zona euro diferentes paquetes de ayuda en forma de mecanismos de rescate condicionados al cumplimiento de una serie de condiciones³²².

Los países que hasta ahora se han beneficiado de estas facilidades han sido Grecia, Italia, Portugal, Chipre, Irlanda y España que, gracias a estas ayudas, han podido por un lado, hacer frente al pago de su deuda y por otro, evitar la caída en una situación de impago y sus consecuencias en los mercados de deuda.

El hecho de que España tuviera que recurrir a estas ayudas económicas, no se debió a una amenaza de impago de deuda, sino que fue motivada por la precaria situación de numerosas entidades financieras que, de no haber sido intervenidas, habrían provocado un colapso en el sistema bancario español.

Estos acontecimientos conducen a la conclusión de que los objetivos finales de los mecanismos de rescate son los de proteger la estabilidad financiera de la Unión Europea y de la zona euro y el evitar nuevas crisis en el futuro³²³.

La crisis económica está suponiendo una sucesión de pruebas muy duras a la solidaridad económica entre los Estados de la Unión. Baste mencionar, por una parte, los ataques especulativos en los mercados de deuda, que se materializaron mediante apuestas a la baja de la deuda emitida por los países receptores de estas ayudas. Tal fue la magnitud de éstos, que la Unión tuvo que prohibir temporalmente³²⁴ este tipo de operaciones e iniciar una profunda reforma de la

³²¹ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *La unión económica y monetaria y el euro*, pág. 11. Recuperado de: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/economic_and_monetary_union_and_the_euro_es.pdf (última conexión 28.03.2016).

³²² El principio de solidaridad entre los Estados miembros, así como el resto de los fundamentos jurídicos de los mecanismos de rescate se hallan en los arts. 2 a 5 TFUE, y en los Protocolos 12, 13 y 14 anejos a este mismo Tratado.

³²³ PARLAMENTO EUROPEO. (2016). *La asistencia financiera a los Estados miembros de la Unión Europea*. Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.3.pdf (última conexión 29.03.2016).

³²⁴ BASTEIRO, D. (18.05.2011). La UE limita las apuestas a la baja en deuda pública y bolsa. *Público*. Recuperado de: <http://www.publico.es/actualidad/ue-limita-apuestas-baja-deuda.html> (última conexión 28.03.2016).

normativa bancaria, más protectora con los consumidores y más exigente con la alzarán voces que reclamaban la salida de Grecia del euro²²⁵.

Pese a todos estos contratiempos, los mecanismos de rescate han conseguido, hasta el momento, evitar la bancarrota o el colapso del sistema financiero en los Estados en los que ha actuado, y suponen una muestra de la fortaleza y de la capacidad económica de la Unión Europea, pese a que en muchas ocasiones se intente hacer creer lo contrario. En la siguiente tabla se puede apreciar que los mecanismos de ayuda europeos recibieron las más altas calificaciones de las agencias de *rating* más relevantes.

MECANISMOS DE AYUDA	Rating a largo plazo ²²⁶		
	MOODY'S	S&P	FITCH
Fondo Europeo de Estabilidad Financiera	Aa1	AA	AA+
Mecanismo Europeo de Estabilidad	Aa1	—	AAA
Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera	Aaa	AAA	AAA

IV.1.1.- FONDO EUROPEO DE ESTABILIDAD FINANCIERA (FEEF)

En el momento de los inicios de la crisis de deuda soberana europea, a finales de 2009, debido a los problemas fiscales en Grecia, las distintas autoridades europeas e internacionales fueron aprobando medidas para intentar devolver la estabilidad financiera a la zona euro. Una de ellas es la que pusieron en marcha los Estados miembros de la Eurozona en mayo de 2010, cuando los envites de la crisis económica y financiera empezaron a afectar seriamente a las

²²⁵ BÖCKING, D. (12.07.2015). Minister Gnadenlos: Warum Wolfgang Schäuble die Griechen aus dem Euro werfen will. *Der Spiegel*. Recuperado de: http://www.watson.ch/International/articles/201193625-Minister-Gnadenlos--Warum-Wolfgang-Sch%C3%A4uble-die-Griechen-aus-dem-Euro-werfen-will?utm_source=reng&utm_medium=nrec&ub=100&ss=2&ut=2&sp=100&utm_av=A (última conexión 28.03.2016).

²²⁶ CALVO HORNERO, A., SECO PRESENCIO A. (2015). La Unión Europea como emisor de deuda y los mecanismos de ayuda financiera. Los instrumentos de los mecanismos de los MAF. *Revista Universitaria Europea*, (núm. 22), pág.73.

economías más frágiles de la Unión³²⁷. El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera³²⁸ (FEEF), un instrumento financiero creado como una sociedad anónima con domicilio en Luxemburgo y cuyos accionistas son los Estados miembros de la zona euro, que provee asistencia financiera temporal³²⁹, sujeta al cumplimiento de condiciones por parte del Estado solicitante, en los casos en los que se torne indispensable su actuación para mantener la estabilidad en la Eurozona. El FEEF fue sustituido, a mediados de 2013, por el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (ESM).

Su organización consta de un *Consejo de Administración*, formado por un representante de cada uno de los 17 Estados miembros, que se encarga de tomar las decisiones más importantes en el Grupo de trabajo del Eurogrupo³³⁰; el *Director del Consejo de Administración*³³¹; el *personal del FEEF*³³²; y el *Director Ejecutivo*³³³.

El Fondo actúa mediante la emisión de bonos y otros instrumentos de deuda en los mercados de capitales, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Marco firmado entre los Estados de la zona euro y el FEEF.

³²⁷ EUROPEAN FINANTIAL STABILITY FACILITY. (2016). *About EFSF*. Recuperado de: <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm> (última conexión 29.03.2016).

³²⁸ Decisión 9614/10 de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la zona euro, reunidos en el Consejo de la Unión Europea de 9 de mayo de 2010.

³²⁹ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD. (2016). *Instrumentos Financieros en la UE*. Recuperado de: <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.b6c80362d9873d0a91b0240e026041a0/?vgnnextoid=e32f7cb59784c310VgnVCM1000001d04140aRCRD> (última conexión 29.03.2016). Su capacidad máxima de asistencia financiera asciende a €440.000 millones. A partir del 30 de junio de 2013 no podrá participar en nuevos programas de asistencia financiera, aunque continuará haciendo frente a la gestión y el pago de las obligaciones pendientes hasta su reembolso total.

³³⁰ El Grupo de trabajo del Eurogrupo es un órgano preparatorio del Consejo compuesto por representantes de los Estados miembros de la zona del euro del Comité Económico y Financiero, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo, presta asistencia al Eurogrupo y a su Presidente en la preparación de los debates ministeriales. Normalmente el Grupo se reúne una vez al mes antes de las reuniones del Eurogrupo.

³³¹ El cargo es desempeñado por el el Director del Grupo de trabajo del Eurogrupo.

³³² La plantilla del FEEF la forman aproximadamente 60 personas, que reciben apoyo por parte de la Oficina de gestión de deuda alemana y del BEI en las tareas de relaciones con terceros y en labores internas. También recibe ayuda por parte de la Comisión Europea mediante labores de coordinación en las actuaciones de asistencia del FEEF.

³³³ Ministerio de Economía y Competitividad. (2016). *Instrumentos Financieros en la UE*, página citada.

Resumen del Acuerdo Marco entre los Estados miembros de la zona euro y la sociedad FEEF⁵³⁴.

	Acuerdo Marco original	Primera enmienda	Segunda enmienda
Garantías totales	€440.000 millones	€779.800 millones	€779.800 millones
Sobregarantía	120%	Hasta 165%	Hasta 165%
Instrumentos	Préstamos EEMM	Préstamos EEMM Compras En mercado primario	Préstamos EEMM Compras en mercado primario Compras en mercado secundario Líneas precautorias Préstamos recapitalización entidades financieras
Tipo interés	Coste financiación en mercado de FEEF + margen		

El resultante de esas emisiones⁵³⁵ se pone a disposición de aquellos países que se comprometan a cumplir y poner en práctica un programa de reformas

⁵³⁴ *Ibídem.*

⁵³⁵ Aparte de la concesión de préstamos, el FEEF dispone de los siguientes instrumentos financieros: 1.- Ayudas financieras preventivas. Basándose en las prácticas del FMI, los Estados miembros con economías saneadas pueden solicitar del FEEF financiación a corto plazo mediante una línea de crédito. Con ello se pretende reforzar la confianza de los mercados en dichos países, evitar que se produzca una crisis y su contagio a otros países; 2.- Ayudas para la recapitalización de entidades financieras. El FEEF ofrece financiación específica al sector financiero de un país miembro cuando pelagra su estabilidad. Se utiliza para recapitalizar entidades financieras (recapitalización indirecta). El Estado miembro donde esté asentada la entidad será el responsable de la devolución de los fondos; 3.- Compra de deuda en el mercado primario. El objetivo principal de este instrumento es que el Estado emisor de bonos se mantenga en dicho mercado (Pudiendo así emitir deuda cotizada), o conseguir que vuelva al mercado primario. En consecuencia, el FEEF participaría mediante la compra de deuda del Estado en cuestión; 4.- Intervenciones en el

acordado previamente. El FEEF también tiene la posibilidad de intervenir tanto en el mercado primario como en el secundario; asimismo, puede financiar recapitalizaciones de instituciones financieras mediante préstamos a los gobiernos. Estos bonos están garantizados por sus accionistas o tenedores, en función de la inversión en el Banco Central Europeo³³⁶.

El volumen de préstamos del FEEF asciende a un total de 440 mil millones de euros. Sin embargo, su marco de garantías es de aproximadamente 780 mil millones de euros. El máximo inversor de dicho fondo es Alemania, con 211 mil millones de euros. Este importe se calcula en función de la cuota porcentual de capital invertido en el BCE. No obstante, los líderes y los Ministros de Finanzas de la zona euro acordaron para el período de coexistencia del FEEF y del MEDE, establecer el máximo el volumen de préstamos consolidados con la entrada en vigor del MEDE en 700 mil millones de euros. Esto se debe al hecho de que los 150 mil millones en préstamos que ya se habían concedido a Irlanda, Portugal y Grecia no se podían deducir del volumen de préstamos realizados por el ESM, sino que su devolución ha de ser realizada de forma sucesiva al mismo FEEF³³⁷.

mercado secundario. Para aquellos casos en los que el BCE detecte circunstancias excepcionales en los mercados, que pudieran poner en peligro la estabilidad financiera de un Estado miembro, el FEEF podría neutralizar estas circunstancias mediante la compra de deuda en el mercado secundario, y proveerlo simultáneamente de liquidez.

³³⁶ GAROT, M.-J. (2014). *El Gobierno del euro*. En FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F., DIEZ DE GUIJARRO, J.R., y otros. *Anuario del euro 2013*, pág. 260. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.

³³⁷ BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN. (2016). *Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)*. Recuperado de: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzhilfemechanismen/EU_Finanzstabilisierungsfazilitaet_EFSF/2012-05-21-europaeische-finanzstabilisierungsfazilitaet-efsf.html (última conexión 30.03.2016).

La siguiente tabla nos muestra en que medida ha contribuido cada uno de los países de la Eurozona al FEEF. Los datos se muestran en millones de euros⁵³⁸.

MILLONES €	CONTRIBUCIÓN INICIAL		CONTRIBUCIÓN AUMENTADA		
	Estado miembro	Compromiso garantizado	Porcentaje	Compromiso garantizado	Porcentaje
	Alemania	119.390	27,134%	211.046	27,065%
	Francia	89.658	20,377%	158.488	20,325%
	Italia	78.785	17,906%	139.268	17,860%
	España	52.353	11,898%	92.543	11,868%
	Países Bajos	25.144	5,715%	44.446	5,700%
	Bélgica	15.292	3,475%	27.032	3,467%
	Grecia	12.388	2,815%	21.898	2,808%
	Austria	12.241	2,782%	21.639	2,775%
	Portugal	11.035	2,508%	19.507	2,502%
	Finlandia	7.905	1,797%	13.974	1,792%
	Irlanda	7.002	1,591%	12.378	1,587%
	Eslovaquia	4.372	0,994%	7.728	0,991%
	Eslovenia	2.073	0,471%	3.664	0,470%
	Estonia	-	0,000%	1.995	0,256%
	Luxemburgo	1.101	0,250%	1.947	0,250%
	Chipre	863	0,196%	1.526	0,196%
	Malta	398	0,090%	704	0,090%
	Eurozona	440.000	100,000%	779.783	100,000%

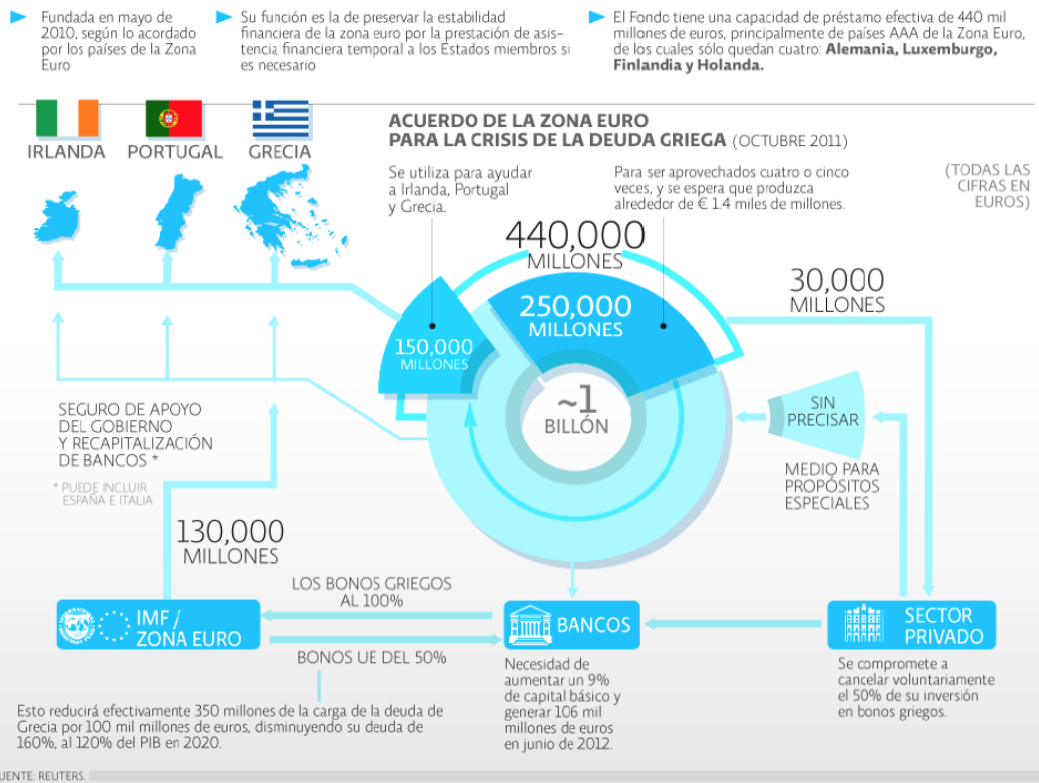
La facilidad se instrumenta a través del citado Acuerdo Marco entre los Estados miembros de la zona euro y la sociedad FEEF, que ha sido enmendado en dos ocasiones. En él se establecen los términos y condiciones con arreglo a los cuales podrá conceder asistencia financiera y los instrumentos utilizados para financiarse con la garantía de los Estados miembros, así como los términos y condiciones con arreglo a los cuales los Estados miembros otorgarán tales garantías.

⁵³⁸ CALVO HORNERO, A., SECO PRESENCIO A. (2015). o.c., pág. 82.

La primera remesa de préstamos del FEEF sumaba 150 mil millones de euros, que se destinaron a Grecia, Irlanda y Portugal. De ellos, Irlanda culminó con éxito su programa de reformas en 2013. Como ya se ha indicado, el desembolso de estos fondos está sujeto al cumplimiento de reformas políticas, económicas y financieras que es vigilado de cerca por la denominada *Troika*³⁹⁹.

FONDO EUROPEO DE ESTABILIDAD FINANCIERA

La agencia Standard & Poor's recortó su calificación de crédito al Fondo de Rescate de la Zona Euro a AA + el lunes 15 de enero, a la vez que Grecia se muestra bajo presión para romper el estancamiento en las negociaciones de canje de deuda con el fin de evitar la falta de pagos.



³⁹⁹ El término "*Troika*" hace referencia originalmente a la palabra rusa con la que se designa a un carruaje tirado por tres caballos, también puede utilizarse para describir cualquier tarea realizada de a tres. En el marco de la crisis europea, la Troika engloba a tres Instituciones: la Comisión Europea, el Banco Central Europeo, y en Fondo Monetario Internacional.

³⁹⁹ EL ECONOMISTA. (17.01.2012). Infografía Fondo Europeo de Estabilidad Financiera. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/infografias/2012/01/17/que-fondo-europeo-estabilidad-financiera> (última conexión 01.04.2016).

Inicialmente se pretendió que el FEEF se convirtiera en un eje fundamental de la estrategia de las autoridades europeas para conseguir garantizar la estabilidad financiera en la región. Se trataba de crear un mecanismo que únicamente rescataba los gobiernos tras sufrir crisis de liquidez, que además estaba sometido a fuertes exigencias. Como la crisis continuaba avanzando, las autoridades europeas no tuvieron otra opción que ir introduciendo reformas en el FEEF, con las consiguientes dificultades. Con estas reformas se perseguía que el mecanismo se convirtiera en un muro que evitara la propagación de la crisis a otros gobiernos, y que los países en dificultades económicas perdieran el acceso a la financiación en los mercados de deuda. También se procuraba dotarlo económicamente con fondos suficientes que permitieran ayudar a economías sistémicas⁵⁴.

El compromiso de los Estados europeos con el FEEF se pone de manifiesto en el momento de realizar aportaciones económicas. Aquí llama la atención que los Gobiernos de la zona euro, durante los primeros meses de 2012, reconsideraran el destino de los recursos destinados a asegurar la estabilidad financiera en la región destinando más fondos al FMI, en vez de aumentar la capacidad de préstamo del FEEF dotándolo de mayores garantías. Al parecer no despierta el mismo entusiasmo en todos los gobiernos que participan en el citado mecanismo, ya que algunos se han decantado por realizar aportaciones al FMI por valor de 150 mil millones de euros⁵⁵. En consecuencia, el reducido volumen de

⁵⁴ PÉREZ FERNÁNDEZ, I. (2012). Los entresijos del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF). *Observatorio de divulgación financiera*. Nota técnica, nº12, abril 2012. Recuperado de: <http://www.iefweb.org/es/finanzas/visordocumentospdf/27> (última conexión 29.03.2016). “Estas reformas, sin embargo, no han producido el efecto deseado, debido, principalmente a que la capacidad de préstamo del FEEF ha continuado siendo insuficiente para rescatar países sistémicos. Esto, unido a la complejidad de algunas reformas, ha provocado que el mercado continúe dudando del papel del FEEF como un verdadero mecanismo de ayuda y que evite el contagio a las principales economías de la zona euro. La reciente rebaja de rating del FEEF por parte de Standard & Poor’s supone un factor adicional a los problemas que ya presentaba este mecanismo de rescate.

⁵⁵ *Ibidem*: que se podrían incrementar hasta los 200 mil millones con las aportaciones de los Estados pertenecientes a la UE que no se encuentren en la Unión monetaria. En este contexto, el FMI ha expresado su intención de incrementar, en el corto plazo, su capacidad de préstamo hasta los 500 mil millones. de dólares. Sin embargo, las economías BRIC han mostrado su reticencia a aumentar sus aportaciones al FMI y en algunos casos, como China, la han ligado a ciertas condiciones, como tener mayores derechos de voto en la Institución. Por su parte, Estados Unidos y Canadá han insistido en que no contribuirán con más recursos para elevar la capacidad de préstamo del FMI, lo que pone en duda que

los recursos financieros del FEEF lo convirtieron en un Mecanismo cuyo diseño estaba concebido para ayudar a economías modestas, pues no evitaba que estas lograran financiación en los mercados, ni impedía el contagio de la crisis a otros países.

IV.1.1.1.- FUNCIONAMIENTO DEL FONDO EUROPEO DE ESTABILIDAD FINANCIERA: REGLAS

Como se indica en el epígrafe anterior, el FEEF es una sociedad anónima de carácter instrumental y temporal que se constituyó en Luxemburgo el 7 junio de 2010, según el acuerdo del ECOFIN, de 9 de mayo de mismo año, por los entonces dieciséis Estados miembros de la zona euro, a los que posteriormente se uniría Estonia, tras incorporarse el 1 de enero de 2011 a la Eurozona.

Aunque, según el Acuerdo Marco entre el FEEF y los Estados miembros, desde el 1 de julio de 2013, esta sociedad no participa en nuevos programas de financiación, ni ha suscrito nuevos acuerdos de préstamo, su actividad se centra actualmente en:

- Recuperar los pagos de los préstamos realizados a los países beneficiarios que mantienen deuda pendiente.
- Realizar el pago de los intereses y del principal a los tenedores de bonos del FEEF.
- Refinanciar los bonos pendientes del FEEF, ya que los vencimientos de los préstamos concedidos a Irlanda, Portugal y Grecia son posteriores al de los bonos emitidos por el fondo.

El vencimiento medio de los bonos emitidos para ayudar a Grecia es de 31,14 años. De este modo, si no se produjera ninguna refinanciación de esta deuda, se saldaría en agosto de 2053. En los casos de Irlanda y Portugal, los vencimientos medios de la deuda emitida mediante esta facilidad son de 20,08 años respectivamente, de tal modo que se produciría la amortización total de la

la Institución internacional, finalmente, sea capaz de incrementar su capacidad de préstamo en la cuantía pretendida”.

deuda en junio de 2042 por parte de Irlanda, y en julio de 2040, en lo que a Portugal se refiere⁵⁴³.

El FEEF será disuelto y liquidado cuando la totalidad de la asistencia financiera y todos los instrumentos de financiación emitidos por el EFSF proporcionados a los Estados miembros de la zona euro, se hayan devuelto en su totalidad⁵⁴⁴.

No obstante, el hecho de que la actividad de financiación inicial del FEEF no se mantenga activa, conviene tener en cuenta su funcionamiento para entender mejor este tipo de mecanismos. Así, pueden beneficiarse de la asistencia financiera de este mecanismo sus 17 Estados miembros.

Para ello el país en cuestión ha de realizar una solicitud previa. Seguidamente será sometido a un programa de ajuste macroeconómico, de obligado cumplimiento, que negociarán el Estado miembro, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional. Finalmente tendrá que ser aceptado por el Eurogrupo. Los resultados de la negociación y las condiciones quedan plasmadas en un Memorando de Entendimiento que será firmado por todas las partes intervinientes⁵⁴⁵. El abono de las ayudas acordadas tiene lugar tras unos días hábiles, que son necesarios por parte del FEEF para disponer de la liquidez acordada y proceder a su desembolso.

El hecho de que una ayuda haya sido aprobada previamente por este fondo no es óbice para que antes de que se produzca una nueva transferencia de fondos, la Comisión Europea, en colaboración con el BCE, compruebe si el gobierno que se encuentra bajo el programa de ayuda financiera está cumpliendo con la condicionalidad exigida. Si se diera el caso de que no se estuvieran cumpliendo

⁵⁴³ EUROPEAN FINANTIAL STABILITY FACILITY. (2016). *Lending operations*. Recuperado de: <http://www.efsf.europa.eu/about/operations/index.htm> (última conexión 18.04.2016).

⁵⁴⁴ *Ibidem*. (2016). *General Questions*. Recuperado de: http://www.efsf.europa.eu/attachments/2016_02_01_EFSF_FAQ.pdf (última conexión 17.04.2016).

⁵⁴⁵ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD. (2016). *Instrumentos Financieros en la UE*, página citada.

los requisitos acordados, el programa de ayuda se interrumpiría hasta que se renegociaran las condiciones ligadas a la misma. A lo que hay que añadir que todo desembolso tiene que ser aprobado por unanimidad por los países avalistas de la ayuda⁵⁴⁶.

IV.1.2.- MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD FINANCIERA (MEEF)

Desde el año 2010, debido a la crisis del euro, existía la amenaza de que varios países de la UE (Grecia, Irlanda, Portugal, España) no consiguieran financiar su deuda pública de forma independiente en los mercados. En estos casos, además del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y los fondos del FMI, la Unión Europea, a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, tenía la posibilidad de poner a disposición de estos Estados hasta 60 mil millones de euros⁵⁴⁷, que este mecanismo adquiriría en el mercado de capitales en nombre de la Unión⁵⁴⁸, lo que facilitaría su consecución al constituirse la Unión en garante de los préstamos.

El Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera es un complemento al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera antes descrito, es también compatible con el ya comentado apoyo a las balanzas de pagos, y no excluye el acceso a otras vías de financiación al margen de la UE, como puede ser el FMI. Tiene su base legal en el artículo 122 apartado 2 del TFUE⁵⁴⁹ y en el Reglamento (UE) núm. 407/2010 del Consejo⁵⁵⁰.

⁵⁴⁶ PÉREZ FERNÁNDEZ, I. (2012). o.c.

⁵⁴⁷ El MEEF fue la medida elegida para prestar ayuda financiera mediante créditos puente a Irlanda y Portugal por un total de 46800 millones de euros, de los cuales 22500 millones de euros fueron a parar a Irlanda y 24500 a Portugal. Estos préstamos fueron desembolsados entre los años 2011 y 2014.

⁵⁴⁸ INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG. (2016). *Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus*. Recuperado de: <https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Glossar/12-Europaeische-Union/Europaeischer-Finanzstabilisierungsmechanismus.html> (última conexión 26.04.2016).

⁵⁴⁹ Art. 122.2 TFUE. *En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada.*

⁵⁵⁰ Reglamento (UE) núm. 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010 por el que se establece un Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera.

Para que un Estado miembro se pudiera financiar por esta vía, tenía que presentar una solicitud al Consejo que incluyera una evaluación de sus necesidades financieras y un programa de ajuste económico-financiero, con una relación de las medidas a adoptar para el restablecimiento de la estabilidad financiera⁵⁵¹.

El Consejo, mediante pronunciamiento por mayoría cualificada, a través de la Comisión, comunicaba si finalmente concedía financiación al Estado miembro solicitante. Esta decisión contenía los procedimientos de la asistencia financiera, tales como el importe, el número de pagos, el período de disponibilidad de los fondos etc. Estas condiciones eran fijadas por la Comisión⁵⁵².

Acto seguido, la Comisión y el Estado miembro beneficiario celebraban un Memorando de Entendimiento en el que se precisaban las condiciones generales de política económica establecidas por el Consejo. Finalmente, la Comisión comunica el memorando al Parlamento Europeo y al Consejo. Las condiciones de política económica se revisaban de manera periódica y se podían ajustar en caso necesario⁵⁵³.

Aunque su extinción estaba prevista para junio de 2013⁵⁵⁴, en julio de 2015, se utilizó para proporcionar asistencia a corto plazo por un importe de 7160 millones de euros a Grecia, gracias a acuerdos específicos sobre la exposición de los Estados miembros de la Unión no pertenecientes al Euro al país heleno⁵⁵⁵. No

⁵⁵¹ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *European Financial Stabilisation Mechanism*. Recuperado de: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm (última conexión 26.04.2016).

⁵⁵² *Ibidem*.

⁵⁵³ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD. (2016). *Instrumentos Financieros en la UE*. Página citada.

⁵⁵⁴ SASTRE, P. (08.10.2012). ¿Qué es el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera?. *Invertia*. Recuperado de: <http://www.invertia.com/noticias/articulo-final.asp?idNoticia=2752415&strGoo=palabras-clave-entender-rescate-financiero> (última conexión 26.04.2016)

⁵⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA. (2015). *European Financial Stabilisation Mechanism*. Página citada. La intervención voluntaria de los Estados miembros no pertenecientes a la Eurozona en el MEEF estaba prevista en el punto 4 de las conclusiones de la sesión del Consejo Europeo del 16 y 17 de diciembre de 2010.

obstante, en 2013 el MEEF fue sustituido por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), una nueva Institución de carácter permanente para proporcionar apoyo financiero a los Estados miembros de la Unión Europea que sufran dificultades financieras.

IV.1.3.- MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD (MEDE)

Una de las consecuencias que trajo consigo la crisis de la deuda pública se reflejó en el Consejo europeo de 25 de marzo de 2011, donde se decidió introducir en el TFUE el apartado 3 del artículo 136⁵⁶⁶, lo que supuso el punto de partida para el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, firmado el 2 de febrero de 2012, por los Estados integrantes de la Eurozona. El Tratado supone la puesta en funcionamiento de reglas de carácter permanente sobre la asistencia financiera a dichos Estados, tomando distancia de las prohibiciones establecidas en el TFUE. Se trata de reglas destinadas al mantenimiento de la estabilidad financiera. Con este objetivo el Tratado pasa a ser una Institución financiera internacional, de carácter intergubernamental, un sujeto de Derecho internacional, sin identidad supranacional⁵⁶⁷.

El Mecanismo Europeo de Estabilidad es un componente importante de la estrategia general de la Unión para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro. Al igual que su predecesor, el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, creado en 2010, el Mecanismo Europeo de Estabilidad proporciona ayuda financiera a los Estados miembros que sufren dificultades de financiación. Ambos Mecanismos funcionaron simultáneamente entre octubre de 2012, cuando el MEDE operó por primera vez, hasta junio de 2013. Desde el 1 de julio de 2013, el FEEF no puede ser parte de nuevos programas de asistencia financiera, aunque continuará con la gestión y el reembolso de la deuda pendiente. El Mecanismo de

⁵⁶⁶ Art. 136.3 TFUE. *Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas.*

⁵⁶⁷ DE MIGUEL CANUTO, E. (2014). Mecanismo Europeo de Estabilidad: escrutinio jurisprudencial. *Instituto de Estudios Fiscales. Crónica Presupuestaria* (núm. 2/2014), pág.159. Recuperado de: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cronica_presupuestaria/02_Canuto.pdf (última conexión 27.04.2016).

Estabilidad es ahora el único mecanismo de carácter permanente que responde a las nuevas solicitudes de asistencia financiera de los Estados miembros de la zona del euro. El FEEF dejará definitivamente de existir una vez hayan sido reembolsados y cancelados en su totalidad todos los préstamos pendientes concedidos a través de sus programas de asistencia⁵⁸⁸.

El Director del MEDE lo nombra el Consejo de Administración por un período de cinco años, actualmente desempeña esta función Klaus Regling, que es a la vez el Director Ejecutivo del MEEF desde su creación en 2010⁵⁸⁹.

La siguiente tabla muestra las Contribuciones de los países de la Eurozona al Mecanismo Europeo de Estabilidad en millones de euros⁵⁹⁰.

Estado miembro	Capital suscrito	Porcentaje	Capital desembolsado	Porcentaje
Alemania	190.025	27,146%	21.717	11,429%
Francia	142.701	20,386%	16.309	11,429%
Italia	125.396	17,914%	14.331	11,429%
España	83.326	11,904%	9.523	11,429%
Países Bajos	40.019	5,717%	4.574	11,429%
Bélgica	24.340	3,477%	2.782	11,429%
Grecia	19.717	2,815%	2.253	11,429%
Austria	19.484	2,783%	2.227	11,428%
Portugal	17.564	2,509%	2.007	11,429%
Finlandia	12.582	1,797%	1.438	11,428%
Irlanda	11.145	1,592%	1.274	11,429%
Eslovaquia	5.768	0,824%	659	11,429%
Eslovenia	2.993	0,428%	342	11,429%
Estonia	1.302	0,186%	149	11,429%
Luxemburgo	1.753	0,250%	200	11,427%

⁵⁸⁸ EUROPEAN STABILITY MECHANISM. (2015). *About us*. Recuperado de: <http://www.esm.europa.eu/about/index.htm> (última conexión 27.04.2016).

⁵⁸⁹ *Ibidem*. (2015). *About us, Klaus Regling*. Recuperado de: <http://www.esm.europa.eu/about/organisation/klaus-regling.htm> (última conexión 28.04.2016).

⁵⁹⁰ CALVO HORNERO, A., SECO PRESENCIO A. (2015). o.c., pág. 83.

Chipre	1.373	0,196%	157	11,431%
Malta	512	0,073%	59	11,432%
Eurozona	700.000	100,000%	80.000	100,000%

Para operar, el MEDE recauda fondos mediante la emisión de letras a corto plazo (de tres a seis meses), aunque también lo hace a medio y largo plazo (hasta cuarenta y cinco años). Las emisiones del Mecanismo de Estabilidad están respaldadas por un capital desembolsado de 80 mil millones de euros, conforme al acuerdo de contribución anexo al Tratado MEDE. Dispone, además, de un capital suscrito de 700 mil millones de euros, lo que se traduce en una capacidad de préstamo efectiva de 500 mil millones de euros⁵⁶¹. Existe una fluida y permanente colaboración entre el Mecanismo de Estabilidad y el Fondo Monetario Internacional, hasta tal punto que si un Estado miembro de la Eurozona solicita asistencia financiera al MEDE, se espera del mismo que realice una solicitud similar al FMI⁵⁶².

El Mecanismo Europeo de Supervisión actúa mediante préstamos que se encuadran en programas de ajuste macroeconómico, compra de deuda soberana en los mercados primario y secundario, y proporcionando asistencia financiera a través de líneas de crédito. Asimismo, el MEDE, puede financiar indirectamente la recapitalización de instituciones financieras a través de los gobiernos de los Estados miembros⁵⁶³. La financiación directa al sistema bancario se llevará solamente a cabo en instituciones bancarias que se consideren viables⁵⁶⁴.

Según lo indicado, la capacidad de préstamo del MEDE asciende a 500 mil millones de euros. No obstante, los compromisos que pueda asumir en el futuro se corresponderán con su capacidad de préstamo restante, que es el montante de los préstamos que podrá llevar a cabo en los próximos doce meses, sin tener en

⁵⁶¹ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD. (2016). *Instrumentos Financieros en la UE*, página citada.

⁵⁶² EUROPEAN STABILITY MECHANISM. (2015). *About us*, página citada.

⁵⁶³ Esta última capacidad ha cambiado al establecerse, en noviembre de 2014, el Mecanismo Único de Supervisión para las Instituciones bancarias de la Eurozona, ya que a partir de ese momento se podrá acordar que el MEDE pueda financiar directamente Instituciones bancarias europeas.

⁵⁶⁴ CALVO HORNERO, A., SECO PRESENCIO A. (2015). o.c., pág. 84.

cuenta los fondos destinados a la recapitalización bancaria. Así, en el caso de que se concedan fondos para este fin, la capacidad de préstamo del MEDE se verá mermada en esta cantidad, a la que se le añadirá otra en concepto de garantía, para preservar su fuerte solvencia crediticia. Los compromisos crediticios futuros del MEDE se publican sobre una base mensual. Así, teniendo en cuenta los préstamos actualmente concedidos, los programas de ayuda actuales a España, Chipre y Grecia, y el hecho de la inexistencia actual de programas de recapitalización bancaria, a fecha de 1 de abril de 2016, la capacidad de préstamo futura del MEDE asciende a 371.980 millones de euros⁵⁶⁵.

La aprobación del MEDE no fue una cuestión pacífica en Irlanda, ya que este mecanismo tuvo que pasar el filtro de la cuestión prejudicial presentada ante el Tribunal de Justicia de la Unión y elevada por la Supreme Court de Irlanda⁵⁶⁶. Este hecho ha tenido consecuencias para todo el Tratado, ya que, en consecuencia, la Unión ha procedido a dictar reglas referentes a la actuaciones reforzadas de supervisión a las que se han de someter los Estados miembros en dificultades que al convertirse en destinatarios de ayuda financiera se vean en la obligación de aprobar un programa de ajustes económicos⁵⁶⁷.

Junto con el MEDE, y como medida adicional, se hizo uso del *Securities Markets Programme*⁵⁶⁸, es decir, de la compra de bonos, especialmente de deuda soberana, por parte del Banco Central Europeo en el mercado secundario. Mediante esta maniobra se les ofrecía a los Bancos comerciales del Eurosistema bonos a un tipo de interés muy atractivo, al tiempo que se les retiraba esos volúmenes de capital. De este modo, el BCE, hasta el 31 de diciembre de 2012, realizó compras de deuda por 218 mil millones de euros. El SMP finalizó en septiembre de 2012⁵⁶⁹.

⁵⁶⁵ EUROPEAN STABILITY MECHANISM. (2015). *Lending capacity (Forward Commitment Capacity)*. Recuperado de: <http://www.esm.europa.eu/assistance/FCC/index.htm> (última conexión 27.04.2016).

⁵⁶⁶ Este asunto es tratado de manera más completa en el Capítulo V de esta Tesis.

⁵⁶⁷ DE MIGUEL CANUTO, E. (2014). o.c., pág. 159.

⁵⁶⁸ Programa para los Mercados de Valores.

⁵⁶⁹ BANCO DE ESPAÑA. (2013). *Nota de prensa del BCE del 21.02.2013*. Recuperado de: <http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/13/Arc/Fic/presbce2013-26.pdf> (última conexión 29.04.2016).

El Programa para los Mercados de Valores fue sustituido por otro que generó gran controversia, sobre todo en Alemania, el programa OMT, que consiste en la autorización de compra en el mercado secundario por parte del BCE de bonos de los gobiernos de los Estados miembros de la Eurozona. El simple anuncio de este Programa ha sido, según anuncia el BCE, suficiente para restablecer los mecanismos de transmisión de la política monetaria de la Unión y para lograr uniformidad en esta política⁵⁷⁰.

En Alemania también se ha dudado de la legalidad del MEDE ante su Tribunal Constitucional; aparte de la cuestión de prejudicialidad planteada por Peter Gauweiler y otros, referente al Programa OMT, y que es objeto de un amplio análisis en el Capítulo V de esta Tesis, se han presentado otras reclamaciones sobre el mismo asunto ante el citado Tribunal alemán. A modo de ejemplo se puede citar el caso en el que se reclamó que la participación del Gobierno Federal, con el Proyecto de Ley sobre participación en el citado Mecanismo, por entender que vulneraba los apartados 1 y 2 del artículo 76 de la Ley Fundamental Alemana⁵⁷¹ y que, mediante esa intervención se infringían también los derechos de los solicitantes del artículo 38, apartado 1⁵⁷² de esa misma Ley. Concretamente se acusaba a los demandados (el Gobierno alemán) de violar

⁵⁷⁰ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *Comunicado de prensa n° 70/2015*. Recuperado de: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150070es.pdf> (última conexión 29.04.2016).

⁵⁷¹ Art. 76 Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Proyectos de ley 1.- Los proyectos de ley serán presentados al Bundestag por el Gobierno Federal, por los miembros del Bundestag o por el Bundesrat. 2.- Los proyectos de ley del Gobierno Federal deberán ser enviados primeramente al Bundesrat. Este podrá dictaminar sobre dichos proyectos dentro de un plazo de seis semanas. Si por razones importantes, especialmente debido a la extensión de un proyecto, solicitase una prórroga del plazo, éste será de nueve semanas. El Gobierno Federal podrá enviar al Bundestag, al cabo de tres semanas, o cuando el Bundesrat haya expresado una solicitud de acuerdo con la tercera frase, al cabo de seis semanas, un proyecto de ley que, a título excepcional, hubiere califi cado de particularmente urgente al enviarlo al Bundesrat, aun cuando no hubiera recibido todavía el dictamen del Bundesrat; luego que el Gobierno Federal reciba dicho dictamen, lo hará llegar sin demora alguna al Bundestag. En el caso de proyectos de reforma de la presente Ley Fundamental y de transferencia de derechos de soberanía de acuerdo con el artículo 23 o el artículo 24, el plazo para el dictamen será de nueve semanas; la cuarta frase no tendrá aplicación alguna.*

⁵⁷² Art. 38 Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Principios electorales 1.- Los diputados del Bundestag Alemán serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Son los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia*

los derechos de los Diputados incluidos en el artículo 38 apartado 1 de la Ley Fundamental Alemana, al denegárseles el acceso a la documentación relativa al proceso de creación del MEDE, al Tratado fiscal, y, en particular, a los borradores, enmiendas y protocolos de negociación que obraban en poder del Gobierno. Alegaban que dicha documentación no había sido remitida al Bundestag, ni estaba disponible en internet ni en ninguna fuente de acceso público⁵⁷³.

El Procedimiento fue sobreseído por Auto del Tribunal Constitucional Alemán de 2 de junio de 2015, ya que quedó demostrado que al demandante le fue facilitada toda la documentación solicitada y que, al continuar solicitando documentación adicional, al alegar que la recibida no era suficiente para formarse una opinión completa, se le notificó la inadmisibilidad de sus pretensiones, y que sus reivindicaciones eran infundadas⁵⁷⁴.

Recientemente ha surgido una nueva fuerza política, *Alternative für Deutschland*⁵⁷⁵, que ha aglutinado en cierto modo el descontento de un gran parte de la sociedad alemana con el euro como moneda en general, y con las políticas monetarias, entre las que se incluye el MEDE, en particular⁵⁷⁶. La creación de este partido político fue precisamente una reacción a las políticas de rescate del euro, de las que Alemania es la mayor contribuyente⁵⁷⁷. En su programa electoral para las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 se podía leer:

“Una de nuestras demandas principales es una “disolución ordenada de la zona euro” y “la reintroducción de las monedas nacionales o la creación de uniones monetarias más pequeñas y estables”. Para este efecto se debe

⁵⁷³ BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. (2015). *Beschluss vom 02 Juni 2015-2 BvE 5/12*. Recuperado de: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/06/es20150602_2bve000512.html (última conexión 28.04.2016).

⁵⁷⁴ *Ibidem*.

⁵⁷⁵ Alternativa para Alemania.

⁵⁷⁶ *Alternative für Deutschland* ha experimentado un notable crecimiento en las elecciones regionales. En Baden Wurtemberg obtuvo el 15,1% de los votos en las elecciones celebradas este año. Asimismo ha obtenido representaciones superiores al 10% en Brandeburgo, Renania-Palatinado, Sajonia Anhalt y Turingia.

⁵⁷⁷ WIKIPEDIA. (2016). *Alternative für Deutschland*. Recuperado de: https://de.wikipedia.org/wiki/Alternative_f%C3%BCr_Deutschland (última conexión 28.04.2016)

posibilitar la salida voluntaria del Euro a todos los Estados miembros mediante la modificación de los Tratados. Como medida de presión para conseguir este objetivo se podría proceder a un bloqueo de los préstamos de ayuda del MEDE a través del Bundestag”⁵⁸.

También se han considerado alternativas menos drásticas a las expuestas por esta fuerza política de reciente irrupción, como la introducción de los eurobonos o la creación de un procedimiento ordenado de insolvencia de los Estados. Por eurobonos ha de entenderse un bono respaldado por fondos procedentes de los Estados de la Eurozona, de responsabilidad solidaria distribuida entre los Estados miembros. Asimismo, este término se ha utilizado para definir un instrumento de nueva creación para la financiación de los presupuestos de la Unión Europea. En cuanto al establecimiento de un procedimiento ordenado de insolvencia, se trataría de un modelo similar al de la quiebra de una empresa privada con participación de los acreedores en el proceso de regularización de la deuda⁵⁹.

IV.1.4.- TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA O PACTO FISCAL (TEGC)

La Unión Europea, a pesar de contar con una amplia batería de mecanismos de regulación económica, no ha podido evitar la sucesión de desequilibrios macroeconómicos, financieros y presupuestarios en la Eurozona ni la posterior crisis de deuda soberana que se produjo en algunos países de la zona. Todos esos acontecimientos sacaron a la luz la necesidad de reforzar el marco de gobernanza económica de la UE, en particular en lo que respecta a la zona del euro, para asegurar la estabilidad y el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. Con estos antecedentes, siguiendo las directrices y los

⁵⁸ ALTERNATIVE FÜR DEUTSCHLAND. (2014). *Programm der Alternative für Deutschland (AfD) für die Wahl zum Europäischen Parlament am 25. Mai 2014*, págs. 5 ss. Recuperado de: <https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2014/03/Europaprogramm-der-AfD.pdf> (última conexión 28.04.2016).

⁵⁹ VON BRÖCKEL, J. (2016). *Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) - Deutschland ist mit maximal 190 Milliarden Euro dabei*. Recuperado de: <http://www.janvonbroeckel.de/politik/esm.html> (última conexión 29.04.2016).

objetivos que se habían fijado en la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2011, el 2 de marzo de 2012, y según lo acordado en la Cumbre Europea, del 30 de enero de 2012, todos los Estados de la Unión, salvo Reino Unido y la República Checa, firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria³⁸⁰. El hecho de que no se contara con el apoyo de estos dos países le confiere al TEGC la naturaleza de un acuerdo intergubernamental, que no se integra en el ordenamiento de la Unión Europea, aunque el propio Tratado prevea en su artículo 16³⁸¹ que, en el plazo máximo de cinco años desde su entrada en vigor, se adoptarán las medidas necesarias para incorporar su contenido al marco jurídico de la Unión Europea.

Este Tratado no se debe considerar como una maniobra aislada de la Unión, ni como un Mecanismo de rescate más. Ha de ser encuadrado dentro de la construcción de la Unión Económica y Monetaria, como un extensión a la propuesta de unión bancaria³⁸² y del MEDE, debido fundamentalmente a dos de sus funciones principales: su capacidad de comprar deuda soberana de los Estados miembros (actividad que le posibilitaría convertirse en el germen de una “Agencia Europea de Deuda”), y por su posibilidad de intervención en el rescate de entidades financieras y el factor decisivo en la construcción de la unión bancaria que esto supone³⁸³.

Tres son los ejes sobre los que se sostiene y que persigue el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria:

³⁸⁰ BANCO DE ESPAÑA. (2012). Un pacto presupuestario para una Unión Económica y Monetaria más fuerte. *BCE Boletín Mensual*, (Mayo 2012), pág.87.

³⁸¹ Artículo 16 TEGC. *En el plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, se adoptarán, sobre la base de una evaluación de la experiencia en su aplicación, las medidas necesarias, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a fin de incorporar el contenido del presente Tratado al marco jurídico de la Unión Europea.*

³⁸² Aprobada en el Consejo de la UE de los días 28 y 29 de junio de 2012, que consta de tres integrantes fundamentales: la atribución de la función supervisora al BCE, la creación de un Fondo de Garantía de Depósitos a nivel de la UE y el establecimiento de un mecanismo europeo de resolución. La unión bancaria es un complemento importante de la unión fiscal, puesto que una de las funciones de la unión fiscal, como mecanismo de compensación financiera de carácter estabilizador, en teoría podría ser desempeñada eficazmente por el mercado financiero, si éste estuviera realmente integrado.

³⁸³ CASTELLS, A. (2012). ¿Avanza realmente la Unión Europea hacia una Unión Fiscal?. *EuropeG, Policy Brief*, (núm. 3, diciembre 2012), pág.4.

En primer lugar, un pacto presupuestario que conduzca al equilibrio o al superávit a los Estados firmantes, que éstos deberán incorporar a su Derecho interno³⁸⁴, y cuyo incumplimiento podría suponer sanciones económicas para el Estado miembro en cuestión. Se trata de hacer de la disciplina presupuestaria un objetivo fundamental para alcanzar el crecimiento, sanear los balances presupuestarios nacionales y fortalecer las economías europeas frente a los mercados internacionales.

En segundo lugar, se pretende la coordinación de las políticas económicas y de convergencia, que conduzcan a la información en tiempo real de los planes de emisión de deuda pública de los Estados firmantes, y que consiga asegurar que se cumpla el calendario de reformas de política económica debatidas, tanto en el Consejo General de Jefes de Estado y Gobierno como en los correspondientes Consejos de Ministros.

Y, por último, se busca fortalecer la gobernanza de la zona euro, aumentar el número de reuniones de carácter informal entre los Jefes de Estado y de Gobierno y que los Estados firmantes, no miembros del Eurogrupo, participen en las Cumbres cuando sea necesario³⁸⁵.

Para conseguir estos objetivos, en el Tratado se han dispuesto una serie de medidas entre las que conviene destacar:

- El compromiso conjunto de los Estados firmantes del Tratado de mantener un equilibrio o superávit presupuestario, es decir, que el déficit estructural anual no debe exceder el 0,5% del PIB. Se pretende que esta regla pase a ser constitucionalmente preceptiva en los Estados que han suscrito el Tratado y que

³⁸⁴ España ya la incluyó mediante la reforma del artículo 135 de la Constitución el 27 de Septiembre de 2011, estableciendo un límite inferior del déficit estructural del 0,5% del PIB.

³⁸⁵ HABLAMOS DE EUROPA. (2016). *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) de la UE*. Recuperado de: <http://www.hablamosdeeuropa.es/prensa/noticias/tratado-de-estabilidad-coordinacion-y-gobernanza-tecg-de-la-ue> (última conexión 01.05.2016).

además se le ha de añadir un mecanismo de corrección de déficit para aquellos casos en los que se de una desviación significativa.

- Se permitirá acudir al TJUE para verificar si alguno de los Estados parte del Tratado no ha incorporado las leyes de equilibrio presupuestario en su normativa interna. Para reforzar el cumplimiento de esta normativa el TJUE podrá imponer sanciones a los que las incumplan, que, en ningún caso serán superiores al 0,1 del PIB del país sancionado. El dinero recaudado se destinaría a la financiación del MEDE.

- Los Estados miembros que se hallen en un procedimiento de exceso de déficit estarán obligados a presentar un programa de colaboración de medidas estructurales que tendrá carácter vinculante. Además se comprometerán a aceptar las recomendaciones del Consejo en el marco del procedimiento de exceso de déficit mediante la norma de la votación por mayoría cualificada inversa⁸⁶.

- Las Cumbres Europeas de Jefes de Estado y de Gobierno tendrán lugar al menos dos veces al año. Aquellos Estados que no hayan ratificado el TEGC podrán, no obstante, participar en las deliberaciones.

- En aras de una política económica más coordinada, las partes acordarán que la totalidad de las reformas económicas propuestas sean discutidas y, en su caso, coordinadas con antelación. (*coordinación ex ante*).

- Por otra parte, únicamente recibirán ayuda del MEDE aquellos Estados que hayan firmado e implementado el TEGC.

⁸⁶ El método de mayoría cualificada inversa consiste en que las decisiones de la Comisión serán inmediatamente adoptadas al no ser que dos tercios de los Estados miembros se opusiesen a las medidas. En el caso del procedimiento sancionador la Comisión está a favor de que el Estado miembro objeto de las sanciones no forme parte de la votación.

- El TEGC pasará a ser vinculante para todos los países de la Eurozona, para el resto de ellos lo será a partir de la introducción del euro, o antes, si así lo manifiestan.

- En un plazo de cinco años el TEGC deberá integrarse en el Derecho de la Unión⁸⁷.

España introdujo el Pacto Fiscal en su Derecho interno el mismo 1 de enero de 2013, según el artículo 14, apartado 4 del Tratado, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 2 de febrero de 2013.

Ahora bien, la puesta en práctica del TEGC no está resultando tan sencilla como su plasmación sobre el papel. Si bien las presiones sobre las economías más vulnerables del euro se están llevando a cabo con *avisos* sobre la posible exclusión del euro en el caso de Grecia; en el caso de Italia, el Primer Ministro Matteo Renzi presentó un plan económico en 2014 que contemplaba sobrepasar los límites establecidos en el TEGC, incluyendo partidas de ahorro ficticias que dejaban entrever que no iba a tener lugar en su país un ahorro de tal magnitud, aparte de no disponer del margen de maniobra para llevarlas a cabo. En Francia, el ascenso del Frente Nacional en las elecciones municipales de marzo de 2014, ha llevado a su Presidente François Hollande a reconsiderar las políticas de ahorro que se iniciaron en consonancia con las demandas del TEGC y, en Alemania, sin embargo, si se está consiguiendo rebajar el déficit presupuestario.

Según el economista MÜNCHAU⁸⁸:

⁸⁷ WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH. (2013). *Economic Governance – Wirtschaftspolitische Steuerung in der EU*, págs. 12 ss. Recuperado de: https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Europa-und-Internationales/eutt_economic_governance.pdf (última conexión 02. 05. 2016)

⁸⁸ MÜNCHAU, W. (02.04.2014). S.P.O.N. – Die Spur des Geldes: Jetzt kann uns nur noch mehr Inflation helfen. *Spiegel online*. Recuperado de: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/wolfgang-muenchau-italien-und-frankreich-weichen-fiskalpakt-auf-a-962068.html> (última conexión 02.05.2016).

“los países que mantienen una política orientada únicamente al ahorro y a mantener los déficits presupuestarios bajos están renunciando a la inversión y al crecimiento”.

Afirma, asimismo que:

“las deudas son el lubricante del sistema capitalista y que son económicamente irrelevantes siempre y cuando éstas sean viables y sostenibles”.

Para dicho autor, existen cuatro factores que afectan a la sostenibilidad de la deuda: la cantidad de la deuda existente, la cantidad de la deuda nueva, el crecimiento real y la inflación. Pues si la inflación y el crecimiento son demasiado bajos, la sostenibilidad de la deuda seguirá estando en riesgo, aunque los países se decanten por el ahorro. Estas razones llevan al autor a afirmar que, históricamente, ha quedado demostrado que la combinación del aumento de la deuda pública y la falta de inflación (situación actual en la Eurozona) en algún momento terminan en una reestructuración de la deuda, y que las consecuencias en este caso también serían de magnitudes históricas. La alternativa que baraja para este caso no es otra que la del colapso de la Eurozona⁸⁸.

Lo que queda claro, según lo expuesto, es que los nuevos mecanismos de vigilancia y sanciones en la reforma de la Gobernanza Económica de la Unión, resultan más complejos que los anteriores. Cuesta creer que las medidas que no funcionaron para prevenir la crisis en el pasado vayan a funcionar en el futuro, y tampoco parece que vaya a cambiar mucho el panorama en la próxima crisis por el hecho de que se añadan unos indicadores nuevos y que se cambien los mecanismos de votación. No parece suficiente mantener que el éxito o el fracaso de las medidas del TEGC dependan en última instancia de la labor de los funcionarios y trabajadores de las Instituciones europeas⁸⁹.

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ PERIODISMO INDEPENDIENTE. (2013). *El debate sobre los nuevos procedimientos sancionadores de la UE*. Recuperado de: <http://www.periodismoindependiente.es/economia/nuevos-procedimientos-sancionadores-ue/> (última conexión 02.05.2016).

Buena muestra de lo ambiciosos que son los objetivos del Tratado y de la dificultad de su cumplimiento la encontramos en el caso español, ya que la Comisión Europea vaticina que el déficit público de España no bajará del 3% del PIB hasta 2018, y que el agujero fiscal se irá al 3,9% este año y al 3,1% en 2017, según un borrador del informe de primavera presentado el 3 de mayo por el Ejecutivo europeo. Bruselas dará tiempo extra a España para rebajar el listón del 3%, pero pretende limitarlo, finalmente, a un solo año, pues considera que bastará un año adicional con las medidas de ajuste que exigirá al Gobierno español, sin perjuicio de la apertura de un procedimiento por el incumplimiento continuo de los objetivos de déficit en los últimos ejercicios³⁹¹.

IV.1.5.- INCIDENCIA DE LA ACCIÓN DE LOS MECANISMOS DE RESCATE

Desde 2009, la política financiera, económica y exterior de la Unión se está desarrollando bajo la sombra de la crisis financiera, que está agotando hasta extremos insospechados los recursos y al personal de la Unión. Estos hechos, han llegado a un punto en el que no sólo los ciudadanos, sino tampoco los expertos ni los Eurodiputados llegan a comprender todos sus detalles.

Son pocos los que consiguen hacerse una idea general del complejo sistema europeo de Mecanismos de ayuda y de rescate. Billones en riesgos, cantidades ingentes que se garantizan y se apalancan, y todas las opiniones de expertos que las acompañan; además, aquellos que la tienen, cada vez son menos capaces de transmitir y explicar en qué consiste.

La gestión de la crisis financiera europea ha dado lugar a dos grandes cambios de poder: por un lado, se observa que ésta está casi de forma exclusiva en manos del Consejo Europeo, cuyos miembros, aparte de la agenda europea, también tienen una agenda nacional, que es la principal, aunque sea por el simple motivo de querer ganar las elecciones en su país; y, por otro, está el papel que

³⁹¹ PÉREZ, C. (03.05.2016). Bruselas empeora las previsiones del déficit público del Gobierno. *El País*. Recuperado de: http://economia.elpais.com/economia/2016/05/02/actualidad/1462218263_683451.html (última conexión 03.05.2016).

desempeñan los parlamentos nacionales, que afrontan constantemente los complejos problemas europeos y las decisiones que estos requieren, al tiempo que han de pensar en los intereses nacionales y en los de su partido, ya que lógicamente aspiran a la reelección⁹⁹².

Para un análisis de la incidencia de estos Mecanismos, conviene recordar que los fundadores de la Unión Económica y Monetaria tuvieron en cuenta la asimetría económica existente entre los países que la conforman, y lo hicieron no sólo mediante una renuncia de responsabilidad recíproca, incluyendo una cláusula de rescate en el Tratado de la Unión, sino también fijando unos límites máximos presupuestarios y de endeudamiento; pues eran conscientes de que las incidencias negativas en la política económica de cualquier Estado miembro podría potencialmente poner en peligro la economía de toda la Unión. Esto es exactamente lo que ha sucedido en la crisis de deuda soberana. Los Mecanismos de Seguridad no han logrado evitar el aumento de endeudamiento de los Estados miembros y, finalmente han surgido dudas acerca de la solidez financiera de algunos Estados, y de la cohesión monetaria en el conjunto de la Unión. Pero lo que sí han conseguido es ayudar a la Unión Monetaria a lograr una estabilización a corto plazo e introducir la responsabilidad colectiva, sin que ello haya ido acompañado de medidas de control.⁹⁹³

La crisis del Euro no conoce tregua, aunque se hayan puesto en funcionamiento el FEEF y el MEDE, y éstos hayan cumplido su función de salvar a algunos Estados de la bancarrota; aunque simultáneamente el BCE haya llevado a cabo políticas de bajos tipos de interés, programas de compras de bonos en mercados secundarios y medidas de liquidez de urgencia y los Bancos Centrales nacionales hayan sido también una parte activa en esta política, mediante la

⁹⁹² MÜTZENICH, R. (2012). *Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die (außen-) politische Handlungsfähigkeit von Staaten*. Recuperado de: http://www.rolfmuetzenich.de/_pdf/DGAP-Mtzenichneu.pdf (última conexión 03.05.2016).

⁹⁹³ DOMBRET, A. (2016). *Quo vadis Europa? Aktuelle Herausforderungen der Währungs- und Bankenunion*. Dicurso en el Forum Bundesbank, Kiel 24.03.2016. Recuperado de: http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2016/2016_03_24_dombret.html?startpageAreaId=Marginalspalte&nsc=true&startpageId=Startseite-DE&startpageLinkName=2016_03_24_dombret+366196&tab=0 (última conexión 03.05.2016).

financiación indirecta de sus Estados. Todas estas medidas han tenido por objeto dar más tiempo a los países en crisis para que, a través de medidas de consolidación y reformas estructurales, consigan ponerle fin a sus dificultades financiero-fiscales y puedan superar finalmente su situación de estancamiento político y económico. Sin embargo, la austeridad y las reformas estructurales no constituyen un fin en sí mismo. Sólo cumplirán sus objetivos si son capaces de generar expectativas y confianza, pero esas expectativas sólo se pueden generar si los ciudadanos depositan su confianza en la función de control de la política⁹⁴.

Y precisamente esta confianza es la que se encuentra seriamente dañada, ya que la crisis del euro es más que una simple crisis de deuda soberana que se puede resolver con mecanismos de ayuda a corto plazo, medidas de austeridad a medio plazo y reformas estructurales a largo plazo, se trata de una crisis de confianza en la política y en el euro como moneda de la Unión⁹⁵.

Existen opiniones muy críticas con los resultados que están provocando la puesta en marcha de los mecanismos de rescate. Desde la socialdemocracia europea⁹⁶ se mantienen posturas que afirman que:

“Tenemos el Pacto por el Crecimiento y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y de Control, pero... ¿A qué futuro nos conduce?. Tal y como se firmó (proyectos de inversión que están siendo financiados fundamentalmente con fondos estructurales, y un aumento de capital de diez billones de euros financiados por el BEI) no provocará cambios *de facto* en la actividad de la Eurozona. Estamos hablando de 120 billones de euros, esa es la cantidad de recursos movilizados y no utilizados para permitirle al BEI que, mediante apalancamiento, pueda otorgar préstamos por valor de 60 billones de euros. Sigue siendo un misterio saber si realmente nos hallamos en un período alcista, ya que la recuperación económica parece más

⁹⁴ HEINEN, N. (2013). Vier Jahre Eurokrise: Wege zu neuem Systemvertrauen. *Analysen und Berichte*. Núm. 5/2013, págs. 337 ss.

⁹⁵ --. (2014). *Mission Vertrauen: Wege aus Eurokrise und Unsicherheit*. Recuperado de: <http://www.euractiv.de/section/gesundheit-und-verbraucherschutz/news/mission-vertrauen-wege-aus-eurokrise-und-unsicherheit/> (última conexión 03.05.2016).

⁹⁶ FITOUSSI, J.P. (2013). Europa: ein Kind der Wirtschaft, ein Waisenkind der Politik. *Journal für eine progressive Economy*. Núm. Noviembre 2013, pág. 10.

simbólica que real, más bien parece que nos hallamos ante una reedición de (lo conseguido tras duras negociaciones en 1997) añadir las palabras “y Crecimiento” al Pacto de Estabilidad. Pues por el momento las reglas y condiciones acordadas por la Unión para apoyar a aquellos países considerados inestables los han sumido en una depresión, retrasando la recuperación de la Eurozona. ¿Realmente le hemos ayudado a Grecia si tenemos en cuenta que su PIB actual es un 20% menos que el que registraba el 1 de enero de 2008?. Resulta difícil no pensar que el Pacto por el Crecimiento no es más que un bálsamo que pretende calmar la aspereza que supone formar parte del Pacto Fiscal. Por esta razón tenemos un Tratado que establece una “soledad financiero-política” para cada uno de los Estados miembros, con la promesa de una mayor solidaridad si se muestran capaces de solucionar sus propios problemas. Tiene además la peculiaridad de obligar a los Estados miembros, o, más bien, les exige imponerse sanciones o arriesgarse a recibir castigos para tener reglas financieras que no se encuentran en ninguna otra democracia en todo el mundo. Lo que consigue realmente es ampliar el déficit democrático europeo mediante la perversa maniobra de convertir simultáneamente a sus miembros en parte de una federación al tiempo que los convierte en huérfanos de ésta”.

No hay que obviar que, aparte de la ayuda directa ofrecida a los Estados miembros, los grandes beneficiados de los mecanismos de rescate han sido la Banca europea. En el caso español, ésta se canalizó a través del FROB⁹⁹, con cargo al FEEF, de acuerdo con el artículo 122.2 TFUE, que introdujo una reforma limitada del Tratado, para no ir en contra del artículo 125 TFUE¹⁰⁰ y la famosa

⁹⁹ Creado mediante el Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio (BOE de 27 de junio de 2009), sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, y actualmente regulado por el capítulo VIII de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito (BOE de 15 de noviembre de 2012), ejerce facultades de naturaleza mercantil y administrativa

¹⁰⁰ Artículo 125 TFUE. 1. *La Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de otro Estado miembro, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos*

cláusula de no *bail-out* o principio de “no corresponsabilidad financiera”, algo imprescindible para que la reforma del Tratado encajara en la Constitución alemana⁵⁹⁹.

IV.1.6.- EL COSTO DE LOS RESCATES

En España el coste del rescate financiero se ha utilizado reiteradamente como argumento para generar polémica. En algunos casos se ha llegado a manifestar que el rescate bancario español ha costado más de 200 mil millones de euros⁶⁰⁰, mientras que el Tribunal de Cuentas (ver tabla) calcula esta partida en casi 108 mil millones de Euros. El problema de estas estimaciones es su transparencia, pues recogen conceptos muy distintos como pueden ser avales y créditos del Estado y aportaciones de la Banca, todo ello distorsiona en cierta medida el coste real que supone para el Estado.

Sin embargo, el desembolso real, una vez descontados las ayudas indirectas públicas y privadas, que el rescate bancario ha supuesto para los contribuyentes se estima en unos 50 mil millones de euros. En este dato coinciden el Banco de España, el Tribunal de Cuentas y la Comisión Europea.

Los datos de la tabla adjunta no se pueden manejar como definitivos, ya que la reestructuración financiera en España no se ha culminado todavía. Con lo que está pendiente añadir a la cifra que se refleja en la tabla el coste de la privatización de las entidades nacionalizadas, la evolución de la SAREB y de la necesidad de añadir más fondos públicos⁶⁰¹.

⁵⁹⁹ GARMENDIA IBÁÑEZ, J. (2010). La crisis de la deuda pública en la Unión Monetaria Europea. *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, núm. 17, pág. 111.

⁶⁰⁰ Cfr. CLAVERO, V. (09.07.2013). Rescatar a la Banca ha costado ya a cada español 850 euros. *Público*. Recuperado de: <http://www.publico.es/actualidad/rescatar-banca-costado-ya-espanol.html> (última conexión 04.04.2016).

⁶⁰¹ LLAMAS, M. (09.04.2014). ¿Cuánto ha costado el rescate bancario en España?. *Libertad Digital*. Recuperado de: <http://www.libremercado.com/2014-04-09/cuanto-ha-costado-el-rescate-bancario-en-espana-1276515331/> (última conexión 04.04.2016).

A continuación, se indican los recursos públicos empleados o comprometidos en las actuaciones de reestructuración, clasificados por entidad. Datos en miles de euros⁶².

Entidades	FROB	FGDEC	Banco de España	TOTAL
Banco CAM	3.002.444	21.859.000		24.861.444
BFA / Bankia	22.426.103			22.426.103
Banco de Valencia	11.868.527		6.000.000	17.868.527
Catalunya Banc (CX)	12.054.988			12.054.988
Novacaixagalicia Banco (NCG)	9.054.803			9.054.803
Caja de Ahorros Castilla-La Mancha (CCM)		4.316.306	3.000.000	7.316.306
Unnim Banc	2.394	5.777.264		5.779.658
Cajasur	2.693.533			2.693.533
Banco Mare Nostrum (BMN)	1.645.944			1.645.944
Banco Caja España de Inversiones Salamanca y Soria (CEISS)	1.130.507			1.130.507
Banco Gallego	246.047		800.000	1.046.944
Banca Cívica	977.000			977.000
Banco Grupo Cajatres	408.168			408.168
Liberbank	125.767			125.767
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	209.502	315.158		524.660
TOTAL AYUDAS	65.845.727	32.267.728	9.800.000	107.913.455

En Alemania, el importe de las medidas de rescate aprobadas por Bruselas entre 2008 y septiembre de 2012 ascendieron a 646 mil millones de euros. Esta cifra sólo fue superada por el Reino Unido, al que se aprobaron 873 mil millones de euros⁶³. Estos datos ponen en evidencia que los Bancos alemanes no han quedado, ni mucho menos, al margen de la necesidad de ser rescatados, circunstancia que debilita la posición negociadora de Alemania en la Unión

⁶² *Ibíd.* Según el Tribunal de Cuentas "el importe de los recursos públicos empleados o comprometidos en la reestructuración, como consecuencia de las actuaciones realizadas entre 2009 y 2012, fue de 107.913 millones de euros". El problema, sin embargo, es que dicho importe incluye "conceptos de naturaleza muy diversa", desde "costes y desembolsos de fondos" -como aportaciones de capital o la suscripción de participaciones preferentes- hasta "garantías constituidas que vencerán en el futuro" o diferentes líneas de crédito.

⁶³ Ver tabla.

Bancaria Europea. Tal es la situación de la Banca germana, que hasta el New York Times se hizo eco de esta situación y situó a Alemania, basándose en datos de la Comisión Europea, entre los países con mayores dificultades en su industria financiera⁶⁴.

Ayudas autorizadas por la Unión Europea (enero 2008 - septiembre 2012) a sus países miembros y utilizadas (enero 2008 - diciembre 2011) para el rescate de sus sistemas financieros en relación a su PIB (2011). Datos en billones de euros⁶⁵.

País	Ayuda concedida	Ayuda utilizada	% del PIB
Reino Unido	873	300	17,2
Alemania	646	259	10,1
Dinamarca	613	158	65,9
España	575	104	9,7
Irlanda	571	350	223,5
Francia	371	116	5,8
Bélgica	359	72	19,7
Países Bajos	313	95	15,8
Suecia	162	21	5,4
Italia	130	15	1,0
Grecia	129	69	32,3
Austria	94	27	9,0
Portugal	77	11	6,7
Polonia	68	0	0,0
Finlandia	54	0,1	0,1
Eslovenia	13	2	6,7
Hungría	10	2	2,2
Letonia	9	2	12,1

⁶⁴ EWING, J. (12.02.2013). German Central Bank Doubles Reserves. *The New York Times*. Recuperado de: <http://www.nytimes.com/2013/03/13/business/global/german-central-bank-doubles-reserves.html>

⁶⁵ FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG. (09.04.2013). *Teure Bankenrettung. Hilfgelder der EU-Länder für ihre Banken in der Finanzkrise. den Steuerzahler*: Tabla de elaboración propia con datos de gráfico citado. Recuperado de: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/teuer-fuer-den-steuerzahler-milliardengrab-bankenrettung-12535343.html#aufmacherOverlay> (última conexión 04.05.2016).

Luxemburgo	9	4	10,4
Chipre	5	3	15,9
Eslovaquia	3	0	0,0
Lituania	1	0	0,0
Total Unión	5086	1612	12,8

A Bulgaria, Estonia, Malta, Rumanía y la República Checa no se les autorizó ninguna ayuda para esta finalidad.

Si comparamos los rescates efectuados en Europa con los realizados en Estado Unidos o simplemente con Alemania, llama la atención que la FED puso a disposición de los Bancos estadounidenses 700 mil millones de dólares, de los cuales se utilizaron 428 mil millones de dólares. En euros podemos afirmar que las ayudas al rescate del sistema bancario alemán superaron a las estadounidenses en una quinta parte, a pesar de que el tamaño de la economía de los Estados Unidos es casi cinco veces el de Alemania⁶⁶.

Aparte de que el coste de los rescates financieros fue mucho más alto en Europa, el gran factor diferenciador entre los Estados Unidos y Europa lo constituye el hecho de que EEUU permitiera la quiebra de Bancos considerados sistémicos como Lehman Brothers, aunque *a posteriori* optara por el rescate de otras entidades, cuando se aprendió del modo más doloroso lo que implicaba dejar caer un banco con riesgo sistémico. Estado Unidos supo sacar ventaja de esta situación. No solo se recuperó el dinero de los rescates. La venta de las participaciones nacionalizadas y los intereses cobrados arrojaron un beneficio de varios miles de millones de dólares para las arcas públicas, como anunció el secretario del Tesoro estadounidense, Jacob J. Lew, en diciembre del 2013⁶⁷.

En la zona euro, sin embargo, se siguieron diferentes esquemas para rescatar los Bancos, la inyección directa de capital a cambio de activos ilíquidos, la

⁶⁶ *Ibídem.*

⁶⁷ LEW, J.L. (12.05.2013). *Remarks of Secretary Lew at Pew Charitable Trusts*. Nota de prensa, U.S. Department of the Treasury. Recuperado de: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2232.aspx> (última conexión 05.05.2016).

concesión de avales públicos como garantía, e incluso la compra de sus activos más tóxicos a un precio inferior al que tenían en los balances para integrarlos en una entidad que se encargue de gestionarlos (los bancos malos). Hubo ayudas diseñadas a nivel nacional y rescates a escala europea. En este punto no hay grandes diferencias con respecto a Estados Unidos, pero a la hora de reprivatizar las entidades nacionalizadas o de entregar las intervenidas se hacen más evidente las distancias. En el país norteamericano las entidades rescatadas no solo devolvieron lo prestado sin pérdidas para el contribuyente, sino que también los Bancos que compraron entidades intervenidas han tenido que responsabilizarse de sus malas prácticas⁶⁸.

IV.2.- PAÍSES RESCATADOS

Ya sea por la burbuja inmobiliaria, por un sector bancario muy deteriorado, por una combinación de ambos factores, o por otras circunstancias, lo que empezó en EEUU como una crisis financiera se desarrolló en la Unión Europea de tal modo que hizo temblar a Grecia y amenazó a Portugal, Irlanda, España y Chipre con ahogarse en sus propias deudas⁶⁹.

Uno de los grandes objetivos políticos de la Unión, desde 2010, es el de mantener la crisis de deuda bajo control, pero a pesar de las garantías, préstamos y mecanismos de rescate, ésta no se da por terminada. Los cinco países citados hicieron uso de dichos mecanismos, aunque actualmente sólo Grecia forma parte de los citados programas, ya que Chipre lo ha concluido a finales de marzo de este mismo año sin tener que pedir ayudas adicionales al MEDE⁶⁹.

⁶⁸ TUDELA, A. (18.10.2015). Europa no sabe rescatar bancos. *El Español*. Recuperado de: http://www.elespanol.com/economia/20151017/72242793_0.html (última conexión 05.05.2016).

⁶⁹ BUNDESKANZLERAMT ÖSTERREICH. (2016). *Krise in Europa: 5 Länder zeitweilig unterm Rettungsschirm*. Recuperado de: http://www.zukunfteuropa.at/site/cob_51301/currentpage_0/6827/default.aspx (última conexión 05.05.2016).

⁶⁹ N-TV. (25.03.2016). *Zypern verlässt das Hilfsprogramm*. Recuperado de: <http://www.n-tv.de/wirtschaft/Zypern-verlaesst-das-Hilfsprogramm-article17316466.html> (última conexión 05.05.2016).

En muchos casos, se ha asociado el endeudamiento de un país como factor determinante de los rescates. Sin embargo, este punto no siempre es fundamental (ver tabla), sino que hay otros factores que juegan un papel a tener en cuenta para entender por qué se producen tales medidas, como el desempleo, la capacidad de crear riqueza y el peso del sector financiero sobre el total de la economía en cuestión.

Deuda pública en (%) por ciento del PIB en los Estados miembros de la UE entre 2008 y 2015⁶¹¹

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UE - 28	-	-	-	80,9	83,7	85,5	86,8	85,2
UE - 27	62,3	74,6	80,0	81,0	83,7	85,5	86,8	85,2
Eurozona - 19	-	-	-	85,8	89,1	90,9	91,9	90,7
Eurozona - 17	70,2	80,0	85,4	86,0	89,4	91,2	92,2	91,0
Grecia	112,9	129,7	148,3	171,3	156,9	175,0	177,1	172,7
Italia	102,9	112,5	115,3	116,4	123,1	128,5	132,1	132,7
Portugal	71,7	83,6	96,2	111,1	125,8	129,7	130,2	129,0
Irlanda	42,6	62,3	87,4	111,2	121,7	123,2	109,7	93,8
Chipre	45,3	54,1	56,5	66,0	79,5	102,2	107,5	108,9
Bélgica	92,2	99,2	99,5	102,0	103,8	104,4	106,5	106,0
España	39,4	52,7	60,1	69,2	84,4	92,1	97,7	99,2
Francia	68,1	79,0	81,7	85,2	89,6	92,3	95,0	96,1
Reino Unido	51,8	65,8	76,4	81,8	85,8	87,3	89,4	89,2
Croacia	38,9	48,0	57,0	63,7	69,2	80,6	85,0	86,7
Austria	68,5	79,7	82,4	82,1	81,5	80,9	84,5	86,2
Eslovenia	21,6	34,5	38,2	46,5	53,7	70,3	80,9	83,2
Hungría	71,9	78,2	80,9	81,0	78,5	77,3	76,9	75,3

⁶¹¹ BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2008-2014). Recuperado de: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/70570/oeffentlicher-schuldenstand>, datos de 2015 en STATISTA. Recuperado de: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/163692/umfrage/staatsverschuldung-in-der-eu-in-prozent-des-bruttoinlandsprodukts/> (última conexión 05.05.2016).

Alemania	65,1	72,6	80,5	77,9	79,3	77,1	74,7	71,2
Países Bajos	54,8	56,5	59,0	61,3	66,5	68,6	68,8	65,1
Malta	62,7	67,8	67,6	69,7	67,4	69,2	68,0	63,9
Finlandia	32,7	41,7	47,1	48,5	52,9	55,8	59,3	63,1
Eslovaquia	28,2	36,0	40,9	43,4	52,1	54,6	53,6	52,9
Polonia	46,6	49,8	53,6	54,8	54,4	55,7	50,1	51,3
Dinamarca	33,4	40,4	42,9	46,4	45,6	45,0	45,2	40,2
Suecia	36,8	40,3	36,8	36,2	36,6	38,7	43,9	43,4
República Checa	28,7	34,1	38,2	39,9	44,6	45,0	42,6	41,1
Lituania	14,6	29,0	36,2	37,2	39,8	38,8	40,9	42,7
Letonia	18,6	36,4	46,8	42,7	40,9	38,2	40,0	36,4
Rumanía	13,2	23,2	29,9	34,2	37,3	38,0	39,8	38,6
Bulgaria	13,3	14,2	15,9	15,7	18,0	18,3	27,6	26,7
Luxemburgo	14,4	15,5	19,6	19,1	21,9	24,0	23,6	21,4
Estonia	4,5	7,0	6,5	6,0	9,7	10,1	10,6	9,7

IV.2.1.- DIFERENTES MODALIDADES DE RESCATE

El término rescate, en el contexto en que se está tratando, engloba diferentes modos de llegar a un fin común, regularizar el déficit público y los sistemas financieros y bancarios de aquellos países hacia los que va dirigido.

Con este objetivo, en 2010, se crearon dos fondos, el FEEF y después, en sustitución del mismo, el MEDE, que han sido objeto de estudio en epígrafes anteriores de esta Investigación, a los que el FMI acordó apoyar junto con el BCE y la Comisión Europea, en calidad de autoridad encargada de supervisar los programas de ayuda⁴¹².

A partir de aquí, cada país ha recurrido a distintas medidas para regularizar su déficit público y/o su sistema financiero. El primer país europeo en solicitar el

⁴¹² BORRAZ, M.G. (10.08.2014). Seis años de rescates en Europa y una factura multimillonaria. *Expansión*. Recuperado de <http://www.expansion.com/2014/08/10/mercados/1407693989.html> (última conexión 05.05.2016).

rescate fue Islandia, lo hizo solicitando un préstamo directamente al FMI, mediante el que pudo reflotar su sistema bancario y financiero.

Otros países utilizaron fondos propios para rescatar a sus bancos u optaron directamente por nacionalizarlos. En España, se ha optado mayoritariamente por el uso de fórmulas mixtas mediante fondos propios y de la UE, para sanear nuestro sistema financiero⁶³.

Y luego está el caso de Grecia, en el que se está financiando tanto la deuda del sistema financiero, la deuda pública, e incluso se está recurriendo a préstamos puente para pagar los intereses de los primeros rescates, lo que en la Banca comercial se denomina reunificación de deudas.

IV.2.2.- ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PAÍSES RESCATADOS

El origen de la crisis financiera y económica en Europa ha quedado claramente descrito en el Capítulo II de esta Tesis Doctoral; aún así, la Unión Europea la constituyen una serie de países muy heterogéneos con economías, gobiernos y otros factores geopolíticos tan distintos, que conviene tener en cuenta para entender mejor cómo se han afrontado los contratiempos económicos.

Por otro lado, contamos con una característica, en este caso común, de los países rescatados, que es hecho de contar con el euro como moneda. Moneda con la que Europa no ha conseguido transmitir confianza a los mercados, que dudan

⁶³ Ibídem "Según un informe de la Comisión Europea, a raíz del estallido de la crisis financiera de 2008, los países de la zona euro han rescatado con 591.900 millones de euros, mediante préstamos blandos, a varias entidades financieras. Grecia, Portugal, Irlanda y Chipre han destinado parte de las ayudas a recapitalizar el sector bancario. Del programa de ayuda financiera de hasta 100.000 millones de euros otorgado a España, el Gobierno ha utilizado 41.400 millones para salvar sus entidades. Otros países, que no han recurrido a fondos europeos, también han rescatado a sus bancos. Reino Unido nacionalizó Northern Rock e inyectó 37.000 millones de libras en RBS, Lloyds y HBOS. Holanda apoyó a ING y Aegon y contribuyó, junto a Luxemburgo y Bélgica, a inyectar 11.200 millones a Fortis. Dexia también fue rescatado por las autoridades de Luxemburgo, Bélgica y Francia, que a su vez reforzó su sistema bancario con 10.500 millones en seis entidades. En Suiza se inyectó capital en UBS, y en Alemania, en Hypo Real Estate y Commerzbank".

del euro porque no creen que la Unión Monetaria sea irreversible y consideran que el euro puede desaparecer. Esta percepción es producto de la desconfianza que transmiten los recelos de los países que han sorteado mejor la crisis con respecto a aquellos que se encuentran en mayores dificultades. Toda vez que el mercado percibe que los primeros no están dispuestos a ayudar a los segundos, y los segundos no parecen resueltos a acometer las reformas que deben necesariamente llevar a cabo. En este sentido, quienes han padecido son el euro y las primas de riesgo de los países en dificultades⁴⁴.

La pertenencia de los países rescatados a la Unión Económica y Monetaria les está obligando a un doble esfuerzo, por un lado, el hecho de carecer de mecanismos de regulación como los tipos de cambio y el pertenecer a una zona con unos tipos de interés unificados los sitúa en un escenario en el que han de demostrar permanentemente sus capacidades competitivas, y, por otro, la crisis ha obligado a estos Estados a acometer grandes reformas estructurales.

Grecia, España y Portugal han iniciado un proceso de reforma integral de su legislación laboral y de sus sistemas de Seguridad Social. Se han flexibilizado convenios laborales que se caracterizaban por su excesiva rigidez, se han reducido las indemnizaciones por despido al igual que los salarios, al mismo tiempo que se han relajado ciertas regulaciones laborales. Además, se ha elevado la edad de jubilación y se han introducido nuevas medidas para dinamizar la actividad comercial y la del sector servicios. En este sentido, ha sido Grecia el país que ha acometido los mayores cambios entre los países industrializados en aras de aumentar sus perspectivas de crecimiento⁴⁵.

⁴⁴ MÉNDEZ DE VIGO, I. (2013). *¿Qué pasa en Europa?* (Discurso en la clausura del XXIV Seminario sobre Europa Central). Recuperado de: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/eu/SalaDePrensa/DeclaracionesNotasDePrensaComunicados/Paginas/%C2%BFQu%C3%A9-pasa-en-Europa--Discurso-del-secretario-de-Estado-para-la-Uni%C3%B3n-Europea,-%C3%8D%C3%B1igo-M%C3%A9ndez-de-Vigo,-en-la-clausura-del-XXIV.aspx> (última conexión 05.05.2016).

⁴⁵ SCHÄFER, M. (2013). *Der Euro: Grundlagen, Argumente, Perspektiven*. Recuperado de: http://www.kas.de/wf/doc/kas_34695-544-1-30.pdf?140424165537 (última conexión 05.05.2016).

IV.2.2.1.- GRECIA

El precedente de la crisis en Grecia se empieza a perfilar cuando la Unión Europea le exige a sus Estados miembros el cumplimiento de los criterios de convergencia para poder formar parte de la Eurozona. Desde entonces, como se puede ver en la tabla a continuación, pasó a ser práctica habitual la alteración de los datos de su déficit público por parte de las autoridades helenas para poder acceder al euro⁶⁶.

Porcentaje del déficit público griego (real) en comparación con el indicado por sus autoridades (nominal) a la Unión Europea.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Real	6,6	4,3	3,4	4,1	3,7	3,7	4,6	7,5	5,2	2,9	3,7	7,7	12,5
Nominal	4,0	2,5	1,8	2,0	1,4	1,4	1,7	6,1	4,5	2,6	2,8	5,0	3,7

Estos hechos se dieron a conocer en octubre de 2009, cuando el Partido Socialista de Grecia, liderado por Yorgos Papandreu ganó las elecciones legislativas anticipadas. Tras su toma de posesión, el nuevo Gobierno revisó al alza dos indicadores clave: el déficit público acumulado, que en 2009 pasó a ser de un 12,5%, en vez del 3,7% anunciado por el gobierno precedente, y la deuda pública, que se elevó hasta el 129,7% del PIB⁶⁷. Estos valores son muy superiores a los fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para los Estados miembros de la Unión Europea.

⁶⁶ STATISTA. (2016). *Zunächst der EU gemeldetes und tatsächliches Haushaltsdefizit von Griechenland von 1997 bis 2009 (in Prozent des BIP)*. Recuperado de: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/185917/umfrage/gemeldetes-und-tatsaechliches-haushaltsdefizit-von-griechenland/> (última conexión 11.05.2016).

⁶⁷ *Ibidem*. (2016). *Griechenland: Staatsverschuldung von 2004 bis 2015 in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)*. Recuperado de: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/167463/umfrage/staatsverschuldung-von-griechenland-in-relation-zum-bruttoinlandsprodukt-bip/> (última conexión 12.05.2016).

Deuda pública de Grecia en relación a su PIB entre 2008 y 2015.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
102,93%	108,75%	112,9%	129,7%	148,3%	171,3%	156,9%	175,0%	177,1%	172,7%

A partir de aquí, las agencias de calificación crediticia comenzaron a rebajar las perspectivas a largo plazo de la deuda griega, la Bolsa de Atenas registra considerables bajadas, la prima de riesgo sobre los bonos a 10 años emitidos por Atenas aumenta su diferencial con el bono alemán de referencia. Todos estos hechos provocaron que la Comisión llamase la atención a Atenas por su posible repercusión en la zona euro, y el BCE instó al Ejecutivo heleno a tomar medidas⁶¹⁸.

Estos altos niveles de endeudamiento, insostenibles para cualquier economía, suscitaron serias dudas sobre la solvencia de Grecia a la hora de pagar su deuda. Por ello se vio obligada a ofrecer una mayor rentabilidad por sus bonos para poder colocarlos entre los inversores, con una consecuencia clara: la prima de riesgo y el interés de los títulos de deuda pública marcaron máximos desde la entrada del euro y, por ende, sobrecostes de financiación, que suponen un lastre para los ingresos del Estado, le impide reducir el déficit, y bloquea las eventuales medidas para estimular la economía⁶¹⁹.

Si a todo ello se le añade que el modelo de crecimiento griego de la última década se ha sustentado básicamente en la inversión pública, y que esta representa el 50% del PIB; al reducir el sector público y no existir otro motor de crecimiento, la economía, al sufrir una importante falta de competitividad, se hundió por completo, y provocó que el país se encontrara ante un serio dilema: disminuir la deuda pública más de lo que lo estaba haciendo la economía o lograr que esta creciera y disminuir así los niveles de endeudamiento⁶²⁰.

⁶¹⁸ RADIOTELEVISIÓN ESPAÑOLA. (2016). *Cronología de la crisis de Grecia*. Recuperado de: <http://www.rtve.es/noticias/20160508/cronologia-crisis-grecia/329528.shtml> (última conexión 10.05.2016).

⁶¹⁹ CLOPÉS CELADES, C., CABALLERO GARCÍA, L., PANISELLO ROSELLÓ, O., REIG BERNAUS, A. (No indica año). *El coste de los rescates*. Recuperado de: <http://www.barcelonaschoolofmanagement.upf.edu/documents/Tesina-El-coste-de-los-rescates.pdf> (última conexión 12.05.2016).

⁶²⁰ *Ibidem*.

El agravamiento de la situación económica y financiera unida a la presión ejercida desde Bruselas obligaron al Ejecutivo griego a presentar varios paquetes de austeridad, que, sin embargo, no pudieron evitar la degradación de los títulos griegos de deuda hasta tal punto que pasaran a ser casi considerados como *bonos basura*.

Como se hizo evidente que el país no iba a poder resolver este problema de manera autónoma, se aprobaron dos rescates sucesivos ⁶²¹ que acabaron provocando la renuncia de Papandreu en noviembre de 2011. A este período le sucedió un Gobierno de coalición encabezado por Loukas Papademos, este continuó aplicando medidas de austeridad. Los continuos desacuerdos entre las fuerzas de Gobiernos continuaron hasta el punto que desembocaron en elecciones anticipadas en junio de 2012 en las que, aunque Nueva Democracia salió reforzada, se registraron un fuerte ascenso de la coalición de izquierda Syriza. De estas últimas elecciones surgió un nuevo Gobierno encabezado por Antonis Samaras, el que, tras varios intentos, tampoco consiguió contar con el apoyo suficiente para terminar la legislatura ⁶²².

⁶²¹ ORTIZ DE ZÁRATE, R. (2015). *Cronología de la crisis de Grecia (2009-2015)*. Recuperado de: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/grecia/cronologia_de_la_crisis_de_grecia_2009_2015 (última conexión 14.05.2016). “En abril de 2010, ante la constatación de que el país no podrá hacer frente a los próximos vencimientos de deuda e incurrirá en la suspensión de pagos, Papandreu solicita acogerse al plan de contingencia financiera ya diseñado por el Eurogrupo y el FMI. Se acuerda socorrer a Grecia con 110.000 millones de euros en créditos a tres años aportados por los gobiernos de la Eurozona (80.000, contenidos en la llamada *Greek Loan Facility*) y el FMI (30.000), a cambio de un marco reforzado de ajuste estructural; y en octubre de 2011 el Consejo Europeo y la cumbre de la Eurozona aprueban el marco definitivo del segundo rescate, que ascenderá a 230.000 millones de euros: 130.000 millones en créditos del FEEF a tres años y los 100.000 millones restantes en concepto de quita del 50% sobre los títulos de deuda soberana, la cual afectará a los tenedores privados de bonos”.

⁶²² *Ibidem*. “En junio de 2012 Antonis Samaras, líder de Nueva Democracia, formó un Gobierno monocolor con respaldo parlamentario del PASOK y la Izquierda Democrática. Entre octubre y noviembre de 2012 el Parlamento apruebo el sexto paquete de austeridad y reformas estructurales, que incluía un Plan Fiscal cuatrienal, así como los presupuestos generales de 2013. En junio de 2013, tras la retirada por la Izquierda Democrática, liderada por Fotis Kouvelis, de su apoyo parlamentario en protesta por el cierre de la Radio Televisión Griega, Samaras formó un Gobierno de coalición con ministros del PASOK; el líder socialista, Evangelos Venizelos, se convirtió en ministro de Exteriores. En julio de 2013 el Parlamento aprobó el séptimo paquete de austeridad. A cambio, la Troika desembolsó 2.500 millones de euros, correspondientes a la mitad del

En consecuencia, el 25 de enero de 2015, se celebraron de nuevo elecciones legislativas, en las que Syriza se quedó al borde de la mayoría absoluta. Entre las prioridades con las que concurrió a los comicios figuraban la renegociación de la deuda con la Troika y modificar las duras reformas estructurales que exigían los acreedores⁶³. El nuevo Gobierno, con Alexis Tsipras al frente, comenzó su mandato poniendo en marcha medidas que no iban en consonancia con las exigencias de la Troika, incluyendo propuestas como la permuta de su deuda a cambio de alargar el plazo de amortización. Estas tuvieron serias repercusiones desde sus inicios en los mercados de deuda y en la bolsa, hasta tal punto que desde Alemania se amenazó con dejar a Grecia fuera de la Eurozona.

Estas posturas encontradas acentuaron la tensión sobre Grecia y su nuevo Gobierno y provocaron el desplazamiento del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem a Atenas para negociar la continuidad de las reformas y de los programas de ayuda. Sin embargo, el Ministro de Economía griego, Yannis Varoufakis, rechazó continuar colaborando con la Troika. A finales de febrero de 2015, tras semanas de duras negociaciones se acordó prolongar el programa de ayuda vigente bajo la condición de presentar nuevas de reformas estructurales⁶⁴.

A partir de aquí tiene lugar un período muy convulso. Las reformas presentadas en el mes siguiente por el Gobierno heleno fueron rechazadas por la Troika, las tensiones siguieron aumentando hasta el punto en que los griegos comenzaron a retirar masivamente dinero efectivo de sus bancos. Tsipras, por su parte, convocó un referéndum para el 5 de julio sobre los requisitos establecidos

cuarto tramo del segundo rescate. En abril de 2014, tras seis años con su economía contrayéndose, Grecia abandona la recesión técnica en el segundo trimestre de 2014; y en diciembre de 2014, el Gobierno fracasó por tercera vez consecutiva en la elección parlamentaria de su candidato a presidente de la República, Stavros Dimas, quien aspiraba a tomar el relevo a Karolos Papoulias, cuyo mandato terminaba en marzo; en consecuencia, el primer ministro Samaras llamó a elecciones legislativas anticipadas. El último día del año expiraba oficialmente el segundo Programa de Ajuste Económico. Sin embargo, se prolongó a través de su componente principal, el *Master Financial Assistance Facility Agreement*, cuya "extensión técnica" era de dos meses, hasta el 28 de febrero de 2015. Continuó, por tanto, la disponibilidad para Grecia de fondos del FEEF".

⁶³ BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG. (26.01.2015). *Syriza gewinnt Parlamentswahl in Griechenland*. Recuperado de: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/199389/parlamentswahl-in-griechenland> (última conexión 14.05.2016).

⁶⁴ DER SPIEGEL. (2015). *Die Chronik der Griechenlandkrise*. Recuperado de: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/a-1042356.html> (última conexión 15.05.2016).

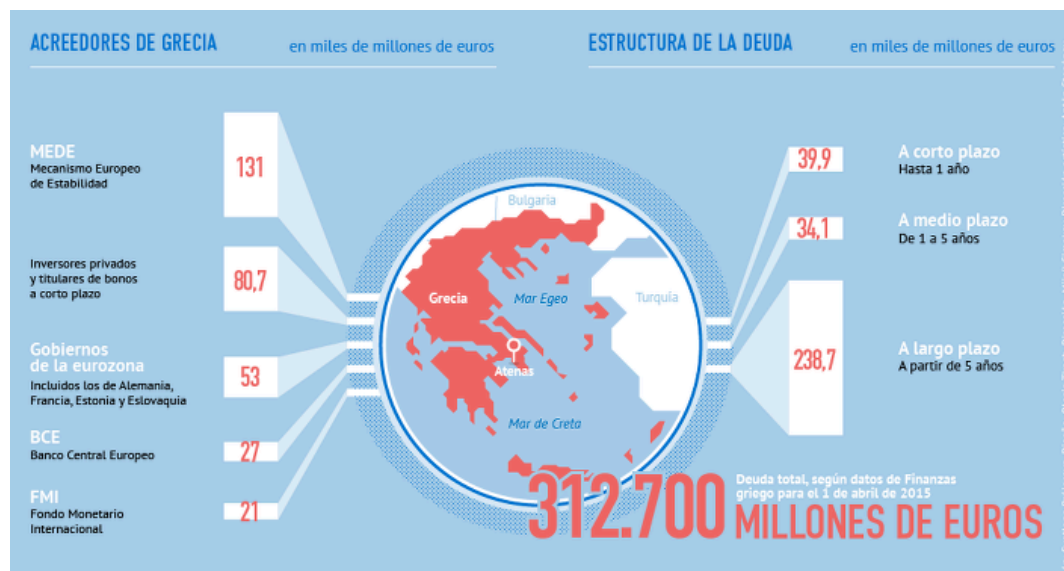
por los acreedores, y recomendó el voto el contra de su aceptación, a la par retiró a sus negociadores en Bruselas. Esta postura hizo que los Ministros de Economía de la Eurozona acordaran el final del programa de ayuda sin transferir el último tramo del mismo. El Gobierno griego se vio forzado a introducir controles de capitales, llegándose a establecer límites a los reintegros en efectivo y en las transferencias en los bancos. La tensión se hizo tan insostenible, que el 29 de junio de 2015 los bancos cerraron sus puertas al público. A los dos días no pudo hacer frente a un pago pendiente al FMI. Los acreedores se negaron a negociar con Grecia hasta que no se conociera el resultado del referéndum⁶²⁵.

A pesar de que la propuesta de Tsipras fue respaldada por el 61% de los electores, al Primer Ministro no le quedó otra alternativa que la de un cambio de rumbo en sus políticas económicas, el Ministro de Economía Varoufakis se ve forzado a dimitir y, gracias a la intermediación de Francia y a la ayuda de la oposición, se consigue reanudar las negociaciones⁶²⁶.

⁶²⁵ *Ibidem*.

⁶²⁶ *Ibidem*. Aun así, las propuestas con las que acudieron a Bruselas fueron rechazadas de plano en la Cumbre europea del 13 de julio. Alemania presionó para que Grecia fuera expulsada temporalmente del euro. Sin embargo, el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk evitó el fracaso de la misma, prohibiéndoles a Merkel y a Tsipras que abandonaran la sala de negociación hasta alcanzar un acuerdo. Finalmente, y gracias a los esfuerzos del Presidente francés Hollande, se consiguió un nuevo acuerdo, que establecía condiciones más duras para Grecia, que las inicialmente exigidas por los acreedores.

En la siguiente imagen se puede apreciar la magnitud de la deuda griega cuando Tsipras convocó el referéndum en julio de 2015⁵⁷.



Tras la Cumbre europea, Grecia incurre en un segundo impago con el FMI. Por parte de la Comisión Europea se propuso una ayuda urgente con fondos procedentes del MEEF. Mientras tanto se mantiene el corralito y en Atenas tienen lugar fuertes disturbios. Esta situación acentúa la división en las filas de Syriza. Finalmente se aprueban las medidas que se reclamaban desde Bruselas y se sigue adelante con el plan para el tercer rescate⁵⁸.

Tras una remodelación del Gobierno en la que prescinde de los ministros del ala más radical de Syriza, el 20 julio 2015, se vuelven a abrir los Bancos para las operaciones corrientes, aunque se mantiene el corralito para las transacciones de capital y la retirada de efectivo, limitada a 60 euros por persona y día; se saldan los pagos pendientes al FMI; entran en vigor nuevos tipos aumentados del IVA, y se ponen al día con los pagos de la deuda al BCE⁵⁹.

⁵⁷ SPUTNIK MUNDO. (15.07.2015). *Estructura de la deuda griega*. Datos de julio de 2015. Recuperado de: <http://mundo.sputniknews.com/europa/20150715/1039374506.html> (última conexión 14.05.2015).

⁵⁸ ORTIZ DE ZÁRATE, R. (2015). *Cronología de la crisis de Grecia (2009-2015)*. Página citada.

⁵⁹ *Ibidem*. "A continuación el Parlamento griego aprueba un segundo paquete de reformas ligado al tercer rescate. Continúan las protestas en la calle y la división entre los

En las elecciones del 20 de septiembre, se repiten prácticamente los resultados de las elecciones de enero y Alexis Tsipras vuelve a jurar su cargo como primer ministro. Con la puesta en marcha de las nuevas reformas y recortes que se le pedían desde Bruselas, el dinero vuelve a fluir hacia Grecia procedente de los fondos del tercer rescate. En noviembre se llevó a cabo la recapitalización de la Banca, que presentó ante el BCE sus planes de acción. Las reformas aprobadas por el Ejecutivo griego consiguieron aliviar la presión sobre éste. No obstante, tuvo que afrontar dos huelgas generales, como muestra del descontento social imperante⁶³⁰.

En el año en curso, la situación en Grecia sigue siendo tensa. A pesar de que la ayuda continúa llegando, ha habido en lo que va de año, dos huelgas generales más; la Troika sigue revisando con mucha atención cómo se están llevando a cabo las reformas; la tasa de paro ronda el 25 %, y, para obtener liquidez, se ha vendido el puerto más importante del país⁶³¹.

Actualmente se está negociando otro tramo del tercer rescate que se debería transferir este mismo mes, y que serviría para que la Banca griega se pudiera refinanciar en mejores condiciones. Además se está considerando la vuelta de la República Helénica al programa de compra de bonos del BCE. En este caso se inyectarían unos 16 mil millones de euros en la economía griega. A este respecto a manifestado el Jefe de Gobierno griego, que probablemente su país vaya a poder abandonar el actual programa de rescate de la Troika antes de su vencimiento en agosto de 2018⁶³².

diputados de Syriza. La Bolsa de Atenas, tras haber estado más de un mes cerrada reabre y registra pérdidas del 16,2 % de su volumen de capitalización, la mayor de su historia. En agosto se aprueba el tercer rescate financiero, se materializa la ruptura de Syriza, y Tsipras anuncia su dimisión. Al no poderse formar Gobierno, se constituye uno provisional, y se convocan nuevamente elecciones para el 20 de septiembre de 2015⁶³³.

⁶³⁰ RADIOTELEVISIÓN ESPAÑOLA. (2016). *Cronología de la crisis de Grecia*. Página citada.

⁶³¹ *Ibidem*. El 8 de abril Grecia formalizó la venta del Puerto de El Pireo al gigante estatal chino COSCO Shipping Corporation por 368 millones de Euros.

⁶³² FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG. (15.05.2016). *Wir werden 2017 auf die Märkte zurückkommen*. Recuperado de: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/tsipras-wir-werden-2017-auf-die-maerkte-zurueckkommen-14235047.html> (última conexión 15.05.2015).

IV.2.2.2.- IRLANDA

El caso irlandés guarda similitudes con el español, aunque sus antecedentes fueron distintos. Hasta los años 90 del siglo pasado, Irlanda era uno de los países menos desarrollados de Europa occidental. En esa década, y con ánimo de cambiar este *status*, el Gobierno irlandés puso en marcha medidas políticas muy eficaces, consistentes en la bajada de impuestos y en la apertura al exterior de sus mercados, que sirvieron para atraer inversión extranjera. Gracias a ellas se establecieron numerosas empresas, y la isla registró un empuje económico, un aumento de su población, en el empleo, y en las rentas. La conjunción de todos estos factores se tradujo en un incremento en la demanda de viviendas, y en la consiguiente subida del precio de la misma.

Entre la multitud de empresas que se establecieron en el país destacó el gran número de las pertenecientes al sector financiero. Clave para ello fue el *Dublin International Finance and Service Centre*⁶³, que transformó gran parte de los muelles de Dublin en un espacio clave para el establecimiento de filiales de grandes bancos y corporaciones internacionales, que, beneficiándose de los bajos impuestos⁶⁴, revolucionaron la Banca en el país celta y crearon cierta presión a la baja en el Impuesto de Sociedades en el resto de los países de Unión, como se puede ver en la tabla adjunta.

⁶³ Centro construido en parte gracias a las subvenciones del Estado irlandés y de la Comisión Europea, para la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector financiero. En él se establecieron grandes bancos alemanes como el Commerzbank, Deutsche Bank, y, sobre todo, Hypo Real estate, que tuvo un papel determinante en la burbuja inmobiliaria. El IFSC se afianzó como una de las plazas principales del comercio de servicios financieros internacionales (*comercio de servicios financieros - de negocio bancario tradicional sobre gestión de fondos, financiación de activos, gestión de tesorería corporativa y de inversión, y gestión de operaciones de seguros especializados*).

⁶⁴ Ver tabla.

La tabla siguiente muestra una comparativa parcial de los tipos máximos del Impuesto de Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

	IRPF (en %)		Impuesto de Sociedades (en %)	
	2000	2010	2000	2010
Europa 27	44,7	37,5	31,9	23,2
Europa 17	48,4	42,4	34,9	25,7
Alemania	53,8	47,5	51,6	29,8
Irlanda	44,0	41,0	24,0	12,5
Grecia	45,0	45,0	40,0	24,0
España	48,0	43,0	35,0	30,0
Francia	59,0	45,8	37,8	34,4
Italia	45,9	45,2	41,3	31,4
Austria	50,0	50,0	34,0	25,0
Portugal	40,0	42,0	35,0	26,5

Fuente: Eurostat (2010)

Este tipo tan bajo de Impuesto de Sociedades⁶³⁵ provocó cierto recelo y críticas en el resto de la Unión, aún así esta práctica fue tolerada, e incluso fomentada, mediante Convenios de doble imposición, y una regulación fiscal laxa de los mercados financieros. Todos estos factores dotaron al país de una infraestructura ideal para prácticas fiscales poco ortodoxas que rozan la evasión fiscal⁶³⁶. Para ello se sirvieron de instrumentos como la creación de sociedades

⁶³⁵ En la UE rige el principio de "soberanía fiscal de los Estados miembros", cada uno de ellos establece sus normas fiscales, y las relativas a las cargas sociales, mientras que las decisiones a nivel de la Unión se toman por unanimidad. El TUE establece para ello únicamente cuatro condiciones marco: no discriminación, no violación de las libertades fundamentales, prohibición de ayudas estatales no autorizadas, y la obligación de consolidar los presupuestos públicos. Por lo tanto, dado que cada estado puede establecer su sistema fiscal de forma autónoma, la consecuencia directa deriva automáticamente viene automáticamente en la competencia fiscal entre los Estados miembros.

⁶³⁶ KÜHLBERGER, G. (2011). *Die Irlandkrise*, pág. 9. Recuperado de: http://www.unet.univie.ac.at/~a0602361/wordpress/Texte/Die_Irlandkrise.pdf (última conexión 17.05.2016).

vehiculares, cuyas participaciones están exentas de tributación, al contrario de lo que sucede en otros países europeos⁶⁷.

El establecimiento de este alto número de entidades financieras unido al fuerte crecimiento económico que se estaba registrando desde mediados de los años noventa supuso un aumento considerable del empleo y de los ingresos. Este fenómeno atrajo inmigrantes e influyó en el mercado inmobiliario. La entrada de Irlanda en el euro trajo consigo un abaratamiento de los créditos y facilitó el acceso al mismo. El consiguiente aumento en la demanda de viviendas se tradujo en una fuerte apreciación de los precios, entre los años 1996 y 2001. En los años siguientes la vivienda fue una de las opciones elegida por muchos especuladores⁶⁸.

La siguiente tabla muestra el incremento porcentual del precio de la vivienda en Irlanda y en sus principales ciudades entre los años 1996 y 2006.

	Vivienda nueva	Vivienda usada
Irlanda	+ 250%	+ 334%
Dublín	+ 318%	+ 391%
Cork	+ 257%	+ 358%
Galway	+ 231%	+ 263%
Limerick	+ 240%	+ 350%
Waterfold	+ 237%	+ 296%

Fuente: Global Property Guide

⁶⁷ Este tipo de sociedades tributa en Alemania mediante Impuesto de Actividades Económicas, y en Austria vía Impuesto de Rendimiento de Capitales. El objetivo de estos impuestos es evitar que las sociedades vehiculares se autofinancien mediante su deuda, a la par que declaran escasos beneficios a tributar. Mediante este tipo de empresas Irlanda logró atraer ingentes sumas de capital extranjero. De este modo numerosos bancos alemanes pudieron llevar a cabo operaciones de alto riesgo con el objetivo de compensar las pérdidas obtenidas en su país de origen. Al mismo tiempo conseguían mantener fuera de los balances de las casas matrices, operaciones que hubieran puesto en peligro su existencia. En 2007, 15 de los 35 mayores bancos irlandeses eran filiales de grandes bancos alemanes.

⁶⁸ ARAMBURU, A. (2011). *Lecciones de la crisis irlandesa para la gobernanza mundial*. XII Reunión de Economía Mundial, pág. 5. Universidad del País Vasco.

En los años del boom se construyeron en Irlanda más de 550.000 viviendas y promociones inmobiliarias, en consonancia con esta evolución el precio de la vivienda nueva subió entre los años 1996 y 2006 un 250%⁶³⁹. A todo esto hay que añadir los incentivos fiscales, que multiplicaron por seis los ingresos del Estado, sobre todo por Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y sobre el Patrimonio. Por otra parte, se bajaron los impuestos a amplios sectores de la población, con lo que se realizaban más operaciones inmobiliarias⁶⁴⁰.

En 2007, en medio de esta vorágine financiero-inmobiliaria (fácil acceso al crédito, incentivos fiscales, alta demanda de vivienda, afán especulativo de muchos inversores) estalló el mercado inmobiliario irlandés, y con él las cédulas hipotecarias con las que se financiaron multitud de bancos. Entre los años 2006 y 2010, el precio de la vivienda registró bajadas en torno al 80%, una de cada cinco viviendas se quedó vacía. Según el Banco de Irlanda, la deuda hipotecaria privada de los inversores privados alcanzó en septiembre de 2010 la suma de 117,4 billones de euros. El 5% de los titulares de préstamos hipotecarios registraban moras superiores a los tres meses en los pagos de sus cuotas; en otoño de 2008 varios bancos estaban al borde del colapso.⁶⁴¹ En reiteradas ocasiones entidades financieras como el *Anglo Irish Bank*, o el *Allied Irish Bank*, tuvieron que realizar correcciones de valor billonarias, sin que se atisbara un fin de la crisis a corto plazo. Así, en septiembre de 2010, dos terceras partes de los préstamos que realizó el *Anglo Irish Bank* estaba destinados a hoteles, oficinas y centros comerciales que nadie necesitaba.⁶⁴²

En septiembre de 2008, la situación de la Banca irlandesa se tornó tan crítica, que hizo que el Gobierno irlandés fuera el primer país europeo en garantizar la

⁶³⁹ SCHWYTER, B. (2013). *Immobilienblasen und Transparenz*. Pág. 9. (Trabajo de Fin de máster). Universidad de Zúrich. No indica Facultad. Suiza.

⁶⁴⁰ THEURER, M. (23.11.2010). Das Sündenregister des Keltischen Tigers. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Recuperado de: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/irland-und-die-euro-krise-das-suendenregister-des-keltischen-tigers-11070004.html> (última conexión 17.05.2016).

⁶⁴¹ SCHULZ, S. (22.11.2010). Genese der Irland-Krise: Endspiel in Europas Casino. *Der Spiegel*. Recuperado de: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/genese-der-irland-krise-endspiel-in-europas-casino-a-730449.html> (última conexión 18.05.2016).

⁶⁴² PAULY, C. (27.09.2010). Absturz eines Tigers. *Der Spiegel*. Recuperado de: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-73989806.html> (última conexión 18.05.2016).

deuda total de sus Bancos, que para entonces ascendía ya a 400.000 millones de euros. La situación continuó empeorando, y la intervención del Gobierno se hizo imprescindible para evitar el colapso de su sector financiero. Se recapitalizaron Bancos mediante inmensas inyecciones de capital, no obstante esto no fue suficiente para el *Anglo Irish Bank* que, a causa de sus ingentes pérdidas en enero de 2009 evitara ser nacionalizado. Otra de las medidas llevadas a cabo por el Gobierno fue la creación del fondo NAMA⁶⁴³. Todas estas ayudas prestadas a la Banca supusieron un serio revés para el Gobierno irlandés. Su estabilidad fiscal quedó tan perjudicada que en noviembre de 2010 el FMI y la UE un préstamo de 85 mil millones de euros, de los cuales 35 mil millones fueron destinados a impedir quiebras bancarias⁶⁴⁴.

La siguiente tabla muestra el volumen y la procedencia de los fondos para el rescate irlandés, en billones de euros⁶⁴⁵.

	FEEF	MEEF	FMI*	IRLANDA	BILATERAL**	TOTAL
ABONADO	17,7	22,5	22,5	17,4	4,8	85,0
PENDIENTE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	17,7	22,5	22,5	17,4	4,8	85,0

A partir de esta inyección de dinero el país inicia una etapa de austeridad liderada por su Primer Ministro Enda Kenny. Ha de hacer frente a las bajadas de calificación de la deuda irlandesa por parte de las agencias de *rating*, y a fuertes subidas de su prima de riesgo⁶⁴⁶. Se llevan a cabo fusiones bancarias, se rebaja el

⁶⁴³ La *National National Asset Management Agency* se creó para poder comprar a los bancos los créditos dudosos que tenían en su balance.

⁶⁴⁴ ARAMBURU, A. (2011). o.c., pág. 9.

⁶⁴⁵ Fuente: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2016). *Los recursos del FMI se prestaron en dólares, por lo que están sujetos a fluctuaciones de mercado. En este caso, el tipo de cambio aplicado es el del momento de reembolso.**Los préstamos bilaterales fueron concedidos por el Reino Unido, Suecia y Dinamarca. Recuperado de: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-efsf-efsm.html;jsessionid=7A14F6DFCBDA3A108045E09FD34020A2#doc24368bodyText6 (última conexión 19.05.2016).

⁶⁴⁶ El 1 de abril de 2011, Standard & Poors bajó la nota a la deuda irlandesa de BBB a BB+, con perspectiva estable. El 15 de abril de 2011, Moody's rebajó dos escalones la deuda irlandesa y la deja al borde del bono basura, pasa de Baa1 a Baa3, con perspectiva negativa. El 6 de julio de 2011 la prima de riesgo de Irlanda superó los 1000 puntos

IVA del turismo y del ocio del 13,5% al 9% para dinamizar el empleo. Además, a finales de 2011 se anunció un plan de austeridad que preveía el ahorro de 1400 millones de euros y la eliminación de hasta 23.500 puestos de funcionarios en los cuatro años siguientes; también se recortaron puestos de trabajo en los Bancos nacionalizados⁶⁴⁷.

Todas estas medidas llevaron al país celta de nuevo a la senda del crecimiento, las medidas adoptadas fueron aprobadas por la Troika, los subsiguientes desembolsos se llevaron a cabo sin incidencias destacables, haciendo que Irlanda fuera el primero de los países rescatados en dar por finalizados los programas de ayuda a finales de 2013⁶⁴⁸.

La continuidad de estas políticas y el mantenimiento de la fiscalidad baja para las grandes corporaciones, han hecho de Irlanda un país en constante crecimiento económico registrando sucesivos incrementos en su PIB desde 2010.

La siguiente tabla muestra el crecimiento del PIB en Irlanda en los últimos diez años, los datos de 2016 son estimados⁶⁴⁹.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
+ 6,31	+5,54	-2,16	-5,64	+0,4	+2,59	+0,15	+1,43	+5,2	+7,81	+4,97

IV.2.2.3.- PORTUGAL

La crisis de liquidez en los mercados financieros, que se intensificó en la segunda mitad de 2007, afectó también seriamente a los Bancos portugueses, que tenían altos niveles de deuda externa. En los años previos, la economía se había

básicos; y el 12 de julio del mismo año la agencia Moody's rebajó la calificación de la deuda de Irlanda otro escalón, de Baa3 a Ba1, calificación que corresponde a un bono basura.

⁶⁴⁷ RADIOTELEVISIÓN ESPAÑOLA. (2016). *Cronología de la crisis de Irlanda*. Recuperado de: <http://www.rtve.es/noticias/20160118/cronologia-crisis-irlanda/371718.shtml> (última conexión 19.05.2016).

⁶⁴⁸ DIE WELT. (07.11.2013). *Irland verlässt als erstes Land Euro-Rettungsschirm*. Recuperado de: <http://www.welt.de/wirtschaft/article121647507/Irland-verlaesst-als-erstes-Land-Euro-Rettungsschirm.html> (última conexión 19.05.2016).

⁶⁴⁹ Fuente: FMI.

financiado mediante la utilización de recursos externos a través de su sistema bancario, en vez de haberlo hecho a través de el ahorro interno. Las dificultades para obtener nuevos créditos, combinado con los crecientes costos de los préstamos, condujo a la introducción de políticas de riesgo más estrictas por parte de la Banca portuguesa que, a su vez, dio lugar al estancamiento virtual de la economía en 2008⁶⁰⁰.

La inestabilidad económica se agudizó a partir de la quiebra de Lehman Brothers de forma alarmante, se registraron crecimientos negativos en el tercer y cuarto trimestre de 2008. No obstante, el gobierno respondió con rapidez mediante la adopción de medidas para aumentar la confianza en el sector financiero nacional y facilitar la emisión de crédito; Éstas disposiciones incluyeron garantías estatales para los préstamos bancarios y su capital, e inyecciones de dinero para aumentar los recursos de los bancos⁶⁰¹.

La medidas aprobadas por el Gobierno socialista portugués lo mantuvieron en vilo, y tuvo que soportar, junto a sus entidades financieras, fuertes presiones,

⁶⁰⁰ PEDROSO, P. (2014). Portugal and the Global Crisis. *Friedrich Ebert Stiftung*, pág. 4. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/id/10722.pdf> (última conexión: 22.05.2016).

⁶⁰¹ *Ibidem*. Aún así, las entradas de capital continuaron disminuyendo, mientras el aumento de los ratios de capital de los bancos impidió que esas instituciones facilitaran préstamos a la economía. El riesgo de una profunda recesión condujo a una nueva iniciativa del Gobierno portugués en forma de paquete de estímulos dado a conocer en enero de 2009, que incluía las siguientes medidas: a) Construcción: programas de intensificación de la modernización de edificios escolares; b) Eficiencia energética: incentivos a las energías renovables, mejora de eficiencia de los edificios públicos y el fomento de la inversión en infraestructuras de transporte de energía, apoyo a la expansión de las redes de fibra óptica; d) Programa de financiación especial para apoyar a las pequeñas y medianas empresas (PYME) y aumento de las exportaciones; e) Intensificación de las medidas para impulsar el bienestar activo y las políticas de empleo.

tanto por parte de los mercados internacionales⁶², como por el resto de las fuerzas políticas internas⁶³.

Tras no poder imponerse con su plan de austeridad y tener que convocar elecciones, el Gobierno portugués se vio abocado a solicitar ayuda financiera en abril de 2011. El programa de ayuda a Portugal constaba de 78 billones euros, que fueron sufragados en 3 partes iguales de 26 billones de euros por el FEEF, el MEDE y el FMI. El programa finalizó el 18 mayo de 2014. Los vencimientos iniciales de los préstamos eran de 15 años, pero en 2013⁶⁴, el Eurogrupo decidió extender el vencimiento medio ponderado de los préstamos del FEEF a Portugal e Irlanda por 7 años. El vencimiento medio ponderado final de los préstamos del FEEF a Portugal es de 20,8 años⁶⁵.

A las ayudas les siguieron, como en los otros países rescatados, medidas de austeridad, que marcaron el rumbo de la economía portuguesa. Desde 2008, y sobre todo entre el año 2011 y 2013, el volumen de la inversión productiva disminuyó en más de un tercio. Las personas en búsqueda de empleo que llevaban desocupadas más de un año y que representaban más del 56 por ciento de todos los desempleados, perdían competencias y motivación. Un gran número de jóvenes muy competentes y cualificados, se vieron obligados a emigrar. De hecho, sólo en 2011, ciento cincuenta mil personas abandonaron el país; y en el

⁶² RADIOTELEVISIÓN ESPAÑOLA. (2016). *Cronología de la crisis en Portugal*. Recuperado de: <http://www.rtve.es/noticias/20160229/cronologia-crisis-portugal/419261.shtml> (última conexión 22.05.2016). En marzo de 2011 Standard & Poor's rebajó la nota de Portugal y la de los bancos Totta, Banco Portugués de Inversiones, Banco Comercial Portugués, Banco Espírito Santo, y la Caixa Geral de Depósitos. La deuda portuguesa sobrepasó el 9% en la rentabilidad de los bonos a cinco años. En abril fue Moody's quien rebajó la calificación de la deuda portuguesa.

⁶³ *Ibidem*. A principios de marzo de 2011 el Primer Ministro de Portugal José Sócrates afrontó con éxito una moción de censura; aunque a finales del mismo mes, ante el rechazo del plan anticrisis se vio obligado a dimitir. Convocó nuevas elecciones para junio del mismo año, tras las que el país pasó a ser gobernado por la coalición de centro derecha, liderada por Pedro Passos Coelho.

⁶⁴ KOKERT, M., SCHÄFER, D., STEPHAN, A. (2014). Niedriger Leitzins: Eine Chance in der Euro Schuldenkrise. *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht*, núm. 7/2014, pág. 122.

⁶⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2013). *Enfrentar la crisis de empleo en Portugal*. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_228462.pdf (última conexión 21.05.2016).

conjunto de los cinco últimos años fueron quinientos mil portugueses los que vieron en la emigración una salida a su situación de desempleo, dando lugar a una de las mayores olas de emigración de todos los tiempos.⁶⁶.

A pesar del aumento de ingresos y de medidas políticas como la limitación de bienes gravados con IVA reducido o la ampliación de la base de las cotizaciones sociales. La profunda recesión económica y las presiones presupuestarias limitaron el ritmo de la consolidación fiscal; la demanda interna y el aumento del desempleo pesaron en la recaudación de impuestos (entre 2010 y 2013, los impuestos indirectos cayeron un 2% y las cargas sociales bajaron un 2,5%). En cuanto al gasto, las prestaciones por desempleo en 2013, fueron un 40% superiores a las de 2010. Más allá del impacto negativo del ciclo, otra de las variables que atenazaron el crecimiento en Portugal fue el alto gasto de su sistema público de pensiones, que, a pesar de los recortes introducidos por la "contribución de solidaridad extraordinaria", creció en este intervalo temporal un 11%. Otra partida que mermó la capacidad operativa del país vecino fue el incremento de los intereses en el pago de su deuda, que suponía el 1,5% de su PIB. También se llevaron a cabo recortes salariales y de personal en el empleo público⁶⁷; se produjeron bajadas en el consumo intermedio y en la inversión pública. Los ingresos se consiguieron mediante un incremento de la presión fiscal sobre las rentas, el patrimonio y fuertes medidas de lucha contra el fraude fiscal⁶⁸.

El año 2013 fue un año clave en la crisis portuguesa. El país luso tuvo que afrontar una crisis de gobierno, dimitieron el Ministro de Finanzas y Viceprimer Ministro Vítor Gaspar; y el Ministro de Asuntos Exteriores Paulo Portas, líder del partido de la coalición CDS-PP; la oposición de izquierda llamó a nuevas

⁶⁶ DER SPIEGEL. (23.03.2012). *Krisen-Exodus: 150.000 Menschen haben Portugal 2011 verlassen*. Recuperado de: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/150-000-portugiesen-haben-portugal-2011-verlassen-wegen-der-euro-krise-a-823427.html> (última conexión 22.05.2015)

⁶⁷ En junio de 2013 el Gobierno aprobó un paquete de austeridad, que incluía la ampliación del horario laboral de los funcionarios públicos de 35 a 40 horas semanales, la eliminación de 30.000 puestos de trabajo en el sector público y el aumento de la edad de jubilación de 65 a los 66 años.

⁶⁸ COMISIÓN EUROPEA. (2014). *The Economic Adjustment Programme for Portugal 2011-2014*, pág 19. Recuperado de: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp202_en.pdf (última conexión 23.05.2016).

elecciones; más de un millón y medio de personas se manifestaron contra las condiciones impuestas por la Troika. En este escenario el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de varias medidas del plan de austeridad, por desfavorecer desproporcionadamente a los funcionarios y a los pensionistas⁶⁰⁹. A pesar de todo, el primer ministro Passos Coelho consiguió superar las diferencias con los conservadores para evitar males mayores, y se continuó con el programa de austeridad del gobierno.⁶¹⁰

Estas duras medidas y las reformas que se llevaron a cabo Portugal, incluida la privatización de sectores estratégicos de su economía⁶¹¹, sentaron las bases para la recuperación económica, además le han permitido poner fin a la dependencia de la asistencia financiera externa y reanudar la financiación a largo plazo en los mercados financieros⁶¹².

En 2015, Passos Coelho, volvió a revalidar su victoria en las elecciones de octubre, sin embargo, no obtuvo la mayoría suficiente para formar gobierno, con lo que al mes siguiente, un bloque de fuerzas de izquierdas, formado por el Partido Socialista, el Partido Comunista y los Verdes, unieron sus fuerzas para acabar con el Gobierno conservador y dar paso a un Ejecutivo con el socialista Antonio Costa a la cabeza⁶¹³.

⁶⁰⁹ WIRTSCHAFT UND SCHULE. (2015). *Die Schuldenländer: Kurz-Porträts und aktuelle Lage*. Recuperado de: <http://www.wirtschaftundschule.de/aktuelle-themen/globalisierung-europa/schuldenkrise-der-euro-laender/die-schuldenlaender-kurz-portraets-und-aktuelle-lage/> (última conexión 24.05.2016).

⁶¹⁰ LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG. (2016). *Euro-Krise*. Recuperado de: https://www.lpb-bw.de/euro_krise.html (última conexión 24.05.2016). Esta situación convulsa provocó que los donantes internacionales y sus inspectores pospusieran las pruebas de crédito al país.

⁶¹¹ TRANSNATIONAL INSTITUTE. (2013). *Privatising Europe. Annex Tables*. Recuperado de: https://www.tni.org/files/download/privatising_europe-annex.pdf Entre las operaciones de privatización más relevantes llevadas a cabo en Portugal caben destacar la venta del Banco Português de Negócios (nacionalizado en 2008), Aeroportos de Portugal, Correios de Portugal, Caixa Seguros, su participación en Energias de Portugal, así como el 51 % de Rede Eléctrica Nacional. (última conexión 24.05.2016).

⁶¹² EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY. (No indica año). *EFSF programme for Portugal (concluded)*. Recuperado de: <http://www.efsf.europa.eu/about/operations/portugal/index.htm> (última conexión 21.05.2016).

⁶¹³ URBAN, T. (10.10.2015). *Protest gegen Sparpolitik: Linke Mehrheit stürzt Regierung in Portugal*. *Süddeutsche Zeitung*. Recuperado de:

Con el nuevo Gobierno, las políticas económicas han experimentado un cambio de rumbo, se han relajado las medidas de austeridad mediante la revocación parcial de la reforma laboral introducida por Passos Coelho, la subida del salario mínimo, y la de los sueldos de los funcionarios⁶⁴. Estas medidas han puesto de nuevo a Portugal en el punto de mira de las agencias de calificación de riesgo, y hacen temer una nueva crisis de deuda en el país⁶⁵.

IV.2.2.4.- CHIPRE

A primera vista Chipre puede parecer un país poco relevante, si se obvia su situación geoestratégica entre Europa, África y Oriente Medio. Para lanzar su economía, a mediados de los años 70 del siglo pasado, el Gobierno del país mediterráneo bajó el Impuesto de Sociedades al 10%, y eliminó el Impuesto sobre Donaciones y sobre los Rendimientos de Capitales para atraer inversiones y capital extranjero. Con estas medidas logró el establecimiento de numerosos armadores, que hicieron que sus flotas navegaran bajo bandera chipriota, y la apertura de numerosas cuentas de un buen número de adinerados libaneses, que

<http://www.sueddeutsche.de/politik/portugal-ueber-umwege-an-die-macht-1.2730290> (última conexión 24.05.2016).

⁶⁴ DER SPIEGEL. (04.03.2016). *Abkehr vom Sparkurs: Bundesregierung fürchtet neues Hilfsprogramm für Portugal.* Recuperado de: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/portugal-neues-hilfsprogramm-wird-befuerchtet-a-1080652.html> (última conexión 24.05.2016).

⁶⁵ EL ECONOMISTA. (25.04.2016). *Portugal y DBRS podrían revivir la crisis de deuda soberana en la Eurozona.* Recuperado de:

<http://www.economista.es/economia/noticias/7517453/04/16/Portugal-y-DBRS-podrian-revivir-la-crisis-de-deuda-soberana-en-la-Eurozona.html> (última conexión 24.05.2016). "El déficit público de Portugal en 2015 ha sido del 4,4% sobre el PIB, 1,4 puntos porcentuales por encima de lo que señala el Tratado de Maastricht. La deuda pública es la tercera más alta de toda la Unión Europea, al representar ya un 130% sobre el PIB, sólo por detrás de Italia (132%) y, por supuesto, de Grecia (177%). El crecimiento económico se ha ralentizado en los últimos trimestre, mientras que la tasa de paro lleva tres trimestres consecutivos sin caer del 12,3%. Da la sensación de que la economía del país se ha paralizado mientras que la deuda sigue aumentando. Como ya señaló DBRS en su último informe, "el elevado nivel de deuda pública continúa siendo el mayor reto, que expone al país a nuevos shocks". Además, la caída de la calificación de la deuda de Portugal podría tener efecto colaterales de calado, ya que la deuda lusa representa el 80% de la exposición a bonos soberanos de los bancos portugueses".

huían de la guerra civil en su país. No obstante, el éxito de estas maniobras fue bastante discreto⁶⁶⁶.

Fue con la caída de la Unión Soviética en 1991, cuando se experimentó el gran cambio. Los titulares de las nuevas fortunas rusas encontraron en Chipre un lugar seguro donde, gracias un sistema tributario muy favorable, unas autoridades *discretas*, un clima benigno, y el hecho de que en el lugar vivieran más de 50.000 compatriotas, invertir las de forma segura⁶⁶⁷.

Este excesivo crecimiento del sistema financiero, que alcanzó unas dimensiones extraordinarias, con activos que multiplicaban por ocho el PIB de la isla, y su alta exposición a la deuda griega⁶⁶⁸, fueron los principales factores que arrastraron al país a la crisis económica en 2011.

Con el desplome de la Banca chipriota, y sus bonos degradados por la agencia de calificación Fitch a la categoría de bonos basura, en junio de 2012, la isla mediterránea se convirtió en el quinto país en solicitar ayuda a la Unión⁶⁶⁹.

⁶⁶⁶ WOLFF, E. (2014). *Weltmacht IWF. Chronik eines Raubzugs*. Marburg: Tectum, pág. 169.

⁶⁶⁷ *Ibidem*. A raíz de estos acontecimientos el Gobierno chipriota puso numerosas facilidades para promover el desarrollo de la isla como plaza financiera. Facilitó la adquisición de propiedades a inversores extranjeros, se concedieron generosamente permisos de residencia y se facilitaron los trámites de nacionalización. En 1996 se fundó la Bolsa de Nicosia. A partir de 1997 se posibilitó que ciudadanos extranjeros fueran propietarios en su totalidad de empresas de Chipre. Estas medidas tuvieron como consecuencia la entrada masiva de capitales de tal magnitud, que el número de sociedades de cartera, que en 1995 era inferior a mil, en el año 2000 sumaba ya 40.000.

⁶⁶⁸ KOSMAS, P. (2013). *Chipre - ¿La crisis de quién?*. Recuperado de: <http://www.brettonwoodsproject.org/es/2013/04/art-572285/> (última conexión 27.05.2016). "El Banco Laiki y el Banco de Chipre, las dos mayores instituciones bancarias de la isla, compraron bonos tóxicos griegos en los últimos años, mientras los demás bancos europeos intentaban deshacerse de la deuda cada vez más arriesgada de Grecia. Las pérdidas de estas inversiones se hicieron patentes cuando los bonos griegos fueron devaluados por el último acuerdo entre Grecia y la Troika. Las condiciones revisadas del rescate de Grecia acordados por la Troika en diciembre impusieron una esperada quita a los tenedores de deuda griega, forzando a los bancos chipriotas a aceptar grandes pérdidas. Tanto en el ámbito local como en el internacional, se esperaba que se produjeran pérdidas en los bonos griegos, y aún así, el banco central de Chipre las menospreció. Cuando la quita se hizo inevitable, ambos bancos se desplomaron".

⁶⁶⁹ WIRTSCHAFT UND SCHULE. (2015). *Die Schuldenländer: Kurz-Portäts und aktuelle Lage*. Página citada.

En marzo de 2013, los países de la zona euro acordaron un paquete de ayuda financiera de hasta 10 billones de euros a Chipre, de los cuales el MEDE aportaría 9 billones, y el FMI el billón faltante. Finalmente, no fue necesaria la totalidad de la ayudas aprobadas, y 6,3 billones de euros por parte del MEDE, y 1 billón por el FMI fueron suficientes para restablecer el sistema financiero del país⁶⁰.

La novedad y el factor diferencial de la crisis de Chipre frente a los otros países rescatados, es que en esta isla se llevó a cabo una práctica que hasta la fecha ninguno de los países que había recurrido a los rescates se había atrevido a hacer; que los depositantes bancarios, a través de un impuesto sobre los depósitos, así como los inversores de los Bancos afectados costearan sus quiebras, en vez de socializarlas. Finalmente, tras protestas y mantener los bancos durante seis días cerrados, el gobierno de Nicosia decidió eximir a los depósitos de hasta 100.000 euros de esta tasa, y gravar a los titulares de depósitos superiores a esa suma con una cotización obligatoria del 37,5 por ciento, a la que se añadió otro 22,5 por ciento, en concepto de reserva. Con lo que el impuesto a las sumas superiores al los cien mil euros era del 60%⁶¹.

Estas medidas supusieron una profunda recesión económica en el país entre 2013 y 2014. El PIB se desplomó un 7,5% y la tasa de paro pasó del 11,8% al 16,1%. Fue el modo de asimilar un agujero bancario equivalente al 60% del PIB, no fue en absoluto sencillo, pero finalmente consiguieron superarlo. En junio de 2015 se levantaron todos los controles de capitales y en marzo de este año, la Troika ha anunciado la inminente conclusión del rescate. Chipre ya comenzó a crecer muy ligeramente en 2015 y su tasa de desempleo empieza a declinar. Para este año se prevé que el país alcance por primera vez durante la crisis un superávit presupuestario y que su deuda pública deje de aumentar y caiga por debajo del 100% del PIB. Según estos datos recientes, parece que la isla se halla muy cerca de la estabilidad económica y financiera⁶².

⁶⁰ EUROPEAN STABILITY MECHANISM. (2015). *Cyprus (concluded)*. Recuperado de: <http://www.esm.europa.eu/assistance/cyprus/> (última conexión 28.05.2016).

⁶¹ WIRTSCHAFT UND SCHULE. (2015). *Die Schuldenländer: Kurz-Portäts und aktuelle Lage*. Página citada.

⁶² RALLO, J.R. (09.03.2016). Chipre sale de la crisis sin rescatar a su banca. *El Economista*. Recuperado de:

De la ayuda financiera que se prestó a Chipre conviene, a modo de conclusión, resaltar que no es realmente necesario el rescate estatal de la banca. Tampoco en España. Es cierto que el país ha pasado por severas dificultades económicas, pero también hay que considerar que su agujero bancario equivalía al 60% del PIB, mientras que el de España ha representado menos del 6%, es decir, diez veces menos. La asignación de pérdidas a los acreedores de las cajas como alternativa a su socialización entre los contribuyentes era la opción que se debería haber llevado a cabo en España, sin embargo debió haber seguido nuestro país, pero, en cambio, se optó por cargar a todos los contribuyentes españoles la desastrosa gestión de ese compendio de Banca pública que fueron las cajas de ahorros.

IV.2.2.5.- CONSIDERACIÓN ESPECIAL DEL CASO DEL REINO DE ESPAÑA

La economía española se ha visto muy afectada por los desarrollos que tuvieron lugar en la economía mundial desde 2007, sobre todo por las consecuencias de las perturbaciones que se dieron en el sector financiero, y que se fueron trasladando a las demás áreas económicas. Los desequilibrios que se fueron formando en la fase de crecimiento la hacían especialmente vulnerable a los cambios en las condiciones macroeconómicas y financieras, o en las propias expectativas sobre la continuidad de ese ciclo expansivo.

El crecimiento económico y de empleo en España era correlativo al de endeudamiento; sin embargo, este desarrollo a largo plazo resultaba insostenible, debido a la alta concentración del riesgo centrado en la construcción⁶²³. En consecuencia, la crisis económica mundial, y, por ende la imposibilidad de

<http://www.eleconomista.es/firmas/noticias/7406859/03/16/Chipre-sale-de-la-crisis-sin-rescatar-a-su-banca.html> (última conexión 29.05.2016).

⁶²³ TORRERO MAÑAS, A. (2010). *La crisis financiera y sus efectos sobre la economía española*. Documentos de Trabajo, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. (núm. 13/2010). Pág. 19 ss. Recuperado de: http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT_13_10.pdf (última conexión 31.05.2016). De manera que España crecía, al tiempo que se hacía más vulnerable. El porcentaje de inversión sobre el PIB era importante (...) exigía obtener recursos del exterior. La inversión se canalizó hacia la construcción de viviendas, y llegamos a construir más de 800.000 viviendas, superando la cifra conjunta de Francia y Alemania.

aumentar el endeudamiento debido al estancamiento de la liquidez, frenaron de manera abrupta el frágil desarrollo económico en España⁶⁵⁴.

La siguiente tabla muestra la evolución del PIB en España desde 2007.

Fecha	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIB MM€	1.080.807	1.116.207	1.079.034	1.080.913	1.070.413	1.042.872	1.031.272	1.041.160	1.081.190
Var. anual	3,8%	1,1%	-3,6%	0,0%	-1,0%	-2,6%	-1,7%	1,4%	3,2%

La crisis financiera internacional aceleró la corrección de los excesos inmobiliarios y de endeudamiento del sector privado, que fueron característicos en la etapa de alto crecimiento anterior a la recesión. El empeoramiento del escenario macroeconómico, especialmente del empleo, tuvo consecuencias muy negativas en las finanzas públicas y en la situación de las entidades financieras más expuestas al riesgo inmobiliario⁶⁵⁵. España entró en recesión en el segundo trimestre de 2008, y se mantuvo en este estado hasta 2014⁶⁵⁶, ante la intensificación de la crisis de deuda soberana y su extensión a un número cada vez mayor de países⁶⁵⁷.

El FMI ya vaticinó los primeros posibles cambios de signo en las previsiones de crecimiento españolas en el último trimestre de 2007⁶⁵⁸, destacando como factor

⁶⁵⁴ *Ibíd.*

⁶⁵⁵ COLOM, A. (2012) *La crisis económica española: orígenes y consecuencias. Una aproximación crítica.* pág 1317. Recuperado de: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec13/Ponencias/politica%20economica%20y%20construccion%20europea/La%20crisis%20economica%20espanola.pdf> (última conexión 29.06.2016). La economía española ha sido el paradigma del crecimiento económico fundamentado en el crédito vinculado, mayoritariamente, al desarrollo del sector inmobiliario. Las cifras son explícitas: en 1999, el conjunto del Estado español, el crédito interno de 476.966 millones de euros representaba el 82,2% del PIB y, al final de la década, el año 2010, sumaba el 173,5% del PIB, es decir, 1.843.953 millones, en valor absoluto. Se había multiplicado por 3,86. El nivel más álgido había alcanzado el año 2009, con el 174,3% del PIB. Si consolidamos la deuda externa con la interna, el total de la deuda sumaba, en 2010, de forma estimada, el 355% del PIB español, del que sólo el 72,0% era deuda pública.

⁶⁵⁶ Ver tabla de evolución del déficit en España desde 2007. Fuente INE.

⁶⁵⁷ ORTEGA, E. & PEÑALOSA, J. (2012). Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM. *Banco de España. Documentos Ocasionales* (núm. 1201), pág.7.

⁶⁵⁸ EL MUNDO. (17.10.2007). *El FMI reduce en siete décimas la previsión de crecimiento para España en 2008, hasta el 2,7%.* Recuperado de:

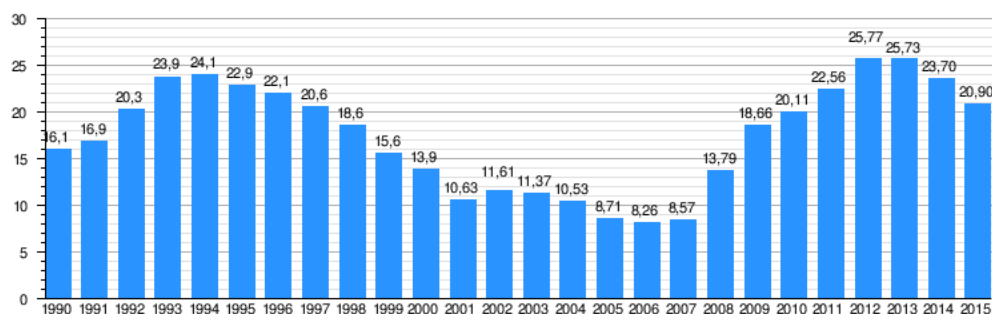
principal una “*corrección*” del mercado inmobiliario como una de sus causas principales.

La siguiente tabla muestra la evolución anual del déficit en España desde 2007.

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
MM€	21.620	- 49.385	- 118.237	- 101.445	- 102.908	- 108.903	- 71.241	- 61.319	- 54.965
% PIB	2,00%	- 4,40%	- 11,00 %	- 9,40%	- 9,60%	- 10,40%	- 6,90%	-5,90%	-5,08%

A partir de ese momento se reflejó también en la tasa de desempleo un considerable aumento que marcaba el inicio de un cambio de ciclo⁸⁹.

El siguiente gráfico muestra la evolución del porcentaje de la tasa de desempleo en España sobre la población activa.



Ante este panorama tan adverso, el Presidente del Gobierno español, a través de una inyección de más de veinte mil millones de euros, presentó un extenso programa de reformas económicas, que incluía medidas en prácticamente todos los sectores productivos; con el que pretendía impulsar la economía

<http://www.elmundo.es/mundodinero/2007/10/17/economia/1192621860.html> (última conexión 31.05.2016).

⁸⁹ Ver gráfico sobre la evolución del desempleo, fuente Instituto Nacional de Estadística.

nacional⁶⁰. Todas estas medidas quedarían eclipsadas con la quiebra del banco de inversiones Lehman Brothers. Dicho suceso provocó tal inseguridad entre los depositantes españoles, que el Gobierno se vio obligado a aumentar de 20.000 a 100.000 euros la cobertura del Fondo de Garantía de Depósitos⁶¹.

Mientras tanto, en el sector de la construcción se sucedía un larga lista de suspensiones de pagos, que se inició en la Comunidad Valenciana con el grupo inmobiliario Llanera⁶² ya en 2007, y de la que, a nivel nacional, destacó la de Martinsa-Fadesa⁶³ el año siguiente. Paralelamente a este declive del ramo de la promoción inmobiliaria en nuestro país, se hacía latente la alta concentración que este negocio suponía para la Banca española⁶⁴.

Fue la excesiva proporción de la financiación de las actividades relacionadas con la construcción la que, al hacerse latentes los primeros síntomas de declive de este ramo, sacaron a relucir el estado de la industria financiera española, en especial la de las Cajas de Ahorros.

⁶⁰ EL PAÍS. (14.08.2008). *24 medidas para salir de la crisis*. Recuperado de: http://economia.elpais.com/economia/2008/08/14/actualidad/1218699178_850215.html (última conexión 02.06.2016).

⁶¹ Real Decreto 1642/2008, de 10 de octubre, por el que se fijan los importes garantizados a que se refiere el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y el Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de los inversores. BOE, núm. 246, de 11 de octubre de 2008.

⁶² ÁLVAREZ, A.C. (01.10.2007). El grupo inmobiliario Llanera solicita la suspensión de pagos. *Expansión*. Recuperado de: <http://www.expansion.com/2007/10/01/empresas/inmobiliario/1041649.html> (última conexión 03.06.2016).

⁶³ EL PAÍS. (14.07.2008). *Martinsa-Fadesa anuncia la mayor suspensión de pagos de la historia de España*. Recuperado de: http://economia.elpais.com/economia/2008/07/14/actualidad/1216020776_850215.html (última conexión 03.06.2016). Ese mismo año también suspendieron pagos, entre otras, las inmobiliarias, Habitat Inmobiliaria, Seop, Grupo Lábaro, Tremón, Cosmani, Promodico, Urazca, etc

⁶⁴ TUDELA, A. (29.12.2015). España 2008-2016: un país con medio billón menos de crédito. *El Español*. Recuperado de: http://www.elespanol.com/economia/20151228/90241024_0.html (última conexión 03.06.2016). A finales de 2008, el sistema bancario español tenía apostado a actividades inmobiliarias el 17% de todo su crédito al sector privado (318.032 millones) y otro 8,1% a la construcción (151.850 millones). Teniendo en cuenta que otro 33,5% estaba entregado a hogares para la adquisición de vivienda (626.620 millones), la banca de este país tenía en la cesta del ladrillo y la construcción el 58,6% de sus activos crediticios, saltándose cualquier principio de prudencia basado en la diversificación.

Comparativa sector bancario español vs. eurozona. Datos de diciembre 2007⁶⁵.

	España	Eurozona
Número de entidades	357	6.128
Activo por entidad en millones de euros	8.250	4.255
Población por oficina	986	1.735
Población por cajero automático	754	1.023
Activos por oficina en millones de euros	65	154
Activos en relación con el PIB en %	280	320
Activos por empleado en miles de euros	10.690	12.437
Créditos al sector privado en relación con el PIB en %	170	114
Cuota de mercado de los 5 bancos más grandes en %	41	44

En 2007, la economía española se caracterizaba por un grado de bancarización inferior a la media europea. Sin embargo mostraba una alta dependencia de la financiación, con unas tasas de crédito al sector privado equivalentes al 170% del PIB, en comparación con el 114% de la eurozona. Contábamos con 357 bancos de tamaño medio elevado en relación a la media europea, esto era casi el doble, contaban con un activo de 8.250 millones de euros, frente a 4.255 en la eurozona. Nuestra red de oficinas era de las más densas de Europa, y contaba con numerosas oficinas pequeñas. Llamaba mucho la atención que contáramos con una oficina para menos de 1.000 habitantes, frente a la media europea de 1.735, con lo que presentaba necesidades de mejoras en la eficiencia en comparación con la Banca europea⁶⁶.

La reacción del Gobierno de España para tratar de evitar el colapso del sistema bancario nacional fue inmediata. Se llevó a cabo mediante la adquisición de activos financieros, a través del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros⁶⁷, que fue desarrollado por el Ministerio de Economía y Hacienda⁶⁸.

⁶⁵ MAUDOS, J. (2009). La Banca española ante la crisis financiera. *Revista Castilla La Mancha de Economía*, (núm.14), pág.35.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Regulado por el Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre. Esta norma estableció una dotación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado por importe de 30.000 millones de euros, ampliables a 50.000 millones, concediéndose un crédito extraordinario por importe de 10.000 millones al Presupuesto del 2008.

Las medidas adoptadas, a pesar de su inmediatez, se mostraron insuficientes, y no pudieron evitar que el 29 de marzo de 2009, el Banco de España tuviera que intervenir la Caja Castilla-La Mancha⁶⁸⁵, iniciando el proceso de reestructuración de las Cajas de Ahorros⁶⁸⁶.

Para llevar a cabo este proceso, se aprobó la Ley del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria⁶⁸⁷, que, con unos fondos de nueve mil millones de euros, sería el encargado de regular las ayudas al sector financiero en su redimensionamiento y recapitalización, de manera global e individual⁶⁸⁸.

El Gobierno continuaba intentando poner freno a la crítica situación económica del país mediante un plan de inversión local, una subida de

⁶⁸⁵ Orden EHA/3118/2008, de 31 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros. (BOE, núm. 265, de 3 de noviembre de 2008).

⁶⁸⁶ DELGADO, A. (29.03.2009). El Banco de España decide intervenir Caja Castilla-La Mancha. ABC. Recuperado de: <http://www.abc.es/20090329/economia-empresas-banca/banco-espana-intervenir-caja-200903291501.html> (última conexión 05.06.2016).

⁶⁸⁷ CECA. (2015). *Proceso de Reestructuración. Sector de Cajas de Ahorros. Informe de avances*. Recuperado de: <http://www.ceca.es/wp-content/uploads/2015/01/Reestructuraci%C3%B3n-13-2-2015.pdf> (última conexión 05.06.2016). “De un total de 45 Cajas de Ahorros (a comienzos de 2010), 43 han participado o se encuentran participando en algún proceso de consolidación, lo que en volumen de activos totales medios representa el 99,9% del Sector. El Sector ha pasado de contar con 45 entidades, con un tamaño medio de 29.440 millones de euros (diciembre de 2009), a estar formado por 11 entidades o grupos de entidades, con un volumen medio de activos de 91.509 millones (septiembre de 2014). De un total de 45 Cajas de Ahorros (a comienzos de 2010), 43 han participado o se encuentran participando en algún proceso de consolidación, lo que en volumen de activos totales medios representa el 99,9% del Sector. El Sector ha pasado de contar con 45 entidades, con un tamaño medio de 29.440 millones de euros (diciembre de 2009), a estar formado por 11 entidades o grupos de entidades, con un volumen medio de activos de 91.509 millones (septiembre de 2014)”.

⁶⁸⁸ Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, que creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), para apoyar procesos de integración entre entidades viables que voluntariamente acuerden participar en fusiones u otros procesos análogos que comporten una mejora de la eficiencia, una racionalización de su administración y un redimensionamiento de su capacidad productiva para mejorar sus perspectivas futuras, y para facilitar la resolución de crisis de entidades no viables, cuando no pueda alcanzarse una solución en el marco tradicional de actuación de los fondos de garantía de depósito.

⁶⁸⁹ BANCO DE ESPAÑA. (2010). *La reestructuración de las Cajas de Ahorro en España*. Situación a 29 de julio de 2010. Nota informativa, pág. 4. Recuperado de: <http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Ficheros/es/presbe22.pdf> (última conexión 05.06.2016).

impuestos⁶⁸³, y varios planes de estímulo fiscal⁶⁸⁴, que no lograron ponerle freno a la recesión en España.

En 2011 se siguieron aprobando medidas muy impopulares para intentar atajar la crisis, entre ellas la ley que subirá progresivamente la edad de jubilación de 65 a 67 años, que entró en vigor en 2013; la agencia de calificación Standard & Poor's rebajó la calidad crediticia de la deuda de varias comunidades autónomas y de todos los bancos españoles excepto el Santander; el Banco de España intervino al Banco de Valencia y a la Caja de Ahorros del Mediterráneo; y el volumen de los créditos dudosos de los bancos españoles superó los 130.000 millos de euros⁶⁸⁵.

Al año siguiente, continuaron las bajadas de la calidad crediticia de la Banca y de las comunidades autónomas españolas, hasta el punto que se hace inevitable la solicitud, por parte del Gobierno, de un rescate para poder recapitalizar el sistema financiero español⁶⁸⁶.

Este rescate se materializó en julio de 2012, mediante la aprobación por el Eurogrupo de un programa de asistencia financiera para España, que puso a disposición de nuestro país una partida dineraria de hasta cien mil millones de euros. Se diseñó para cubrir los déficits de capital de gran parte de la Banca nacional, con un margen de seguridad adicional. El Gobierno español, sin embargo, no hizo uso de la totalidad de estos recursos. En diciembre de 2012, el MEDE desembolsó 39,5 billones de euros, y otros 1,8 billones en febrero de 2013.

⁶⁸³ EL PAÍS. (26.09.2009). *El Gobierno aumenta el IVA general al 18% y suprime la deducción de los 400 euros.* Recuperado de: http://economia.elpais.com/economia/2009/09/26/actualidad/1253950374_850215.html (última conexión 06.06.2016)

⁶⁸⁴ Plan que se inició en el último trimestre de 2008 con el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, y que continuó con el denominado "Plan E".

⁶⁸⁵ RADIOTELEVISIÓN ESPAÑOLA. (2012). *La crisis en España: cronología desde 2008.* Recuperado de: <http://www.rtve.es/noticias/20120605/crisis-espana-cronologia-desde-2008/533400.shtml> (última conexión 06.06.2016). En ese contexto se produce un cambio de Gobierno, en el que Rajoy, en su discurso de investidura anuncia recortes por 16.500 millones de euros..

⁶⁸⁶ CINCO DÍAS. (25.06.2012). *España pide oficialmente a la UE el rescate bancario.* Recuperado de: http://cincodias.com/cincodias/2012/06/25/economia/1340760206_850215.html (última conexión 06.06.2016).

Estos préstamos se canalizaron a través del FROB a las entidades financieras que los precisaban⁶⁶⁷.

Las condiciones para acceder a los fondos del MEDE quedaron establecidas en un Memorando de Entendimiento⁶⁶⁸.

El desembolso de estos fondos se llevó a cabo mediante la emisión de títulos de deuda por el MEDE, estaban compuestos por facturas de 2 y 10 meses, y se emitieron con un vencimiento entre 18 meses y 3 años. Este programa culminó el 31 de diciembre de 2013, con un desembolso total por parte del MEDE de 41,3 billones de euros, que fueron utilizados por el Gobierno español para recapitalizar su sistema financiero⁶⁶⁹.

⁶⁶⁷ EUROPEAN STABILITY MECHANISM (2015). *ESM programme for Spain (concluded)*. Recuperado de: <http://www.esm.europa.eu/assistance/spain/index.htm> (última conexión 06.06.2016).

⁶⁶⁸ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. (2012). *Memorando de Entendimiento sobre condiciones de política social financiera*. Recuperado de: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2012/120720_MOU_espagnol_2_rubrica_MECC_VVV.pdf En este Memorando se establece una Hoja de ruta que engloba las condiciones que se imponen a la Banca española para acceder a la asistencia financiera del Eurogrupo. Establece una Hoja de Ruta en la que 14 grupos bancarios son clasificados en 4 categorías de acuerdo con un stress test: "Grupo 0: entidades que no requieren ayudas para cumplir con los requisitos de capital. Grupo 1: Entidades controladas por el FROB. Grupo 2: Entidades que precisan ayudas de Estado para cumplir la exigencia de solvencia, y Grupo 3: Entidades con requerimientos de capital pero con planes de recapitalización creíbles que les permiten captar fondos privados. Además de condiciones específicas que implican planes de reestructuración o resolución; asunción de pérdidas: los tenedores de instrumentos híbridos asumirán parte del coste de la reestructuración a través de ejercicios de subordinación de deudas; segregación de activos dañados, las entidades que reciban ayudas deberán traspasar sus activos inmobiliarios a una sociedad de gestión de activos; así como una serie de condiciones horizontales, como nuevos requerimientos de información periódica y transparencia; refuerzo de la gobernanza de las Cajas de Ahorros y los bancos controlados por ellas; revisión del actual marco de provisiones por insolvencias; incremento del Common Equity Tier 1 al 9%, y revisión del marco de concentración de riesgos y operaciones con partes vinculadas".

⁶⁶⁹ EUROPEAN STABILITY MECHANISM. (2015). *ESM programme for Spain (concluded)*. Página citada.

En el año 2014, concluido dicho programa, la economía española se ha mantenido en la senda de crecimiento y ha logrado una considerable mejora en sus datos macroeconómicos⁷⁰.

Con la consecución de este objetivo, España ha conseguido restablecer de nuevo la confianza de los agentes económicos en nuestra economía, lo que ha dado lugar a poder obtener mejores condiciones de financiación en los mercados⁷¹, y a conseguir con más facilidad los recursos necesarios para poner en marcha numerosas reformas, y continuar con las ya iniciadas.

No obstante, aunque la última crisis económica y financiera se pueda considerar superada; la situación política nacional actual, con un Gobierno en funciones desde hace medio año, a las puertas de unas elecciones cuyo resultado no se espera que sea muy distinto al de las de diciembre de 2015, y de un referéndum sobre la permanencia en la Unión Europea del Reino Unido, resulta muy difícil vaticinar cómo se van a afrontar los nuevos retos a escala nacional y europea.

⁷⁰ LA MONCLOA. (2015). *Programa Nacional de Reformas, Reino de España 2015*. Recuperado de: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/Documents/SP%20PNR%20%202015%20FINAL.pdf> (última conexión 12.06.2016). En 2014, el PIB español creció un 1,4% y las previsiones de crecimiento para 2015 de los analistas económicos están en el entorno del 2,6%. En el primer trimestre de 2015, según datos preliminares, la economía española creció un 2,6% en términos interanuales, el mejor dato de los últimos siete años, tras haber registrado avances positivos durante siete trimestres consecutivos. La mejora de la actividad económica se traduce en creación de empleo: en los últimos doce meses se han creado más de medio millón (504.200) nuevos puestos de trabajo, de los cuales 289.700 son empleos indefinidos. Además, el desempleo disminuyó en 488.700 personas, la mayor reducción anual desde 2002.

⁷¹ La prima de riesgo superó en verano de 2012 los 500 puntos básicos; el último dato consultado (10.06.2016) es de 139 puntos básicos.

PARTE TERCERA

**EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA
CRISIS ECONÓMICA**

CONSIDERACIONES GENERALES

La Unión Europea cuenta con una estructura institucional *sui generis*, reflejo del carácter específico de la propia Institución, Organización internacional dirigida a la consecución de la unidad europea. En este sentido, la UE constituye una Organización de “integración” y no meramente de “cooperación”, como es el caso de la generalidad de las Organizaciones internacionales.

Entre las Instituciones comunitarias que aseguran el desarrollo del proceso de integración europea, el Tribunal de Justicia⁷⁰² ocupa un lugar de excepción: ejerce un control jurídico que le exige resolver con frecuencia cuestiones de carácter fundamentalmente político y económico y que le hace jugar, dentro de un espíritu de independencia y dinamismo jurídico, un papel constructivo en la formación del derecho comunitario⁷⁰³.

Consecuencia de lo anterior, como se expone en otros capítulos de esta Tesis, el marco institucional comunitario no coincide ni con el existente en la mayoría de las Organizaciones internacionales, ni con el esquema tradicional de división de poderes, que caracteriza al sistema constitucional de los Estados democráticos⁷⁰⁴.

⁷⁰² El Tribunal consta de tres órganos: *Tribunal de Justicia*, resuelve las cuestiones prejudiciales planteadas por los Tribunales nacionales, ciertos recursos de anulación y los recursos de casación. *Tribunal General*: resuelve los recursos de anulación que interponen los particulares, las empresas y, en algunos casos, los gobiernos nacionales. Esto significa que, en la práctica, el tribunal se ocupa sobre todo de la legislación sobre competencia, ayudas estatales, comercio, agricultura y marcas comerciales. El *Tribunal de la Función Pública*, resuelve los litigios entre la Unión Europea y su personal.

⁷⁰³ LASOK, D. (1979). La Cour de Justice, instrument de l'intégration communautaire, en *Revue d'intégration européenne*, vol. II, n° 3, pág. 391.

⁷⁰⁴ La bibliografía general sobre las Instituciones comunitarias es muy amplia. A título de ejemplo se pueden mencionar: ISAAC, G. (1985). *Manual de Derecho comunitario*. Barcelona: Ariel; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E. (1987). *Las Comunidades Europeas*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática, 3ª Edición revisada; DE BURCA, G. Y WEILER, J. (2001). *The European Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press; GARCÍA-VALDECASAS Y FERNÁNDEZ, R. (2004). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Algunas consideraciones respecto a su papel en el marco de la construcción europea, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, (núm. 3). Mayo 2004; MANGAS MARTÍN, A., y LIÑAN NOGUERAS, D.J. (2012). *Instituciones y Derecho de la*

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea es una de las Instituciones básica de la Unión. En principio se puede decir que se trata de un órgano jurisdiccional internacional⁷⁶⁵, si bien con características propias importantes. Tales características son:

-La existencia de un incidente o cuestión prejudicial, que permite a los órganos judiciales de los Estados miembros plantear cuestiones sobre la interpretación de una norma comunitaria cuya aplicación sea necesaria para emitir el fallo. En definitiva, se trata de asegurar, aunque de una manera indirecta, el respeto del principio de legalidad comunitaria por los jueces estatales. La competencia del TJUE, como se verá posteriormente, no alcanza a la resolución directa del litigio ni en cuanto a los fundamentos fácticos de las pretensiones deducidas por las partes, ni respecto a la aplicación de las normas del ordenamiento estatal: sus atribuciones se limitan a la apreciación de validez o la interpretación de las normas o disposiciones del Derecho comunitario.

-La posibilidad de interponer recursos de nulidad⁷⁶⁶, que permiten el control de legalidad de los actos adoptados por las Instituciones, los órganos y los organismos europeos. El artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la UE excluye de ámbito de competencia del TJUE las recomendaciones y los dictámenes⁷⁶⁷.

Unión Europea, Séptima edición. Madrid: Tecnos; DÍEZ-PICAZO, L.M. (2009). *La naturaleza de la Unión Europea*. Madrid: Civitas; PORRAS RAMÍREZ, J.M. (2012). La arquitectura institucional de la Unión Europea. Consideraciones críticas tras la reforma del Tratado de Lisboa. *Revista de Estudios Políticos*, (núm. 156); HINAREJOS, A. (2013). The Court of Justice of the EU and the legality of the European Stability Mechanism. *The Cambridge Law Journal*, Vol. 72, (núm. 2).

⁷⁶⁵ DÍEZ DE VELASCO, M. (1984). *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Madrid: Tecnos, pág. 11.

⁷⁶⁶ Cfr. Arts. 230 y 231 TCE.

⁷⁶⁷ Este recurso puede ser ejercido contra: todos los actos legislativos; actos adoptados por el Consejo, la Comisión, el Banco Central Europeo, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo si dichos actos están destinados a producir efectos jurídicos sobre terceros; actos adoptados por los órganos u organismos europeos si dichos actos están destinados a producir efectos jurídicos sobre terceros; deliberaciones del Consejo de los gobiernos o del Consejo de Administración del Banco Europeo de Inversiones, en las condiciones del artículo 271 TFUE.

-El acceso directo de los particulares y de los órganos comunitarios al Tribunal de Justicia⁷⁸⁸, peculiaridad que no se encuentra en los Tribunales internacionales, salvo en la jurisdicción sobre derechos humanos, al amparo del Convenio de Roma, de 4 de noviembre de 1950⁷⁸⁹.

Hay que poner de relieve que el sistema judicial comunitario no tiene por fin ni por efecto someter al Tribunal de Justicia todos los litigios relativos al Derecho comunitario. Por el contrario, dicho Tribunal sólo ejerce una “competencia de atribución”, mientras que los órganos jurisdiccionales nacionales han sido erigidos en “instancias de derecho común” para la aplicación del derecho de la UE. Las sentencias dictadas por el TJUE, tanto en la cuestión prejudicial como en cualquiera de los recursos directos, constituyen la jurisprudencia comunitaria⁷⁹⁰.

⁷⁸⁸ Desde el Tratado de Lisboa y en el marco del Reglamento sobre la iniciativa ciudadana Europea. Reglamento (UE) núm. 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011, los ciudadanos de la Unión pueden, en determinadas circunstancias, presentar reclamaciones a la Comisión Europea en el marco de sus competencias, sobre un acto jurídico que consideren necesario para la aplicación de los Tratados. El Sr. Alexios *Anagnostakis*, de nacionalidad griega, es el promotor de la propuesta de iniciativa ciudadana europea «Un millón de firmas por una Europa solidaria», que dio lugar a la sentencia de 30 de septiembre de 2015 (Asunto T-450/12). El Tribunal General de la UE confirma que no puede registrarse la iniciativa ciudadana europea dirigida a permitir la cancelación de la deuda pública onerosa de los países en estado de necesidad, como Grecia (arts. 122 y 136 TFUE). Según el Tribunal, la Comisión no está facultada para proponer al legislador de la Unión que consagre un principio con arreglo al cual podría cancelarse la deuda pública onerosa de los países en estado de necesidad.

⁷⁸⁹ El último eslabón en la cadena de los sucesivos intentos dirigidos a dotar al ordenamiento comunitario de un catálogo propio de derechos fundamentales está constituido por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que fue solemnemente proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en el Consejo Europeo de Niza, el 7 de diciembre de 2000. La Carta contiene un elenco de los derechos civiles y políticos clásicos y, además, los derechos de la ciudadanía europea, y los derechos económicos y sociales. Cfr. ALONSO GARCÍA, R. (2000), *La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, (núm. 209), pág.3; CHUECA SANCHO, A. (1999), *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Barcelona: S.A. Bosch, pág. 25 ss.

⁷⁹⁰ Desde su creación, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha ido consagrando los principios fundamentales que estaban implícitos en el texto y la estructura de los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, primero, y de la Unión Europea, después. Se pueden señalar los siguientes: 1/ El principio de la primacía del derecho comunitario; 2/El principio del efecto directo de las normas comunitarias; 3/ El respeto de los derechos fundamentales de la persona en el marco de la actividad de las instituciones de la Unión Europea; 4/ El control del cumplimiento del derecho

En este sentido, la competencia del juez nacional para aplicar el derecho comunitario reposa en la concepción de que éste último forma parte integrante del derecho aplicable en el territorio de los Estados miembros (*efecto directo del Derecho comunitario*), y en la de que sus normas tienen preferencia sobre las del derecho interno, de manera que, en caso de conflicto, aquéllas son las que deben aplicarse, cualquiera que sea el rango de las normas internas y con independencia de que esta últimas hayan sido aprobadas con posterioridad (*primacía del Derecho comunitario*)⁷¹.

Sobre el particular, el artículo 19.1 TUE, alude a esta función esencial de los jueces nacionales, señalando que:

los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

Como afirman GARCÍA VALEDECASAS y CARPI BALDÍA,

“El Tribunal de Justicia, a la vez que ha ido enmarcando la institución económica comunitaria mediante la construcción jurídica, que deriva de ella pero la supera, ha velado por la salvaguarda de la identidad e integridad del sistema comunitario, haciendo prevalecer incluso, cuando ha resultado necesario, el cumplimiento de los objetivos fundamentales de los Tratados contra cualquier obstáculo. El Tribunal, en este sentido, ha sido un factor determinante no sólo en la consolidación del ordenamiento jurídico comunitario, sino incluso en la propia expansión y profundización del proceso de construcción europea, a menudo a expensas de los poderes de las propias autoridades de los Estados miembros”⁷².

comunitario por los Estados miembros y la sanción del incumplimiento; y, 7/ El acceso de los particulares a la justicia gratuita.

⁷¹ RUIZ-JARABO COLOMER, D. (1989). El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en *Estudios de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, pág. 66 ss.

⁷² GARCÍA-VALEDECASAS Y FERNÁNDEZ, R. y CARPI BALDÍA, J.M. (2004). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Algunas consideraciones respecto a su papel en el marco de la construcción europea, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 3, pág. 45.

En definitiva, la Unión Europea ha estado organizada desde sus orígenes, en el ámbito judicial, sobre la base del principio de subsidiariedad, en el sentido de que sólo se ha reservado al órgano jurisdiccional propio de la UE el mínimo de competencias que no podían ser atribuidas a los órganos jurisdiccionales nacionales, estando los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros llamados a aplicar el Derecho comunitario en sus ámbitos de competencia territorial y funcional, como ya se ha indicado⁷¹³.

Por lo que se refiere, en concreto, a la **cuestión prejudicial**, esta figura procesal tiene su origen en el mecanismo prejudicial existente en algunos derechos nacionales de los Estados miembros. Constituye un *mecanismo de cooperación (diálogo)* entre *jueces*, articulado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), como recurso judicial.

Esta figura jurídica permite a una jurisdicción nacional: *a)* preguntar al TJUE sobre la validez de un acto de Derecho de la Unión (cuestión prejudicial *de validez*)⁷¹⁴; o, *b)* preguntar al Tribunal sobre el sentido de una norma de la Unión Europea que presenta una dificultad interpretativa (cuestión prejudicial *de interpretación*)⁷¹⁵.

Según la primera de las *Recomendaciones del Tribunal de Justicia a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales*⁷¹⁶

"La remisión prejudicial es un mecanismo fundamental del Derecho de la Unión Europea, que tiene por objeto proporcionar a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros los medios para que la interpretación y la aplicación de este Derecho sean uniformes en la Unión"⁷¹⁷.

⁷¹³ RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C. (1993), *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, pág. 374.

⁷¹⁴ Originaria del art. 41 Tratado CECA, firmado en París 1951.

⁷¹⁵ Artículo 177 Tratado CE, de Roma 1957.

⁷¹⁶ DIARIO OFICIAL DE LA UE, Serie C, n° 338, de 6 de noviembre de 2012.

⁷¹⁷ Se distingue la cuestión prejudicial de la «opinión consultiva» a que se refiere el Protocolo n° 16 firmado el 2 de octubre de 2013, del Convenio Europeo de Derechos Humanos: aun cuando tanto la una como la otra persiguen concienciar al juez nacional de su condición de juez europeo, la cuestión prejudicial responde esencialmente, a la búsqueda de la uniformidad en el funcionamiento del ordenamiento jurídico de la Unión

La importancia de esta figura procesal en el sistema jurídico de la Unión Europea se refleja en el hecho de que, pese a nacer, sobre el papel, como una vía limitada exclusivamente a la interpretación del Derecho comunitario, excluyéndose así, en principio, cualquier pronunciamiento acerca del Derecho de los Estados miembros, ello no ha impedido que, con el paso de los años, se haya convertido no en una, sino en la primordial vía de control por el Tribunal de Justicia, bien que indirecta, de la compatibilidad de los Derechos nacionales con el de la Unión. No debe extrañar por ello, habida cuenta del rol esencial que la cuestión prejudicial desempeña en el sistema de la Unión, el hecho mismo de que el Tribunal estime oportuno emitir unas Recomendaciones, antes mencionadas, a los efectos de “orientar a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros sobre la conveniencia de iniciar un procedimiento prejudicial y proporcionarles indicaciones prácticas sobre la forma y los efectos de tal procedimiento”⁷¹⁸.

Por otro lado, dada la importancia de la cuestión en el Derecho de la Unión, resulta importante su buen manejo por parte de los jueces y Tribunales nacionales; en especial, en aquellos supuestos en los que el planteamiento de la cuestión por la jurisdicción ordinaria nacional puede llegar a entrecruzarse con vías incidentales de intervención, en el mismo proceso principal, de la jurisdicción constitucional interna⁷¹⁹.

Así pues, en la realidad de las cosas, cuando los jueces nacionales que deciden en última instancia consideren necesaria la interpretación de una norma

(una norma común, la europea, generalmente interpretada y aplicada en todos los Estados miembros), mientras que la opinión consultiva está presidida, tal y como expresamente recuerda el Preámbulo del Protocolo nº 16, por el reforzamiento del principio de subsidiariedad, entendido en el sentido de que «la labor de asegurar el respeto de los derechos garantizados por el Convenio descansa, en primer lugar y ante todo, no tanto en el Tribunal europeo como en las autoridades de las Partes Contratantes» (cfr. ALONSO GARCIA, R. (2014). *La cuestión prejudicial, piedra angular de la integración europea*, en *La cuestión prejudicial europea*. (pág. 10 y ss) European Inklings (EUi) IV.

⁷¹⁸ ALONSO GARCIA, R. (2014), o.c., pág. 13.

⁷¹⁹ Como afirma ALONSO GARCÍA, “La trascendencia del correcto manejo de la cuestión prejudicial, por lo demás, no sólo concierne a jueces y tribunales nacionales, sino también al propio Tribunal de Justicia, el cual, lejos de estar por encima del bien y del mal, también ha incurrido alguna que otra vez en graves deficiencias, que han desembocado en no menos graves consecuencias en el sistema de la Unión” (Cfr. ALONSO GARCIA, R., o.c., págs. 22-23).

del ordenamiento jurídico de la Unión para decidir el litigio que están llamados a resolver, quedan siempre abocados a dirigirse al Tribunal de Justicia, obligación que se hace extensiva a todos los órganos jurisdiccionales si esa decisión pasa por declarar la invalidez de un acto o de una disposición del Derecho derivado de la Unión.

CAPÍTULO V

LA CUESTIÓN PREJUDICIAL ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA
UNIÓN EUROPEA: CASOS *PRINGLE* Y *GAUWEILER*

CAPÍTULO V.

LA CUESTIÓN PREJUDICIAL ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: CASOS *PRINGLE* Y *GAUWEILER*

V.1.- PROCEDIMIENTO Y RECIENTES ORIENTACIONES JURISPRUDENCIALES DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL

La cuestión prejudicial es competencia exclusiva del TJUE. Su objeto es garantizar la unidad en la interpretación y aplicación del derecho de la Unión⁷²⁰, como ya se ha expuesto con anterioridad.

El artículo 267 TFUE, atribuye al Tribunal de Justicia competencia para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación de los Tratados y sobre la validez y la interpretación de los actos y normas de derecho derivado (primer párrafo). Cuando se plantee en un litigio una cuestión que afecte a la interpretación de unos y otros o a la validez de estos últimos, el juez nacional podrá dirigirse al Tribunal de Justicia para que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo (párrafo segundo). Por el contrario, si la cuestión se suscita ante un órgano jurisdiccional nacional cuya decisión no sea susceptible de ulterior recurso, queda obligado a plantear la cuestión (párrafo tercero)⁷²¹.

En definitiva, los jueces de los Estados miembros cuyas resoluciones son susceptibles de recurso en el orden procesal doméstico no quedan constreñidos a

⁷²⁰ STJUE *Van Gend Loos*, C -26/62, 5-2-1963, pág. 3.

⁷²¹ “A la hora de plantear una cuestión prejudicial (ya sea de interpretación o de validez) los órganos jurisdiccionales no sólo toman (y no sólo deben tomar) en consideración las reglas del actual artículo 267 del TFUE, tal y como han sido interpretadas por el TJUE a partir de sus Sentencias en los asuntos *Cilfit* y *Foto-Frost*, ni basan su decisión únicamente en una convicción íntima sobre el alcance o sobre la validez de la norma comunitaria considerada. En ocasiones otros factores vinculados a cuestiones de carácter interno también entran en juego y lo hacen de forma apropiada. Debería, sin embargo, evitarse el recurso prejudicial al Tribunal europeo por razones que resulten manifiestamente ajenas a la recta aplicación del Derecho de la UE y, desde luego, los jueces de Luxemburgo debieran actuar de forma más estricta en el trámite de admisibilidad cuando les es dado advertir que tal es el caso” (cfr. DIEZ-HOCHLEITNER RODRIGUEZ, J. (2014). Cuestión prejudicial y política judicial. En *La cuestión prejudicial europea*. o.c., pág.178.

dirigirse al Tribunal de Justicia aun cuando estimen que para zanjar el litigio necesitan conocer la interpretación de una norma del derecho de la Unión Europea. Si, por el contrario, la decisión del pleito está condicionada por la validez de esa misma **norma**, no tienen otra salida que plantear la cuestión⁷²³.

Los jueces que se pronuncian, en última instancia, en casos mencionados, carecen de todo margen de maniobra: están obligados a dirigirse, a título prejudicial, al Tribunal de Justicia⁷²⁴.

Si un juez nacional resuelve un litigio al margen del sistema de fuentes y de sus controles normativos y, con ello, lesiona, menoscaba, limita o reduce la efectividad de los derechos que el ordenamiento de la Unión atribuye a las partes en conflicto, no queda más remedio, como señala CÓRDOBA CASTROVERDE⁷²⁵, que acudir a la vía reparatoria, que suministra el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado-juez.

Expuesto así el estudio de este capítulo de la Tesis doctoral, el *objeto in genere* de la figura procesal que estamos analizando, son determinados actos de Derecho de la Unión Europea, diferenciándose:

1) *Cuestiones prejudiciales de validez*: Su objeto son los actos adoptados por las Instituciones, órganos y organismos de la UE, a excepción de los Tratados. En este sentido, el concepto de invalidez del art. 267 TFUE coincide con el de nulidad del art. 263 TFUE.

2) *Cuestión prejudicial de interpretación*: Su objeto son las normas de Derecho originario o derivado; típico o atípico: 1º) los Tratados, sus anexos, sus protocolos, los Tratados modificativos y los Tratados de adhesión; 2º) los actos de instituciones, órganos y organismos de la UE, incluidos aquellos que no previstos

⁷²³ Esta es la posición del Tribunal de Justicia, que sigue inamovible desde la sentencia *Foto-Frost*: este criterio ha sido reiterado, así como las razones que la sustentan, en la sentencias *Bakers of Nailsea* (C-27/95, de 15.4.1997, ap. 19 y 20, *Greenpeace France y otros* (C-6/99, de 21.3.2000, ap.54; e *IATA y ELFAA* (C-344/04, de 10.1.2006, ap. 27,29 y 30).

⁷²⁴ HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J. (2014). La cuestión prejudicial europea, en *La cuestión prejudicial europea*, pág.48 y ss. European Inklings (EUi) IV.

⁷²⁵ CÓRDOBA CASTROVERDE, D. (2011). ¿Cumple nuestro ordenamiento los requisitos exigidos por la sentencia Köbler?. en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 37, págs. 7-36.

por los Tratados, como una resolución de carácter no vinculante⁷⁵; 3º) las propias Sentencias del TJUE en cuestión prejudicial, ya sea planteada la nueva cuestión por el anterior juez-tribunal nacional o por otro distinto; 4º) los principios generales del Derecho de la Unión; y, 5º) los Tratados internacionales concluidos por la UE, en cuanto que forman parte, desde su entrada en vigor, del orden jurídico de la Unión⁷⁶.

3) *Exclusión de competencia* del Tribunal de Justicia: No pueden ser objeto de una cuestión prejudicial: 1) cuestiones que no conciernen al Derecho la UE, en concreto, de derecho puramente interno, cuando todos los elementos del litigio sólo afectan a un Estado miembro; 2) cuestiones sobre hechos anteriores a la adhesión de un Estado miembro a la UE⁷⁷; 3) sobre Tratados internacionales entre Estado miembro o con terceros fuera del marco de la UE⁷⁸; y, 4) no basta con la mera invocación de la Carta de Derechos Humanos de la Unión Europea, cuando no se aplica el Derecho de la UE de forma precisa e incondicional⁷⁹.

No obstante, el TJUE puede responder a cuestiones prejudiciales sobre situaciones exclusivamente internas, cuando las disposiciones del Derecho de la Unión *hayan sido declaradas aplicables a hechos fuera de su ámbito propio*, por vía del derecho nacional, esto es, por el reenvío de la norma nacional al Derecho de la Unión, aunque sea de manera convencional.

Resulta de especial interés detenernos en los supuestos de *exclusión de competencia* (apartado 3), debida a la *ausencia de nexo de enlace con el Derecho de la Unión*.

Como se ha señalado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no es competente para pronunciarse sobre los asuntos que no resultan propios del

⁷⁵ SSTJUE *Frecassetti* C-113/75, pág. 93; *Deutsche Shell* C -188/91 de 21 -1 -1993, pág. 18.

⁷⁶ Se ha de concluir, por tanto, que en el estado actual de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea los jueces de los Estados miembros están obligados a dirigirse al Tribunal de Justicia cuando se les suscite una cuestión prejudicial de validez, obligación que únicamente alcanza a los que resuelven en última instancia si la cuestión es de interpretación.

⁷⁷ STJUE *CeramiKa Paradyz*, C -168/06, de 6 -3 -2007, pág. 29.

⁷⁸ STJUE *Vandeweghe* C -130/73 de 27 -11 -19-1973, pág. 1329.2.

⁷⁹ STJUE *Melloni* C-399/11 de 26-2-2013 p. 60 y *Åkerberg-Fransson* C-617/10 de 26-2-2013, pág. 29.

campo de aplicación del Derecho de la Unión; esto es, en los casos en los que el litigio está circunscrito al interior de un solo Estado miembro. No obstante, *el carácter puramente interno de la situación analizada* no es óbice para que el TJUE, en determinados casos, pueda conocer de cuestiones prejudiciales, como, a título de ejemplo:

1º) Cuando el derecho nacional que se aplique en la jurisdicción de reenvío (*a quo*) atribuya a los residentes nacionales los mismos derechos que un residente de otro Estado miembro obtendría del Derecho de la Unión en la misma situación⁷³⁰.

2º) Cuando el derecho nacional reenvía a las disposiciones del Derecho de la Unión para determinar las reglas aplicables a una situación puramente interna del Estado miembro afectado; esto es, en el supuesto en el que las disposiciones del Derecho de la Unión hayan sido declaradas aplicables de manera directa e incondicional por el derecho nacional a aquellas situaciones⁷³¹.

En cuanto a las condiciones *para poder plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, se pueden señalar las siguientes:

Los Tratados, siguiendo una lógica descentralizadora, consideran a los jueces nacionales como los jueces ordinarios del Derecho de la Unión. El Tribunal carece de competencias de atribución en los Tratados, por lo que resulta receptivo de aquella idea y al principio de que corresponde al TJUE mediante la cuestión prejudicial ayudar a los jueces nacionales en su labor de aplicadores del Derecho de la Unión.

1º) En primer lugar, debe tratarse de una *jurisdicción* en el sentido del art. 267 TFUE. Esta noción de *jurisdicción* es autónoma del Derecho de la UE y no depende de las calificaciones del derecho interno. El Tribunal, para determinar si se cumple dicho requisito, tiene en cuenta un conjunto de indicios⁷³²: 1º) el origen

⁷³⁰ Como caso reciente se puede citar STJUE *Colegio de Ingenieros de Verona*, apartados 34 y 35. En este sentido, en particular, la STJUE *Blanco Pérez y Chao Gómez*, C-570/07 y C-571/07 de 1-6-2010.

⁷³¹ STJUE *Giuseppa Romeo*, C-313/12, apartados 19-23.

⁷³² SSTJUE *Vassen-Göbbels* C-61/65, de 03-6-1966, p.377 y *Syfait* C-53/03, de 31-5-2005, pág. 29.

legal del órgano en cuestión; 2º) su carácter permanente; 3º) el carácter obligatorio de su jurisdicción; 4º) la naturaleza contradictoria del procedimiento seguido ante él; 5º) el hecho de que aplique –o no– reglas de derecho; y, 6º) su independencia. El TJUE aprecia caso por caso los diferentes indicios, llevando a cabo una interpretación extensiva del concepto de *jurisdicción*, respetuosa con las particularidades de la organización jurisdiccional de cada Estado Miembro.

2º) Debe ser una Jurisdicción de un Estado Miembro⁷³.

3º) Debe ser una Jurisdicción que deba dictar una resolución jurisdiccional⁷⁴.

Por lo que se refiere a la *tramitación de la cuestión ante el Juez nacional (a quo)*, conforme a lo ya expuesto, las cuestiones prejudiciales son fruto de una duda que tiene el juez nacional sobre la interpretación que merece una disposición de la UE o incluso sobre su propia validez. Dicha duda surge en el marco de un procedimiento del que está conociendo y en el que entra en juego, de manera decisiva a los efectos de dictar sentencia, el ordenamiento de la Unión, bien porque sus disposiciones resultan directamente de aplicación en el asunto, bien porque actúan como parámetro de interpretación del Derecho nacional aplicable. Son, pues, los jueces nacionales quienes aprecian la necesidad de una decisión del TJUE y toman la iniciativa de dirigirse a él por la vía, hoy prevista en el ya mencionado artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la UE, suspendiendo mientras tanto la tramitación del litigio⁷⁵.

Constituyendo la cuestión prejudicial un *diálogo entre jueces*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea está al servicio del juez nacional, quien es soberano respecto del reenvío. De ello se extraen las siguientes consecuencias:

1º) que las partes en el litigio principal no pueden dirigirse al TJUE directamente; la cuestión prejudicial no es un derecho de las partes (a diferencia

⁷³ STJUE *Kaefer y Procacchi*, C-100/89, de 12-12-1990, pág. I-4647.

⁷⁴ Supuestos recientes de respuesta negativa del TJUE: ATJUE C-167/13, de 28-11-2013, pág.15-18, y, ATJUE *Emmeci* C-427/13, de 17-7-2014, págs. 26-30.

⁷⁵ MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (2014). La decisión de plantear la cuestión prejudicial y su control por el TJUE (Un diálogo iniciado por el juez a quo y presidido por la utilidad para éste, aunque no solo...). En *La cuestión prejudicial europea*, o.c., págs. 61 y 62.

del proceso ante el TEDH) sino un *mecanismo de cooperación entre jueces* en el que las partes no tienen la última palabra;

2º) el juez *nacional* no está obligado a plantear la cuestión prejudicial por el solo hecho de que se lo soliciten las partes; al contrario, puede plantear la cuestión de oficio; por lo tanto, la apreciación de la pertinencia y necesidad de la cuestión prejudicial corresponde al juez nacional;

3º) es el juez nacional quien exclusivamente decide las preguntas a formular (número, orden, contenido y formulación), lo cual no impide que el TJUE pueda reformular dichas preguntas, si considera que así resultará más útil para el juez de reenvío, o incluso puede ir más allá de las cuestiones planteadas, sin estar vinculado por las preguntas de las partes;

4º) el juez nacional decide unilateralmente el momento procesal oportuno para plantear la *cuestión* al TJUE, sin que el derecho nacional puede imponer obstáculos a la aplicación del Derecho la UE en el planteamiento de las cuestiones prejudiciales;

5º) el juez nacional es dueño de retirar la cuestión prejudicial si -por cualquier razón, correcta o incorrecta- estima que la respuesta del Tribunal no resulta ya necesaria para la solución del litigio; en esos casos, el TJUE hará constar la solicitud de retirada, sin perjuicio de que pueda postergar su efectividad hasta la fecha del dictado de la sentencia; y,

6º) los órganos judiciales superiores nacionales no debe obstaculizar el planteamiento autónomo de cuestiones por los jueces nacionales inferiores; el punto crítico es que el juez nacional inferior puede, por vía de la cuestión prejudicial al TJUE, soslayar las posiciones de sus Tribunales superiores nacionales⁷³⁶.

⁷³⁶ El planteamiento de la cuestión prejudicial constituye obligación en dos supuestos: 1º) respecto de las resoluciones de las jurisdicciones nacionales que no son susceptibles de recurso (art. 267 TFUE); no obstante el TJUE admite algunas excepciones; 2º) por exigencia jurisprudencial, con la finalidad de obligar a todos los jueces nacionales -y no solamente a los que dictan resoluciones irrecurribles - a plantear cuestiones prejudiciales al TJUE, cuando tengan dudas sobre la validez de un acto de la Unión.

Por lo que se refiere a la *admisibilidad de la cuestión prejudicial*, se puede distinguir la inadmisibilidad «por razón de la naturaleza del litigio o de la cuestión», de la inadmisibilidad «por defectos en el planteamiento de la cuestión prejudicial»⁷⁷⁷.

1) *Inadmisibilidad por la naturaleza del litigio o de la cuestión.*

La cuestión prejudicial se declara manifiestamente inadmisibles⁷⁷⁸ : 1º) cuando carezca de relación con objeto del litigio principal o sin incidencia para su solución⁷⁷⁹; 2º) cuando se trate de la cuestión hipotética ya que la función del TJUE no es pronunciarse sobre cuestiones de orden general ni emitir opiniones⁷⁸⁰; o, 3º) cuando el litigio principal presente un carácter ficticio o artificial o haya perdido el objeto⁷⁸¹.

2) *Inadmisibilidad por inadecuado planteamiento de la cuestión*

El art. 94 RPTJUE (y el p. 22 de las Recomendaciones 2012/C 338/01⁷⁸²) exige que la demanda prejudicial contenga⁷⁸³ : 1º) elementos fáctico- normativos: *el objeto*

⁷⁷⁷ La jurisprudencia ha limitado la inadmisibilidad de la cuestión prejudicial sólo a los casos en los que “el demandante principal podría indudablemente haber interpuesto el recurso de anulación del art. 263 TFUE”.

⁷⁷⁸ Artículos 99 y 100 RPTJUE.

⁷⁷⁹ STJUE *Martín y Paz Difusion*, C-661/11 de 19-9-2013.

⁷⁸⁰ STJUE *Robards*, C-149/82, de 3 -2 -1983, pág. 19.

⁷⁸¹ STJUE *Foglia/Novello*, C-104/79, de 11-3 -1980; SSTJU *Da Silva* C-189/13 de 13-7-2014, pág.29 ; *Stoilov i Ko*, C-180/12 de 24-10-2013; TJUE *Intelcom Services Ltd*, C-600/13 de 30-4-2014. Las causas de inadmisibilidad deben ser manifiestas. A contrario, las cuestiones planteadas al TJUE ostentan una “presunción de pertinencia”. Si a ello añadimos que el Tribunal no puede, en el ámbito de la cuestión prejudicial, ni establecer ni apreciar los hechos del litigio principal (STJUE *Hulst*, C-51/74, de 23-1-1975, pág. 12, se concluye que el TJUE se muestra receptivo, efectuando interpretación extensiva *pro quaestione*.

⁷⁸² Exposición sucinta del objeto del litigio y de los hechos pertinentes, haciendo constar datos fácticos; texto de las disposiciones nacionales aplicables y de la jurisprudencia nacional pertinente; razonamientos que justifican la pregunta y su relación con la normativa aplicable; identificación precisa de las disposiciones del Derecho la Unión; y, discrecionalmente, punto de vista del juez *a quo* sobre la solución a adoptar. Las preguntas deben ser claras, pudiendo figurar al inicio o al final de la resolución de planteamiento. Otros requisitos formales son modelo de resolución judicial, la mecanografía, estructuración en apartados, fecha y firma, remisión por correo certificado, dirección electrónica y fax, etc.

⁷⁸³ Estos elementos se recogían en la jurisprudencia STJUE *Telemarsicabruzzo y otros*, C -320/90, 321/90 y 322/90, de 26-1-1993, pág. 6; o en *AaTJUE Bancharo* C -157/92 de 19-3-1993, pág. 8; y *Grau Gomis y otros*, C-167/94 de 7-4-1995, (pág.9), y que fueron integrado en la reforma del RPTJUE de 29-9-2012.

y los hechos pertinentes, o datos fácticos; las disposiciones y jurisprudencia nacional susceptibles de ser aplicadas; 2º) fundamentos jurídicos: los razonamientos sobre el enlace entre el Derecho la UE en la legislación nacional que justifican la pregunta; y, 3º) la(s) pregunta(s). Estos contenidos de la demanda prejudicial son de escrupuloso cumplimiento, pudiendo la cuestión prejudicial ser declarada inadmisibles por la forma defectuosa en que sea planteadas⁷⁴.

Por lo tanto, corresponde a la jurisdicción de reenvío definir mínimamente el cuadro fáctico de la cuestión así como el marco jurídico que la justifica. Estos elementos son imprescindibles no sólo por mor de la admisibilidad de la cuestión, sino también por *razón* de la efectividad del derecho de alegación y tutela judicial de otros intervinientes y Estado miembro, a quienes se les debe dar traslado de la cuestión⁷⁵. El Tribunal de Justicia puede rechazar la cuestión como inadmisibles, por falta de precisión suficiente al respecto, lo cual no es óbice para que la jurisdicción de reenvío plantee -de nuevo- una segunda cuestión, sobre el mismo objeto, correctamente formulada. No obstante, el TJUE tiene en cuenta de forma más flexible la admisibilidad, según el dominio temático sobre el que versa la cuestión prejudicial⁷⁶.

Por otra parte, además, el Tribunal se declara **incompetente** sobre las cuestiones prejudiciales relativas a la compatibilidad del derecho nacional (o de una práctica nacional) con el Derecho de la Unión; sobre las cuestiones prejudiciales que versen sobre la interpretación del derecho nacional, en casos de planteamiento de varias cuestiones, puede declarar inadmisibles por esta causa algunas, y, asimismo, declarar inadmisibles las preguntas sobre el alcance de un texto jurídico que no ha sido adoptado por una Institución, órgano u organismo de la UE⁷⁷.

⁷⁴ ATJUE *Talasca*, C-19/14, de 3-7-2014, pág. 21.

⁷⁵ STJUE *Pringle*, C-370/12 de 27-11-2012, pág. 85.

⁷⁶ STJUE *Sky Italia*, C-234/12; *Azienda Sanitaria Locale n°5 "Specino"* y otros, C-113/13, de 11-12-2014; y *Generalli Providenzia Biztosító*, C-470/13 de 18-12-2014; y, (ATJUE 3D I, C-107/14 de 17-7-2014.

⁷⁷ En la más reciente jurisprudencia se puede ver ATJUE *Pondiche*, C-608/14, de 7.5.2015. No obstante, el TJUE no está vinculado por la literalidad de la cuestión prejudicial planteada, y respecto de una cuestión sobre la compatibilidad del derecho nacional con el Derecho la Unión, ha sentado que "nada impide al Tribunal dar una respuesta útil a la jurisdicción de reenvío, facilitándole los elementos de interpretación relevantes del Derecho de la Unión" (STJUE *Varzim Sol*, C-25/11 de 16-2-2012. Por lo

Por lo que se refiere a la *tramitación ante el Tribunal Europeo de Justicia (ad quem)*, este órgano judicial, en el tratamiento de las cuestiones prejudiciales, es muy flexible y poco *formalista*⁷⁸. La flexibilidad del procedimiento es una de las características, producto de que no se trata de un recurso sino de un diálogo o intercambio entre tribunales, en el que el papel del TJUE consiste en ayudar al juez nacional a llevar a cabo la aplicación del Derecho de la Unión en el litigio que le sometido en origen. Así, el Tribunal es libre de: - Modificar el orden de las cuestiones planteadas, si ello le parece más lógico (o más pedagógico); - Reagrupar las cuestiones, o no responder a algunas de ellas, si esto le parece necesario; - Reformular las cuestiones planteadas, si ello puede resultar de utilidad al juez nacional; y, finalmente, - Ir más allá de las cuestiones planteadas, si el TJUE considera que el juez nacional necesita, para la solución del litigio sometido, ser esclarecido sobre un punto que no ha sido suscitado en su reenvío judicial.

Así, en definitiva, el TJUE puede dar su interpretación respecto de textos no citados por el juez *a quo*, y responder a cuestiones no formuladas. Incluso el TJUE ha llegado a *reformular* una cuestión prejudicial de interpretación, considerándola como una cuestión prejudicial de validez⁷⁹.

Los *efectos* de las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre *una* cuestión prejudicial están revestidas de la autoridad de cosa juzgada y se imponen frente a todos. Así resulta -en concreto- respecto de la interpretación del Derecho de la Unión dada por el Tribunal, la cual vincula, no sólo a la jurisdicción de reenvío, si no a las jurisdicciones de todos los Estados miembros, a sus Gobiernos y Administraciones, así como a las Instituciones de la Unión, que deben -desde ése momento- aplicar e interpretar el Derecho UE conforme a lo que el TJUE haya juzgado.

demás, el TJUE puede igualmente proceder a la interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión que no han sido expresamente mencionadas en las cuestiones prejudiciales planteadas.

⁷⁸ Se rige por el Título Tercero del Reglamento de Procedimiento del TJUE, artículos 93 a 118. La cuestión prejudicial planteada es traducida a las lenguas oficiales de la UE (art. 98 RPTJUE) y publicada en el boletín oficial de la UE (DOUE), y notificada a las partes en litigio nacional, a los estados miembros, y a las instituciones de la Unión (art. 96 RPTJUE), quienes pueden enviar al TJUE sus observaciones.

⁷⁹ STJUE *Roquette Frères* C-145/79, de 15-10-1980.

Si se trata de una Sentencia sobre cuestión prejudicial de validez, que anula un acto, el juez nacional se debe abstener de aplicar dicha norma, al igual que las Instituciones de la UE, que debe extraer las consecuencias de dicha declaración de invalidez, y las autoridades nacionales, las cuales debe extraer las consecuencias respecto de las medidas de ejecución nacionales necesarias.

Si la Sentencia no anula el acto, el mismo continúa aplicándose pero -como hemos visto-, nada impide al órgano jurisdiccional nacional volver plantear al TJUE de nuevo una cuestión prejudicial de validez, si bien por motivos diferentes a los anteriormente planteados.

Estas decisiones judiciales producen efectos *ex tunc*, que se extienden tanto hacia el pasado como hacia el futuro o, en otros términos, el Derecho de la Unión debería haber sido aplicado interpretado tal y como Tribunal de Justicia haya dicho en su Sentencia; y por lo tanto, en teoría, *el Tribunal no haría nada más que poner de relieve un derecho que ya existía antes de la sentencia*. Por esta misma razón, las Sentencias dictadas en cuestiones prejudiciales de validez entrañan que el acto invalidado no ha producido nunca efectos⁷⁹⁰.

Dicho de otra manera, como lo que hace el Tribunal de Justicia en este tipo de procesos es fijar o establecer la norma europea, su resolución tiene un indudable efecto *erga omnes*, puesto que afectará también a cualquier otro supuesto al que haya que aplicar la disposición interpretada. No hay discrepancia alguna a este respecto porque la finalidad de la cuestión prejudicial es, precisamente y como se ha indicado con anterioridad, la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento de la Unión en todos los Estados miembros, aunque ello se materialice finalmente por muy diferentes órganos judiciales nacionales, a partir de esta opción establecida desde el origen mismo de este Derecho supranacional.

⁷⁹⁰ No obstante el TJUE reconoce la facultad de derogar la eficacia *ex tunc*, y por analogía con lo previsto en el TFUE para el recurso de anulación, puede el TJUE, a título excepcional y por motivos de seguridad jurídica, otorgar efectos *ex nunc* a sus sentencias, limitando sus efectos exclusivamente a futuro.

V.2.- PETICIÓN DE DECISIÓN PREJUDICIAL PRESENTADA POR LA CORTE SUPREMA DE LA REPÚBLICA DE IRLANDA AL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN, CON ARREGLO AL ARTÍCULO 267 DEL TRATADO (CASO PRINGLE).

La crisis relativa a la deuda pública ha traído como consecuencia que el Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2011, decidiera introducir en el TFUE el apartado 3 del artículo 136⁷⁸³, lo que da base para que vea la luz el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), firmado el 2 de febrero de 2012, por los Estados integrantes de la Eurozona⁷⁸⁴. Este Tratado supone la puesta en juego de reglas sobre la asistencia financiera, con carácter permanente, a dichos Estados, distanciándose de las prohibiciones recogidas en el TFUE. Estas reglas están al servicio de salvaguardar la estabilidad financiera en la Eurozona y en sus Estados miembros. Para ello, el Tratado constituye un sujeto de Derecho internacional, una Institución financiera internacional, de génesis intergubernamental⁷⁸⁵.

⁷⁸³ El apartado 3 del artículo 136 del TFUE es el que contiene la regla de habilitación según la cual: *Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas.*

⁷⁸⁴ El Instrumento de ratificación del Tratado fue publicado en el BOE núm. 239, de 4 de octubre de 2012.

⁷⁸⁵ Como se analiza con detenimiento en otros capítulos de esta Tesis doctoral, el MEDE sucede a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera y al Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, asumiendo sus tareas y lo hace como mecanismo permanente. Respecto a la estructura orgánica el MEDE está organizado en el Consejo de Gobernadores, el Consejo de Administración y el Director ejecutivo. En cuanto a la estructuración de su capital, éste se ordena en acciones del MEDE. El capital autorizado está dividido en acciones: acciones desembolsadas y acciones exigibles. Su emisión debe ser a la par. No pueden ser gravadas y no pueden ser transferidas por regla general. Además, ningún Estado integrante es responsable de las obligaciones asumidas por el MEDE (artículo 8). Reparto de dividendos: pueden ser distribuidos en el caso de que el capital desembolsado más el fondo de reserva excedan de la disponibilidad de la capacidad de préstamo, y que el producto de la inversión no sea necesario para reembolsar a los acreedores (artículo 23). El MEDE puede ser prestamista y esa es su función central pero como sujeto de Derecho internacional también puede ser prestatario. El MEDE, como prestamista, puede conceder asistencia en forma de préstamo (artículo 16) puede adquirir deuda soberana de los Estados en el mercado primario (artículo 17) y puede intervenir en el mercado secundario de deuda soberana (artículo 18). Estos préstamos son compatibles con préstamos bilaterales de otros Estados. El MEDE, como prestatario, puede emitir empréstitos y puede tomar fondos prestados de entidades financieras en el mercado de capitales. Gozará de exención fiscal de los intereses si el gravamen supone una discriminación por razón del origen, por razón del territorio de

Recién constituido el MEDE, ha sido cuestionado ante el Tribunal de la Unión en una cuestión prejudicial de validez elevada por la *Supreme Court* de Irlanda, que afecta a toda la arquitectura del Tratado, y que es objeto de análisis en este apartado de la Tesis Doctoral. Después, la Unión Europea ha dictado reglas sobre las actuaciones de supervisión reforzada a que deben ser sometidos aquellos Estados de la Eurozona en dificultad que siendo destinatarios de asistencia financiera, deban aprobar un programa de ajuste económico⁷⁴.

Aunque el tema es de una gran complejidad técnica y jurídica, podríamos preguntarnos: ¿Qué es lo que el Tribunal debe analizar? Al Tribunal de Justicia corresponde comprobar, por un lado, si se han cumplido las reglas de procedimiento previstas en el referido artículo 48, apartado 6, y, por otro, si las modificaciones decididas sólo afectan a la tercera parte del TFUE, lo que implica que no dan lugar a ninguna modificación de las disposiciones de otra parte de los Tratados en los que se fundamenta la Unión y que no aumentan las competencias de ésta.

Para una mejor comprensión de lo analizado en este apartado de la Tesis, podemos señalar los siguientes *antecedentes de hecho*: el Sr. Thomas Pringle, miembro de la Cámara Baja del Parlamento irlandés, solicitó ante la *High Court* frente al Gobierno irlandés, entre otros, que se declarase que la modificación del artículo 136 TFUE que se pretendía llevar a cabo mediante la Decisión 2011/199 era inadmisibles y contraria a Derecho. Además, instó que el Gobierno irlandés se negase a ratificar, aprobar o aceptar el Tratado MEDE. El Tribunal desestimó las dos pretensiones del demandante.

emisión o por razón de la moneda de emisión (artículo 36.6). intereses si el gravamen supone una discriminación por razón del origen, por razón del territorio de emisión o por razón de la moneda de emisión (artículo 36.6). Por último, por lo que respecta a las fuentes del Derecho reguladoras del MEDE, debe subrayarse que el Tratado constitutivo solo prevé unos Estatutos para el MEDE y no prevé ninguna normativa como supletoria.

⁷⁴ Los instrumentos, vías o formas de asistencia que el MEDE puede desplegar son, básicamente, cuatro: los préstamos a Estados, recapitalización de entidades financieras, compras en el mercado primario de deuda soberana e intervención en el mercado secundario de dicha deuda. A ello se añaden los créditos precautorios. Caben medidas innominadas de asistencia a decidir en el futuro. No se excluye acudir a una pluralidad simultánea o sucesiva de instrumentos. Cfr. BARDY, R. (2012). Le Mécánisme européen de stabilité et la BCE, *Revue des Affaires Européennes*, núm. 4.

No obstante lo anterior, la Corte Suprema de la República de Irlanda acordó formular una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo al artículo 267 del Tratado⁷⁸⁵ por entender que la modificación del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, prevista en el artículo 1 de la Decisión del Consejo de Europa de 25 de marzo de 2011, que se analizará posteriormente, “constituye una modificación inaceptable e ilegal del referido Tratado debido a que tal modificación altera fundamentalmente las normas básicas y los principios de la Unión Europea constitucionalmente arraigados sin seguir el procedimiento ordinario de revisión de los Tratados, según establece el artículo 48, apartados 1 a 5 del Tratado de la Unión Europea; y, la cuestión de si al celebrar y ratificar el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, firmado en Bruselas el 2 de febrero de 2012, Irlanda asumiría obligaciones incompatibles con los Tratados de la Unión⁷⁸⁶, en relación con la política económica y monetaria e invadiría directamente las competencias exclusivas de la Unión en materia del euro, además de ser incompatible con el principio de seguridad jurídica⁷⁸⁷.

Como antecedentes, señalar que la *High Court* dictó sentencia el 17 de julio de 2012, desestimando todas las pretensiones, declarando que la Decisión del Consejo Europeo era “completamente válida”, aunque decidió que era necesario plantear una cuestión prejudicial en relación con el efecto que produciría el hecho de que uno o más Estados miembros no notificaran la ratificación de la Decisión del Consejo Europeo. Interpuesto recurso ante la Corte Suprema, esta acordó, el 31 de julio de 2012, desestimar la pretensión relativa a la soberanía y someter las demás cuestiones al Tribunal de Justicia.

⁷⁸⁵ El artículo 267 del Tratado dispone: *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: a) sobre la interpretación de los Tratados; b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión.*

⁷⁸⁶ Cfr. Petición de decisión prejudicial, Asunto C-370/12, presentada el 3 de agosto de 2012, número de registro 912294. *Documentación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

⁷⁸⁷ La Corte Suprema solicitó al Tribunal de Justicia que tramitara esta petición de decisión prejudicial por el procedimiento acelerado previsto en el artículo 104 bis del Reglamento de Procedimiento, por entender que si Irlanda no ratifica el Tratado MEDE en un breve espacio de tiempo, podría causar graves problemas, sobre todo en el ámbito financiero.

V.2.1.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE PREJUDICIALIDAD POR LA CORTE SUPREMA DE IRLANDA (RECURSO NÚM. 339/2012).

V.2.1.1.- DECISIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA 211/199/UE DE 28 DE MARZO DE 2011.

Con carácter previo al estudio de la cuestión presentada por el Tribunal irlandés, es necesario analizar la Decisión del Consejo de Europa 211/199/UE, origen del litigio.

El Consejo Europeo, visto el Tratado de la Unión Europea y, en particular, su artículo 48, apartado 6^º, en sesión del mes de octubre de 2010, planteó la necesidad de que los Estados miembros estableciesen un mecanismo permanente de crisis para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto, e invitaron al Presidente del Consejo Europeo a emprender consultas con los miembros del Consejo Europeo en relación con una modificación limitada del Tratado, necesaria para ello.

Este mecanismo de estabilidad será el instrumento necesario para hacer frente a casos de riesgo para la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto, como los experimentados en 2010 y, de ese modo, contribuirá a preservar la estabilidad económica y financiera de la propia Unión.

En este sentido, el 16 de diciembre de 2010, el Consejo Europeo decidió consultar, de conformidad con el artículo 48, apartado 6, párrafo segundo, del TUE, al Parlamento Europeo y a la Comisión en relación con el proyecto. También decidió consultar al Banco Central Europeo. El Parlamento Europeo, la Comisión y el Banco Central Europeo dictaminaron sobre el proyecto. La modificación se refiere a una disposición de la tercera parte del TFUE y no aumenta las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados.

⁷⁸ El artículo 48, apartado 6, del Tratado de la Unión Europea (TUE) permite que el Consejo Europeo, pronunciándose por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, así como en ciertos casos al Banco Central Europeo, adopte una decisión que modifique la totalidad o parte de las disposiciones de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Tal decisión no puede aumentar las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados y su entrada en vigor está supeditada a la posterior aprobación por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Planteada así la cuestión, el Consejo Europeo adoptó, el 25 de marzo de 2011, la siguientes Decisión:

Se añade al artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea el siguiente apartado:

3. Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas⁷⁹.

V.2.1.2.- PRINCIPALES ARGUMENTOS JURÍDICOS DEL RECURRENTE

El recurrente formula, entre otras, las siguientes alegaciones, divididas en dos capítulos:

“1. El uso del procedimiento de revisión simplificado es incompatible con el artículo 48 TUE, apartado 6; debería haberse realizado la modificación proyectada a través del procedimiento de revisión ordinario que, según alega, habría exigido un referéndum en Irlanda”.

“2. La Decisión del Consejo Europeo va en contra de los Tratados de la Unión y de los principios generales del Derecho de la Unión Europea, en particular, el principio de seguridad jurídica”.

Con relación al punto 1º, manifiesta lo siguiente:

-“La modificación propuesta pretende conferir a los Estados miembros cuya divisa es el euro la facultad necesaria para establecer un mecanismo de estabilidad con el fin de salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su integridad y, por consiguiente, otorgar competencias en el ámbito de la

⁷⁹ La presente Decisión entrará en vigor el 1 de enero de 2013, siempre que se hayan recibido todas las notificaciones a que se refiere el párrafo primero, o, en su defecto, el primer día del mes siguiente al de la recepción de la última de dichas notificaciones (cfr. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 6.4.2011, L. 91/1 y 2).

política monetaria, materia en relación con la cual la Unión goza de competencia exclusiva en virtud del artículo 3 TFUE., por lo tanto, traspasa los límites establecidos en el citado artículo 48 TUE”;

-“la creación de tal mecanismo supone la concesión de nuevas competencias, ya que el artículo 136 TFUE, apartado 3, propuesto, conferiría a dicho mecanismo nuevas facultades que actualmente no están previstas en los Tratados”;

-“el recurrente afirma que sus temores no son meramente teóricos, sino que se reflejan claramente en el propio texto del Tratado MEDE”;

-“cualquier mecanismo de estabilidad destinado a prestar asistencia financiera a los Estados miembros de la Eurozona afecta necesariamente a un ámbito reservado exclusivamente a las competencias de la Unión”;

-“además, cualesquiera funciones que realice la Comisión y el Banco Central Europeo en el contexto del Tratado MEDE carecen de apoyatura legal en los Tratados, y pueden ser contrarias a los Tratados de la Unión”.

En relación con la pretensión de que la Decisión del Consejo Europeo es contraria a los Tratados vigentes y a algunas normas del Derecho originario de la Unión, se alega que:

-“La Decisión del Consejo Europeo tiene por objeto autorizar a los Estados miembros a realizar actuaciones que contravienen disposiciones de los Tratados vigentes, inclusive el objeto y el espíritu que subyace a tales disposiciones en su integridad. Estas disposiciones regulan y limitan las condiciones en las que se puede conceder asistencia financiera a los Estados miembros y la medida en que un Estado miembro puede asumir los compromisos financieros de otro Estado miembro⁷⁰. Además, la modificación prevista en la Decisión del Consejo Europeo permite la concesión de ayuda

⁷⁰ Parte tercera, título VIII del TFUE y, en particular, los artículos 122, 123, 125, 126 y 127 TFUE,

financiera sin límites ni restricciones tal como se establece en los Tratados de la Unión”.

Por lo demás, el recurrente formula otros razonamientos bajo cinco capítulos, en relación con su pretensión de que el Tratado MEDE establece obligaciones que son incompatibles con las recogidas en los Tratados de la Unión⁷⁶¹:

- “El Tratado MEDE supone una violación directa y material del principio de «no corresponsabilidad financiera”.
- “El Tratado MEDE permite que los Estados miembros eludan prohibiciones contenidas en los Tratados UE mediante un acuerdo intergubernamental al margen del ordenamiento jurídico de la Unión”.
- “El Tratado MEDE infringe la atribución de competencias entre los ordenamientos jurídicos nacional y de la Unión, según lo establecido en los Tratados de la Unión; además, otorga nuevas competencias a las instituciones de la Unión y supone que éstas realicen actuaciones que son incompatibles con sus funciones, tal como establecen los Tratados UE”.
- “El Tratado MEDE es incompatible con la observancia del principio general de tutela judicial efectiva, tal como postula el Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales y se ha admitido como principio general del Derecho de la UE, y del principio general de seguridad jurídica”⁷⁶².

⁷⁶¹ El MEDE puede proporcionar ayuda de estabilidad mediante: préstamos a Estados en dificultad financiera, suministro de asistencia financiera preventiva en forma de una línea de crédito, financiación de la recapitalización de instituciones financieras mediante préstamos a gobiernos, incluidos los que no están en el programa, y compra de bonos de estados miembros del MEDE en los mercados primarios y secundarios de deuda. El MEDE aspira a cubrir costes, incluyendo un margen adecuado. El MEDE para el cumplimiento de sus objetivos, puede tomar prestado en los mercados de capitales de bancos, instituciones financieras y otras.

⁷⁶² Cfr. Petición de decisión prejudicial, Asunto C-370/12 o.c., Alegaciones del recurrente.

V.2.1.3.- ALEGACIONES DEL GOBIERNO DE IRLANDA Y DEL FISCAL GENERAL⁷⁶³

El Estado sostiene, con carácter general, que el uso del procedimiento de revisión simplificado fue adecuado.

El Gobierno irlandés afirma que la *High Court* actuó de una manera totalmente apropiada al tomar en consideración los dictámenes de la Comisión de 15 de febrero de 2011, del Banco Central Europeo de 17 de marzo de 2011 y del Parlamento Europeo de 23 de marzo de 2011, respectivamente. El artículo 48 TUE, apartado 6, exigía al Consejo Europeo que consultara a dichas Instituciones, y según el parecer de cada una de ellas, la modificación prevista en la Decisión del Consejo Europeo no producirá el efecto de incrementar las competencias conferidas a la Unión en los Tratados.

En este sentido, se ratifica en que la Comisión está facultada para llevar a cabo las misiones que le confiere el Tratado MEDE en virtud del artículo 17 TUE, que el Tratado MEDE no atribuye ninguna función al Banco Central Europeo con violación del Derecho de la Unión y que el Tribunal de Justicia está facultado para conocer de los litigios que surjan en relación con el MEDE⁷⁶⁴.

El Estado refuta las alegaciones del recurrente en cuanto al establecimiento de un mecanismo de estabilidad. En este sentido, entre otras cosas, manifiesta:

- “que la política monetaria forma parte de la política económica más amplia que trata sobre los tipos de interés y la masa monetaria”⁷⁶⁵.

El Estado apoya plenamente la conclusión a que llegó la *High Court*:

“La prohibición relativa a la concesión de crédito prevista en el artículo 123 vincula al Banco Central Europeo y a los Bancos Centrales de los Estados miembros. No vincula a la Institución del MEDE que es una entidad distinta,

⁷⁶³ *Ibidem*.

⁷⁶⁴ Cfr. Artículo 273 TFUE.

⁷⁶⁵ Cfr. Artículo 3 TFUE

que se financia mediante aportaciones de capital de sus miembros y con empréstitos en los mercados de capital internacionales.”⁷⁶⁶

- Un mecanismo de estabilidad no implica ningún compromiso prohibido por el artículo 125 TFUE⁷⁶⁷. Por lo demás, los Estados miembros pueden decidir libremente si aceptan o no la ayuda financiera en las condiciones establecidas por el MEDE⁷⁶⁸. La participación en un mecanismo de estabilidad cuyo objetivo es preservar el euro supondría cumplir las obligaciones del Estado⁷⁶⁹.

- Según Irlanda, no es fácil prever circunstancias en las que un mecanismo de estabilidad vulnere derechos humanos, en el contexto concreto del Tratado MEDE, habida cuenta de la línea seguida por el Tribunal de Justicia en la defensa de derechos humanos, la función de supervisión reconocida a dicho Tribunal garantizaría que los derechos humanos estuvieran plenamente protegidos dentro del orden legal del MEDE.

En conclusión, según las alegaciones del Gobierno y del Fiscal General de Irlanda, resumidas anteriormente,

“El Tratado MEDE establece un mecanismo de financiación con un objetivo claramente definido y con poderes limitados, que no atribuye a la Institución MEDE ninguna función en la formulación ni en la ejecución de la política monetaria de la Unión ni ninguna función en la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. Considera que, además, la participación en dicho Tratado no viola el principio de “no corresponsabilidad financiera” reflejado en el artículo 125 TFUE y en otras disposiciones. El Estado alega asimismo que el repetido Tratado no pretende conferir ninguna nueva competencia a las instituciones UE y está de acuerdo con la declaración de la

⁷⁶⁶ El artículo 123 TFUE prohíbe la concesión de créditos por el sistema europeo de bancos a Gobiernos de la zona euro y a otros organismos públicos

⁷⁶⁷ El artículo 125 TFUE prohíbe que la Unión asuma los compromisos de Gobiernos centrales o de otros organismos públicos de los Estados miembros.

⁷⁶⁸ El artículo 126 TFUE obliga a los Estados miembros a evitar «déficits públicos excesivos». Tal como sostiene la *High Court*, tampoco hay «lugar para ningún conflicto» con esta disposición.

⁷⁶⁹ En este sentido se pronuncia el artículo 4 TUE.

High Court de que “el Tratado MEDE no pretende afectar la asignación de responsabilidades tal como se establece en los Tratados de la Unión”. Irlanda aduce, además, que queda plenamente protegido el principio de tutela judicial efectiva en virtud del artículo 37 del Tratado MEDE que establece que las discrepancias se someterán al Tribunal de Justicia”.

Toda vez que la Corte Suprema ha desestimado la pretensión relativa a la soberanía, las cuestiones que determinarán el presente procedimiento se limitan a las que se derivan de la pretensión relativa a la Decisión del Consejo Europeo y a la del Tratado MEDE, así como a determinar si un Estado miembro de la UE tiene facultades, compatibles con los Tratados de la Unión, para celebrar y ratificar un acuerdo internacional como el Tratado MEDE, y si tales facultades dependen de la validez y de la entrada en vigor de la Decisión del Consejo Europeo.

A la luz de lo que antecede y considerando que es necesaria una respuesta a tales cuestiones para resolver el presente recurso, la Corte Suprema de Irlanda plantea al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones, para que se pronuncie sobre ellas con carácter prejudicial, con arreglo al citado artículo 267 TFUE:

-¿Es válida la Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE, de 25 de marzo de 2011, teniendo en cuenta que se ha seguido el procedimiento de revisión simplificado?⁷⁶ Y, en particular, ¿Implica un aumento de las competencias conferidas a la Unión en los Tratados?⁷⁷

-¿Está facultado un Estado miembro de la Unión Europea cuya moneda sea el euro para celebrar y ratificar un acuerdo internacional como el Tratado MEDE?⁷⁸

-En el supuesto de que la Decisión del Consejo Europeo se repute válida, ¿están sujetas las facultades de un Estado miembro para celebrar y ratificar un

⁷⁶ Con arreglo al artículo 48 TUE, apartado 6.

⁷⁷ Artículo 136 TFUE.

⁷⁸ Cfr. los artículos 2 TUE y 3 TUE y las disposiciones de la tercera parte, título VIII TFUE, y, en particular, los artículos 119 TFUE, 120 TFUE, 121 TFUE, 122 TFUE, 123 TFUE, 125 TFUE, 126 TFUE y 127 TFUE;

acuerdo internacional como el Tratado MEDE a la entrada en vigor de dicha Decisión?

V.2.2.- OPINIÓN DEL ABOGADO GENERAL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA⁷⁷³.

V.2.2.1.- MARCO JURÍDICO

Europa sufre una crisis de deuda soberana. Para superarla, la Unión y los Estados miembros recurren a medidas en parte poco convencionales. El Tribunal de Justicia tiene que aclarar en esta petición de decisión prejudicial si una de tales medidas, el “Mecanismo Europeo de Estabilidad”, respeta las exigencias del Derecho de la Unión. En este sentido, la Abogada General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sra. Kokott, expresó su opinión oficial sobre la decisión prejudicial instada por la Corte Suprema de Irlanda, en los términos expuestos con anterioridad.

Dada la amplitud y los términos técnicos de la Opinión de la Abogado General⁷⁷⁴, en este apartado se recogen únicamente algunas de las observaciones, que estimamos imprescindibles, para la debida comprensión de las complejas cuestiones planteadas⁷⁷⁵.

El marco jurídico, citado con anterioridad, se refiere al artículo 1 de la Decisión 2011/199/UE, del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya

⁷⁷³ Las conclusiones de la Abogado General no vinculan al Tribunal de Justicia. La función del Abogado General consiste en proponer al Tribunal de Justicia, con absoluta independencia, una solución jurídica al asunto del que se ocupa. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62012CP0370> (última conexión 03.05.2016).

⁷⁷⁴ Los Abogados Generales son también miembros del TJUE, ya que disponen de un estatuto idéntico al de los jueces, aunque desempeñan diferentes funciones. Los requisitos personales exigidos coinciden con los de los jueces y el procedimiento de designación es el mismo (arts. 19.2 TUE y 252 TFUE); cfr. CLEMENT-WILZ, L. (2012). *La fonction de l'avocat général près la Court de justice*. Bruselas: Bruylant; LEÓN JIMENEZ, R., (2007). *La figura del Abogado General en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Reus, Madrid.

⁷⁷⁵ Opinión de la Abogado General Sra. Juliane Kokott, de 26 de octubre de 2012, Asunto C-370/12, *Thomas Pringle vs Gobierno de Irlanda*, Irlanda y el Fiscal General, Curia, Luxemburgo.

moneda es el euro. La Decisión 2011/199 se basa en el Tratado de la Unión Europea y, en particular, en su artículo 48, apartado 6.

Por otro lado, los Estados miembros cuya moneda es el euro firmaron, el 2 de febrero de 2012, el “Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad”⁷⁶.

V.2.2.2.- APRECIACIONES JURÍDICAS SOBRE LAS CUESTIONES PREJUDICIALES PLANTEADAS.

En este apartado nos limitamos a hacer un resumen de los razonamientos jurídicos de la Abogado General sobre las diversas cuestiones alegadas por los recurrentes.

Así, por lo que se refiere a la *validez de la Decisión 2011/199*, varios Estados miembros dudan total o parcialmente de la admisibilidad de esta cuestión prejudicial, se defiende la tesis de que el Tribunal de Justicia carece de competencia para examinar la cuestión de la compatibilidad de la Decisión 2011/199 con los Tratados y con los principios generales del Derecho de la Unión⁷⁷. Según la Abogado General, la Decisión impugnada supone únicamente un acto en el contexto de una reforma de los Tratados y, por consiguiente, el Tribunal de Justicia es, en principio, competente para pronunciarse sobre la validez de la referida Decisión. En este sentido, el citado Tribunal también puede examinar el contenido de una decisión de revisión del Tratado, adoptada conforme al artículo 48 TUE, apartado 6⁷⁸.

⁷⁶ Según el artículo 1 del Tratado MEDE, este «Mecanismo Europeo de Estabilidad» es una «Institución financiera internacional» cuyos miembros son los Estados miembros de la zona del euro. Según el artículo 3, primera frase, del referido Tratado, su misión es la siguiente: «La finalidad del MEDE será movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros.»

⁷⁷ Cfr. Opinión de la Abogado General, o.c., nrs. 14-17

⁷⁸ Cfr. *Ibidem* nrs. 18-33.

En cuanto a la *interpretación* y, en concreto, al aumento de las competencias de la Unión, el mero hecho de que se adopte una norma de Derecho de la Unión no puede suponer sin más un aumento de las competencias en el sentido del artículo 48 TUE, apartado 6, párrafo tercero por lo que, en definitiva, según la informante, “no se ha producido un aumento de las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados”⁷⁷⁹; por consiguiente no se aprecia violación alguna de los límites del procedimiento simplificado de revisión por parte de la Decisión 2011/199, que, a pesar de su formulación abierta, ni infringe el citado artículo 48 TUE ni viola el principio de seguridad jurídica.

En este sentido, el futuro artículo 136 TFUE, apartado 3, habría que interpretarlo obligatoriamente de un modo que excluya un aumento de las competencias de la Unión, por una parte, y que, por otra, asegure el respeto del Derecho primario recogida fuera de la tercera parte del TFUE. Por consiguiente, el examen de la primera cuestión prejudicial, en opinión de la Abogado General, no ha revelado nada que pudiera alterar la validez de la Decisión 2011/199⁷⁸⁰.

Sobre la segunda cuestión prejudicial: legitimidad para celebrar y ratificar el Tratado MEDE, y admisibilidad de la cuestión presentada.

Esta cuestión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Derecho vigente. Sobre el particular, el Gobierno español ha señalado que el Tribunal de Justicia no es competente para responder a la segunda cuestión prejudicial. El Tratado MEDE es un acuerdo internacional y no Derecho de la Unión. Pues bien, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, éste es competente para la interpretación de tales acuerdos internacionales únicamente cuando la Unión sea parte contratante del convenio en cuestión. Por consiguiente, el objeto del presente procedimiento es comparable a una petición de decisión prejudicial que verse sobre la compatibilidad de una norma de Derecho nacional con el Derecho de la Unión⁷⁸¹.

⁷⁷⁹ Cfr. *Ibidem* nrs. 34-53.

⁷⁸⁰ Cfr. *Ibidem* nrs. 61 y 62.

⁷⁸¹ Cfr. *Ibidem* núms. 66 y 67.

Para fundamentar la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente hace referencia a cinco alegaciones invocadas por el demandante, que se recogen en los números 72 a 201, de las Alegaciones presentadas por la Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que, dada su extensión, se mencionan solamente los puntos más significativos:

- *Política monetaria*⁷⁸²: Ni el Derecho primario contiene una definición explícita del concepto de “política monetaria” ni el Tribunal de Justicia ha elaborado una hasta la fecha⁷⁸³. La actividad del MEDE no supone tampoco una actuación de política monetaria interior –y, por tanto, según el artículo 127 TFUE, apartado 2, de política monetaria– por el hecho de que pueda influir directamente en la cantidad de dinero en circulación. Por último, hay que destacar que no toda forma de política económica puede considerarse política monetaria por el hecho de que pueda tener efectos indirectos sobre la estabilidad de los precios del euro. Así pues, en definitiva, debe declararse que una normativa como el Tratado MEDE no afecta a la competencia exclusiva de la Unión en el ámbito de la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro.

- *Coordinación de las políticas económicas*: En la medida en que las condiciones de un instrumento de asistencia financiera concedido por el MEDE con arreglo al artículo 13, apartado 3, párrafo segundo, del Tratado MEDE, se adapten a la coordinación de las políticas económicas en el marco de la Unión, no se estarán coordinando las políticas económicas entre los Estados miembros, sino que, de ese modo, simplemente se estará poniendo en práctica la coordinación ya producida a nivel de la Unión⁷⁸⁴, por lo que no se infringe el TFUE⁷⁸⁵.

⁷⁸² Con arreglo al artículo 3 TFUE, apartado 1, letra c), la Unión dispone de competencia exclusiva en el ámbito de la “política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro”. Según el artículo 2 TFUE, apartado 1, *los propios Estados miembros sólo podrán actuar en este ámbito «si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión»*

⁷⁸³ Ahora bien, el capítulo 2 del título VIII del Tratado FUE, que lleva por título “Política monetaria”, compone para los Estados miembros de la zona del euro el ámbito de la política monetaria. Por tanto, para definir la política monetaria hay que acudir a las disposiciones de dicho capítulo. El capítulo dedicado a la política monetaria describe fundamentalmente, en los artículos 127 a 133, las funciones, las competencias y la constitución del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

⁷⁸⁴ Cfr. Opinión de la Abogado General, o.c., nr.91.

⁷⁸⁵ Artículos 2 TFUE, apartado 3; y 5 TFUE, apartado 1.

- *Celebración de acuerdos internacionales*: Según la Abogado General, no cabe apreciar *a priori* que una normativa, como el Tratado MEDE, suponga una infracción del artículo 3 TFUE, apartado 2.

- *Principios estructurales de la Unión Europea⁷⁸ y soberanía de los Estados miembros*: Mediante la creación del MEDE no se han atribuido competencias de los Estados miembros a la Unión limitándose de ese modo la soberanía de los Estados miembros. Es más, el Tratado MEDE, como acuerdo internacional, es precisamente manifestación de la soberanía y de la libertad de los Estados miembros para celebrar tratados. Aceptar que el Derecho de la Unión prohíbe asumir compromisos también indirectamente impediría a los Estados miembros emplear recursos para intentar evitar los efectos negativos que la quiebra de otro Estado miembro tendría sobre su propia situación económica y financiera. Debido a las conexiones existentes entre la actividad económica de los Estados miembros, algo promovido y deseado por el Derecho de la Unión, la quiebra de un Estado miembro podría generar daños considerables también para los otros Estados miembros. Es probable que estos daños puedan tener tal alcance que pongan en peligro la existencia de la unión monetaria, como han señalado algunos de los intervinientes en el procedimiento⁷⁹.

- *Banco Central Europeo*: El Tratado MEDE encomienda también al Banco Central Europeo una serie de funciones, que, comparadas con las de la Comisión, son de menor alcance. No obstante, hay que destacar que no existe para el Banco Central Europeo obligación alguna de asumir las funciones que le encomienda el Tratado MEDE. Esto es particularmente importante en el caso del Banco Central Europeo en vista de su independencia, establecida en el artículo 130 TFUE.

- *Tribunal de Justicia de la Unión Europea*: Por último, queda por aclarar si la función ideada para el Tribunal de Justicia en el marco del MEDE es compatible con el Derecho de la Unión. Con arreglo al artículo 273 TFUE, el Tribunal de

⁷⁸ Los principios estructurales fundamentales de los Tratados se oponen a una interpretación amplia del artículo 125 TFUE.

⁷⁹ Opinión de la Abogado General, nrs. 138 y 139. En definitiva, la celebración y ratificación del Tratado MEDE no infringen el artículo 125 TFUE, tampoco por lo que respecta a las compras de títulos de deuda soberana por el MEDE, prevista en los artículos 17 y 18 del Tratado MEDE.

Justicia es competente para pronunciarse sobre cualquier controversia entre Estados miembros relacionada con el objeto de los Tratados, si dicha controversia le es sometida en virtud de un compromiso. Por consiguiente, en opinión de la Abogado General, también la función atribuida al Tribunal de Justicia en virtud del Tratado MEDE es compatible con el artículo 13 TUE, apartado 2, primera frase⁷⁸.

Sobre la tercera cuestión prejudicial: influencia de la entrada en vigor de la Decisión: dado que los Estados miembros pueden, con arreglo al Derecho vigente, celebrar y ratificar un acuerdo internacional como el Tratado MEDE, su facultad para hacerlo no depende de la inserción de un nuevo apartado 3 en el artículo 136 TFUE mediante la Decisión 2011/199. Por consiguiente, afirma la Abogado General, hay que responder negativamente a la tercera cuestión prejudicial.

V.2.2.3.- CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

En virtud de las consideraciones anteriores, la Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea propone que se responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales formuladas por la Corte Suprema irlandesa:

1) El examen no ha revelado nada que pudiera afectar a la validez de la Decisión 2011/199.

2) Los artículos 4 TUE, apartado 3, 13 TUE, 2 TFUE, apartado 3, 3 TFUE, apartados 1, letra c), y 2, 122 TFUE, 123 TFUE y 125 TFUE, así como el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el principio de seguridad jurídica no impiden a un Estado miembro celebrar y ratificar un acuerdo internacional como el Tratado MEDE antes de que entre en vigor la Decisión 2011/199⁷⁹.

⁷⁸ Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a la segunda cuestión prejudicial, según la Abogado General, que los artículos 4 TUE, apartado 3, 13 TUE, 2 TFUE, apartado 3, 3 TFUE, apartados 1, letra c), y 2, 122 TFUE, 123 TFUE y 125 TFUE, así como el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el principio de seguridad jurídica no impiden a un Estado miembro celebrar y ratificar un acuerdo internacional como el Tratado MEDE (cfr. Opinión de la Abogado General, o.c., núm. 201).

⁷⁹ Cfr. Alegaciones de la Abogado General, o.c., núm. 204.

V.2.3.- SENTENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2012, C-370/12: CASO PRINGLE

Como se ha expuesto con anterioridad, la petición de decisión prejudicial tiene por objeto, por *un* lado, la validez de la Decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro (DO L 91, p. 1), y, por otro, la interpretación de los artículos⁷⁹⁰ que se indican y de los principios generales de tutela judicial efectiva y de seguridad jurídica.

V.2.3.1.- REFERENCIA AL MARCO JURÍDICO⁷⁹¹

Los Jefes de Estado o de Gobierno convinieron, a través de la Decisión 2011/199, de 25 de marzo de 2011, en la necesidad de que los Estados miembros estableciesen un mecanismo permanente de crisis para salvaguardar la estabilidad financiera de *la* zona del euro en su conjunto, e invitaron al Presidente del Consejo Europeo a emprender consultas con los miembros del Consejo Europeo en relación con una modificación limitada del Tratado, necesaria para ello. El mecanismo de estabilidad sería el instrumento necesario para hacer frente a casos de riesgo para la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y, de ese modo, contribuirá a preservar la estabilidad económica y financiera de la propia Unión.

Este Mecanismo Europeo de Estabilidad asumirá las tareas actualmente desempeñadas por la Facilidad Europea de Estabilización Financiera y el *Mecanismo* Europeo de Estabilización Financiera (“MEEF”) facilitando, en caso necesario, asistencia financiera a los Estados miembros de la zona del euro⁷⁹². Por otro lado, se establece que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será

⁷⁹⁰ Artículos 2 TUE, 3 TUE, 4 TUE, apartado 3, 13 TUE, 2 TFUE, apartado 3, 3 TFUE, apartados 1, letra c), y 2, 119 TFUE a 123 TFUE y 125 TFUE a 127 TFUE, todos ellos citados y explicados con anterioridad,

⁷⁹¹ Cfr. nrs. 3 al 23 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de noviembre de 2012.

⁷⁹² Considerandos primero y decimosexto del Tratado MEDE.

competente para pronunciarse sobre cualquier controversia entre las Partes Contratantes o entre éstas y el MEDE relativa a la interpretación y aplicación del citado Tratado⁷⁹³.

La finalidad del MEDE será movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una *estricta* condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros⁷⁹⁴. Con este fin, el MEDE estará facultado para obtener fondos a través de la emisión de instrumentos financieros o mediante la celebración de acuerdos o convenios de índole financiera o de otro tipo con sus propios miembros, entidades financieras u otros terceros⁷⁹⁵.

Por otro lado el artículo 12.1 del Tratado MEDE define los principios a los que está sujeto el apoyo a la estabilidad:

Si fuera indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros, el MEDE podrá proporcionar apoyo a la estabilidad a un miembro del MEDE sujeto a estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido. Dicha condicionalidad podrá adoptar diversas formas, desde un programa de ajuste macroeconómico hasta una obligación de cumplimiento continuo de las condiciones de elegibilidad preestablecidas.

Por lo que se refiere a los *hechos o antecedentes* que dan origen al litigio principal y cuestiones prejudiciales, ya han sido expuestos en la Solicitud presentada por el Tribunal Supremo de Irlanda⁷⁹⁶.

⁷⁹³ Artículo 273 TFUE.

⁷⁹⁴ Los instrumentos, vías o formas de asistencia que el MEDE puede desplegar son, básicamente, cuatro: los préstamos a Estados, recapitalización de entidades financieras, compras en el mercado primario de deuda soberana e intervención en el mercado secundario de dicha deuda. A ello se añaden los créditos precautorios. Caben medidas innominadas de asistencia a decidir en el futuro. No se excluye acudir a una pluralidad simultánea o sucesiva de instrumentos (cfr. BARDY, R. (2012) *Le Mecanisme européen de stabilité et la BCE. Revue des Affaires Européennes*, (núm.4), págs. 743 y 744.

⁷⁹⁵ Artículo 3 del Tratado MEDE.

⁷⁹⁶ Cfr. núms. 24-28 de la Sentencia de 27 de noviembre de 2012.

V.2.3.2.- RAZONAMIENTOS JURÍDICOS DE LA SENTENCIA SOBRE LAS DIFERENTES CUESTIONES PREJUDICIALES PRESENTADAS

El Tratado de Lisboa introdujo, junto al procedimiento de revisión ordinario del TFUE, un procedimiento de revisión simplificado en virtud del artículo 48 TUE, apartado 6, cuya aplicación está sujeta a varias condiciones. Como quiera que el control de la observancia de esas condiciones es necesario para comprobar si puede aplicarse el procedimiento de revisión simplificado, incumbe al Tribunal de Justicia, en su calidad de Institución que garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados⁷⁹⁷, examinar la validez de una decisión del Consejo Europeo fundada en el artículo 48 TUE, apartado 6.

A ese efecto, corresponde al Tribunal de Justicia comprobar, por un lado, si se han cumplido las reglas de procedimiento previstas en el referido artículo 48, apartado 6, y, por otro, si las modificaciones decididas sólo afectan a la tercera parte del TFUE, lo que implica que no dan lugar a ninguna modificación de las disposiciones de otra parte de los Tratados en los que se fundamenta la Unión y que no aumentan las competencias de ésta⁷⁹⁸.

Dos primeros óbices relevantes deben ser sorteados para resolver la cuestión. Primero: ¿Pueden impugnarse ante el Tribunal de la Unión las decisiones del Consejo Europeo? El Tribunal contestará en sentido afirmativo que “toda vez que el Consejo Europeo figura entre las instituciones de la Unión enumeradas en el Tratado de la Unión Europea y que, por otro lado, el Tribunal de Justicia es competente, “para pronunciarse, con carácter prejudicial [...] sobre la validez [...] de los actos adoptados por las instituciones”⁷⁹⁹, y, en principio, para examinar la validez de una decisión adoptada por el Consejo Europeo”. Y, segundo: ¿Puede el Tribunal de la Unión conocer acerca de la validez del Derecho primario? Lo que en realidad se suscita en el caso es verificar el cumplimiento de

⁷⁹⁷ Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo primero.

⁷⁹⁸ Cfr. núms. 31 y 33 a 36 de la Sentencia.

⁷⁹⁹ Artículo 13 TUE, apartado 1 y artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra b) (cfr. nr. 31 de la Sentencia *Pringle*).

las condiciones del procedimiento de revisión simplificado introducido por el Tratado de Lisboa. También a ello contestará afirmativamente el Tribunal.

V.2.3.2.1. SOBRE LA PRIMERA CUESTIÓN: VALIDEZ DE LA DECISIÓN 2011/199, EN CUANTO MODIFICA EL TRATADO

La Decisión 2011/199, que modifica el artículo 136 del TFUE en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro, cumple la condición enunciada en el artículo 48 TUE, apartado 6, párrafos primero y segundo, en el sentido de que la revisión del TFUE por el procedimiento de revisión simplificado sólo puede afectar a disposiciones de la tercera parte del TFUE.

El interrogante acerca de la pertenencia del MEDE al área temática de la Política monetaria de la Unión es abordada por el Tribunal en el caso *Pringle* desde perspectivas distintas⁸⁰. Así, al hilo del examen de la ubicación del MEDE en relación con el Tratado, surge la pregunta de si la constitución del MEDE supone una decisión que invada la política monetaria de la Unión. El Tribunal de la Unión acabará respondiendo en sentido negativo. Ante la ausencia de definición en el TFUE de la Política monetaria el Tribunal acude al método de hacer comparación de los objetivos pretendidos.

En este sentido, el artículo 1 de la Decisión 2011/199, que, al añadir un apartado 3 al artículo 136 TFUE, prevé el establecimiento de un mecanismo de estabilidad, no puede afectar a la competencia exclusiva reconocida a la Unión en el ámbito de la política monetaria para los Estados miembros cuya moneda es el euro⁸¹. En efecto, teniendo en cuenta los objetivos asignados al mecanismo de estabilidad, los medios previstos para lograrlos y el estrecho nexo existente entre ese mecanismo y las disposiciones del TFUE relativas a la política económica así como el marco normativo para el reforzamiento de la gobernanza económica de la Unión, el establecimiento del referido mecanismo está incluido en el ámbito de la política económica. Por un lado, en lo que atañe al objetivo pretendido por dicho

⁸⁰ ORDOÑEZ SOLIS, D. (2013). De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la sentencia *Pringle*. *Revista General de Derecho Europeo*, (núm 29).

⁸¹ Artículo 3 TFUE, apartado 1, letra c.

mecanismo, que es preservar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto, éste se diferencia con claridad del objetivo de mantener la estabilidad de los precios, que constituye la finalidad principal de la política monetaria de la Unión. Por otro lado, en lo referente a los medios previstos para lograr el objetivo pretendido, la Decisión 2011/199 únicamente precisa que el mecanismo de estabilidad concederá toda ayuda financiera necesaria y no incluye ninguna otra indicación sobre el funcionamiento de ese mecanismo. Ahora bien, evidentemente la concesión de una ayuda financiera a un Estado miembro no forma parte de la política monetaria.

En el caso *Pringle*, como se ha dicho, también es cuestionado el MEDE por su posible colisión con la competencia de la Unión para la coordinación de políticas económicas⁸⁰². Sobre el particular, se afirma que la Decisión 2011/199 no afecta a la competencia de la Unión en materia de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. En efecto, toda vez que se circunscribe la función de la Unión en el ámbito de la política económica a la adopción de medidas de coordinación, las disposiciones del TUE y del TFUE no confieren una competencia específica a la Unión para establecer un mecanismo de estabilidad como el previsto en esa Decisión⁸⁰³. Por consiguiente, los Estados miembros cuya moneda es el euro son competentes para celebrar entre ellos un acuerdo por el que se establezca un mecanismo de estabilidad,⁸⁰⁴ como el previsto por el artículo 1 de la Decisión 2011/199. Sin embargo, esos Estados miembros no pueden dejar de cumplir el Derecho de la Unión en el ejercicio de sus competencias en esa materia. Pues bien, las estrictas condiciones a la que se supedita la concesión de una asistencia financiera por el mecanismo de estabilidad,⁸⁰⁵ tratan de garantizar que ese mecanismo respetará en su funcionamiento el Derecho de la Unión, incluidas las medidas adoptadas por la Unión en el marco de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros⁸⁰⁶.

⁸⁰² ORDOÑEZ SOLIS, D. (2013). o.c., págs. 15 y 16.

⁸⁰³ Artículo 2 TFUE, apartado 3 y 5 TFUE, apartado 1.

⁸⁰⁴ Artículos 4 TUE, apartado 1 y 5 TUE, apartado 2.

⁸⁰⁵ Artículo 136, apartado 3, TFUE.

⁸⁰⁶ Cfr. núms. 56, 57, 60, 63, 64, 68 a 70 y 72.

El interrogante acerca de si la institución del MEDE supone un aumento de competencias de la Unión, planteado en el caso *Pringle*, es relevante desde el punto de vista de la validez de la reforma del artículo 137 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Tribunal de la Unión dará una respuesta negativa: la modificación del Tratado habilitadora del MEDE no atribuye ninguna competencia nueva a la Unión⁸⁷. En este sentido, se constata que la Decisión 2011/199, que modifica el artículo 136 del Tratado FUE en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro, no atribuye ninguna competencia nueva a la Unión. En efecto, esa modificación no crea ninguna base jurídica con vistas a permitir que la Unión emprenda una acción que no fuera posible antes de la entrada en vigor de dicha modificación del TFUE. Por otro lado, la circunstancia de que el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad recurra a las instituciones de la Unión, en especial la Comisión y el Banco Central Europeo, no puede afectar a la validez de la Decisión impugnada, que únicamente prevé el establecimiento de un mecanismo de estabilidad por los Estados miembros y guarda silencio sobre cualquier posible función de las instituciones de la Unión en ese marco. De ello se deduce que la Decisión 2011/199 no puede llevar a un aumento de las competencias de la Unión⁸⁸.

Cabría preguntarse, no obstante, si mediante la conclusión de tal acuerdo MEDE los Estados miembros no han limitado las competencias de la Unión, y si dicha reducción sería compatible con el art. 48.6 TUE que prohíbe el aumento de competencias. En concreto, el TJUE considera que la disposición analizada no añade nada, sino que confirma la existencia una competencia compartida implícita en los Tratados. Esta formulación sutil, sin embargo, no está en

⁸⁷ DE MIGUEL CANUTO, E. (2014). Mecanismo Europeo de Estabilidad: escrutinio jurisprudencial. *Instituto de Estudios Fiscales. Crónica Presupuestaria* (núm. 2/2014), pág. 174 y ss.

⁸⁸ Cfr. núms. 73 a 75. Resulta complejo precisar el estatuto de la actuación de la Comisión y del Banco Central Europeo en el ámbito operativo del MEDE, porque si, por una parte, en su actuación deben respetar el Derecho de la Unión, por otra, no pueden negar que el MEDE es un sujeto distinto con reglas propias, que no puede ser entendido como una mera copia o réplica de la Unión, porque no lo es.

consonancia con el análisis ulterior que del MEDE se hace, en respuesta a la segunda cuestión prejudicial.

V.2.3.2.2.- SOBRE LA SEGUNDA CUESTIÓN: INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS Y DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DE TUTELA EFECTIVA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA

Según el Tribunal de Justicia, los Estados miembros son competentes para celebrar entre ellos un acuerdo por el que se establezca un mecanismo de estabilidad como el Tratado MEDE, siempre que los compromisos asumidos por los Estados miembros contratantes en el marco de tal acuerdo respeten el Derecho de la Unión. En ese contexto, el MEDE no tiene por objeto la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros sino que constituye un mecanismo de financiación. Aunque, ciertamente⁸⁸, la asistencia financiera concedida a un Estado miembro, que sea miembro del referido mecanismo, está sujeta a una estricta condicionalidad adaptada al instrumento de asistencia elegido, que podrá adoptar la forma de un programa de ajuste macroeconómico, la condicionalidad prevista no constituye, sin embargo, un instrumento de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, sino que trata de asegurar la compatibilidad de las actividades del MEDE, en especial, con el artículo 125 TFUE y con las medidas de coordinación adoptadas por la Unión.

En este sentido, recordar que constituye una regla hermenéutica acudir al objetivo o finalidad de la norma para determinar su interpretación. La finalidad es utilizada -por lo tanto- para ayudar a determinar el sentido de la disposición particular. El TJUE en *Pringle* se limita a hacer esto, al interpretar el art. 125 TFUE. La Abogado General Kokott invocó esta argumentación teleológica en apoyo de su interpretación literal del citado art. 125 TFUE. Se centró en la soberanía de los Estados miembros para justificar su lectura del art. 125 validando la legalidad del MEDE; hablando de soberanía, como la capacidad un Estado miembro para, sobre todo, proteger como prioridad, su interés compartido.

⁸⁸ Los artículos 2 TFUE, apartado 3, 119 TFUE a 121 TFUE y 126 TFUE no se oponen a la celebración entre los Estados miembros cuya moneda es el euro de un acuerdo como el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (Tratado MEDE) ni a su ratificación por estos últimos. Por otro lado, el Tratado MEDE tampoco afecta a la competencia del Consejo para emitir recomendaciones con fundamento en el artículo 126 TFUE, apartados 7 y 8, dirigidas a un Estado miembro que incurra en un déficit excesivo.

Por lo tanto, resultaba necesario, según el TJUE, analizar el objetivo del art. 125 TFUE para decidir qué formas de asistencia financiera resultaban prohibidas. El TJUE siguiendo los trabajos preparatorios del Tratado de Maastricht, concluyó correctamente que el objetivo del art. 125 TFUE era asegurar que los Estados miembros permanecerían sujetos a la lógica del mercado, la cual les impulsaría a mantener la disciplina presupuestaria.

Por lo que se refiere al artículo 123 TFUE, que prohíbe al Banco Central Europeo y a los Bancos Centrales de los Estados miembros la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos en favor de las autoridades y organismos públicos de la Unión y de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda, no se opone a la celebración entre los Estados miembros cuya moneda es el euro de un acuerdo como el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad ni a su ratificación por éstos. En efecto, el citado artículo se dirige específicamente al Banco Central Europeo y a los Bancos centrales de los Estados miembros. La concesión de una asistencia financiera por un Estado miembro o por un conjunto de Estados miembros a otro Estado miembro no está incluida en esa prohibición⁸¹⁰.

En lo que atañe al MEDE, este Tratado no asume la garantía de las deudas del Estado miembro beneficiario. Frente a sus acreedores, éste seguirá siendo responsable de sus compromisos financieros, dado que conforme al artículo 13, apartado 6, del Tratado MEDE, toda asistencia financiera debe ser reembolsada al MEDE por el Estado miembro beneficiario⁸¹¹. Por las mismas razones, el MEDE no pasa a responder de la deuda del Estado miembro beneficiario de la compra en el mercado primario de títulos de su deuda, que es equiparable a la concesión de un préstamo. Además, en el caso de la compra en el mercado secundario de títulos de deuda emitidos por un miembro del MEDE el Estado miembro emisor sigue siendo el único responsable de las deudas contraídas.

⁸¹⁰ Cfr. núms. 123,125 y 128.

⁸¹¹ Cfr. Artículos 14 a 16 del Tratado MEDE.

En segundo lugar, sólo se puede conceder un apoyo a la estabilidad cuando tal ayuda sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros, y la concesión de ese apoyo se sujeta a una estricta condicionalidad adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido para garantizar, en especial, la prosecución de una política presupuestaria sana por los Estados miembros. En definitiva, los otros miembros del MEDE no asumen la garantía de la deuda del miembro que no haya desembolsado⁸¹².

Según el Alto Tribunal, cada Institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos, es decir, no se opone a la celebración entre los Estados miembros cuya moneda es el euro de un acuerdo como el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad ni a su ratificación por éstos, pues la atribución por el Tratado MEDE de nuevas funciones a la Comisión, al Banco Central Europeo y al Tribunal de Justicia es compatible con sus atribuciones, según las definen los Tratados⁸¹³.

En efecto, en las materias que no corresponden a la competencia exclusiva de la Unión, los Estados miembros están facultados para confiar a las Instituciones, fuera del marco de la Unión, funciones tales como la coordinación de una acción conjunta emprendida por los Estados miembros o la gestión de una ayuda financiera, siempre que esas funciones no desvirtúen las competencias que los Tratados UE y FUE atribuyen a esas Instituciones. Pues bien, las funciones confiadas a la Comisión y al Banco Central Europeo en el marco del Tratado MEDE constituyen funciones como éstas.

Las tareas que les son confiadas en el marco del MEDE no comprenden ninguna potestad decisoria propia y no desvirtúan las atribuciones que los Tratados confieren a esas Instituciones. Por lo demás, el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre cualquier controversia entre Estados

⁸¹² Cfr. núms. 130,136 a 143 y 145 a 147.

⁸¹³ Cfr. Artículo 13 TUE, apartado 2.

miembros relacionada con el objeto de los Tratados, si dicha controversia le es sometida en virtud de un compromiso⁸¹⁴.

Por último, el principio general de tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no se opone a la celebración entre los Estados miembros cuya moneda es el euro de un acuerdo como el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad ni a su ratificación por éstos⁸¹⁵.

Por lo demás, respecto del art. 20.1 TUE y la posibilidad de instaurar una cooperación reforzada, el Tribunal europeo se limita a constatar que no hay ninguna competencia específica prevista en los Tratados en favor de la Unión para establecer un mecanismo de estabilidad permanente como el MEDE. Esta conclusión, según THOMAS:

“resulta sorprendente, a la vista de la respuesta del TJUE a la primera y tercera cuestión prejudicial”⁸¹⁶.

V.2.3.2.3.- SOBRE LA TERCERA CUESTIÓN: SI LOS ESTADOS MIEMBROS PUEDEN PROCEDER A LA CELEBRACIÓN Y RATIFICACIÓN DEL TRATADO MEDE ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA DECISIÓN 2011/199

La tercera cuestión prejudicial versa sobre si "la modificación del artículo 136 TFUE por el art. 1 de la Decisión 2011/199 confirma la existencia de una competencia correspondiente de los estados miembros". La solución adoptada por el TJUE se basa la aplicación estricta del principio de atribución de competencias, tal y como figura en los arts. 4 y 5 TUE, la cual resulta difícil de conciliar con la idea de que los Estados miembros proceden a coordinar sus acciones en el marco jurídico e institucional de la Unión, en virtud del principio cooperación leal, así como la jurisprudencia del TJUE en materia de acuerdos

⁸¹⁴ Cfr. Artículo 37, apartado 3, del Tratado MEDE y artículo 273 TFUE.

⁸¹⁵ Cfr. núms. 153, 158 a 165, 171, 172 y 174 a 177, 179 y 180.

⁸¹⁶ THOMAS, S. (2015). Droit constitutionnel de l'Union-UEM : Arrêt Pringle. *Revue de Droit de l'Union Européen*, (núm.1/2013) : Section Jurisprudence, pág. 204.

internacionales concluidos entre Estados miembros que afectan a competencias exclusivas y compartidas.

En la respuesta del Tribunal de la Unión a la tercera cuestión prejudicial subyace, según algunos autores, que la reforma del Tratado no era necesaria¹⁷. Es más, la reforma del Tratado y la decisión del Consejo, cabe pensar, suponen una extralimitación de funciones, porque la celebración del MEDE no está subordinada a su autorización por el Tratado¹⁸. Tal norma reformada solo tiene cierto sentido como base legitimadora de las actuaciones de la Comisión y del Banco Central Europeo en relación con el objeto del MEDE.

Finalmente, como sostiene THOMAS:

“la Sentencia del TJUE suscita un problema, al fundarse en la interpretación restrictiva de las competencias de la Unión en materia política económica, a fin de poder legitimar el acuerdo concluido por los Estados miembros fuera del marco institucional de la UE, estimulándolos para continuar por el mismo camino en el futuro”¹⁹.

Con esta cuestión, el Tribunal Supremo de Irlanda pregunta si los Estados miembros pueden proceder a la celebración y a la ratificación del Tratado MEDE antes de la entrada en vigor de la Decisión 2011/199, objeto de la Sentencia que se está analizando. Sobre el particular, el Tribunal de Justicia responde que el derecho de un Estado miembro a celebrar y ratificar el Tratado MEDE no está subordinado a la entrada en vigor de la citada Decisión²⁰.

¹⁷ ORDOÑEZ SOLIS, D. (2013). o.c., págs. 4,14,19 y 20.

¹⁸ El actor, en un momento determinado, argumenta que el MEDE es instituido fuera del ordenamiento de la Unión y la respuesta del Tribunal no desdice esta premisa (nr. 179 de la Sentencia).

¹⁹ THOMAS, S. (2015). o.c., pág. 205.

²⁰ Cfr. nrs. 184 y 185.

V.2.3.4.- DECISIÓN (FALLO) DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En virtud de lo expuesto, de forma resumida, por Sentencia de fecha 27 de noviembre de 2012, el Pleno del Tribunal de Justicia de la Unión Europea adoptó la siguiente decisión⁸²¹:

1) El examen de la primera cuestión no ha revelado ningún aspecto que pueda afectar a la validez de la Decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro.

2) Los artículos 4 TUE, apartado 3, 13 TUE, 2 TFUE, apartado 3, 3 TFUE, apartados 1, letra c), y 2, 119 TFUE a 123 TFUE y 125 TFUE a 127 TFUE y el principio general de tutela judicial efectiva no se oponen a la celebración entre los Estados miembros cuya moneda es el euro de un acuerdo como el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, celebrado en Bruselas el 2 de febrero de 2012, ni a la ratificación de dicho Tratado por esos Estados miembros.

3) El derecho de un Estado miembro a celebrar y ratificar dicho Tratado no está subordinado a la entrada en vigor de la Decisión 2011/199.

No obstante lo anterior, el salvamento legal del MEDE no subsana en ningún caso los problemas subsistentes en la zona euro; ello requeriría medidas a

⁸²¹ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (2012). Recuperado de: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=130381&doclang=ES> (última conexión 17.06.2016).

largo plazo del mismo tipo a las que aparecen diseñadas en el Informe de los cuatro presidentes⁸². Sin embargo, no cabe duda de que el resultado de *Pringle* fue saludado con alivio en los pasillos del poder de Bruselas y más allá. Para los abogados, el caso mantendrá un interés a largo plazo, ejemplificando la conjunción de texto, fin y teleología que inspiran su razonamiento legal.

V.3.- CUESTIÓN PREJUDICIAL ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA PLANTEADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÁN, C-62/14: CASO GAUWEILER

CONSIDERACIONES PREVIAS

El Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*), con fecha 14 de enero de 2014, presentado el 10 de febrero siguiente, interpuso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *petición de decisión prejudicial*, actuando como recurrente el Sr. Peter Gauweiler y otros (Asunto C-62/14), interviniendo en los recursos de amparo y parte requerida en el conflicto entre órganos constitucionales del Estado el *Deutscher Bundestag* y el Gobierno Federal alemán.

Entre otras pretensiones, el procedimiento se dirige

- 1.- contra la decisión adoptada el 6 de septiembre de 2012 por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo en relación con determinadas operaciones monetarias de compraventa y contra la compra continuada de deuda pública efectuada basándose en dicha decisión y en el programa para mercados de valores que la precedió;
- 2.- contra la omisión del Gobierno Federal alemán consistente en no demandar ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al Banco Central Europeo por la decisión adoptada por éste el 6 de septiembre de 2012 en relación con

⁸² VAN ROMPUY, H.; BARROSO, J.M.; JUNCKER, J.C.; y DRAGHI, M (2012). *Hacia una Unión Económica y Monetaria*. Recuperado de:

www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/esp/ec/134069.pdf (última visita 6-2-2013).

determinadas operaciones monetarias de compraventa y por la compra de deuda pública⁸²³.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal alemán, acordó, con fecha 14 de enero de 2014, lo siguiente⁸²⁴:

I. Suspender los citados procedimientos.

II. Plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en virtud del artículo 19, apartado 3, letra b), del Tratado de la Unión Europea (TUE), y del artículo 267 TFUE, primer párrafo, letras a) y b), una petición de decisión prejudicial con las siguientes cuestiones:

a) ¿Es incompatible con los artículos 119 TFUE y 127 TFUE, apartados 1 y 2, y con los artículos 17 a 24 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo la decisión adoptada el 6 de septiembre de 2012 por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo sobre características técnicas de las operaciones monetarias de compraventa por exceder del mandato del Banco Central Europeo en materia de política monetaria que se regula en las mencionadas disposiciones y por usurpar competencias de los Estados miembros?

¿Ha sobrepasado el Banco Central Europeo los límites de su mandato por el hecho, en particular, de que la decisión adoptada el 6 de septiembre de 2012 por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.

a') prevea una vinculación con programas de asistencia económica del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad (condicionamiento);

b') prevea la compra de deuda pública tan sólo de determinados Estados miembros (selectividad);

⁸²³ Cfr. Páginas 2-5 de la Petición de decisión prejudicial, de fecha 14 de enero de 2014, Asunto C-62/14.

⁸²⁴ Cfr. Apartado nº 10 de la Sentencia TJUE de 16 junio 2015.

c') prevea la compra de deuda pública emitida por los países que han suscrito los programas de asistencia del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad con carácter adicional a la existencia de los referidos programas (paralelismo);

d') pudiera eludir algunas de las limitaciones y condiciones de los programas de asistencia del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad (elusión)?

b) ¿Es incompatible con la prohibición de la financiación monetaria del presupuesto que se consagra en el artículo 123 TFUE la decisión adoptada el 6 de septiembre de 2012 por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo sobre características técnicas de las operaciones monetarias de compraventa?

¿Obsta a que la decisión adoptada el 6 de septiembre de 2012 por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo sea considerada compatible con el artículo 123 TFUE en particular el hecho de que dicha decisión

a') no establezca ningún límite cuantitativo a la compra de deuda pública (volumen);

b') no prevea que se respete un intervalo temporal entre la emisión de deuda pública en el mercado primario y la compra de ésta por parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales en el mercado secundario (fijación de los precios en el mercado);

c') permita que se mantenga hasta su vencimiento la totalidad de la deuda pública que se adquiriera (injerencia en la lógica del mercado);

d') no establezca requisitos concretos sobre la calidad crediticia que ha de tener la deuda pública que se adquiriera (riesgo de impago);

e') disponga la equiparación del Sistema Europeo de Bancos Centrales con los tenedores, privados o no, de deuda pública (recorte de deuda)?

Con carácter subsidiario, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que la decisión adoptada el 6 de septiembre de 2012 por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo sobre características técnicas de las operaciones monetarias de compraventa, en su condición de acto adoptado por una Institución de la Unión Europea, no puede ser objeto de una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, primer párrafo, letra b):

a) ¿Deben interpretarse los artículos 119 TFUE y 127 TFUE y los artículos 17 a 24 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo en el sentido de que permiten que el Eurosistema (de manera alternativa o acumulativa).

a') haga depender la compra de deuda pública de que se hayan suscrito y cumplan determinados programas de asistencia económica del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad (condicionamiento);

b') compre deuda pública tan sólo de determinados Estados miembros (selectividad);

c') compre deuda pública emitida por los países que han suscrito dichos programas de asistencia del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad con carácter adicional a la existencia de los referidos programas (paralelismo);

d') eluda algunas de las limitaciones y condiciones de dichos programas de asistencia del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad ?

b) ¿Debe interpretarse el artículo 123 TFUE, en relación con la prohibición de la financiación monetaria del presupuesto, en el sentido de que el Eurosistema puede (de manera alternativa o acumulativa)

a') comprar deuda pública sin límite cuantitativo alguno (volumen);

b') comprar deuda pública sin respetar un intervalo temporal mínimo desde la emisión de dicha deuda pública en el mercado primario (fijación de los precios en el mercado);

c') mantener hasta su vencimiento la totalidad de la deuda pública que se adquiriera (injerencia en la lógica del mercado);

d') adquirir deuda pública sin que se establezcan unos requisitos mínimos sobre su calidad crediticia (riesgo de impago);

e') aceptar la equiparación del Sistema Europeo de Bancos Centrales con los tenedores, privados o no, de deuda pública (recorte de deuda);

f') interferir en los mecanismos de fijación de precios de la deuda pública de Estados miembros de la zona del euro, ya sea manifestando su intención de comprarla, ya sea por otros medios, en un momento cercano a la emisión de la misma (estímulo a su adquisición en el mercado primario)?

V.3.1.- REFERENCIA AL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO, NORMATIVA Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS CONTENIDOS EN LA PETICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ALEMÁN⁸²⁵

Las partes recurrentes consideran que el Gobierno federal y el *Bundestag* tienen la obligación de intentar que se derogue la Decisión del BCE o, al menos, de evitar su puesta en práctica, y que el *Bundesbank* no puede prestar su colaboración si se produce dicha puesta en práctica. En apoyo de su argumentación, aducen que la Decisión del Banco Central Europeo encaja en el concepto de los denominados actos *ultra vires*. A juicio de esas partes, el acto no queda amparado por el mandato del BCE de conformidad con los artículos 119 TFUE y 127 y siguientes TFUE y, además, incumple la prohibición de la financiación monetaria del presupuesto (artículo 123 TFUE) y atenta contra la independencia del BCE. Entienden que la Decisión del BCE redundaría en una suspensión de los mecanismos de mercado que resulta contraria a los Tratados. Para ellas, el BCE no tiene encomendado el mandato de defender el euro por todos los medios, incluidos aquellos que provoquen redistribuciones a gran escala entre bancos y contribuyentes y entre los contribuyentes de distintos Estados miembros; el Banco Central Europeo carece de suficiente legitimación democrática para ello.

Por otro lado, en opinión del BCE, la Decisión de 6 de septiembre de 2012, queda amparada por su mandato y no incumple la prohibición de la financiación monetaria del presupuesto. La entidad bancaria considera que su política monetaria ha dejado de transmitirse de manera conveniente en los Estados miembros de la zona del euro, por encontrarse perturbado el denominado “mecanismo de transmisión de la política monetaria”. El BCE entiende que el Sistema Europeo de Bancos Centrales tiene como vocación apoyar las políticas económicas generales de la Unión Europea, siempre que ello no entre en conflicto con el mantenimiento de la estabilidad de precios, sosteniendo, además, que el

⁸²⁵ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (2106). Dada la extensión y complejidad técnico-jurídica de los razonamientos del Tribunal Constitucional alemán, nos remitimos a su texto, publicado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, limitándonos, en este apartado, a recoger algunos de los fundamentos jurídicos más significativos, que se irán explicitando tanto en las Alegaciones del Abogado General como en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Recuperado de: www.curia.europa.eu. (última conexión 17.06.2016)

Sistema Europeo de Bancos Centrales tiene como vocación apoyar las políticas económicas generales de la Unión Europea, siempre que ello no entre en conflicto con el mantenimiento de la estabilidad de precios. Por otro lado, en opinión del *Bundesbank*, es dudoso afirmar que se haya producido una perturbación del mecanismo de transmisión de la política monetaria, y ello tampoco justificaría la adopción de la Decisión del Banco Central Europeo⁸⁶.

Según el Tribunal Constitucional alemán, la decisión del Banco Central Europeo se presenta como una resolución referida a la compra, sin límite previamente establecido y condicionada políticamente, de deuda pública de determinados Estados miembros de la zona del euro, cuyo objetivo prioritario (o, cuando menos, cuyo objetivo intermedio necesario) es la reducción de los tipos que los Estados miembros beneficiarios pagan en los mercados de capital por sus nuevas emisiones de deuda pública⁸⁷.

En virtud de los extensos razonamientos contenidos en la resolución del Tribunal Constitucional alemán, ya citada, se plantean, con carácter subsidiario, distintas cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de diversas disposiciones del Derecho de la Unión⁸⁸.

La decisión se adoptó por seis votos a favor y dos en contra.

V.3.2.- CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL⁸⁹.

Como se afirma en el Comunicado de Prensa nº 2/15, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁹⁰, en 2010, la crisis económica internacional

⁸⁶ Cfr. núms. 5, 6, 11, 12 y 13 de la Petición de cuestión prejudicial, de 14 de enero de 2014.

⁸⁷ *Ibidem*, núm. 55.

⁸⁸ *Ibidem*, núms. 101-104.

⁸⁹ El texto íntegro de las Conclusiones se publica en el sitio www.curia.europa.eu. Cfr. también en www.aepda.es/AEPDAAdjunto-1188-Conclusiones.aspx (última conexión 17.06.2016).

⁹⁰ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). *El Tribunal de Justicia declara inválida la Decisión de la Comisión que declaró que Estados Unidos garantiza un nivel de protección adecuado de los datos personales transferidos*. Recuperado de: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150117es.pdf> (última conexión 17.06.2016).

desencadenada se había transformado en una crisis de deuda soberana en varios Estados de la zona euro. En el verano de 2012, las dudas de los inversores sobre la viabilidad de la moneda única provocaron incrementos en apariencia imparables de las primas de riesgo aplicadas a los títulos de deuda pública de esos Estados, dibujando un panorama financiero crítico.

Esta situación excepcional ponía en peligro la viabilidad de la política monetaria, confiada al Banco Central Europeo. Mediante un Comunicado de Prensa publicado el 6 de septiembre de 2012, el BCE anunció la adopción de un acuerdo sobre un programa de adquisición de títulos de deuda pública emitidos por los Estados de la eurozona (“programa OMT”). En el comunicado de prensa se detallaban las características básicas del programa⁸¹.

Mediante el citado programa, el BCE se declaraba dispuesto a adquirir deuda pública de los Estados de la eurozona en los mercados secundarios, bajo determinadas condiciones:

(i) los Estados concernidos debían estar sujetos a un programa de asistencia financiera del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (“EFSF”) o del Mecanismo Europeo de Estabilidad (“ESM”)⁸²; programa que debía incluir la posibilidad de que el EFSF o el ESM realizaran compras en el mercado primario;

(ii) las operaciones se centrarían en los plazos más cortos de la curva de rentabilidades;

(iii) no se establecerían límites cuantitativos previos;

(iv) el BCE recibiría el mismo trato que los acreedores privados, y,

⁸¹ Decisiones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, de 6 de septiembre de 2012, sobre ciertas características técnicas de las operaciones monetarias de compraventa de títulos por parte del Eurosistema en los mercados secundarios de deuda soberana.

⁸² El objetivo de este organismo, creado con carácter permanente en respuesta a la crisis de deuda soberana surgida en varios Estados miembros, es preservar la estabilidad financiera de la zona euro mediante la concesión de asistencia financiera a cualquiera de los Estados que participen en él.

(v) el BCE se comprometía a esterilizar íntegramente la liquidez generada.

V.3.2.1.- OBJETO DEL PROCEDIMIENTO Y MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN

Por primera vez en su historia, el Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*; en adelante, “*BVerfG*”) se ha dirigido al Tribunal de Justicia, al amparo del artículo 267 TFUE, y lo hace cuestionando la legalidad del referido programa OMT. Como a continuación se expondrá, las preguntas formuladas por el *BVerfG* suscitan dificultades interpretativas de primer orden a las que deberá dar respuesta el Tribunal de Justicia. Un primer punto de atención que reclama este asunto estriba en la circunstancia de que el *BVerfG* plantea la cuestión prejudicial en el marco de lo que califica como un control *ultra vires* de actos de la Unión, con repercusión en la “identidad constitucional” de la República Federal de Alemania. El Tribunal alemán parte de la apreciación inicial de que el acto del BCE cuestionado es ilegal con arreglo al Derecho constitucional nacional, e incluso con arreglo al Derecho de la Unión, pero, antes de seguir adelante en su apreciación, lo remite al Tribunal de Justicia para que éste lo enjuicie desde la perspectiva del Derecho de la Unión.

El Tribunal de la Unión debe también abordar una cuestión de admisibilidad, centrada en el carácter recurrible de un acuerdo respecto del cual se enunciaron únicamente sus rasgos básicos a través de un comunicado de prensa. Más allá de su apariencia de simple comunicado de prensa difícilmente apto para ser objeto de control de validez, las circunstancias del presente caso, a las que se añade el especial papel que desempeña la comunicación pública en la actividad de los Bancos Centrales, podría justificar una respuesta diferente.

Por lo que hace al fondo del asunto, el Tribunal de Justicia se ve enfrentado a las dificultades que tradicionalmente han presentado para el Derecho público las situaciones de emergencia. Ante la posibilidad de que se produzca una desintegración de la zona euro, se pregunta cuáles son los poderes de que dispone el BCE, una Institución que, a diferencia de otros Bancos Centrales, se

rige por un mandato particularmente limitado⁸³. El BCE ha argumentado que el programa OMT es un instrumento adecuado para afrontar situaciones excepcionales, pues, a pesar de su carácter “no convencional” y de los riesgos que entraña, su objetivo no sería otro que el imprescindible en orden a recuperar la capacidad del BCE para hacer un uso eficaz de sus instrumentos de política monetaria. Por el contrario, los recurrentes en el proceso principal, así como el propio órgano remitente, dudan de que esta sea la finalidad auténtica del programa, pues entienden que el objetivo último de dicho programa es convertir al BCE en un “prestamista de última instancia” para los Estados de la zona euro.

Esta situación ha llevado al *BVerfG* a trasladarle al Tribunal de Justicia sus dudas sobre la compatibilidad del programa OMT con los Tratados. Primero, preguntando si dicho programa constituye más bien una medida de política económica fuera, por tanto, del alcance del mandato del BCE, y no de política monetaria. Segundo, cuestionando que la referida medida respete la prohibición de financiación monetaria recogida en el artículo 123, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁸⁴.

Por lo que se refiere al *marco jurídico de la Unión*, se ha de recordar lo que dispone el artículo 119 TFUE:

1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, la acción de los Estados miembros y de la Unión incluirá, en las condiciones previstas en los Tratados, la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

⁸³ El BCE es la Institución a la que los Tratados encomiendan el ejercicio de las competencias exclusivas de la Unión en materia de política monetaria. El BCE y los Bancos Centrales nacionales constituyen el SEBC, cuya principal misión es asegurar la «estabilidad de precios», sin perjuicio de las medidas que pueda acordar en «apoyo a la política económica». Por tanto, y a diferencia de otros Bancos centrales, el BCE se caracteriza por estar vinculado a un mandato claro y estrechamente ligado a la lucha contra la inflación.

⁸⁴ Conclusiones del Abogado General, Sr. Cruz Villalón, presentadas el 14 de enero de 2015, Asunto C-62/14.

2. Paralelamente, en las condiciones y según los procedimientos previstos en los Tratados, dicha acción supondrá una moneda única, el euro, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Unión, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

3. Dichas acciones de los Estados miembros y de la Unión implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable.

A continuación, el artículo 123 el TFUE prevé una cláusula de prohibición de financiación monetaria de los Estados miembros; los objetivos y funciones básicas del Banco Central Europeo⁸²⁵, la independencia de dicha Institución Bancaria⁸²⁶ y, finalmente, el Protocolo núm. 4 relativo al Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE enumera los instrumentos de política monetaria de que dispone el BCE⁸²⁷.

V.3.2.2.- CUESTIONES PREJUDICIALES PLANTEADAS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Como señala en su escrito el Abogado General,

“Entre principios de 2010 y principios de 2012, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y de la zona euro adoptaron numerosas medidas dirigidas a atajar las graves consecuencias de la crisis financiera que azotaba a la economía mundial. A medida que la crisis financiera se transformaba en una crisis de deuda soberana en varios Estados miembros, se acordó, entre otras iniciativas, la creación con carácter permanente del Mecanismo de Estabilidad Europeo, cuyo objetivo es preservar la estabilidad financiera de la zona euro mediante la concesión de asistencia financiera a cualquiera de los Estados participantes en el Mecanismo.

⁸²⁵ Artículo 127 TFUE.

⁸²⁶ Artículo 130 TFUE.

⁸²⁷ Artículo 18 del Protocolo nº 4.

No obstante los esfuerzos de la Unión y de los Estados miembros, las primas de riesgo exigidas a los títulos de deuda de varios Estados de la zona euro sufrieron incrementos muy significativos durante el verano de 2012. Ante las dudas de los inversores sobre la viabilidad de la Unión monetaria, los representantes de la Unión y de los Estados de la zona euro destacaron reiteradamente el carácter irreversible de la moneda única. Es en esas fechas cuando el Presidente del BCE, declaró que haría, dentro de sus competencias, todo lo que hiciera falta para preservar el euro”⁸⁸.

Planteada así la cuestión, de forma muy resumida, con fecha de 10 de febrero de 2014, se presentó en el registro del Tribunal de Justicia una petición de cuestión prejudicial a instancia del *BVerfG*, en los términos expuestos con anterioridad, y formulada en el marco de los procedimientos instados por los recurrentes individuales, antes citados, y el grupo parlamentario *Die Linke*⁸⁹. La vista oral se celebró el 14 de octubre de 2014.

En respuesta a las alegaciones del Tribunal Constitucional alemán, el Banco Central Europeo ha expuesto que, a pesar de tratarse de un instrumento “no convencional” y de entrañar riesgos, el programa OMT está dentro de su mandato. Según el BCE, el objetivo mediato del programa OMT es permitirle volver a utilizar eficazmente sus instrumentos de política monetaria –su objetivo inmediato sería reducir los tipos de interés exigidos a los títulos de deuda de un Estado miembro para normalizar la situación. En cambio, los recurrentes alemanes y el propio *BVerfG* consideran que la verdadera finalidad del programa es convertir al Banco Central Europeo en un “prestamista de última instancia” para los Estados de la zona euro.

En sus conclusiones, el Sr. CRUZ VILLALÓN destaca que el diseño y la ejecución de la política monetaria son de la competencia exclusiva del BCE. Éste dispone de conocimientos técnicos y de valiosa información para el desempeño de su tarea, los cuales, unidos a su reputación y a la comunicación pública, le permiten manejar las expectativas de modo que los impulsos de la política

⁸⁸ Conclusiones del Abogado General, nrs.19 y 20.

⁸⁹ *Ibidem*, núms. 25 y 26.

monetaria lleguen efectivamente a la economía. Por ello, el BCE debe gozar de un amplio margen de apreciación a la hora de diseñar y ejecutar la política monetaria de la UE, y los tribunales deben controlar la actividad del BCE con considerable grado de contención, pues carecen de la especialización y de la experiencia con que cuenta el BCE en esa materia⁸⁰.

Por otro lado, el citado Abogado General considera que el programa OMT es una medida no convencional de política monetaria y, al menos en su presentación formal, de rasgos atípicos. Se trata de un programa general de actuación, pues en él se establecen las condiciones bajo las que el BCE actuará ante un escenario de bloqueo de los canales de transmisión de la política monetaria. Ahora bien, este tipo de medidas no convencionales debe respetar determinadas disposiciones del Derecho originario (por ejemplo la prohibición de financiación monetaria de los Estados miembros), y específicamente el principio de proporcionalidad.

En cuanto a la *primera cuestión prejudicial*⁸¹, relativa a si el programa OMT constituye en realidad una medida de política económica en vez de monetaria, se señala que, en sus alegaciones, los demandantes invocan reiteradamente la sentencia *Pringle*⁸², en la cual se declara que la creación del MEDE constituye una medida de política económica, rechazando su calificación como política monetaria. Así, tanto el Sr. *Gauweiler* como otros recurrentes, destacan en particular que el objetivo genuino del programa OMT no es el restablecimiento de canales de transmisión de la política monetaria, sino “salvar el euro” mediante comunicación de la deuda de dichos Estados, incompatible con los Tratados, al exponer a unos Estados miembros a la asunción de las deudas de otros Estados miembros.

⁸⁰ La independencia del BCE, como también es el caso de los Bancos centrales nacionales, tiene igualmente la finalidad de mantener alejada a la Institución del debate político, prohibiendo categóricamente cualesquiera órdenes procedentes de otras Instituciones o de los Estados miembros. Asimismo, esta desvinculación de la actividad política se impone en función del carácter fuertemente técnico y al alto grado de especialización que caracteriza a la política monetaria.

⁸¹ Artículos 119 TFUE y 127 TFUE, apartados 1 y 2, y los límites de la política monetaria del BCE.

⁸² Asunto C-370/12.

El Abogado General estima que los objetivos del programa OMT son en principio legítimos y acordes con la política monetaria. Sin embargo, dado el significativo papel que el BCE desempeña en los programas de asistencia financiera (diseño, aprobación y vigilancia periódica), en determinadas circunstancias podría entenderse que su actuación constituye más que un mero “apoyo” a la política económica. Por ello, si se llegara a aplicar el programa OMT, para que éste mantenga su carácter de medida de política monetaria, el BCE debe abstenerse de participar directamente en el programa de asistencia financiera aplicado al Estado afectado⁸⁴³.

Conviene advertir, aunque pueda parecer una obviedad, que la política monetaria forma parte de la política económica general. La división entre ambas políticas en el Derecho de la Unión es una exigencia impuesta por la estructura de los Tratados y la distribución horizontal y vertical de poderes en la Unión, pero en términos económicos puede afirmarse que, en definitiva, toda medida de política monetaria se engloba bajo la categoría más amplia de la política económica general.

El Abogado General considera que el BCE debe motivar adecuadamente la adopción de una medida no convencional, como el programa OMT, identificando con claridad y precisión la circunstancia extraordinaria que la justifica. Dado que esta justificación no figura en el comunicado de prensa publicado el 6 de septiembre de 2012, si el programa llega a ponerse en práctica, tanto el acto jurídico que le dé forma como su aplicación deberán cumplir las mencionadas exigencias de motivación.

Por otro lado, afirma que el programa OMT es adecuado para alcanzar una reducción de los tipos de interés de los títulos de deuda pública de los Estados afectados, reducción que permitirá recuperar una cierta normalidad financiera en los Estados concernidos, de modo que el BCE podrá desarrollar su política

⁸⁴³ Para que una medida del BCE se incardine efectivamente bajo la política monetaria, debe servir específicamente al objetivo principal de mantenimiento de la estabilidad de precios, siempre y cuando se manifieste mediante uno de los instrumentos de política monetaria expresamente previstos en los Tratados y no cuestione los imperativos de disciplina fiscal y de no corresponsabilidad

monetaria en condiciones de mayor certeza y estabilidad. Asimismo, sostiene que el programa OMT es necesario y proporcionado en sentido estricto, pues el BCE no asume un riesgo que le lleve necesariamente a un escenario de insolvencia⁸⁴.

Por tanto, en opinión del Sr. CRUZ VILLALÓN, cuyos razonamientos jurídicos estamos siguiendo en este punto, el programa OMT acordado por el BCE, tal como resulta de los caracteres técnicos expuestos en el comunicado de prensa, no infringe el principio de proporcionalidad y puede considerarse lícito a condición de que, cuando llegue la hora en que haya de aplicarse, se cumplan estrictamente el deber de motivación y las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad⁸⁵. El referido programa OMT prevé una intervención del BCE en el mercado secundario de deuda pública, permitiéndole adquirir títulos de deuda de Estados de la zona euro sometidos a un programa de asistencia financiera y, presumiblemente, con dificultades para colocar deuda.

En esos términos, el programa OMT puede considerarse lícito bajo la condición de que, llegado el caso de su implementación, se cumplan estrictamente las exigencias de motivación y de proporcionalidad.

Con relación a la *segunda cuestión prejudicial*⁸⁶, el Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania, inquiere si el programa OMT, al habilitar la compra por el BCE de deuda de los Estados miembros de la zona euro en el mercado secundario, incurre en una violación de la prohibición prevista en el artículo 123 TFUE, apartado 1, en virtud de la cual queda prohibida la adquisición directa a los Estados miembros de instrumentos de deuda por el BCE o los Bancos centrales nacionales.

Hay que recordar que la Unión económica y monetaria que hoy día constituye la Unión se rige por una serie de principios relativos tanto a sus objetivos como a sus límites, los cuales aparecen en su conjunto como el “marco

⁸⁴ El Abogado General advierte de que esta apreciación se encuentra condicionada a la aplicación efectiva del programa OMT, limitándose su análisis a los elementos contenidos en el comunicado de prensa de 6 de septiembre de 2012.

⁸⁵ Conclusiones del Abogado General, núms. 92-203.

⁸⁶ Compatibilidad del programa OMT con el artículo 123 TFUE, apartado 1 “prohibición de financiación monetaria de los Estados de la zona euro”.

constitucional” de la misma. En virtud de su relevancia, los Tratados consagran expresamente estos principios, haciendo de ellos elementos rígidos e indisponibles por las Instituciones y los Estados miembros, sólo susceptibles de modificación mediante un procedimiento ordinario de reforma de los Tratados. Si entre los objetivos cabe destacar el mandato de mantenimiento de la estabilidad de precios y la consecución de la estabilidad financiera⁸⁷, los límites más emblemáticos son la prohibición de rescate y de financiación monetaria de los Estados miembros⁸⁸.

El Abogado General examina si, al permitir que el BCE compre títulos de deuda de los Estados miembros de la zona euro en el mercado secundario, el programa OMT está violando esa prohibición de adquirir directamente instrumentos de deuda de los Estados miembros. Señala que esta prohibición es una regla fundamental del “marco constitucional” que rige la Unión económica y monetaria, y que, por ello, sus excepciones deben interpretarse restrictivamente. El TFUE no prohíbe las operaciones en el mercado secundario, pues de lo contrario se estaría privando al Eurosistema de una herramienta indispensable para el normal desempeño de las funciones ligadas a la política monetaria, pero sí exige que, cuando el BCE intervenga en dicho mercado, lo haga con garantías suficientes que permitan conciliar su intervención con la prohibición de financiación monetaria.

Considera, además, que, si bien la aplicación del programa OMT puede inducir inevitablemente, en cierta medida, a los inversores a adquirir deuda en el mercado primario, el BCE actuará con especial cautela al intervenir en el mercado secundario, con el fin de evitar conductas especulativas que desvirtúen la eficacia del programa OMT. Lo esencial es que ese estímulo a la adquisición de deuda no resulte desproporcionado respecto de los objetivos de la medida⁸⁹.

⁸⁷ Artículos 127 TFUE, apartado 1, y 282 TFUE.

⁸⁸ Artículos 123 y 125 TFUE. El artículo 123 es el reflejo de una inquietud muy presente en quienes diseñaron la arquitectura institucional de la Unión económica y monetaria, razón por la cual se decidió introducir en el Derecho originario una prohibición categórica de cualesquiera fórmulas de financiación de los Estados conducentes a comprometer los objetivos de disciplina fiscal recogidos en los Tratados.

⁸⁹ La emisión de deuda pública es una de las fuentes principales de financiación de que dispone un Estado. Quien adquiere de un Estado emisor sus títulos de deuda pública, por definición, está financiándolo, directa o indirectamente, y lo hace con arreglo a una

Por último, señala que, para respetar la prohibición de financiación monetaria, el programa OMT deberá llevarse a cabo, en su caso, de modo que se permita que los títulos de deuda pública afectados alcancen un precio de mercado, a fin de que siga existiendo una diferencia efectiva entre una adquisición de títulos en el mercado primario y en el secundario (ya que una compra en el mercado secundario realizada segundos después del instante de la emisión de los títulos en el mercado primario podría volatilizar la distinción entre ambos mercados).

Así pues, el Sr. CRUZ VILLALÓN estima que el programa OMT es compatible con el TFUE, siempre y cuando, si llega a aplicarse, se lleve a efecto en circunstancias temporales que permitan efectivamente que se forme un precio de mercado de los títulos de deuda pública⁸⁰. En este sentido, parece admisible que el BCE cuente con un amplio margen de discrecionalidad en la definición precisa de los plazos, siempre y cuando los mismos hagan posible una oportunidad real de que el precio de los títulos sea sustancialmente acorde con los valores de mercado⁸¹.

En conclusión, el Abogado General propone al Tribunal de Justicia que dé respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas por el *Bundesverfassungsgericht* en los términos siguientes :

- 1) “El programa *Outright Monetary Transactions* (OMT) del Banco Central Europeo, anunciado el 6 de septiembre de 2012, es compatible con los artículos 119 y 127, apartados 1 y 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, siempre y cuando, en la eventualidad de que se diera aplicación a dicho programa, el Banco Central Europeo se abstenga de toda

contraprestación que convierte el negocio jurídico en una suerte de préstamo. El propietario del título de deuda pública ostenta un derecho de crédito frente al Estado miembro emisor, convirtiéndose así en acreedor de éste. El Estado emite el título con arreglo a un tipo de interés formado inicialmente en el momento de la emisión y determinado en función de la oferta y la demanda. Por tanto, la operación que realizan ambas partes, el Estado emisor y el adquirente del título de deuda pública, refleja la misma estructura que la de la concesión de un crédito.

⁸⁰ Conclusiones del Abogado General, nrs. 204-262.

⁸¹ *Ibidem*, nr. 253.

intervención directa en los programas de asistencia financiera a los que se vincula el programa OMT, y cumpla estrictamente el deber de motivación y las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad”.

2) “El programa OMT es compatible con el artículo 123 TFUE, apartado 1, siempre y cuando, en la eventualidad de que se diera aplicación a dicho programa, se lleve a efecto en circunstancias temporales tales que permitan de manera efectiva la formación de un precio de mercado de los títulos de deuda pública⁸²²”.

V.3.3.- SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (GRAN SALA), DE 16 DE JUNIO DE 2015, C-62/14: CASO GAUWEILER

Esta Sentencia tiene por objeto, como ya se ha expuesto con anterioridad, la petición de decisión prejudicial referente a la validez de las decisiones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE), de 6 de septiembre de 2012, sobre ciertas características técnicas de las operaciones monetarias de compraventa de títulos (“*Outright Monetary Transactions*”; en lo sucesivo, “OMT”), por parte del Eurosistema en los mercados secundarios de deuda soberana, y a la interpretación de los artículos 119 TFUE, 123 TFUE y 127 TFUE, y de los artículos 17 a 24 del Protocolo (nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

Esta petición se presenta en el contexto de diversos recursos de inconstitucionalidad, entre ellos uno apoyado por más de once mil firmantes, y de un procedimiento de conflicto entre órganos constitucionales en relación con la colaboración prestada por el *Deutsche Bundesbank* (Banco Federal de Alemania) a la aplicación de esas decisiones y con la pretendida omisión en que han incurrido el *Bundesregierung* (Gobierno Federal) y el *Deutscher Bundestag* (Cámara Baja del Parlamento Federal alemán) al no oponerse a tales decisiones. Dadas estas circunstancias, el Tribunal Constitucional Federal alemán, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea diversas cuestiones prejudiciales, ya señaladas en apartados anteriores.⁸²³

⁸²² *Ibidem*, núm. 263.

⁸²³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 16 de junio de 2015, núm. 10.

Dejando al margen las observaciones preliminares presentadas por varios Gobiernos europeos y lo referente a la admisibilidad, a lo que se refiere la Sentencia (núms. 11-31), entrando en el fondo del asunto, el Alto Tribunal responde a las diversas cuestiones planteadas.

V.3.3.1.- SOBRE LAS ATRIBUCIONES DEL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES⁸⁴

El Tribunal de Justicia recuerda las atribuciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), encargado de definir y ejecutar la política monetaria (para la cual la Unión dispone de competencia exclusiva en lo que respecta a los Estados miembros de la zona euro), y pone de relieve que, conforme al principio de atribución de competencias, el Sistema Europeo de Bancos Centrales no puede adoptar ni ejecutar un programa que no esté comprendido en el ámbito que el Derecho primario atribuye a la política monetaria. Con objeto de garantizar el respeto de este principio, los actos del Sistema Europeo de Bancos Centrales se hallan sujetos, en las condiciones previstas por el Tratado, al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia hace constar que, habida cuenta de sus objetivos y de los medios previstos para alcanzar esos objetivos, el programa OMT pertenece al ámbito de la política monetaria y, por tanto, forma parte de las atribuciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

Así, por una parte, al tratar de salvaguardar la unicidad de la política monetaria, el programa OMT contribuye a la realización de los objetivos de dicha política, en la medida en que, con arreglo a los Tratados de la Unión, ésta debe ser “única”.

⁸⁴ Cfr. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. (2015). Comunicado de prensa núm. 70/15. *El programa OMT anunciado por el Banco Central Europeo en septiembre de 2012 es compatible con el Derecho de la Unión*. Recuperado de: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150070es.pdf> (última conexión 17.06.2016).

A este respecto, es preciso señalar que el TFUE no contiene ninguna definición precisa de la política monetaria, pero define a la vez los objetivos de la política monetaria y los medios de que dispone el SEBC para ejecutarla⁸⁵⁵. El Protocolo sobre el SEBC y el BCE se caracteriza por un mandato claro, cuyo objetivo principal consiste en garantizar la estabilidad de precios. Los procedimientos de reforma de ciertas partes de los Estatutos del SEBC y del BCE contribuyen a reforzar aún más la especificidad de este mandato⁸⁵⁶.

Sobre la delimitación de la política monetaria, se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, para determinar si una medida está comprendida en el ámbito de la política monetaria, deben tenerse en cuenta principalmente los objetivos de esa medida. También resultan pertinentes los medios que la medida utiliza para alcanzar esos objetivos⁸⁵⁷.

Por otra parte, al tratar de salvaguardar la adecuada transmisión de la política monetaria, dicho programa puede, a la vez, preservar la unicidad de dicha política y contribuir al objetivo principal de ésta, que es el mantenimiento de la estabilidad de precios.

En efecto, la capacidad del Sistema Europeo de Bancos Centrales para influir en la evolución de los precios mediante sus decisiones de política monetaria depende, en gran medida, de la transmisión a los diferentes sectores de la economía de los impulsos lanzados por él en el mercado monetario. Por consiguiente, un funcionamiento defectuoso del mecanismo de transmisión de la política monetaria puede hacer inoperantes las decisiones del Sistema Europeo de Bancos Centrales en una parte de la zona euro y, por tanto, poner en peligro la unicidad de la política monetaria. Por otro lado, como un funcionamiento defectuoso del mecanismo de transmisión reduce la eficacia de las medidas adoptadas por el Sistema Europeo de Bancos Centrales, ello afecta necesariamente a la capacidad del Sistema Europeo de Bancos Centrales para garantizar la estabilidad de precios. El hecho de que el programa OMT pueda eventualmente

⁸⁵⁵ Sentencia asunto C-62/14, o.c., nr.42.

⁸⁵⁶ Artículos 127 TFUE, apartado 1 y 282 TFUE, apartado 2, y artículo 3 TUE. Véase en este sentido la sentencia *Pringle*, C-370/12, apartado 54.

⁸⁵⁷ Sentencia *Pringle* C-370/12, apartados 53 y 55.

contribuir también a la estabilidad de la zona euro (que es un objetivo de política económica) no basta para desvirtuar este análisis, ya que una medida de política monetaria no puede equipararse a una medida de política económica por el mero hecho de que pueda tener efectos indirectos en la estabilidad de la zona euro.

En cuanto a los medios previstos en el programa OMT, a saber, la compra de bonos soberanos en los mercados secundarios, el Tribunal de Justicia señala que se trata aquí de la utilización de uno de los instrumentos de política monetaria establecidos en los Tratados de la Unión, que permiten que el BCE y los Bancos Centrales nacionales operen en los mercados financieros comprando y vendiendo directamente instrumentos negociables en euros.

Un programa de compra de bonos incluido en el ámbito de la política monetaria sólo puede adoptarse y aplicarse legítimamente en la medida en que las medidas que contiene sean proporcionadas a los objetivos de dicha política⁸⁸.

A este respecto procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de proporcionalidad exige que los actos de las Instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no sobrepasen los límites de lo que es necesario para alcanzar tales objetivos⁸⁹.

Las características específicas del programa OMT no permiten afirmar que dicho programa sea equiparable a una medida de política económica. En particular, por lo que respecta al hecho de que la aplicación del programa OMT esté supeditada al pleno respeto de los programas de ajuste macroeconómico del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad, es cierto que no cabe excluir que esa característica repercuta indirectamente en la realización de ciertos objetivos de política económica. Sin embargo, esas repercusiones indirectas no pueden implicar que el programa OMT debe considerarse una medida de política económica, dado que se desprende de los Tratados de la Unión que, sin perjuicio del objetivo de estabilidad de precios,

⁸⁸ Según se desprende de los artículos 119 TFUE, apartado 2, y 127 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 5 TUE, apartado 4.

⁸⁹ Sentencia Asunto C-62/14, núm. 67.

el Sistema Europeo de Bancos Centrales debe prestar apoyo a las políticas económicas generales de la Unión.

Según el Tribunal de Justicia, el programa OMT no viola tampoco el principio de proporcionalidad.

Así, en primer lugar, en unas condiciones económicas tales como las que había observado el BCE el 6 de septiembre de 2012, el Sistema Europeo de Bancos Centrales podía considerar legítimamente que el programa OMT era adecuado para contribuir a los objetivos perseguidos por él y, por lo tanto, para mantener la estabilidad de precios.

En segundo lugar, el programa OMT no sobrepasa manifiestamente lo que es necesario para alcanzar esos objetivos, habida cuenta de los requisitos establecidos para la eventual aplicación de dicho programa, en particular al exigirse que esté estrictamente supeditado a los objetivos perseguidos y que quede circunscrito a ciertos tipos de bonos emitidos por Estados miembros seleccionados con arreglo a criterios específicos relacionados con tales objetivos.

En tercer lugar, el Sistema Europeo de Bancos Centrales ponderó los diferentes intereses en juego con objeto de evitar que, al aplicar el programa OMT, pudieran producirse inconvenientes manifiestamente desproporcionados a los objetivos perseguidos por éste.

V.3.3.2.- SOBRE LA PROHIBICIÓN DE OFRECER FINANCIACIÓN MONETARIA A LOS ESTADOS MIEMBROS⁸⁰

El Tribunal de Justicia hace constar que esta prohibición no se opone a que el Sistema Europeo de Bancos Centrales adopte un programa con las características del programa OMT, ni a que lo aplique en condiciones que no confieran a la intervención del Sistema Europeo de Bancos Centrales un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos a las autoridades y organismos públicos de los Estados miembros.

⁸⁰ *Ibidem*, núms. 76-127.

Según el Tribunal, aunque los Tratados de la Unión prohíben toda asistencia financiera del Sistema Europeo de Bancos Centrales a un Estado miembro, no excluyen, con carácter general, la facultad del Sistema Europeo de Bancos Centrales de comprar a los acreedores de dicho Estado títulos previamente emitidos por este último.

Sin embargo, la compra de bonos soberanos en los mercados secundarios no debe producir un efecto equivalente al de la adquisición directa de tales bonos en los mercados primarios. Además, tales compras no pueden utilizarse para eludir el objetivo de la prohibición de ofrecer financiación monetaria a los Estados miembros, que es el de incitar a dichos Estados a seguir una sana política presupuestaria, evitando que la financiación monetaria de los déficits públicos o el acceso privilegiado de las autoridades públicas a los mercados financieros desemboquen en un endeudamiento excesivo o en déficits excesivos de los Estados miembros. Por lo tanto, cuando el BCE procede a adquirir bonos soberanos en los mercados secundarios, debe hacerlo adoptando garantías suficientes para conciliar su intervención con la prohibición de la financiación monetaria.

A este respecto, el Tribunal de Justicia pone de relieve que la intervención del Sistema Europeo de Bancos Centrales podría tener, en la práctica, un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos si los operadores capaces de adquirir tales bonos en el mercado primario tuvieran la certeza de que el Sistema Europeo de Bancos Centrales va a proceder a la compra de esos bonos en un plazo y en unas condiciones que permitan a tales operadores actuar, de hecho, como intermediarios del Sistema Europeo de Bancos Centrales para la adquisición directa de dichos bonos a las autoridades y organismos públicos del Estado miembro de que se trate.

Ahora bien, se deduce de los proyectos de decisión y de directrices presentados por el BCE en el procedimiento, que el Consejo de Gobierno será competente para decidir sobre el alcance, la fecha de inicio, la continuación y la suspensión de las operaciones en los mercados secundarios previstas en el programa OMT. Además, el BCE ha precisado ante el Tribunal de Justicia que el

Sistema Europeo de Bancos Centrales tiene la intención, por una parte, de respetar un plazo mínimo entre la emisión de un título en el mercado primario y su recompra en los mercados secundarios y, por otra, de evitar anunciar por adelantado su decisión de proceder a tales recompras de títulos o el volumen de recompras previsto.

En la medida en que estas garantías permiten evitar que las condiciones de emisión de los bonos soberanos se vean alteradas por la certeza de que el Sistema Europeo de Bancos Centrales recomprará los bonos tras su emisión, también permiten excluir que la aplicación del programa OMT produzca, en la práctica, un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos a las autoridades y organismos públicos de los Estados miembros.

Según el citado Tribunal, las características del programa OMT impiden, igualmente, que dicho programa pueda considerarse capaz de neutralizar en los Estados miembros la incitación a aplicar una sana política presupuestaria y, por tanto, capaz de eludir el objetivo que se persigue al prohibir ofrecer financiación monetaria a los Estados miembros.

Por lo demás, procede recordar que, al igual que todo Banco Central, el BCE está obligado a tomar decisiones que, como las operaciones de mercado abierto, entrañan inevitablemente un riesgo de pérdidas para él, y que el Protocolo sobre el SEBC y el BCE dispone precisamente cómo repartir las pérdidas del BCE, sin establecer reglas específicas sobre los riesgos que éste está autorizado a asumir para alcanzar los objetivos de la política monetaria⁸⁶¹.

V.3.3.3.- DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En virtud de lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala), el 16 de junio de 2015, adoptó la siguiente decisión⁸⁶²:

⁸⁶¹ Sentencia Asunto C-62/14, núm. 125.

⁸⁶² Sentencia Asunto C-62/14. Recuperado de:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165057&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1475238> (última conexión 17.06.2016).

Los artículos 119 TFUE, 123 TFUE, apartado 1, y 127 TFUE, apartados 1 y 2, así como los artículos 17 a 24 del Protocolo (nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, deben interpretarse en el sentido de que autorizan al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) a adoptar un programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios como el que se anunció en el comunicado de prensa al que se hace referencia en el acta de la reunión nº 340 del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE) de 5 y 6 de septiembre de 2012.

V.4.- CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LAS SENTENCIAS *PRINGLE* Y *GAUWEILER*

En los apartados anteriores de este Capítulo V, se ha expuesto de forma extensa, dada su importancia para este trabajo de investigación y novedad, tanto la doctrina general sobre la cuestión prejudicial europea, como la más reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el particular.

Por otro lado, de forma más resumida, dada la extensión de la documentación analizada, se han recogido los antecedentes de hecho, el marco jurídico, observaciones y razonamientos jurídicos, tanto del Tribunal Supremo de Irlanda como del Tribunal Constitucional alemán, así como de las Conclusiones de los Abogados Generales en ambos procedimientos y de las correspondientes sentencias.

Como consecuencia de la crisis económica y financiera que está asolando Europa, los ciudadanos hemos asistido a cambios constitucionales de todo tipo y en todos los niveles, tanto europeo como nacionales, y que, finalmente, se han introducido mediante reformas acordadas dentro y fuera de la Unión Europea. En este sentido, conviene recordar que a lo largo de los diez primeros años de la unión económica y monetaria (1999 -2009) las sentencias respecto del Título VIII, Parte III, del TFUE han resultado extremadamente infrecuentes e inclinadas a cuestiones institucionales. Dos asuntos han llamado particularmente la atención: el primero, relativo a la independencia del BCE⁸⁶³, y el segundo, sobre la

⁸⁶³ Asunto C-11/00.

aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁸⁶⁴. A partir de 2010, se ha producido un crecimiento de los litigios ante el TJUE que cuestionan, esencialmente, las medidas adoptadas por las Instituciones de la Unión para remediar la crisis de la deuda soberana. Así, se recurrieron, el Reglamento del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera⁸⁶⁵, las decisiones dirigidas a Grecia para reforzar y profundizar sobre la supervisión presupuestaria como contrapartida a la asistencia financiera concedida⁸⁶⁶ y las decisiones adoptadas por el BCE como medidas no convencionales de política monetaria, destinadas a sostener la deuda pública emitida por los Estados miembros en dificultades financieras⁸⁶⁷. Estos recursos de anulación han sido, no obstante, declarados inadmisibles, por carecer los demandantes particulares del más mínimo interés directo e individual.

V.4.1.- ASUNTO C-370/12: CASO PRINGLE

Precisamente la Sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Pringle*, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea constituye una respuesta directa de la Unión Europea y es una consecuencia de la leal cooperación respecto de la manera de afrontar la crisis financiera haciendo cambios constitucionales europeos, articulado como recurso judicial⁸⁶⁸.

⁸⁶⁴ Asunto C-27/04.

⁸⁶⁵ Asunto T-259/10.

⁸⁶⁶ Asunto T-541/10.

⁸⁶⁷ Asunto C -102/12.

⁸⁶⁸ Se hace necesario recordar brevemente el contexto del cual esta sentencia fue dictada. Desde 2009 una crisis de deuda soberana se vive en la zona euro... Grecia resulta tocada en primer lugar; en 2001 entró en la zona euro gracias a maquillajes contables y alteraciones estadísticas. Después su deuda no cesó de crecer alimentada por un déficit persistente también camuflado. Cuando en octubre de 2009, el nuevo gobierno desveló, una vez más, que las cifras de la deuda y del déficit habían sido alteradas, la sanción de los mercados fue inmediata; si bien pudo continuar tomando dinero prestado, las tasas que el interés eran tan elevadas que no conseguía ni siquiera rembolsar estos intereses de la deuda. El efecto bola de nieve del endeudamiento conducía inevitablemente a una quiebra, a menos que se prestase ayuda a Grecia. No obstante, en su caída, Grecia podía arrastrar a la zona euro; otros Estados eran ya objeto de la especulación de los mercados: Irlanda y Portugal. La situación era grave pero para los Jefes de Estado y de gobierno no era así, al menos oficialmente. Habría que esperar hasta mayo de 2010 para que se tomasen medidas para ayudar a Grecia y a la vez establecer un dispositivo de asistencia financiera provisional en favor de la zona euro... a la vez que el Consejo adoptaba un Reglamento estableciendo el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera. En este contexto, la demanda que el juez irlandés interpone es, por lo tanto, la cuestión fundamental, de orden eminentemente político, esto es, la opción por la austeridad. Este

No todos los casos son igualmente importantes, ni intelectualmente interesantes, ni tienen la misma trascendencia política; tampoco estas características suelen coincidir en un mismo caso. Sin embargo, lo hicieron en el caso *Pringle*. Partiendo de esta Sentencia, podría enseñarse un curso de Derecho de la Unión Europea y sobre su razonamiento jurídico. La resolución judicial se desarrolla como una especie de historia o cuento, si se permite la expresión, y aunque el lector pueda más o menos atisbar el final- que el Tribunal considerará el MEDE legal- la historia es, en todo caso, intrigante, ya que no es sino en la última parte que salva el MEDE, frente al argumento más fuerte en contra de su legalidad. Así, la Sentencia revela su mayor interés en los numerosos razonamientos jurídicos, en particular sobre el carácter del texto, el propósito perseguido y su teleología, que constituye la esencia auténtica del discurso legal.

Conviene recordar que la Comisión y el Banco Central Europeo son claves en el MEDE porque, por ejemplo, los préstamos pueden ser concedidos a los Estados miembros del MEDE que tengan importantes necesidades financieras, que no tengan acceso a fondos en los mercados, bien porque los prestamistas no se los dan, o porque se los dan a precios que no pueden soportar sus arcas públicas. La demanda de ayuda se hace a la Presidencia del Consejo de Gobernadores. Es entonces cuando la Comisión conjuntamente con el BCE y, siempre que sea posible, con el Fondo Monetario Internacional, estudian las necesidades financieras del Estado demandante y analizan la sostenibilidad de su deuda pública. Si el préstamo de apoyo a la estabilidad es concedido, la Comisión junto con el BCE, negocia un Memorándum de Entendimiento con el Estado, en el cual se especifican las condiciones inherentes para la asistencia financiera. El Director General del MEDE prepara un acuerdo de provisión de asistencia financiera. No obstante, es la Comisión quien firma el Memorándum de Entendimiento en nombre del MEDE, si bien sujeto a la aprobación por el Consejo de Gobernadores. Si el Consejo de Gobernadores aprueba el acuerdo de provisión de asistencia financiera, el desembolso del primer tramo de la ayuda tiene lugar. La Comisión tiene la responsabilidad de asegurar que las condiciones

es el asunto que debe resolver el Tribunal de Justicia, el cual no se embarca en una discusión económica y política, sino que, al contrario, permanece en el plano de una discusión estrictamente jurídica, adoptando el prisma de la división de competencias y poderes en la Unión Económica y Monetaria (UEM).

inherentes a la asistencia son cumplidas. La sanción por el no cumplimiento de las condiciones es que los tramos posteriores de asistencia son retenidos.

La crisis del euro generó dos respuestas por parte de la Unión: por un lado la asistencia económica y por otro, incremento de la supervisión sobre la política económica nacional. El MEDE sucedió a medidas previas de asistencia a Estados miembros que entraron en vigor el 8 de octubre de 2012.

Como señala MARTUCCI⁸⁹,

“Que se acuda al juez en el contexto de la política económica y monetaria tiene una significación política. Al dictar la sentencia *Pringle*, el TJUE era consciente de las implicaciones políticas, económicas y financieras de su fallo. ¿Cuál habría sido el futuro de la zona euro si la sentencia hubiese decretado la invalidez de la decisión del Consejo Europeo, o si el Tribunal hubiese interpretado que la conclusión por un Estado Miembro del acuerdo implicaba una incompatibilidad con el Tratado? De hecho, la entonces vacilante ayuda financiera en la zona euro habría desembocado en la especulación de los mercados financieros. Si este aspecto político financiero pesó necesariamente sobre la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no obstante, este procuró no limitarse a tomar una posición de mera *oportunidad*. Al contrario, la Sentencia se esforzó en razonar exclusivamente en derecho, excluyendo de sus razonamientos toda consideración económica y política. Esta reserva de neutralidad jurídica explica, mediante su reiteración, el esfuerzo pedagógico llevado a cabo por el TJUE, en el que percibimos la voluntad última de ponerse a cubierto frente a toda sospecha de un reproche de "gobierno de los jueces"...Es, por lo tanto, desde el punto de vista estrictamente jurídico, que se deben efectuar los comentarios sobre la sentencia *Pringle*”.

⁸⁹ Cfr. MARTUCCI, F.: La Cour de Justice face à la politique économique et monétaire: du droit avant toute chose, du droit pour seule chose. Commentaire à l'arrêt CJUE 27-11-2012, C-370/12, *Pringle*. *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 2013, pág. 239. Base de données juridiques des Editions Dalloz.

La Decisión adoptada en esta Sentencia constituye un hito. Efectivamente, considerando que el asunto planteado "reviste una importancia excepcional", en el sentido del art. 16. 5 del Estatuto del TJUE, el Tribunal se constituyó en Asamblea Plenaria de los 27 jueces, hecho excepcional, y por decisión del Presidente del Tribunal, se acordó la tramitación por procedimiento acelerado⁸⁷⁰, ya que resultaba necesario eliminar cuanto antes las dudas acerca del MEDE, lo que permitió responder a la cuestión prejudicial en menos de cuatro meses; 12 Estados miembros presentaron observaciones, al igual que el Parlamento, la Comisión y el Consejo europeo -originalidad nueva y excepcional-. La Sentencia, como ya se ha dicho, es particularmente extensa (186 fundamentos jurídicos) y el Comunicado de Prensa, anteriormente mencionado, resumiendo la decisión adoptada también lo es (5 páginas)⁸⁷¹.

El litigio irlandés muestra cuán problemáticas son desde el plano jurídico las respuestas que las instancias políticas de la Unión y los Gobiernos nacionales han dado a la crisis financiera y de la deuda pública. Para resolver la crisis, la UE y de los Estados miembros están adoptando medidas poco convencionales. En lugar de dejar actuar a las normas y a los principios claramente definidos en el ordenamiento jurídico europeo, la respuesta a la crisis ha sometido el cuadro jurídico existente a tensiones significativas, ofreciendo interpretaciones innovadoras, utilizando instrumentos externos al cuadro jurídico de la UE, que suscitan dudas sobre la legitimidad del respeto a los Tratados vigentes, y que se prestan a contestación por parte de los jueces nacionales y europeos.

No se trata del primer pronunciamiento jurisdiccional sobre la validez del proceso del MEDE. La cuestión de la compatibilidad del Tratado MEDE con el

⁸⁷⁰ Artículos 23 bis ETJUE y 105.1 RPTJUE.

⁸⁷¹ El Tribunal se pronuncia sobre dos cuestiones referentes al reparto de competencias en la Unión Económica y Monetaria. En primer lugar, verifica si la revisión en cuestión concierne a una disposición de la tercera parte del TFUE, lo cual no plantea formalmente dificultades, pues se trata del art. 136 TFUE. El juez Irlandés se preguntaba si dicha revisión no afectaba materialmente a las disposiciones de la primera parte del TFUE. En segundo lugar, el Tribunal controla que la decisión del Consejo Europeo no lleve a cabo una revisión del Tratado TFUE con vistas a incrementar las competencias de la Unión. Según la Sentencia, la decisión del Consejo Europeo no invade la competencia de la Unión, ni en el dominio de la política monetaria, ni en el de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros.

derecho constitucional de los Estados miembros ya fue juzgada en Alemania⁸⁷². No obstante, esta vez, lo que se cuestiona es su compatibilidad con el Derecho Primario de la Unión en sí mismo.

La Sentencia incluye respuestas sobre temas que dividían a los autores, economistas y juristas, los medios de comunicación y los políticos.

Como afirma SIMON⁸⁷³,

“Más allá del estricto problema de la competencia, el TJUE también estaba llamado a juzgar, *in limine litis*, sobre la admisibilidad de la cuestión prejudicial, a la vista de la regla de caducidad en la admisibilidad introducida por la jurisprudencia⁸⁷⁴. Es sabido que la inadmisibilidad de un recurso paralelo, evita la eventualidad de que un justiciable que hubiese tenido la capacidad para interponer un recurso directo en la anulación contra un acto de una Institución de la UE, sobre la base del art. 263 TFUE, pudiese recurrir ante una jurisdicción nacional la validez del mismo acto, para así escapar al plazo de caducidad de la interposición del recurso anulación, suscitando ulteriormente la cuestión prejudicial. Sin embargo éste no es el caso, puesto que la admisibilidad del recurso la anulación interpuesto por el demandante no era manifiestamente evidente”.

El eje de las reformas de 2011 y 2012, ha sido el establecimiento de un Mecanismo de Estabilidad Europeo, es decir, se ha puesto en marcha un procedimiento europeo de ayuda financiera entre los Estados del euro que se ha manifestado, como ya se ha dicho, en la introducción de un nuevo artículo 136.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en la celebración del repetido Tratado MEDE y en la adopción del TCEG, que se pueden considerar

⁸⁷² BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. (2012). Sentencia BvR 1390/12 de 12.09.2012. Recuperado de: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/09/rs20120912_2bvr139012.html (Última conexión 17.06.2016).

⁸⁷³ SIMON, D. (2013). Mécanisme européen de stabilité (MES), commentaire. *Revue Europe*, (núm.1), janvier 2013, Comm. 8, pág. 2.

⁸⁷⁴ STJUE C-188/92 de 9-3-1994, caso *Textilwerke Deggendorf*.

dos convenios complementarios⁸⁵. Se trata, por tanto, de una habilitación para crear un mecanismo de estabilidad financiera que debe responder a una exigencias económicas y presupuestarias bien determinadas⁸⁶.

En este contexto de reforma y de impugnaciones judiciales, se plantea ante los jueces irlandeses el asunto *Pringle* y el Tribunal Supremo irlandés quiere saber, en primer lugar, si la reforma del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es conforme con el Derecho de la Unión Europea. La cuestión que se plantea se refiere tanto al aspecto procedimental de la reforma constitucional europea como a su contenido sustantivo⁸⁷.

El recurrente suscitó, como ya hemos visto, numerosas cuestiones sobre la legalidad del MEDE, resultando la más importante la de que se habría infringido la regla de no-compromiso del art. 125 TFUE. No obstante, el recurrente también impugnó el uso de las Instituciones de la Unión en el seno del MEDE. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea rechaza dicho argumento, confirmando la jurisprudencia anterior de que, en áreas que no sean de la competencia exclusiva de la Unión, un Estado miembro está legitimado para atribuir determinadas tareas a las Instituciones fuera del marco la UE, como la coordinación de una acción colectiva adoptada por los Estados miembros para proveer asistencia financiera.

⁸⁵ Recordar que el artículo 136.3 TFUE dice: *Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas*. En España la ratificación del Tratado MEDE fue autorizada por las Cortes Generales en virtud del procedimiento establecido en el artículo 94.1 de la Constitución y no del artículo 93 (BOE núm. 239, de 4 de octubre de 2012’).

⁸⁶ Como indica el artículo 3 del Tratado, la finalidad del MEDE es: *movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros*.

⁸⁷ La sentencia *Pringle* no resulta especialmente innovadora al reafirmar la competencia del propio Tribunal de Justicia para garantizar que cualquier reforma constitucional de la Unión Europea, también a través del procedimiento simplificado, sea conforme con el Derecho de la Unión (cfr. ORDOÑEZ SOLIS, D. (2013). *De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la sentencia Pringle*, o.c., pág. 13.

En esta resolución, como ya se ha señalado, el Tribunal de Justicia ha examinado la validez de la reforma constitucional simplificada intentada respecto del artículo 136.3 TFUE y ha admitido la compatibilidad del Tratado que establece un Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) con el Derecho de la Unión Europea. La sentencia *Pringle* se dicta en el contexto de otras reformas con el fin de superar la crisis financiera en Europa y a tal efecto se alude en el estudio a las decisiones de 2012 del Tribunal Constitucional alemán y al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG).

El núcleo de la Sentencia que comentamos se refiere a la compatibilidad del Tratado MEDE, celebrado fuera del marco de la Unión Europea, con el propio Derecho de la Unión. Conviene no olvidar que, desde un punto de vista económico, el MEDE persigue corregir las repercusiones financieras y presupuestarias de la Unión Monetaria, para el caso de que ni las reglas fiscales de la política económica nacional permitan el acceso de los Estados de la zona euro, a los mercados de capitales, de una manera estable. Estas repercusiones financieras, así como la necesidad de corrección de la ayuda del MEDE, se justifica por la realidad que ha supuesto una moneda única para las 17 economías nacionales heterogéneas.

En este sentido y en relación a la política económica y monetaria, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que las previsiones y desarrollos institucionales de la política económica de la Unión no impiden la celebración de un acuerdo internacional por determinados Estados miembros como el Tratado MEDE (apartado 106).

Tras analizar la compatibilidad del Tratado MEDE con otras disposiciones constitucionales de la política económica de la Unión, el Tribunal de Justicia se centra en el impacto que tiene el Tratado MEDE sobre el equilibrio institucional establecido por la Unión Europea y lo que para esta supone la implicación de las instituciones de la Unión en un Tratado adoptado fuera de la Unión. A tal efecto, el Tribunal analiza la implicación de la Comisión, del Banco Central Europeo y del propio Tribunal de Justicia en el citado Tratado.

A juicio del Tribunal de Justicia, el Tratado MEDE atribuye a la Comisión las funciones de promover el interés general de la Unión y estas tareas le permiten velar por la compatibilidad con el Derecho de la Unión de los Memorandos de Entendimiento concluidos por el MEDE (apartado 164). Del mismo modo y respecto del Banco Central Europeo, el Tribunal de Justicia considera que en el marco del Tratado MEDE presta su apoyo a las políticas económicas generales de la Unión y el Banco Central Europeo está facultado para participar en Instituciones monetarias internacionales (apartado 165)⁸⁸.

Como afirma ORDOÑEZ SOLÍS, la Sentencia *Pringle* puede reputarse como un respaldo, más político que judicial, del Tribunal de Justicia a los esfuerzos denodados del Consejo Europeo -notoriamente de algunos de sus miembros frente a la reticencia militante de otros- de sacar a Europa de la crisis. Ahora bien, también la sentencia *Pringle* ha permitido al Tribunal de Justicia demostrar que el procedimiento judicial funcionó, que la cooperación judicial entre los Tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia puede resultar muy satisfactoria⁸⁹.

Una declaración de incompatibilidad del Tratado MEDE con el Derecho de la Unión podía generar una reacción de desconfianza de los mercados hacia la zona euro con consecuencias catastróficas para algunos Estados miembros, o para la propia supervivencia del euro. Ello explica la importancia política y económica de esta decisión judicial, y la presión que sin duda debieron sentir los miembros del Tribunal cuando discutieron la redacción de la sentencia.

La interpretación del Tribunal de Justicia en este asunto está llamada a condicionar futuros debates sobre las reformas que será necesario introducir en los Tratados para crear nuevos instrumentos de federalización presupuestaria o de solidaridad en la Eurozona.

⁸⁸ En cuanto a la función encomendada al Tribunal de Justicia por el Tratado MEDE, el Tribunal señala que está previsto en el artículo 273 TFUE atribuir al Tribunal de Justicia la competencia para pronunciarse sobre cualquier controversia entre Estados miembros relacionada con el objeto de los Tratados, si dicha controversia le es sometida en virtud de un compromiso.

⁸⁹ ORDOÑEZ SOLÍS, D. (2013). o.c., pág. 20.

La Abogado General KOKOTT, comienza su Opinión en el asunto *Pringle* recordando que Europa:

“sufre una crisis de deuda soberana y que, para superarla, la Unión y los Estados miembros se han visto obligados a adoptar medidas que califica como *poco convencionales*”.

Efectivamente, sólo desde la situación de emergencia que ha vivido la UE es posible entender la sentencia *Pringle*. Aunque los argumentos del Tribunal de Justicia son siempre razonables, y éste consigue sortear de manera inteligente todos los obstáculos que podrían hacer incompatible el Tratado MEDE con el Derecho de la Unión, cabe preguntarse si en otras circunstancias dicho Tribunal hubiera flexibilizado la cláusula de no corresponsabilidad como lo ha hecho en esta sentencia⁸¹.

En cualquier caso, los países del euro se han visto obligados a emprender una cooperación reforzada fuera de la Unión Europea con la esperanza de volver pronto al abrigo del Tratado de la Unión Europea. Los desarrollos de la Eurozona, en particular la Unión Fiscal y la Unión Bancaria, seguirán poniendo a prueba un sistema estructuralmente poco coherente pero que tiene un objetivo claro de integración económica y que, desde luego, a pesar de sus contradicciones y limitaciones, el Tribunal de Justicia de la Unión no ha considerado necesario parar⁸².

No deja de ser paradójico que mecanismos o Tratados internacionales como el MEDE o el Tratado sobre la Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, de 2 de marzo 2012, sean instrumentos para la implementación de reglas y principios del Derecho de la Unión.

⁸⁰ Opinión de la Abogado General Kokott, ap. 1.

⁸¹ HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M. (2014). *La compatibilidad del mecanismo europeo de estabilidad con el Derecho europeo: jurisprudencia para tiempos de crisis*. Madrid: Tecnos, pág. 19.

⁸² ORDOÑEZ SOLIS, D. o.c., págs. 22 y 23.

Como sostiene LOUIS⁸⁸³, la Sentencia que comentamos, aporta elementos importantes sobre los dos temas que el Tribunal Supremo irlandés había planteado: los límites del procedimiento de revisión simplificada y la interpretación de disposiciones claves en materia de coordinación de las políticas económicas y, sobre todo, de disciplina presupuestaria.

Sus respuestas sobre el primer tema, al delimitar las posibilidades de revisión simplificada, subrayan el alcance constitucional de las disposiciones que no figuran en la tercera parte del TFUE y que se refieren al reparto de competencias. Ponen de relieve el acento deliberado del Tratado de Lisboa sobre el principio de atribución de competencias, que este Tratado ha reafirmado de una manera que se puede calificar a la vez de redundante y exagerada. La misma reflexión puede valer para los límites al procedimiento de revisión simplificada. Del lado positivo, la sentencia limita las tentaciones que puedan llevar a los Estados miembros a concluir entre ellos tratados que se aparten de las reglas de la Unión⁸⁸⁴. Los límites impuestos a la revisión simplificada valen también para los tratados celebrados por los Estados miembros paralelamente a los Tratados fundacionales.

Sin embargo, para CRAIGH,

“La sentencia del TJUE resultaría defendible desde el punto de vista de los hechos. Sin embargo, suscita numerosas cuestiones constitucionales de principio que no han sido resueltas. En primer lugar, lleva a cabo un análisis de la jurisprudencia, que sienta las premisas del discurso ulterior, apuntando las bases de la regla de decisión, haciendo referencia a su origen y a los valores que la sostienen. A continuación, el eje del razonamiento se desplaza hacia cuestiones procesales, dado que la formulación legal actual otorga un

⁸⁸³ LOUIS, J-V. (2013). La sentencia Pringle. *Revista General de Derecho Europeo* (núm. 29), págs. 19 y 20.

⁸⁸⁴ De todas formas, parece claro que el enorme progreso que ha experimentado la integración económica y presupuestaria entre los Estados miembros de la eurozona, logrado con una celeridad impensable hace algunos años, exige que se afronten a medio plazo los déficits de legitimidad democrática, de rendición de cuentas y de participación parlamentaria que las urgencias de la crisis permiten disculpar, pero que no pueden ignorarse ni olvidarse.

poder discrecional, sustancialmente más amplio, a las Instituciones de la Unión, para poder participar en este tipo de acuerdos, sin obligaciones procesales que condicionen el ejercicio de dicho poder, ni su forma. En la parte final, analiza las cuestiones sustanciales sobre el *statu quo* legal, en las que se cuestiona la legalidad declarada por el Tribunal, respecto del compromiso institucional de la Unión, sin haber establecido limitaciones suficientes a la discrecionalidad de la Institución que pretenda participar en dicho acuerdo⁸⁸”.

Según KERBER,

“El TJUE ha ignorado (en la sentencia *Pringle*) la tensión existente entre el MEDE y los objetivos de estabilidad del TFUE. El TJUE ni siquiera ha aprovechado para discutir los riesgos inherentes al MEDE, en relación con la política del BCE y el objetivo de estabilidad... El reparto de funciones (compra de deuda de Estados o suscripción de préstamos en el mercado primario por el MEDE y compra consecutiva por el BCE) debería convencer al TJUE del nexo entre política monetaria y fiscal; a mayor abundamiento, el tribunal debería de apreciado los riesgos inherentes al MEDE, expresamente, en relación con la política llevada a cabo por el BCE. Esta cuestión fue, no obstante, premeditadamente marginada⁸⁹”.

Y añade el mismo autor,

“... la argumentación consistente en decir que el MEDE no forma parte de la política monetaria y que, por este hecho, las disposiciones esenciales de la política monetaria tal y como aparecen definidas en los arts. 3. 1 y 1127 TFUE no resultan afectadas... no es convincente. El BCE ha insistido sobre el hecho de que el funcionamiento del MEDE actúa únicamente en el marco del ámbito

⁸⁸ CRAIGH, P. (2013). *Pringle and use of EU Institutions outside the EU Framework: foundations, procedure and substance*. *European Constitutional Law Review*, (núm.9/2013), pág. 263-284.

⁸⁹ KERBER, M. (2013). *Une apologie téléologique sans limites : La décision Pringle de la CJUE comme acte juridique ultravires, ou la cécité volontaire envers toute raison économique*. *Petites affiches Lextenso*, (núm. 211), págs. 1-7.

monetario. La decisión del TJUE no puede -por lo tanto- convencernos de una metodología que niega integralmente la política monetaria financiera⁸⁸⁷.

No obstante, la parte dispositiva de la Sentencia se analiza es completa, abarcando, de un lado, la legitimación respecto del sistema jurídico europeo de la nueva norma sobre la institución del mecanismo de asistencia financiera, tanto respecto del ordenamiento jurídico interno de la Unión (modificando el art. 136 TFUE) como respecto del ordenamiento externo (el tratado del MEDE).

Se aprecia cómo las conclusiones adoptadas por el TJUE son, al menos parcialmente, complementarias respecto de las adoptadas por los jueces de *Kalsruhe* en la fase cautelar de su procedimiento sobre el MEDE. El Tribunal de Luxemburgo ha admitido la posibilidad de que los Estados miembros de la zona euro concluyan y ratifiquen el tratado MEDE; el Tribunal de *Karlsruhe* ha estimado legítimo respecto del ordenamiento jurídico constitucional alemán la ratificación del MEDE por parte de Alemania, a condición de que el compromiso de esta no vaya más allá de los 190.000 millones de capital suscrito, y con la reserva de que las obligaciones contraídas en el seno del MEDE no se apliquen sin la aprobación del Parlamento alemán, que debe ser en todo caso informado. Por lo tanto, las decisiones de los Tribunales de Luxemburgo y *Karlsruhe* confieren, desde dos puntos de vista diversos, lo que el ordenamiento de la UE conjuntamente, y lo que el ordenamiento de un Estado miembro únicamente, requieren respecto de la legitimidad del MEDE.

A la anterior conclusión llega al TJUE empleando un tipo de razonamiento distinto del típico de sus grandes sentencias. El juez europeo no centra su motivación en concepto o principio fundamental alguno, ni fija una nueva doctrina, deducida de los límites específicos de la controversia que se le plantea. Más allá, ofrece una respuesta analítica y detallada a cada uno de los argumentos suscitados por el recurrente y referidos por juez nacional, procediendo una interpretación de las diversas normas de los Tratados europeos, y citando -en algún caso- sus propias orientaciones jurisprudenciales⁸⁸⁸. De ello resulta una

⁸⁸⁷ *Ibidem*, pág. 3.

⁸⁸⁸ El punto más débil del fundamento es la simple afirmación de la compatibilidad del MEDE y de la cláusula de no salvamento del art. 125 TFUE. Se trata de un pasaje

sentencia más cercana, más propia en su estilo argumentativo, de la tradición de los jueces administrativos, que no de la propia de las Cortes constitucionales europeas⁸⁸.

El Tribunal considera los nuevos acontecimientos jurídicos e institucionales perfectamente compatibles con el cuadro jurídico europeo vigente, subrayando no sólo la plena coherencia del cuadro de la respuesta dada a la crisis, sino la posibilidad de coexistencia entre los nuevos instrumentos y el derecho de la Unión Europea, esencia de la superposición entre el ámbito del Derecho UE y el del Tratado MEDE. Actuando así, excluye que el perímetro del ordenamiento jurídico la Unión haya sido modificado por la conclusión del Tratado MEDE, y los límites del ordenamiento europeo y de su sistema jurídico, consolidados por el transcurso del tiempo, no resultan modificados por los nuevos acontecimientos con los que la Unión coexiste sin dificultad aparente⁸⁹.

Se trata de una perspectiva comprensible porque refleja el intento de salvaguardar una de las características fundamentales del proyecto europeo, y de su ámbito material de acción, sin perjudicar la búsqueda por parte de los sujetos políticos europeos, de soluciones institucionales no convencionales, fuera del cuadro jurídico de la Unión. El objetivo es proteger el ordenamiento europeo, evitando abrirse hacia las tentaciones de progreso en la integración, en un

importante en el razonamiento a través del cual el TJUE concluye que el MEDE no opera una modificación en la Unión económica y monetaria incompatible con el Derecho la Unión. El TJUE lleva a cabo una interpretación funcional del art. 125 TFUE observando que este se dirige a garantizar que los Estados miembros respeten una "política de balance virtuoso" empero del interés superior en el mantenimiento de la estabilidad financiera de la Unión monetaria. Y a tal fin, se articula la cláusula de no-salvamento "que no impide la asistencia financiera por parte de uno o varios estados miembros a otro estado miembro que asume la responsabilidad de sus propios compromisos frente a sus acreedores, cuando las condiciones de la asistencia se encaminan a estimular en éste a una política de balance virtuoso". El objetivo de promoción de una política de balance virtuoso, en otros términos, se enlaza con la exclusión de cualquier forma de mutualización de los riesgos, y con la salvaguardia de la soberanía fiscal de los Estados, y esta conjunción es heredera cualquier interpretación orientada a establecer cualquier forma de asistencia financiera, legitimada en el contexto de la unión económica y monetaria. Cfr. CHITI, E. (2013). Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, il commento. *Giornale di diritto amministrativo Giurisprudenza Unione europea*, (núm.2/2013, págs. 151 y 152.

⁸⁸ CHITI, E. (2013). o.c., pág. 150.

⁸⁹ CHITI, E. (2013). o.c., pág. 152.

momento particularmente difícil para la maquinaria política europea. Al mismo tiempo, sabedor de que el TJUE históricamente se inclina a reconocer la tensión jurídica, y aprovechar dichas ocasiones para reflejar los trazos fundamentales del ordenamiento, ahora se ha limitado -en sustancia- a verificar la esencia de la superposición entre los límites de la Unión y aquellos del Tratado MEDE, sin preguntarse si la conclusión de este último, modifica directa o indirectamente los rasgos distintivos de la Constitución estructural europea, y como el ordenamiento europeo interactúa con el constituido por el tratado MEDE⁸⁹¹.

En síntesis, la sentencia *Pringle* es un complejo de plenitud y de vacío. Por un lado, da estabilidad a un componente fundamental de las soluciones elaboradas por las decisiones políticas de la Unión y por los gobiernos nacionales para hacer frente a la crisis financiera y de la deuda pública. El Tribunal, de hecho, ha salvado la decisión del Consejo Europeo que modificó el art. 136 TFUE y considera el Tratado MEDE compatible con el Derecho la Unión Europea. A esta conclusión se une una motivación basada en argumentos compartidos, que responden de manera puntual a los planteados en la controversia nacional⁸⁹².

El fallo o decisión de la Sentencia, que ha tenido en cuenta un cierto realismo político, junto con la gran complejidad de las cuestiones jurídicas suscitadas para responder a los sujetos políticos europeos de la crisis, hace más que probable una nueva controversia nacional y europea, y la ulterior necesidad intervención del Tribunal de Justicia. La solución institucional facilitada para salir de la crisis, en efecto, ha implicado -en muchos casos- un cambio del método de la Unión previsto por el Tratado de Lisboa a un método de la acción netamente intergubernamental, con una significativa alteración del equilibrio de poderes

⁸⁹¹ *Ibidem*, pág. 153. La Unión se ha definido a lo largo del tiempo como un ordenamiento compuesto y plural, que no renunciado con ello a la unidad. La conclusión del tratado del MEDE por parte de 17 Estados de la Zona Euro ¿desarrolla y acentúa el pluralismo del sistema jurídico europeo? ¿De qué modo? ¿Con qué efectos? ¿Cuáles son las consecuencias que ello produce sobre el principio de unidad institucional y jurídica de la Unión? Habría sido interesante, por parte del Tribunal, suscitar estas preguntas en su sentencia *Pringle*.

⁸⁹² El juez europeo propone una interpretación poco convincente de la función de la cláusula de no salvamento, prevista en el art. 125 TFUE: se limita a verificar la esencia de la sobre posición entre los límites de la Unión y los del MEDE, sin aceptar la conclusión de que este último modifique el trato distintivo de la constitución estructural europea. Ofrece una representación simplificada de la Constitución económica de la Unión.

definido en el Tratado Lisboa. La interacción entre los instrumentos externos e internos del sistema jurídico de la Unión Europea no ha sido en absoluto lineal, y conllevará muchos problemas institucionales y de derecho positivo, más allá de la devaluación de la legitimidad del recurso, instrumentos de derecho público internacional. En cualquier caso, la transformación de la Constitución económica europea, que se desarrolla como consecuencia de los nuevos acontecimientos, se caracteriza por la tensión y los conflictos potenciales entre varias normas, como demuestra, por ejemplo, la discusión sobre la legitimidad de las nuevas intervenciones para la estabilización financiera prevista por el BCE. Puede decirse que el momento de las togas en el proceso de solución de la crisis apenas ha comenzado.

Sin ánimo de resumir -de nuevo- los argumentos precedentes, estimamos que merece la pena resaltar algunos aspectos de particular importancia, distintos aunque relacionados, dada la trascendencia de la sentencia *Pringle*.

Primero, todos los poderes demandan una justificación, y, cuanto más amplio resulta aquel, mejor debe ser esta. Esta regla resulta igualmente aplicable para el poder discrecional sustantivo implícito, proclamado en *Pringle*. Tenemos, por lo tanto, que probar los fundamentos de dicho poder y los valores en los que se apoya, y no simplemente proceder concluyendo que los requisitos fundamentales a asumir son correctos.

En segundo lugar, la configuración judicial de amplios poderes discrecionales sustantivos para las Instituciones de la Unión, sin limitaciones procedimentales, y sin tratar cuestiones procesales derivadas de esta norma, es -con todos los respetos- insatisfactorio, en opinión de CRAIGH⁸⁹³, dado que la dimensión procedimental es condición necesaria, aunque no suficiente, de la legitimidad del poder discrecional.

En tercer lugar, se ha de ser cautelosos a la hora de configurar las limitaciones sustantivas al poder discrecional, para garantizar que nos basamos en jurisprudencia que realmente es análoga. El TJUE razonó por analogía,

⁸⁹³ CRAIGH, P.(2013). o.c., págs. 282-284.

empleando la jurisprudencia sobre acuerdos alcanzados por la Unión con una Organización internacional o con un tercer Estado, pero dicha analogía es imperfecta. Los mentados acuerdos se configuraron conforme al art. 218 TFUE, y todas las Instituciones de la Unión participaron en la negociación de los mismos, conforme a los límites ordenados en dicho artículo. Por lo tanto, puede razonablemente concluirse que, cualquier aplicación o modificación del poder de una Institución, debe ser objeto de consideración por todos los actores institucionales, y que la supervisión del acuerdo debe quedar circunscrita a determinar si el mismo es compatible con los Tratados Constitutivos, y no altera el carácter esencial de los poderes de la Institución en dichos Tratados. No existe base legal alguna para esta conclusión, cuando una concreta Institución de la Unión, opta por participar en un acuerdo internacional que no es parte del Derecho la Unión.

Finalmente, mientras que la participación de Instituciones de la UE en el MEDE puede resultar justificada por las circunstancias especiales que rodean este asunto, no debemos -en ningún caso- aceptar que la regla legitimada en *Pringle* sirva de base para una integración diferenciada, ya que ello puede acarrear los problemas anteriormente mencionados⁸⁴.

V.4.2.- ASUNTO C-62/14: CASO GAUWEILER

Por lo que se refiere al **caso Gauweiler**, como ya se ha expuesto, el Tribunal Constitucional germano rechazó las demandas contra el plan, aprobado en mayo de 2010, para rescatar el euro y ayudar a la economía de Grecia, presentadas por cinco profesores universitarios y el diputado socialcristiano bávaro *Peter Gauweiler*.

"El *Bundestag* no ha vaciado de manera anticonstitucional ni inaceptable sus derechos presupuestarios ni violado el contenido sustancial de decisión del principio democrático", señala la sentencia.

Asimismo destaca que "no puede determinarse que la cuantía de los avales asumidos (en el mecanismo de rescate del euro) supere los límites de gravamen

⁸⁴ *Ibidem*.

presupuestario de manera que la autonomía presupuestaria se viera prácticamente vaciada"⁸⁸.

Sin embargo, los jueces del Tribunal Constitucional alemán exigieron que todos los planes de rescate y ayudas futuras sean aprobados sin excepción por la Comisión Presupuestaria del *Bundestag*.

El Tribunal subraya que no puede producirse un automatismo en los pagos que socave los derechos de los diputados y reclamó que los paquetes de ayudas sean claramente definidos para que los parlamentarios tengan posibilidades de controlarlos e incluso de rechazarlos.

En ese sentido, destaca que no es suficiente que el *Bundestag* decida únicamente las condiciones marco para nuevos planes de rescate o ayudas y que el Gobierno se limite a informar a la Comisión Presupuestaria de las decisiones concretas sin contar con su beneplácito. Por lo demás, la sentencia considera que la autonomía presupuestaria del *Bundestag* (Cámara Baja), queda suficientemente asegurada con la actual regulación del MEDE, que era una de las críticas de los recurrentes.

Por el contrario, el Tribunal de Justicia, considera que el primer plan de rescate del euro aprobado el año anterior cumplió todos los criterios constitucionales y que el Gobierno Federal mantuvo su capacidad de decisión soberana en el seno de la Unión Europea.

La Sentencia justifica que el BCE garantizó suficientemente que el programa OMT no consistía en una financiación directa de los Estados del euro, algo que prohíbe expresamente el mandato del Banco Central Europeo.

Por lo que se refiere a la **OMT, como medida de política monetaria**⁸⁹, el TJUE acepta ampliamente la argumentación del Abogado General. Así, aunque

⁸⁸ Cfr. WUTSCHER, C. (2015). Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit von Staatsanleihenkäufen durch die EZB. *Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht*. (núm. 2015/19), págs. 155 ss, al que seguimos en este punto.

los Tratados no incluyeran una definición de la política monetaria, sí se podrían establecer los objetivos y los medios⁸⁷. Porque las OMT, de acuerdo con la Nota de Prensa, ya citada, deben asegurar “una correcta transmisión y la uniformidad de la política monetaria” si se persiguieran objetivos de política monetaria, según los artículos 119 y 127 TFUE⁸⁸, pues una interrupción de los mecanismos de transmisión está indicada “para que las decisiones del SEBC conduzcan al abismo a una parte de la eurozona y poder perjudicar de este modo la uniformidad de la política monetaria⁸⁹”. El hecho de que las OMT también puedan tener efectos sobre la estabilidad en la eurozona y sobre la política económica no resulta perjudicial, pues en caso contrario, como ya se pudo comprobar en el caso *Pringle*⁹⁰, “Una medida de política monetaria (...) no puede por ello ser asimilada a una de política económica, porque puede tener efectos inmediatos en la

⁸⁷ TJUE 16.06.2015, C-62/14, *Gauweiler* y otros, apartado 42 de la citada sentencia: “A este respecto, es preciso señalar que el Tratado FUE no contiene ninguna definición precisa de la política monetaria, pero define a la vez los objetivos de la política monetaria y los medios de que dispone el SEBC para ejecutar dicha política”. (Véase, en este sentido, la sentencia *Pringle*, C-370/12, EU: C:2012:756, apartado 53).

⁸⁸ *Ibídem*, apartado 47 “En primer lugar, por lo que se refiere a los objetivos de un programa como el discutido en el litigio principal, se desprende del comunicado de prensa que dicho programa pretende salvaguardar tanto la adecuada transmisión de la política monetaria como la unicidad de dicha política”.

⁸⁹ *Ibídem*, apartado 50 “En efecto, la capacidad del SEBC para influir en la evolución de precios mediante sus decisiones de política monetaria depende, en gran medida, de la transmisión a los diferentes sectores de la economía de los impulsos lanzados por él en el mercado monetario. Por consiguiente, un funcionamiento defectuoso del mecanismo de transmisión de la política monetaria puede hacer inoperantes las decisiones del SEBC en una parte de la zona euro y, por tanto, poner en peligro la unicidad de la política monetaria. Por otro lado, como un funcionamiento defectuoso del mecanismo de transmisión reduce la eficacia de las medidas adoptadas por el SEBC, ello afecta necesariamente a la capacidad del SEBC para garantizar la estabilidad de precios. Por lo tanto, unas medidas destinadas a salvaguardar este mecanismo de transmisión pueden considerarse ligadas al objetivo principal que se establece en el artículo 127 TFUE, apartado 1”.

⁹⁰ TJUE 27.11.2012, C370/12, *Pringle*, apartados 56 y 97. “56 Por un lado, en lo que atañe al objetivo pretendido por dicho mecanismo, que es preservar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto, éste se diferencia con claridad del objetivo de mantener la estabilidad de los precios, que constituye el objetivo principal de la política monetaria de la Unión. En efecto, aun si la estabilidad de la zona del euro puede tener repercusiones en la estabilidad de la moneda utilizada en esa zona, una medida de política económica no puede equipararse a una medida de política monetaria por el solo hecho de que pueda tener efectos indirectos en la estabilidad del euro”. 97 “Como resulta del apartado 56 de la presente sentencia, el eventual efecto de las actividades del MEDE en la estabilidad de los precios no puede desvirtuar esa apreciación. En efecto, aun suponiendo que las actividades del MEDE pudieran influir en el nivel de la inflación, esa influencia sólo sería la consecuencia indirecta de las medidas de política económica adoptadas”.

estabilidad de la zona euro”⁹⁰¹. Aunque el TJUE realiza un control de proporcionalidad, tras las conclusiones del Abogado General,⁹⁰² “las cuestiones de política monetaria habitualmente suelen ser controvertidas”, destaca el amplio margen de discreción del BCE.⁹⁰³ Lo que fue interpretado por los medios a veces como una carta blanca es la consecuencia de un Banco Central independiente que cuenta con el correspondiente conocimiento técnico y autoridad económica, aunque el TJUE, por su parte, subrayó la importancia de la observación de los procedimientos legales y de la obligación de motivación⁹⁰⁴. Es el BCE y no el TJUE, el que tiene la tarea de que la política monetaria encaje en el “ensamblaje constitucional” de la Unión. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea constata las acciones y las omisiones del BCE⁹⁰⁵, y sólo podrá actuar contra las valoraciones económicas cuando éstas no sean defendibles de manera razonable⁹⁰⁶. Pero al haber sido puestos a disposición del BCE los instrumentos para lograr los objetivos de la política monetaria, y al haberse respetado las garantías procesales, la comprobación del TJUE se limita a un control prejudicial⁹⁰⁷.

⁹⁰¹ TJUE 16.06.2015, C62/14, *Gauweiler* y otros, apartado 52 “En efecto, una medida de política monetaria no puede equipararse a una medida de política económica por el mero hecho de que pueda tener efectos indirectos en la estabilidad de la zona euro”. Véase, por analogía, la sentencia *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 56.

⁹⁰² *Ibidem*, apartado 66 “Sobre la proporcionalidad: Se desprende de los artículos 119 TFUE, apartado 2, y 127 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 5 TUE, apartado 4, que un programa de compra de bonos incluido en el ámbito de la política monetaria sólo puede adoptarse y aplicarse legítimamente en la medida en que las medidas que contiene sean proporcionadas a los objetivos de dicha política”.

⁹⁰³ *Ibidem*, apartado 68 “En lo que respecta al control judicial de la observancia de estos requisitos, habida cuenta de que, al elaborar y aplicar un programa de operaciones de mercado abierto como el que se anunció en el comunicado de prensa, el SEBC se ve obligado a proceder a elecciones de carácter técnico y a efectuar previsiones y apreciaciones complejas, procede reconocerle, en este contexto, una amplia facultad de apreciación”. Véanse, por analogía, las sentencias *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, apartado 28, y *Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 35.

⁹⁰⁴ TJUE 16.06.2015, C-62/14, *Gauweiler* y otros, apartado 69 “Dicho esto, en los casos en que una institución de la Unión dispone de una amplia facultad de apreciación, el control del respeto de ciertas garantías de procedimiento reviste una importancia fundamental. Entre estas garantías figura la obligación del SEBC de examinar minuciosamente e imparcialmente todas las circunstancias pertinentes de la situación de que se trate y de motivar suficientemente sus decisiones”.

⁹⁰⁵ Artículo 35 de los Estatutos del SEBC.

⁹⁰⁶ Cfr. *Heun*, *Juristenzeitung* 2014, 334.

⁹⁰⁷ GOLDMANN, M. (2014). *Adjucating Economics? Central Bank Independence and the Appropriate Standard of Judicial Review. The OMT Decision of the German Federal Constitutional Court. German Law Journal 2014, Special Issue, (núm. 2), pág. 265.*

En este sentido, afirma THIELE que :

“sería realmente difícil de entender por qué un Tribunal formado por legos en cuestiones de política monetaria y económica (...) estaría mejor capacitado para juzgar si, y hasta qué punto, una medida determinada es, en términos de política monetaria, más apropiada por consideraciones económicas que el BCE, que cuenta con los correspondientes conocimientos técnicos”⁹⁸.

El argumento fundamental que se esgrime en estos casos sobre la débil legitimidad democrática del BCE tampoco produce ningún cambio a este respecto, ya que el TJUE no se encuentra suficientemente legitimado democráticamente.

Por otro lado, el hecho de que mediante las OMT también se persigan objetivos de política económica, no significa que no estén permitidas, siempre y cuando no se haga peligrar el objetivo primario de la estabilidad de precios. Por ello también subraya el TJUE que el SEBC apoya la política económica de la Unión en general, mientras no se vea perjudicado el objetivo de la estabilidad de precios⁹⁹. El art. 127 TFUE, que establece el mandato del SEBC, también remite al art. 3 TUE, donde se determina lo relativo a la Unión Monetaria. Si a ello se le añade que la estabilidad del sistema financiero es uno de los requisitos fundamentales para la eficacia de la política monetaria¹⁰⁰, la obligación del BCE es, según mi parecer, mucho más amplia. En el marco de su mandato está sujeto a apoyar, con todos los instrumentos que tiene a su disposición, las medidas para erradicar la crisis de deuda de los Estados miembros.

⁹⁸ THIELE, A. (2013). *Das Mandat der EZB und die Krise des Euro*. Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 39.

⁹⁹ TJUE 16.06.2015, C-62/14, *Gauweiler* y otros, apartado 59 “Sin embargo, esas repercusiones indirectas no pueden implicar que tal programa deba equipararse a una medida de política económica, en la medida en que se desprende de los artículos 119 TFUE, apartado 2, 127 TFUE, apartado 1, y 282 TFUE, apartado 2, que, sin perjuicio del objetivo de estabilidad de precios, el SEBC debe prestar apoyo a las políticas económicas generales de la Unión”.

¹⁰⁰ HERRMANN, C. (2010) EZB- Programm für die Kapitalmärkte verstösst nicht gegen die Verträge – Erwiderung auf Martin Seidel, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* (núm. 521), pág. 645 - 646).

En otro orden de cosas, y en una postura distinta a la del Abogado General, el TJUE, en la Sentencia *Gauweiler*, no ha tenido ningún problema con la supeditación de las OMT a un programa FEEF/MEDE. Como ya se ha expuesto en el apartado correspondiente, el Abogado General argumentó que los objetivos de política monetaria perseguidos mediante las OMT podrían verse perjudicados o incluso alterados mientras el BCE desempeñe un papel fundamental en el marco de programas de ayuda financiera. En este contexto, se ha de tener en cuenta que la activación del programa de OMT se considerará como medida adicional de la supeditación a un programa de adaptación, hecho que cuestionaría el carácter de política monetaria del programa de compra de deuda y pondría en peligro la independencia del SEBC⁹¹. Esta decisión no se encuentra en la sentencia del TJUE. Aparentemente el Tribunal no comparte opinión del Abogado General y no observa ningún peligro para la independencia del SEBC ni para la fijación de los objetivos de política monetaria mediante las OMT si el BCE interviene, en el marco de la negociación del memorándum de entendimiento, de algún modo, en decisiones económico-políticas⁹². Si no se pretendiera fundamentalmente calificar la actividad del BCE en el marco de la Troika (o en la Troika misma) contraria al Derecho de la Unión habrá que estar nuevamente de acuerdo con el TJUE, pues no existe una separación estricta entre política monetaria y política económica, como alega el Abogado General⁹³. Más bien es posible que la concesión de ayuda financiera en el marco del MEDE sin recurrir a las OMT tenga efectos sobre la estabilidad de precios que han de ser considerados por el BCE. Por el contrario, las decisiones del Banco Central Europeo en el marco de la política monetaria son siempre relevantes en cuestiones de posibilidades de refinanciación y por ende relevante en cuestiones de necesidad de ayuda

⁹¹ Cfr. CRUZ VILLALÓN, 14.01.2015. C-62/14, *Gauweiler* y otros, apartado 145 ss.

⁹² TJUE 16.06.2015, C-62/14, *Gauweiler* y otros, apartado 64 “En efecto, a este respecto resulta decisiva la diferencia entre los objetivos que persigue el Mecanismo Europeo de Estabilidad y los que persigue el SEBC”. Mientras que, como se deduce de los apartados 48 a 52 de la presente sentencia, un programa como el discutido en el litigio principal sólo puede aplicarse en la medida necesaria para mantener la estabilidad de precios, la intervención del Mecanismo Europeo de Estabilidad pretende, por su parte, salvaguardar la estabilidad de la zona euro, objetivo que no está comprendido en el ámbito de la política monetaria. Véase, en este sentido, la sentencia *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 56.

⁹³ Cfr. HEUN, W. (2014). *Juristenzeitung*, (núm. 7), pág 333.

financiera.⁹⁴ Si el BCE vincula por cuenta propia y “con plena independencia” su programa de OMT a la existencia de un programa FEEF/MEDE, no indica contradicción a la calificación de esta medida como de política monetaria, sino que, con ello, se está evitando contrariar a los objetivos de política económica perseguidos por el resto de los Estados miembros⁹⁵.

En referencia a la **compatibilidad con la prohibición de financiación presupuestaria** del artículo 123 TFUE, el TJUE impone determinadas condiciones que, según su punto de vista, se corresponden con las de un programa de OMT. La compra de bonos en el mercado secundario en el marco de operaciones de mercado abierto, que están permitidas fundamentalmente por el artículo 18 de los Estatutos del SEBC, por consiguiente (no) deberían (tener), en la práctica el mismo efecto que una compra inmediata por parte de Entidades públicas y Organismos de los Estados miembros, pues, de otro modo, se cuestionaría la eficacia de la prohibición establecida en el primer párrafo del artículo 123 TFUE⁹⁶. Por lo tanto, estaría prohibida en todo caso una recompra (de facto) ilimitada⁹⁷, supondría asimismo un problema si se comprara una parte significativa de la

⁹⁴ Especialmente evidente en las medidas de expansión cuantitativa (*Quantitative Easing* QE), que han de resolver los problemas de liquidez en el sector bancario, pero también en decisiones políticas clásicas como las subidas o bajadas de tipos para controlar la inflación, conducen a modificaciones en las condiciones de refinanciación también para partícipes soberanos de los mercados financieros. Sobre esto informa *expresamente también el TJUE en la Sentencia TJUE 16.06.2015, C-62/14, Gauweiler y otros*, apartado 110 “Por lo demás, la dirección de la política monetaria implica influir de modo continuado en los tipos de interés y en las condiciones de refinanciación de los bancos, lo que necesariamente entraña consecuencias para las condiciones de financiación del déficit público de los Estados miembros”.

⁹⁵ TJUE 16.06.2015, C-62/14, *Gauweiler y otros*, apartado 60 “Procede añadir que al decidir, con total independencia, supeditar la aplicación del programa anunciado en el comunicado de prensa al pleno respeto de los programas de ajuste macroeconómico del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad, el SEBC se asegura de que su política monetaria no ofrecerá a los Estados miembros cuyos bonos soberanos adquiera posibilidades de financiación que les permitan desviarse de los programas de ajuste que se han comprometido a aplicar. El SEBC evita así que las medidas de política monetaria adoptadas por él resten eficacia a la política económica decidida por los Estados miembros”.

⁹⁶ *Ibidem*, apartado 97 “No obstante, el SEBC no está facultado para adquirir bonos soberanos en los mercados secundarios en condiciones que confieran a su intervención, en la práctica, un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos a las autoridades y organismos públicos de los Estados miembros, poniendo así en entredicho la eficacia de la prohibición formulada en el artículo 123 TFUE, apartado 1”.

⁹⁷ THIELE, A. o.c., págs. 33 ss. Cfr también HEUN. *Juristenzeitung* (2013), pág. 336.

deuda de un país⁹⁸. Por ello, las OMT deben estar cubiertas por garantías suficientes que excluyan que se realice una financiación *de facto* de los Estados. Se trata, concretamente, de evitar que “participantes en la economía que posiblemente compren bonos del Tesoro en el mercado primario, adquieran la certeza de que el SEBC, transcurrido un determinado plazo, en unas condiciones que le permitieran a estos participantes actuar realmente como intermediarios del SEBC, para la compra directa de esos bonos de Entidades públicas y Organismos del Estado afectado⁹⁹”. El artículo 123 TFUE se quedaría prácticamente vacío de contenido, si un intermediario privado actuara en representación de un país miembro, por ello quedaría excluida la concesión de una licencia bancaria al MEDE con esa finalidad¹⁰⁰.

El TJUE ve las garantías para el mantenimiento del artículo 123 TFUE en el programa OMT en la intención de establecer unos plazos mínimos entre la compra y la venta, y en no indicar previamente las previsiones de compra ni del volumen de las mismas¹⁰¹. Además, el programa se limitará a una serie

⁹⁸ TJUE 16.06.2015, C62/14, *Gauweiler* y otros, apartados 86 y 104 “86: Por otra parte, en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente expresa sus dudas con respecto al carácter selectivo de tal programa, procede recordar que dicho programa tiene por objeto corregir las perturbaciones de la política monetaria del SEBC generadas por la situación específica de los bonos emitidos por ciertos Estados miembros. Dadas estas circunstancias, el SEBC podía legítimamente estimar necesario para corregir estas perturbaciones un programa selectivo de compra de bonos que concentrara la acción del SEBC en las partes de la zona euro particularmente afectadas por ellas, evitando así incrementar inútilmente la amplitud del programa más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos o reducir la eficacia del mismo”. 104 “Dicho esto, debe ponerse de relieve, en segundo lugar, que la intervención del SEBC podría tener, en la práctica, un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos a las autoridades y organismos públicos de los Estados miembros, si los operadores capaces de adquirir bonos soberanos en el mercado primario tuvieran la certeza de que el SEBC va a proceder a la compra de esos bonos en un plazo y en unas condiciones que permitan a tales operadores actuar, de hecho, como intermediarios del SEBC para la adquisición directa de dichos bonos a las autoridades y organismos públicos del Estado miembro de que se trate”. Cfr. también REBHAN, R. (2015). *Solidarität in der Wirtschafts- und Währungsunion: Grundlagen und Grenzen*. Baden-Baden: Nomos.

⁹⁹ *Ibidem*, apartado 104.

¹⁰⁰ THIELE, A. (2013). o.c., pág 73 ss. Ver también TJUE 16.06.2015, C-62/14, *Gauweiler* y otros, apartado 124 (A este respecto, conviene señalar que tales garantías son también idóneas para reducir el riesgo de pérdidas al que se expone el BCE).

¹⁰¹ TJUE 16.06.2015, C-62/14, *Gauweiler* y otros, apartado 106 “En relación con este punto, los proyectos de decisión y de directrices presentados por el BCE en el presente procedimiento indican que el Consejo de Gobierno será competente para decidir sobre el alcance, la fecha de inicio, la continuación y la suspensión de las operaciones en los mercados secundarios previstas en tal programa. Además, el BCE ha precisado ante el

determinada de bonos⁹², con la condición de que los Estados miembros afectados se sometan a un programa de adaptación y obtengan nuevamente acceso al mercado de deuda. De este modo, se limita de hecho el volumen de los bonos que pueden ser potencialmente adquiridos en el marco de operaciones OMT⁹³. El SEBC tiene, además, la posibilidad de vender en cualquier momento los bonos previamente comprados, sobre todo “cuando un Estado miembro modifique su comportamiento de emisión de bonos de tal modo que aumente su emisión a corto plazo para financiarse de un modo que potencialmente correspondería se efectuara bajo la intervención del SEBC”⁹⁴.

Generalmente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea parte de la base de que las compras en el marco de operaciones OMT sólo se contemplarán para aquellos Estados que “tengan nuevamente acceso al mercado de deuda”⁹⁵. Del comunicado de prensa se desprende que únicamente se tratará de aquellos Estados que “ya formen parte de un programa de integración macroeconómica”. En el citado comunicado no se hacen referencias a estas limitaciones para futuros

Tribunal de Justicia que el SEBC tiene la intención, por una parte, de respetar un plazo mínimo entre la emisión de un título en el mercado primario y su recompra en los mercados secundarios y, por otra, de evitar anunciar por adelantado su decisión de proceder a tales recompras de títulos o el volumen de recompras previsto”.

⁹² Según las Notas de Prensa se concentrarán en los plazos más cortos de la curva de tipos de interés, es decir en bonos con plazos de uno a tres años.

⁹³ *Ibidem*, apartado 116 “Así, al circunscribir este programa a ciertos tipos de bonos cuyos emisores deben ser Estados miembros que se hayan comprometido a aplicar un programa de ajuste estructural y que tengan de nuevo acceso al mercado de la deuda, el BCE ha restringido, de hecho, la cantidad de bonos soberanos que pueden adquirirse en el marco de dicho programa, limitando así la amplitud del referido programa y sus efectos sobre las condiciones de financiación de los Estados de la zona euro”.

⁹⁴ *Ibidem*, apartado 117 “Por otra parte, los efectos que un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa pueda tener sobre la incitación a aplicar una sana política presupuestaria se ven limitados igualmente por la facultad del SEBC de revender en todo momento los bonos adquiridos. En efecto, esto hace que las consecuencias de la retirada de los bonos del mercado sean potencialmente transitorias. Dicha facultad permite igualmente que el SEBC adapte su programa a la actitud de los Estados miembros beneficiarios, por ejemplo, limitando o suspendiendo las adquisiciones de bonos soberanos si un Estado miembro modifica su comportamiento como emisor mediante la emisión de un número mayor de bonos con un plazo de vencimiento corto, para financiar su presupuesto mediante bonos susceptibles de ser adquiridos por el SEBC”.

⁹⁵ *Ibidem*, apartado 86 “Se observa así que, en el marco de dicho programa, el SEBC sólo puede adquirir bonos soberanos de los Estados miembros sometidos a un programa de ajuste macroeconómico y que tengan de nuevo acceso a los mercados de la deuda. Además, un programa como el discutido en el litigio principal se concentra en los bonos soberanos con un plazo de vencimiento inferior a tres años, y el SEBC se reserva la facultad de revender en todo momento los bonos adquiridos”.

programas. También los bonos del Tesoro de países en crisis podrían, en principio, representar “valores negociables” en el sentido del artículo 18 de los Estatutos del SEBC, incluso si la compra se produjera en un momento de ausencia de liquidez⁹⁶.

Por otro lado, LAMMERS supone, acertadamente, que una perturbación en los mecanismos de transmisión en los mercados de deuda presupone siempre una demanda de liquidez a través de los mercados; una demanda que en principio no debería ser creada por el BCE⁹⁷. Aún sin la consolidación expresa de una Decisión respecto a las OMT, hay que partir de la base de que únicamente se deberán llevar a cabo con aquellos Estados que tengan acceso al mercado de deuda, lo que se corresponde con la interpretación del artículo 123 TFUE, que se construye sobre la base de la eficacia de las sanciones del mercado de capitales. Con ello el programa excluye a “aquellos países miembros cuya situación financiera esté tan arruinada que no le permita acceder a financiación adicional en el mercado de deuda⁹⁸”. En este sentido y por esta razón, no deberían ser consideradas actualmente las OMT para Grecia, aunque se mantuvieran el resto de los requisitos, por las posibles perturbaciones en los mecanismos de transmisión⁹⁹.

En **conclusión**, en el asunto *Gauweiler*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea concede al Banco Central Europeo un amplio margen de discreción para la ejecución de la política monetaria, y lo hace incluso con medidas tan poco convencionales como los programas OMT. De este modo, los Jueces de Luxemburgo refuerzan el papel del BCE en la gestión de la crisis de deuda y a la par le fijan límites referentes a la consideración de otras medidas poco convencionales, como la utilización de medidas de expansión cuantitativa (QE).

⁹⁶ Ver anexo I Punto 6.2.1.5 de la Orientación del BCE/2011/14 de 20.09.2011 sobre los instrumentos y procedimientos de política monetaria del Eurosistema y Orientación del BCE/2014/10.

⁹⁷ LAMMERS, L. (2015). Die Politik der EZB an den Grenzen ihres Mandats?. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, (núm. 212).

⁹⁸ TJUE 16.06.2015, C-62/14, *Gauweiler* y otros, apartado 119 “Por lo demás, al prever únicamente la adquisición de bonos soberanos emitidos por Estados miembros que tengan de nuevo acceso al mercado de la deuda, el SEBC excluye en la práctica del programa que pretende aplicar a los Estados miembros cuya situación financiera se haya deteriorado tanto que no se encuentren ya en condiciones de obtener financiación en el mercado”.

⁹⁹ Ver punto 2.

En este sentido, por un lado, no le corresponde al BCE realizar política económica de forma autónoma, y, por otro, sus medidas han de ser diseñadas de tal modo que no supongan en la práctica una elusión de la prohibición de la financiación (monetaria) presupuestaria.

En definitiva, el texto de la Sentencia deja claro que el programa OMT excede el mandato del Banco Central Europeo en materia de política monetaria, no usurpa competencias de los Estados miembros y no infringe la prohibición de financiación monetaria de los Estados miembros impuesta por los Tratados. Según el Tribunal de Justicia de la UE, "los Tratados de la Unión autorizan al Sistema Europeo de Bancos Centrales a adoptar un programa con las características del programa OMT". "Habida cuenta de sus objetivos y de los medios previstos para alcanzar esos objetivos, el programa OMT pertenece al ámbito de la política monetaria y, por tanto, forma parte de las atribuciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales", subraya el fallo.

Por lo demás, en los dos casos especialmente analizados en este Capítulo de la Tesis, merece la pena destacar el papel que ha jugado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como garante del Derecho y de los Tratados, en el que, una vez más, se ha convertido en auténtico actor político de integración, afirmando su competencia de control incluso del poder de reforma de los Tratados, lo que ha conducido a valorar, no ya sólo el procedimiento de reforma, sino el propio contenido de la reforma. Como afirma AGUILAR CALAHORRO, El control del Tribunal de Justicia pone en el centro de la cuestión una premisa: aunque el Tratado MEDE constituye una fuente de Derecho internacional público firmado entre Estados soberanos, ni los Estados ni las Instituciones pueden soslayar, a través de este mecanismo, sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. Es decir, "Los Estados miembros tendrán libertad de establecer un mecanismo de estabilidad como el MEDE, siempre, no obstante, que ese mecanismo respete en su funcionamiento el Derecho de la Unión"³⁰⁰.

³⁰⁰ AGUILAR CALAHORRO, A. (2015). *La posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea frente a las medidas de la crisis económica*. Recuperado de: http://www.ugr.es/~redce/REDCE24/articulos/02_ELIAS.htm (última conexión: 26.5.2016).

PARTE CUARTA

**INCIDENCIA DE LA CRISIS ECONÓMICA EN EL DESARROLLO
CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO**

CAPÍTULO VI

CRISIS ECONÓMICA Y DESARROLLO CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA: PERSPECTIVAS DE FUTURO

CAPÍTULO VI

CRISIS ECONÓMICA Y DESARROLLO CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

VI.1.- INCIDENCIA DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA POLÍTICA EUROPEA. INTRODUCCIÓN

Tras el abordaje en esta Tesis Doctoral del análisis de la crisis económica a la luz del Derecho de la Unión Europea, de la respuesta del ordenamiento jurídico comunitario a esta situación de crisis a través de la reacción de sus Instituciones, del estudio de los mecanismos de rescate puestos en marcha para salvar las economías de la Unión Europea -especialmente de la zona euro- así como analizados los pronunciamientos judiciales más emblemáticos del Tribunal de Justicia de la Unión en relación con las anteriores políticas, este estudio quedaría incompleto si no se detuviera en un sucinto análisis de lo que esta crisis, que se previó en torno a 2007 y estalló con toda su virulencia en 2009, ha supuesto para el desarrollo constitucional de la Unión Europea y, en la medida de lo previsible, supondrá para su desarrollo político y constitucional.

Como premisa necesaria para el abordaje de los anteriores objetivos, debemos recordar que en el mundo contemporáneo, especialmente en las democracias occidentales, existe una más que estrecha relación entre economía y política, en la medida en que las determinaciones políticas influyen sobre las decisiones de todos los agentes económicos relevantes, al tiempo que las circunstancias económicas y las distintas fases del ciclo económico interactúan severamente sobre las tendencias políticas condicionando las decisiones de gobiernos, administraciones públicas y ciudadanos. Resulta por ello que desde una perspectiva amplia, suele ser sumamente complejo desagregar los factores netamente económicos de los específicamente políticos, en la medida en que existe una compleja interacción entre ambos, hasta el punto de resultar imposible la perfecta delineación de unos y otros. Contando con la señalada limitación, que no es sino parte de la a veces compleja metodología de las ciencias sociales, vamos a tratar de establecer en este capítulo conclusivo cuales han sido las principales influencias de la crisis económica en la estructura constitucional de la

Unión, así como cual ha sido la influencia de la acción comunitaria en la paliación de la crisis económica que ha afectado enormemente al conjunto de la economía europea durante el último lustro para luego, a la vista de ambas influencias, definir la previsible evolución política de la Unión y prever las posibles soluciones con las que el Derecho resolverá esta tensión entre estructuras políticas y ciudadanía, entre macro y microeconomía, entre la contención del déficit público y la reactivación económica, entre las necesidades financieras de los Estados y de las familias europeas. Y, sobre todo, cómo los anteriores factores influirán en el desarrollo de la Unión Europea, en su modelo institucional y en su evolución jurídica y política.

VI.2.- LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN ANTES DE LA CRISIS ECONÓMICA

Un análisis de la realidad actual debe partir del estudio de la normatividad y de la institucionalidad de la Unión Europea inmediatamente antes de la explosión de la crisis económica de los últimos años. Periodo que ya hemos descrito sucinamente en momento anterior de este estudio, pero cuyos principales hitos debemos recordar aquí. Durante el periodo de tiempo pre-crisis y tras el fracaso que supuso la no aprobación en varios Estados miembros de la Unión del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, la Unión Europea había comenzado a superar su crisis política interna debatiendo la evolución de su modelo institucional cambiando la acción política por la acción administrativa. Estas circunstancias fueron -tras el fracaso del Tratado constituyente- las que alumbraron en el seno del Consejo de la Unión las primeras inquietudes sobre las negociaciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, comúnmente conocido por Tratado de Lisboa.

Efectivamente, tras la conocida como “Gran Ampliación” que implicó la admisión en el seno de la Unión en 2003⁹³ de diez nuevos Estados soberanos de

⁹³ Mediante la firma el 16 de abril de 2003 del Tratado de Adhesión a la Unión Europea de diez nuevos Estados miembros (República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia) conocido como la “Gran Ampliación”, una Unión Europea de ya veinticinco Estados asumiría igualmente en su seno a Rumanía y Bulgaria por Tratado de 25 de abril de 2005.

Europa central y oriental -convirtiendo la Europa de los quince en la Europa de los veinticinco- la “Convención para el Futuro de Europa”⁹² constituida al efecto, concluyó sus trabajos de reflexión cuyo fruto fue la presentación al Consejo Europeo celebrado en Tesalónica un “Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución Europea”⁹³. Documento que sería luego modificado en la posterior Conferencia Intergubernamental, adaptando su estructura definitiva a finales del año 2004⁹⁴.

El citado Tratado, pese a su indudable buena intención en la construcción europea, dio pasos que tuvieron una fuerte contestación en algunos Estados miembros de la Unión y, pese a la ratificación parlamentaria de este instrumento en los Parlamentos nacionales, así como mediante el pronunciamiento del cuerpo electoral de algunas otras naciones -entre ellas España⁹⁵- los noes francés y holandés emitidos en sendos referendos populares, generaron una honda crisis en el seno de la Unión y dejaron a los poderes comunitarios sin guión y sin proyecto para la inmediata evolución de la construcción Europea. Sin entrar ahora a valorar de forma profunda las causas de estos noes, la no aprobación del texto nacido de la Convención -matizado luego por la Conferencia Intergubernamental- no cabe duda de que supuso un seco frenazo a la evolución institucional de la Unión y un serio toque de atención a los dirigentes comunitarios que más que advirtieron, constataron, que la euforia europeísta de los años anteriores se estaba enfriando en algunas de las naciones más viejas de Europa. Enfriamiento que se estaba poniendo de manifiesto en primer lugar en la

⁹² PARLAMENTO EUROPEO. (2016). *El Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa*. Convención constituida por un Presidente que sería el exPresidente de la República Francesa, Valéry Giscard d’Estaing, dos Vicepresidentes (Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene), quince representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión, treinta diputados de los diferentes Parlamentos nacionales de la Unión (dos por Estado miembro), dieciséis diputados al Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión Europea. Los países candidatos también participaron en los debates en las mismas condiciones pero sin la posibilidad de impedir un posible consenso. Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.4.pdf (última conexión 22.06.2016).

⁹³ Diario Oficial de la UE, Serie C, núm. 169, de 18 de julio de 2003.

⁹⁴ Diario Oficial de la UE, Serie C, núm. 310, de 16 de diciembre de 2004.

⁹⁵ El texto de este proyecto de Tratado internacional fue sometido a referéndum en España el 20 de febrero de 2005 y aprobado, siendo también ratificado en sendos referendos por los pueblos irlandés y luxemburgués.

baja participación en los referendos convocados, incluso en los Estados que ratificaron este tratado, así como de manera aún mucho más evidente, en las negativas francesa y holandesa a su aceptación sin las que, de hecho, resultaba imposible cualquier avance.

Sumida en esta honda crisis política, la Unión continuó celebrando la admisión de nuevos miembros en su seno -Rumanía y Bulgaria, cuya adhesión se firmaría el 25 de abril de 2005- pero sumida en un notable desconcierto sobre su dirección institucional que solo se solucionaría cuando el Consejo Europeo de junio de 2007 acordase renunciar al Tratado rechazado por los electores de varios Estados miembros y convocar una nueva Conferencia Intergubernamental en 2007 que, en un tiempo ciertamente record e inspirándose en gran parte en los trabajos de la Convención, llevó a la adopción el día 13 de diciembre de 2007 de un nuevo Tratado, firmado por los representantes de todos los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en la ciudad de Lisboa. Instrumento que entraría en vigor en 1 de diciembre de 2009 y que constituiría el último gran acontecimiento normativo de la Unión Europea -aparte de la incorporación el 9 de diciembre de 2011 de Croacia- en la actual configuración de la Europa de los veintiocho.

Pues bien, este itinerario de acontecimientos, aparentemente pacíficos, mantuvo más atención probablemente a las circunstancias políticas que a las económicas que, sin embargo, tendrían muy poco tiempo más tarde una decisiva influencia en el desarrollo constitucional de la Unión Europea, en las decisiones de sus ciudadanos y en las prioridades de sus gobiernos.

Efectivamente, mientras que el vigente Tratado de Lisboa -que actualmente diseña las paredes maestras del edificio europeo- se aprobó el día 13 de diciembre de 2007, esto es, casi en 2008; y entró en vigor con fecha 1 de diciembre de 2009, esto es, prácticamente en el año 2010, unas imprevisibles circunstancias económicas originadas en una tormenta financiera al otro lado del Atlántico, en el contexto de una economía fuertemente globalizada, especialmente en el ámbito de los mercados de capitales, descubrieron las frágiles bases de las economías de

muchos Estados de la zona Euro, cuyas fundamentales macroeconómicas y sistemas financieros internos se vieron profundamente afectados por una crisis que rápidamente afectó a sus bolsas y mercados financieros, generalizando un pánico que, tras el hundimiento de todos los índices bursátiles nacionales de Europa, prácticamente sin excepción, muy pronto se extendería a la economía real de la Eurozona y del resto de países miembros de la Unión Europea.

El Tratado de Lisboa, esto es, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -negociado y redactado en tiempo anterior al estallido de la crisis- se había negociado pensando más en la superación de una crisis política que en la gestión de una crisis económica por lo que, se dio la paradoja, de que el principal instrumento normativo para luchar contra esta crisis una vez detectada, no había preparado las Instituciones comunitarias al nivel necesario para afrontar una crisis económica y social entonces impensable. En lo que va, por tanto, entre la firma de este nuevo Tratado y el despliegue de sus efectos normativos se produjeron una serie de cambios en la economía europea de tal magnitud, intensidad y rapidez que el instrumento contractual que constituía el proyecto básico del edificio europeo carecía de los instrumentos esenciales para la lucha contra las turbulencias y la superación de una fortísima crisis económica, por lo que el mismo pronto tendría que ser apuntalado con nuevas normas jurídicas.

Los Jefes de Estado y de Gobierno habían diseñado así de forma común un instrumento que tuvo el indudable mérito de recomponer los consensos tras la quiebra que supusieron en la construcción europea los franceses y holandeses; aunque también tuvo el indudable demérito de nacer en alguna medida sin los recursos precisos para encarar adecuadamente las nuevas circunstancias sociales, económicas y políticas que la Unión debía afrontar a partir de ese momento.

La clara insuficiencia de medios del principal instrumento normativo de la Unión -que no establecía los instrumentos normativos, ni los títulos de intervención para la gobernanza de la Unión Europea en el nuevo contexto internacional requería- precisaron que, debido a esta razón, se produjera una espontánea pero urgentísima necesidad de complementar la normatividad del

citado Tratado de Lisboa por razón de esta crisis económica, dando razón a la Profesora MANGAS MARTÍN cuando afirma que:

“A su vez, la larga y grave crisis económico-financiera llevó a reforzar el gobierno económico de la UE mediante la reforma del artículo 136 TFUE y dos nuevos Tratados complementarios: uno, limitado a los Estados del Euro - Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE- y otro, el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria -TECG- abierto al conjunto de Estados de la UE y del que se han autoexcluido Reino Unido y República Checa”⁹⁶.

Tratados que, como ha subrayado ALONSO GARCÍA vinieron a matizar un escenario muy difícil de prever para un instrumento internacional que, como el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

“parecía destinado a tener una vida larga y duradera”⁹⁷.

VI.3.- LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN TRAS LA CRISIS ECONÓMICA

Alcanzado este punto de nuestro estudio, es momento de advertir que los efectos de la crisis económico-financiera aludida -que estalló con toda su virulencia en 2009, meses antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa- no ha sido para la Unión una simple crisis económica. Este devastador proceso de empobrecimiento de grandes capas de la población entre la ciudadanía europea, de ralentización de la actividad económica y de frenazo del crecimiento, ha supuesto algo mucho más profundo que una mera o simple fase regresiva, en la medida en que este proceso ha supuesto la primera gran crisis económica de la actual Unión, que por vez primera ha puesto a prueba la unidad de su economía y la solidez de sus sistemas financieros, pero también -desde la perspectiva que

⁹⁶ MANGAS MÁRTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D. (2014). o.c., pág. 43.

⁹⁷ ALONSO GARCÍA, R. (2014). *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. Cizur Menor (Navarra): Civitas Thomson-Reuters, pág. 58.

más nos interesa- los cimientos de su construcción, así como generado una veloz evolución del modelo institucional comunitario. Proceso unido también a la generación de un cambio de actitud de los ciudadanos europeos y de una nueva cultura de los gobiernos ante estas nuevas circunstancias. La evolución de las instituciones comunitarias ha supuesto así un cierto estímulo para la rápida evolución de las circunstancias en muy diversos planos que, seguidamente, vamos a analizar:

VI.3.1.- LA APARICIÓN DE NUEVAS FUERZAS POLÍTICAS EN EUROPA

Una de las consecuencias más evidentes de la influencia política de la crisis económico-financiera europea de los últimos años es, precisamente, la aparición en muchos Estados de la Unión Europea de un nuevo elenco de fuerzas políticas en prácticamente todos los Estados miembros. Fuerzas políticas que, paradójicamente, tienen por referencia su cercanía o lejanía ideológica a los valores de la Unión Europea y a su institucionalidad.

En toda Europa, como fenómeno colectivo, el actual contexto de crisis económica ha hecho que se renueve el mapa representativo y que junto con el mismo emerjan con fuerza nuevas opciones políticas con insólitas -hasta la fecha- ideas y programas en torno a la Unión Europea. Fenómeno novedoso que denota la transformación de la conciencia en Europa sobre lo que la Unión es o debe significar en el futuro, así como significa la antesala de cambios políticos más profundos.

El resultado de las últimas elecciones europeas de mayo de 2014 evidencia la aparición de nuevos partidos en las más viejas naciones de Europa catapultando un conjunto de fuerzas que han emergido en franca relación con la conciencia pro o antieuropea de los ciudadanos de los distintos Estados

miembros de la Unión. Fenómeno que ha sido descrito por COELLO DE PORTUGAL⁹⁸ cuando advierte que:

“(…)Nuevos agentes como Syriza, el partido de izquierda radical griego de Alexis Tsipras, el movimiento 5 Stelle, capitaneado por el actor cómico italiano Beppe Grillo, o la formación política Podemos en España, bajo la batuta de Pablo Iglesias Turrión, Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (...), pugnan con otras nuevas fuerzas políticas de signo contrario pero de igual o parecida fuerza, como el UKIP (United Kingdom Independence Party) británico de Nigel Farage, el recién fundado partido nacionalista y euroescéptico Alternative für Deutschland de Bernd Lucke, el ultraderechista Frente Nacional francés, lamentablemente fortalecido bajo la dirección política de la hija de su fundador, Marine Le Pen, o, desgraciadamente también, la nada deseable y filonazi amenaza de la formación NPD (Nationaldemokratische Partei Deutschland), que por vez primera ha obtenido representación en la eurocámara en la persona de Udo Voigt, varias veces condenado en Alemania por apología del nazismo y delitos de odio racial. Todas estas repentinas irrupciones, aunque completamente distintas entre sí, parece que han replanteando el mapa político europeo —capitalizando probablemente el descontento producido por la dura crisis económica y social que aún hoy asola la Unión— hasta hacer que tiemblen las estructuras políticas tradicionales y sobre todo, hasta comprobar si estas nuevas formaciones que condicionan la política comunitaria desde los Estados miembros y también desde su representación en el Parlamento Europeo, han venido para quedarse o están solo de visita”.

Punto de vista que compartimos, en el que queda claro que las citadas fuerzas políticas no solo han alcanzado relevancia en si mismas, sino que también han tenido la virtualidad de condicionar las respectivas políticas interiores de sus Estados como por ejemplo ha sucedido, con total claridad, con el gobierno

⁹⁸ COELLO DE PORTUGAL, J. M. (2015). En su recensión a la obra de: LÓPEZ DE LA FUENTE, G. (2014). *Pluralismo Político y partidos políticos europeos*. Peligros (Granada): Comares, en *Teoría y Realidad Constitucional*, (núm. 35), pág. 737.

conservador británico al que la aparición del UKIP en el panorama político ha obligado a adoptar un sesgo mucho más euroescéptico para conservar el apoyo de su electorado más tradicional. Proceso que ha desembocado en el reciente proceso del llamado *Brexit*, que más tarde analizaremos, y que ha supuesto uno de los hitos más recientes en relación con la configuración política de la Unión Europea.

VI.3.2.- LA EUROPEIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EUROPA

Fenómeno complementario del anterior ha sido la mirada a Europa de los partidos políticos como consecuencia del actual contexto de crisis económica. Fenómeno que, entre nosotros, ha sido especialmente estudiado por LÓPEZ DE LA FUENTE⁹⁹ y en el que se detecta la rápida construcción de nuevas estructuras políticas de corte europeo destinadas a canalizar la participación de los ciudadanos de la Unión de una forma mucho más orgánica que históricamente.

Este fenómeno de rápida europeización, por contraste con el nacimiento de un renovado euroescepticismo, ha sido calificado por la doctrina científica española como muy positivo y, muy probablemente, como un fenómeno duradero, en la medida en que esta europeización es muy probable que no desaparezca -sino que se profundice en ella- cuando lo haya hecho la crisis económica. Así, ha señalado COELLO DE PORTUGAL respecto del valor añadido de este fenómeno político de giro a Europa de los partidos nacionales aparecido en las elecciones europeas de 2014 que:

“(…) por vez primera - o al menos de forma mucho más evidente que en citas electorales precedentes - los principales actores políticos europeos conservadores, democristianos, socialdemócratas, liberales, etc. han procurado transversalizar la elección más hacia las diferencias ideológicas que hacia las diferencias nacionales, adjudicando un renovado protagonismo en la contienda electoral a los nuevos partidos políticos a

⁹⁹ LÓPEZ DE LA FUENTE, G. (2014). *Pluralismo Político y partidos políticos europeos*. Peligros (Granada): Comares.

escala europea. Nadie dudaba hace no muchos años de que un socialdemócrata alemán tenía mucho más en común con un democristiano alemán que con un socialdemócrata italiano. En esta cita electoral sin embargo, por vez primera, los partidos políticos han hecho un esfuerzo - probablemente aún insuficiente pero, desde luego, encomiable - por solidarizarse antes con sus correligionarios que sus compatriotas a la hora de diseñar la política europea”⁹⁰.

Hecho que, como subraya este autor, ha propiciado que, de forma inédita en la Historia de la Unión Europea, los ciudadanos europeos en su camino hacia las urnas fueran conscientes de que en el caso de un triunfo socialdemócrata en las elecciones al Parlamento Europeo, el socialista alemán Martin Schulz sería investido Presidente de la Comisión Europea, en tanto que si el triunfo electoral se decantaba por el lado democristiano, el investido sería el conservador luxemburgués Jean-Claude Juncker, como finalmente sucedió el noviembre de 2014, tras el claro triunfo del centro-derecha en las elecciones de mayo del mismo año. Hecho que implica, insistimos, no solo la elección de un Presidente de la Comisión Europea sino la primera elección de un Presidente en la que los electores tenían la ocasión de ejercer su derecho de sufragio a través de un voto emitiendo un voto mucho más centrado en lo ideológico que en lo territorial. Circunstancia que se visibilizó especialmente durante la campaña electoral de esas euroelecciones, en la que existió un inédito tránsito de candidatos de las diversas listas en las reuniones de campaña organizadas por los distintos partidos políticos europeos, generando una especie de continuo entre grupos parlamentarios y partidos políticos a escala europea que, pese a la cercanía y coordinación de su acción política deben ser diferenciados como agentes políticos distintos, tal como certeramente ha subrayado LÓPEZ DE LA FUENTE cuando afirma que:

“Resulta imprescindible distinguir -pues a menudo se confunden- a los partidos políticos a escala europea de los grupos políticos del Parlamento Europeo. Mientras que los grupos políticos son estructuras internas del

⁹⁰ COELLO DE PORTUGAL, J. M. (2015). o.c., pág. 736.

propio Parlamento Europeo, los partidos políticos a escala europea son asociaciones políticas que federan una serie de partidos nacionales y que actúan fuera del Parlamento Europeo. Bien es cierto que cabe la posibilidad de que estos partidos a escala europea se correspondan además con un grupo político del Parlamento. Sin embargo, lo más frecuente es encontrar diputados de diversos partidos que formen parte del mismo grupo político.”⁹⁴

Circunstancia que denota, sin embargo de esta neta diferencia jurídica subrayada por esta autora, una indudable construcción paralela de la europeización de las estructuras sociales de participación política dentro y fuera de la cámara parlamentaria.

VI.3.3.- LA APARICIÓN DE NUEVAS DEMANDAS CIUDADANAS

No quedaría completo nuestro análisis si no nos detuviésemos en este punto en el análisis del componente subjetivo inherente a toda estructura política, y muy particularmente a toda estructura democrática. Cuestión que singularmente afecta a la Unión Europea en la que -como se ha notado en recientes acontecimientos- la ciudadanía tiene un margen cada vez más amplio de decisión y es la protagonista y a un tiempo la destinataria de todas las políticas comunitarias, en la medida en que toda comunidad política -y la Unión Europea no es una excepción- es, ante todo, una comunidad humana. En tal sentido, a pesar del entorno político y del contexto social, son en última instancia los ciudadanos europeos quienes en cada momento definen su aprecio por la estructura institucional europea de una forma mutable pues como señalan HIX y HOYLAND:

“Hasta principios de los años 1990, la UE era esencialmente un sistema consensuado de gobernanza. El resultado fue el llamado “consenso permisivo”, en que los ciudadanos estaban satisfechos de delegar las

⁹⁴ LÓPEZ DE LA FUENTE, G. (2014). o.c., págs. 190-191.

responsabilidades a sus líderes para que ellos se ocuparan del proyecto de integración europea. Sin embargo, este consenso permisivo se derrumbó a principios de los años 1990, lo cual ha dado como resultado actitudes de mucha más protesta contra la UE por parte de los ciudadanos de Europa. La integración europea ya no cosecha un apoyo tan amplio, y una red compleja de intereses económicos, valores sociales, preferencias políticas y contextos nacionales dan forma a las actitudes individuales respecto de la UE⁹².

Es un hecho, por tanto, que la estructura política comunitaria es relativamente mudable y que el conjunto de retos que la Unión tiene por delante -y el conjunto de demandas que los ciudadanos le plantean- no son las mismas en cada periodo de su Historia, por lo que conviene detenerse específicamente en algunas de las más que de forma más intensa se han hecho sentir en actual el contexto de crisis económica, condicionando la política comunitaria y el desarrollo político de la Unión. Demandas sin cuya observancia la Unión, muy probablemente, verá ralentizado su desarrollo.

VI.3.3.1.- AUMENTO DE LOS CAUCES DE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN CIUDADANA

Una de las primeras reacciones de la ciudadanía europea en la presente coyuntura de crisis económica ha sido, de forma generalizada en toda la Unión, la percepción de que la política viene condicionada por una serie de malas *praxis* fomentadas por la ambición económica de la banca y de algunas grandes corporaciones y frente a las cuales no existían mecanismos de participación ciudadana que articularan controles democráticos enérgicos. Una de las reacciones electorales frente a tal percepción generalizada en grandes sectores de la ciudadanía -unida en muchos Estados a la denuncia de la corrupción de grandes contribuyentes, agentes económicos y en el peor de los casos partidos políticos y Administraciones Públicas- ha sido el auge de fuerzas políticas de corte populista y revisionista en muchos Estados miembros, a las que ya hemos

⁹² HIX, S. y HOYLAND, B. (2012). *Sistema político de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill, pág.130.

hecho mención. Otra, más moderada y probablemente duradera, ha sido la puesta en marcha de mecanismos de reforma (empresariales, fiscales, presupuestarios, etc.) que aseguren la viabilidad del sistema de protección de los derechos introduciendo los necesarios elementos de corrección -por ejemplo en las prácticas bancarias o en la acción social de los grupos de interés- introduciendo al tiempo nuevos sistemas de control ciudadano a través de la participación y el control de algunas decisiones importantes apoyándose en muchos casos en el empleo de las nuevas tecnologías. Así, acertadamente se ha señalado sobre este proceso ciudadano que:

“Desde 2010 las TIC han seguido un camino de innovación y crecimiento convirtiéndose en una herramienta indispensable para los organismos públicos e instituciones privadas, así como para los ciudadanos. Las tecnologías facilitan el trabajo y aportan una mayor atención y escrutinio a la gobernanza pública”⁹⁴³.

Proceso de cambio tecnológico sobre el que la doctrina ha subrayado que en las democracias occidentales resultará desde ahora tomar muy en serio criterios de acción pública como sostenibilidad, transparencia, colaboración, apertura, debate y participación en la implementación de las políticas públicas para que los ciudadanos se consideren representados en esas estructuras. Proceso de apertura estudiado entre nosotros de forma especialmente intensa por RUBIO NÚÑEZ que, de forma conclusiva, alude a la finalidad de este proceso señalando:

“No nos engañemos, internet, como ya pasó con la prensa, la radio o la televisión, no va a cambiar la forma de gobierno. Donde puede incidir determinadamente es en sus procedimientos, aumentando la eficiencia y la calidad de los servicios públicos; minimizando las limitaciones de tiempo y distancia; disminuyendo los costes de organización de colectivos y haciendo

⁹⁴³ MEDINA MEDINA, A. (2014). La evolución de los e-Parlamentos en el mundo. Análisis de los standards de la UIP y del World E-Parliament Report. En RUBIO NÚÑEZ, R. *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados, pág. 144.

más accesibles los espacios de información, comunicación deliberación y participación de los ciudadanos en su relación con los poderes públicos. Estos avances en las oportunidades de comunicación y su incidencia en los procesos democráticos, que se hacen más inmediatos, sencillos y efectivos, pueden tener efecto en la propia naturaleza de la democracia y la definición del Parlamento ocupa un lugar clave en este intento”⁹⁴⁴.

Apertura de las estructuras de participación política -lo mismo en los ámbitos legislativo que ejecutivo- que, pese a la novedad con que se nos presenta, no es sino una continuación del permanente proceso histórico de adaptación de las estructuras democráticas a la tecnología de su tiempo que, respetando el mandato representativo concedido por los ciudadanos, aumente y perfeccione la eficacia, la eficiencia y la inmediatez de los controles pero respetando también las reglas esenciales del mandato electoral, en el sentido que COELLO DE PORTUGAL ha puesto de manifiesto afirmando que:

“La tecnología debe introducirse en el Parlamento del siglo XXI, en beneficio de los ciudadanos y de la democracia política no para lesionar, ni mucho menos para sustituir o eliminar la función parlamentaria del representante individual, sino para actualizarla, potenciarla y acercarla al ciudadano, mas no para suprimir la vigencia o restar autonomía al mandato representativo”⁹⁴⁵.

VI.3.3.2.- REDISEÑO, TRANSPARENCIA Y APERTURA DEL FUNCIONAMIENTO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS

Otra de las consecuencias que presumiblemente tendrá la enorme influencia que los últimos acontecimientos económicos han producido en Europa será la necesaria acción de rediseño de muchas de sus Instituciones en un proceso

⁹⁴⁴ RUBIO NÚÑEZ, R. (2014). Knocking on the Parliaments door. (Parlamentos digitales en la era de la participación). En RUBIO NÚÑEZ, R. o.c., pág. 397.

⁹⁴⁵ COELLO DE PORTUGAL, J.M. (2014). Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?. En RUBIO NÚÑEZ, R. o.c., pág. 131.

de apertura que no puede dejar de comprometerse con la participación de los ciudadanos. Proceso que en el caso de la Administración comunitaria afecta especialmente a la Comisión Europea y a toda la estructura burocrática dependiente de ella.

La Comisión Europea y su administración dependiente se ha percibido tradicionalmente -no sin cierta razón- como una estructura opaca frente a la cual no se han articulado mecanismos de control suficientemente eficaces. Esta visión de la Administración como estructura burocrática y no como Organización puesta al servicio de los intereses de la ciudadanía ha sido también causa de importantes crisis políticas en Europa tras el arranque de la crisis económica como la que recientemente subrayaba la prensa tras la devolución en 2013 por parte del Parlamento Europeo del Presupuesto que había sido formulado para su aprobación:

“El Parlamento Europeo ha hecho valer, por primera vez, las nuevas atribuciones que en 2009 le confirió el Tratado de Lisboa y ha actuado, más o menos, como se espera que lo haga cualquier cámara representativa. Rechazando ayer el presupuesto de la UE para el periodo 2014-2020, que los líderes de los 27 países aprobaron hace un mes tras interminables negociaciones, el Parlamento ha entrado en la escena de las decisiones europeas de las que había estado siempre ausente, siendo ahora poco más que una comparsa o, como mucho, una caja de resonancia de algunas reivindicaciones populares”⁹⁶.

Más allá, por tanto, de la importancia real y efectiva de esta devolución, lo determinante para el caso es la simbólica protesta de los representantes de los pueblos de Europa contra una forma de trabajar al margen de la ciudadanía, y de

⁹⁶ ELORDI, C. (13.03.2013). El rechazo del Parlamento Europeo al presupuesto de la UE es algo más que simbólico. *El Diario*. Recuperado de: http://www.eldiario.es/miradaalmundo/Parlamento-Europeo-presupuesto-UE-simbolico_6_110648954.html (última conexión 22.06.2016).

aquello que los intereses de los ciudadanos europeos perciben como los principales intereses sociales.

La lección de esta crisis y la reforma pendiente en los años venideros pasa así por la necesidad de mejorar la administración comunitaria, de abrir sus cauces de participación, de fomentar la codecisión del Consejo con el Parlamento en los asuntos más relevantes para los ciudadanos de la Unión, de rediseñar el procedimiento de aprobación del Presupuesto -que no es más que una variante del complejo procedimiento legislativo comunitario- y del favorecimiento de los poderes del Tribunal para garantizar la sujeción al Derecho contenido en los Tratados de las decisiones que se adopten por la Administración comunitaria en materia presupuestaria.

VI.3.3.3.- NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIALES

Otra de las cuestiones que más ha preocupado a la doctrina científica en relación con los efectos de la crisis y su traducción en nuevas demandas ciudadanas, pasa por la adaptación a la nueva situación de las políticas públicas promovidas desde la Unión Europea, especialmente las políticas de gasto. No solo por la redoblada atención al destino de esos fondos, sino también en atención a su origen público.

Políticas de gasto como las de cohesión territorial, política agrícola común u otras que no implican necesariamente gasto como las relativas a ciudadanía, sostenibilidad medioambiental, cooperación en materia de persecución del fraude -especialmente del fraude económico y fiscal- o de cooperación en materia policial y judicial, ya no son solo vistas por la ciudadanía como políticas de fomento, sino como verdaderos derechos ciudadanos en contrapartida al esfuerzo fiscal de los contribuyentes y a una solidaridad común.

Capítulo especial para las nuevas sensibilidades ciudadanas merecen, probablemente, la cooperación al desarrollo y la ayuda exterior de la Unión. Políticas que se han visto recientemente influenciadas -y en alguna medida

desbordadas- en los procesos masivos de inmigración hacia la Unión y en los éxodos generalizados de personas huyendo de los procesos bélicos del medio Oriente. Procesos que han generado en Europa una suerte de nueva solidaridad común, reorientando la opinión pública de una forma más transversal que ideologizada; arrancando declaraciones de muchos líderes sociales sobre esta específica situación de Europa, lo mismo del Papa FRANCISCO⁸⁷ que de prácticamente todos los líderes de la llamada nueva izquierda europea⁸⁸. Circunstancia que denota una cierta generalización en los más diversos sectores de la opinión ciudadana, que ha advertido la necesidad de modificar la cultura europea en torno a la ordenación de los flujos migratorios y la atención a las personas refugiadas, así como replanteando el deber inherente a cualquier gran potencia económica de cooperar al desarrollo con otras regiones del mundo en la reducción de la desigualdad.

Otro debate interno -sentado el anterior, de base europea- es la difícil puesta en marcha de los anteriores objetivos, en la medida en que los mismos no son únicamente problema directo de la Unión Europea, sino compartido con los Estados nacionales que conservan importantísimas competencias en materia de política social y de ayuda al desarrollo. Carácter compartido de las políticas sociales en las que, como han señalado HIX y HOYLAND, influyen muchos factores ideológicos, políticos y territoriales en los diversos Estados nacionales puesto que:

⁸⁷ ROME REPORTS. (11.03.2016). *Las palabras más duras del Papa Francisco sobre la acogida a refugiados e inmigrantes*. (03.10.2013). "No puedo recordar sin dolor las numerosas víctimas del enésimo trágico naufragio de hoy en Lampedusa. Me viene la palabra vergüenza: ¡es una vergüenza!", y (06.09.2015) "Que toda parroquia, que toda comunidad religiosa, que todo monasterio, todo santuario de Europa acoja a una familia, comenzando desde mi diócesis de Roma". Recuperado de: <http://www.romereports.com/2016/03/11/las-palabras-mas-duras-del-papa-francisco-sobre-la-acogida-a-refugiados-e-inmigrantes> (última conexión 22.06.2016).

⁸⁸ VILLA, O. (15.05.2014). No sobran inmigrantes, sino casta política y sinvergüenzas. *El comercio*. Recuperado de: <http://www.elcomercio.es/v/20140515/politica/pablo-iglesias-sobran-inmigrantes-20140515.html> (última conexión 22.06.2016). "No sobran inmigrantes, sino casta política y sinvergüenzas" señalaba un joven candidato Pablo IGLESIAS TURRIÓN a propósito del mismo fenómeno en la campaña electoral de las elecciones al Parlamento Europeo en 2014.

“Las disputas actuales sobre políticas públicas estriban en el grado de regulación estatal para las interacciones privadas, económicas y sociales, y han empezado a surgir agendas y programas que compiten entre sí acerca de estas cuestiones”⁹⁸⁹;

razón por la que resultaría aventurado arrojar toda la culpa sobre la deficiente gestión de estas políticas públicas a las instituciones de la Unión Europea.

En suma, no es este el momento de detenernos en el análisis pormenorizado de cada una de las políticas sociales comunitarias, en la obtención y aplicación de sus recursos, en su contenido, o en sus beneficiarios, pero si en el señalamiento del hecho de que la actual crisis económica no ha dejado indiferente este sector de la política comunitaria, que obligará a cambiar en los años venideros las políticas públicas tradicionalmente identificadas por los ciudadanos con la actividad administrativa de la Unión Europea. Sectores que actuación que, en tanto no optimicen su visibilidad, impedirán que se consiga desarraigar una mala percepción por la ciudadanía de la Administración Pública comunitaria.

VI.4.- PERSPECTIVAS DE FUTURO Y REFORMAS: EL ACERCAMIENTO DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS

Todo parece indicar que la Unión Europea se encuentra tras esta crisis en una circunstancia de cambio; pero no en un cambio meramente evolutivo, sino en un proceso de desarrollo directamente inspirado por la crisis financiera internacional iniciada en 2009, que rápidamente se convirtió en una crisis económica generalizada en toda Europa. Crisis que, como hemos estudiado en este trabajo, ha influido en el desarrollo institucional de la Unión, obligando a la modificación de su estructura normativa y de sus políticas públicas. Cambios que muy probablemente se consolidarán y permanecerán vivos cuando la crisis económica desaparezca.

⁹⁸⁹ HIX, S. y HOYLAND, B. (2012). o.c, pág.346.

Parece también que, dentro de las actuales circunstancias, Europa debe optar entre el acercamiento de sus políticas o el aumento de las tensiones entre sus Estado miembros. A tal efecto, vamos a repasar ahora algunas de las más relevantes cuestiones en relación con este proceso de convergencia.

VI.4.1- LA INTEGRACIÓN DEL DISEÑO ECONÓMICO

La Unión Europea como proyecto, arrancó su existencia política en la construcción de un mercado común, adquirió luego vigor transformando su inicial estructura fundamentalmente mercantil en un proyecto político y hoy se ve en el trance de reintegrar su propia estructura -tras la creación de la moneda común y de la gran ampliación de sus fronteras- en medio de una gran crisis económica y financiera que se inició en el año 2009.

La integración económica, evidentemente, pasa por la integración de todos los agentes del mercado –Estados y Administraciones Públicas, empresarios y consumidores- y por todas las fases del ciclo. Solo hoy dos realidades económicas se han unificado -o, al menos, intentado unificar- seriamente en Europa: la integración monetaria a través de la creación del Euro y la introducción de una incipiente política de disciplina presupuestaria a través de la introducción de un principio de estabilidad -que es al tiempo un compromiso recíproco entre los diversos Estados miembros- que pasa por la aceptación de una disciplina presupuestaria impeditiva de un exceso de déficit público causante de desequilibrios entre las diversas regiones de la Unión Europea.

Europa tiene por tanto en un futuro inmediato que acometer más que una reforma -pues nunca han existido las políticas de convergencia en tal punto- una construcción de su armonización fiscal hacia una fiscalidad común.

VI.4.1.1.- LA ARMONIZACIÓN FISCAL

No cabe duda de que cuando se puso en marcha la moneda única, los Estados que hoy integran la zona Euro, activaron un proceso de convergencia de soberanía que supuso un indudable impulso a la construcción de la Unión. Ahora bien, este proceso se nos revela hoy insuficiente -y aún injusto para los ciudadanos de muchos Estados miembros- si no va acompañado de pasos decididos en la dirección de la convergencia fiscal.

Existen en Europa numerosos regímenes fiscales que, de una u otra manera, conviven en un contexto competitivo en el que, incluso, algunos Estados miembros presentan hoy zonas ciertamente opacas al control fiscal de las instituciones de la Unión, con una fiscalidad más que dudosamente compatible con la competencia leal entre los Estados. Si bien existen algunos regímenes fiscales especiales perfectamente justificados (precisamente para garantizar la cohesión de estos territorios y la igualdad de sus ciudadanos con el resto de europeos) como sucede en algunas regiones ultraperiféricas⁹⁰ españolas, francesas o portuguesas; o bien ocurre respecto de aquellos territorios que carecen de actividad productiva y económica real, que no sea la administración de sus propios recursos⁹¹; también existen en nuestra opinión diferencias injustificables, cual sucede con otros territorios de dudosa asimetría fiscal con un régimen de tributación especial en el seno de la Unión, como el caso de Gibraltar.

Estas diferencias que hasta ahora han reflejado algunas diferencias de naturaleza bilateral -por ejemplo entre España y el Reino Unido en relación con la fiscalidad gibraltareña⁹² o con la denuncia de Francia de la fiscalidad andorrana⁹³-

⁹⁰ Azores, Canarias, Guadalupe, Guayana Francesa, Madeira, Martinica, Mayotte, Reunión y San Martín.

⁹¹ Es, por ejemplo, el caso del Monte Athos, lugar sagrado de la religión ortodoxa situado al norte de Grecia en el que se emplazan monasterios ortodoxos griegos y rumanos, así como de dependencia rusa, búlgara, serbia y georgiana.

⁹² GONZÁLEZ, M. (10.06.2012). España denuncia ante la Unión Europea el nuevo régimen fiscal de Gibraltar. *El País*. Recuperado de:

http://politica.elpais.com/politica/2012/06/10/actualidad/1339355692_454816.html (última conexión 22.06.2016).

o multilaterales, auspiciadas por la actividad inspectora de la Comisión Europea⁹³, están llamadas a su desaparición, al menos en su actual configuración.

Mas, mucho más allá de la mera desaparición de los paraísos fiscales internos en Europa o de los territorios de fiscalidad dudosamente leal con el resto de Estados integrantes de la Unión, la economía europea precisa, según todos los indicadores, no ya de una fiscalidad de presión parecida, sino de un sistema fiscal coherente y unificado -al menos en sus principales elementos- para la configuración de un modelo coherente, al igual que ha sucedido con otros elementos de su política económica en la que la coherencia impida que cada Estado emplee su margen nacional de forma contraria a los intereses del conjunto, inaugurando una etapa de política fiscal concertada y convergente que aumente la generación de riqueza y, al tiempo, resulte equitativa en la redistribución de la renta.

VI.4.1.2.- LA ASUNCIÓN DE NUEVOS PRINCIPIOS ECONÓMICOS

La hondura de la crisis económica comenzada en 2009 nos permite también vislumbrar una suerte de cambio de cultura iniciada lenta pero evidentemente por los agentes económicos en la Unión, asumiendo unos nuevos principios económicos distintos de los anteriores, para el nuevo tiempo.

⁹³ EL MUNDO. (26.03.2009). "Sarkozy renunciará a ser copríncipe de Andorra si quedan paraísos fiscales". Recuperado de:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/26/internacional/1238098525.html>
(última conexión 22.06.2016)

⁹⁴ LA RAZÓN. (16.10.2013). Bruselas investiga el nuevo régimen del impuesto de sociedades de Gibraltar. *La Razón*. Recuperado de: <http://www.larazon.es/espana/bruselas-investiga-el-nuevo-regimen-del-impuesto-de-sociedades-de-gibraltar-HX3981191#.Tt1u39Ga5C0HHU>

VI.4.1.2.1.- GOBIERNOS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Gobiernos y Administraciones Públicas se han visto obligados tras el estallido de la crisis financiera a vigilar de forma intensa sus respectivos presupuestos nacionales poniendo su acento en la contención del déficit y en la limitación de la expansión del gasto. Todo ello en el contexto de que los reguladores nacionales, incluidos los españoles, deben tener en cuenta un contexto más amplio que el puramente nacional puesto que:

“Dada esta internacionalización de la cuestión, la respuesta del regulador de cada país ha de contextualizarse dentro de la globalización en la que nos encontramos, tanto en el contexto internacional propiamente, como en el contexto regional (Unión Europea) en el que se sitúa España”⁸⁵.

Estas políticas, sin embargo, de haber generado una verdadera oleada de contestación social en toda Europa, han pasado a ser custodiadas por las Constituciones de los Estados miembros incluso introduciendo en sus principales textos normativos la obligación estatal de contención del déficit, cual ha sucedido con la reciente reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011⁸⁶, en aras de la introducción en España del principio de estabilidad presupuestaria al máximo nivel. Reforma constitucional, por cierto, igualmente transversal⁸⁷ y carente de debate en España, apoyada lo mismo por el Gobierno socialista del entonces Presidente José Luis Rodríguez Zapatero, que

⁸⁵ LÓPEZ GARCÍA, I. (2012) La Comisión Europea y su papel ante la crisis económico-financiera. En REBOLLO PUIG, M. La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Madrid: Iustel, pág. 356.

⁸⁶ Boletín Oficial del Estado núm. 233, de 27 de septiembre de 2011.

⁸⁷ COELLO DE PORTUGAL, J.M. (2011). Una evaluación apresurada sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, (núm. 14), págs. 148-149. “Reforma que en su haber positivo ha tenido el rápido entendimiento de las fuerzas políticas mayoritarias en aras de la persecución, al menos en el plano de las intenciones, del bienestar de la sociedad española, así como la búsqueda de la convergencia de la economía española con la zona euro. Reforma que en su haber negativo contiene, probablemente también, la excesiva celeridad y escaso debate con la que se ha adoptado un cambio de tanta trascendencia jurídica como política, así como la pérdida de la ocasión para iniciar un debate de reforma más amplio del texto de la Constitución, ya demandado por muchos sectores sociales y que antes o después llegará a nuestro Parlamento, en aras de la supervivencia de la propia norma constitucional”.

por la parte más significativa de la oposición parlamentaria, liderada entonces por el conservador Mariano Rajoy Brey.

Las Administraciones Públicas han debido, por lo tanto, aprender a realizar importantes ajustes en sus presupuestos de gasto, así como realizar un esfuerzo suplementario en la optimización de sus recursos, profundizando en sus propias estructuras en aras de mantener el alcance y la calidad de los servicios públicos. Política que, insistentemente, más que una opción ha sido una tendencia colectiva y transversal especialmente en los Estados del sur de Europa cual ha sucedido de forma especialmente sintomática en el caso español, por lo que OLMEDA ha subrayado la asunción de estas políticas de estabilización presupuestaria no solo por Gobiernos conservadores, sino también socialdemócratas:

“Los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero han presentado un perfil contradictorio. En la primera legislatura (2004-2008), y pese a lo manifestado antes de llegar al poder sobre la necesidad de transformar el modelo económico que producía el crecimiento, se siguió una política continuista sin reformas significativas que aumentasen la productividad y mejoras en la competitividad de la economía nacional. (...). La segunda mayoría socialista no ha gestionado bien las manifestaciones específicas de nuestro país de la crisis económica internacional desencadenada en 2007-2008, la denominada por algunos Gran Depresión por su prolongada duración. La negación empecinada de su existencia, la formulación de una hipotética salida social a la misma, las numerosas declaraciones optimistas sobre mejoras inminentes que no se han materializado en ningún momento, el despilfarro de fondos públicos ocasionado por el improductivo Plan E... y el imparable aumento del paro, la caída del PIB, el endeudamiento de los agentes económicos públicos y privados entre sí y con el exterior, han deteriorado gravemente las cuentas públicas y, sobre todo, la confianza de los mercados internacionales, donde pedimos prestado el capital del que carecemos, ante la falta de políticas de ajuste que reformasen los desequilibrios fundamentales: el mercado de trabajo, las pensiones y la Seguridad Social, el sistema financiero y los defectos estructurales de nuestra planta administrativa y fiscal. Todo ello condujo en mayo de 2010 a que los

inversores internacionales se negasen a adquirir deuda pública española aunque su remuneración subiera mucho, lo que ponía en peligro el sistema monetario europeo. Los líderes de Alemania, Estados Unidos y China hicieron saber inequívocamente al Presidente Rodríguez Zapatero que tenía que controlar la política fiscal, lo que le ha movido a emprender unas tímidas reformas, más aparentes que sustantivas, y ligeras medidas de ahorro del gasto público con reducciones salariales a los funcionarios y una subida de impuestos indirectos y directos al no deflactar por la inflación los parámetros básicos del IRPF^{ss}.

Afirmaciones que evidencian que muchos sectores de la doctrina científica entienden que el reciente proceso de estabilización presupuestaria de la Unión -y los muchos traumas económicos, sociales y políticos que el mismo está teniendo que superar- probablemente generará una cultura económica en la que Gobiernos y Administraciones Públicas de todos los niveles -comunitarias, nacionales, regionales y locales- no olvidarán fácilmente esta crisis, ajustando en el futuro sus políticas al ciclo económico, pero sin olvidar que en los excesos expansivos, la falta de planificación y la mala gestión de los recursos pueden generar ciclos regresivos de difícil superación.

VI.4.1.2.2.- BANCA Y MERCADOS FINANCIEROS

Uno de los agentes económicos más implicados en la génesis de la crisis económica, no solo en Europa sino en todo el mundo occidental, han sido los grandes bancos y corporaciones financieras operativos en un mercado de capitales fuertemente globalizado.

Si bien la Banca ha sido un sector tradicionalmente supervisado en su integridad

^{ss} OLMEDA, J.A., PARRADO, S., y COLINO, C. (2012) *Las Administraciones Públicas en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 346-347.

“(…) sobre la base de cuatro elementos: en primer lugar, el conjunto de normas que rigen tanto el acceso de las entidades bancarias a la actividad, que les es propia como su ejercicio; en segundo lugar, toda la actividad de control que las Administraciones Públicas realizan sobre las entidades bancarias para verificar que cumplen con la mencionada normativa; en tercer lugar, la utilización de las potestades coactivas que la misma normativa otorga a las Administraciones Públicas como medio de reacción ante situaciones de incumplimiento; y finalmente, el correspondiente régimen sancionador”⁸⁹⁹;

en el marco de la última crisis global se ha advertido una clara deficiencia de los controles públicos que tradicionalmente se imponen sobre el sector bancario. Sector empresarial que no siempre ha empleado las mejores prácticas en su funcionamiento, especialmente durante los años inmediatamente anteriores a la explosión de la burbuja económica. Una de las grandes lecciones de esta crisis ha sido, pues, la necesidad del control sistémico de las entidades que operan en el sistema financiero y del sistema financiero mismo, como circuito globalizado y no exento de generar riesgos, a pesar de su fuerte interdependencia. Circunstancia que, pese al dramatismo de la crisis y de sus consecuencias, definirá probablemente hacia el futuro grandes ventajas competitivas y un mejor control público de este sistema financiero a través del aumento de los poderes de la Unión pues, como ha señalado COELLO DE PORTUGAL, en contraste con lo sucedido en otras regiones económicas del mundo, esta cesión progresiva de soberanía en materia de control financiero en Europa ya no es nueva, al menos desde la creación del Euro, en la medida en que,

“(…) algunas regiones del mundo, singularmente la Unión Europea, han construido un mercado financiero internacionalizado en paralelo a la edificación de eficaces estructuras internacionales de ordenación bancaria; proceso que a su vez ha precisado la cesión al ente supranacional, la Unión

⁸⁹⁹ IZQUIERDO CARRASCO, M. (2012). La supervisión pública sobre las entidades bancaria, en REBOLLO PUIG, M. *“La regulación económica. En especial, la regulación bancaria”*. Madrid: Iustel., 2012, pág. 175.

Europea, de amplias facetas de la soberanía política antes pertenecientes a los Estados que la integran”⁹⁰.

Así, esta crisis económica, al menos en su génesis, puede ser calificada como una verdadera crisis bancaria recibida en Europa por contagio de la crisis norteamericana, pero que ha adquirido una verdadera carta de naturaleza comunitaria afectando incluso a las naciones económicamente más fuertes de Europa pues, como se ha subrayado,

“El modelo alemán basado en la exportación hizo a la Banca alemana enormemente vulnerable a ser contaminada. Los bancos alemanes estaban masivamente intoxicados con los productos especulativos de la Banca estadounidense. Grandes bancos alemanes (como el Sachsen LB, el IKB Deutsche Industrienbank, el Deutsche Bank, el Commerzbank, el Dresdner Bank o el Hypo Real Estate) así como las Cajas alemanas (como BayernLB, WestLB y DZBank) entraron en el período 2007-2009 en una enorme crisis de solvencia, teniendo que ser rescatados muchos de ellos, por cierto, con la ayuda del *Federal Reserve Bank* de EEUU”⁹¹.

Mas el hecho de que esta crisis se manifestase rápidamente en Europa en algunos de sus Estados económicamente más fuertes, pese a los nefastos efectos económicos que la misma ha producido, ha hecho que las autoridades comunitarias tomen el control sobre la Banca y los mercados financieros. Atención que probablemente no desaparecerá una vez concluya esta larga etapa de recesión haciendo que su recuerdo permanezca en la memoria colectiva durante décadas.

⁹⁰ COELLO DE PORTUGAL, J. M. (2012). Ordenación bancaria y soberanía. En REBOLLO PUIG, M. o.c., pág. 391.

⁹¹ NAVARRO LÓPEZ, V. (2014). El conflicto capital-trabajo en las crisis actuales. En ALONSO MOREDA, N. y SOROETA LICERAS, J. *Cuestiones actuales de la integración europea*. Cizur-Menor (Navarra): Thomson-Reuters Aranzadi, págs. 75 y 76.

A tal efecto esta crisis ha generado, de forma paradójica, una unificación de controles y unidad de criterio de este sector regulatorio no del todo prevista por las normas jurídicas anteriores a la crisis. Fenómeno que ha hecho

“(…) ubicar algunos de los cambios normativos que se han producido, así como algunos de los que previsiblemente se producirán. Dichos cambios incorporan o, en su caso, reforman instrumentos de intervención como son: las exigencias de capital y de liquidez, el reforzamiento de la supervisión bancaria, la modificación de los Fondos de Garantía de Depósitos, las medidas provisionales de rescate (avales públicos y FAAF), la creación del FROB, las posibles restricciones adicionales para los bancos sistémicos o las restricciones a las remuneraciones de los directivos, entre otras.”⁹²

En suma, esta ha sido una crisis bancaria por su origen de la que la Unión Europea también en este punto sale fuertemente transformada y, al menos en este sentido, más integrada, producto todo ello de la necesidad de una reacción común y concertada por parte de la Administración comunitaria y de las Administraciones de los Estados nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

VI.4.1.2.3.- EMPRESAS

Cuestión conexas con la anterior aunque no exactamente unida a ella es la relativa a la conducta de las empresas no financieras en el seno de la Unión Europea y la influencia que sobre las mismas -y sobre la propia Unión- ha generado esta crisis. A tal efecto, no está de más recordar con COELLO DE PORTUGAL que:

“muy cerca también de la actividad de la empresa se encuentra la acción regulatoria sectorial e interventora de la Unión Europea sobre cada uno de

⁹² SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A. (2012) Novedades de la regulación bancaria para afrontar el riesgo sistémico. En REBOLLO PUIG, M. o.c., págs. 393-394.

los distintos sectores del tejido económico y empresarial europeo, de forma especialmente intensa en en los sectores comunitarizados”⁹⁶³.

Es decir, que si bien la Unión Europea es desde su génesis un mercado unificado, las empresas tienen en el seno del mismo un papel fundamental para la construcción de la realidad económica de la Unión. Y este tejido también han salido reforzado de esta crisis económica -en lo que a su integración comunitaria afecta- puesto que las empresas se han visto forzadas a ganar en competitividad e internacionalización y sus trabajadores en formación y perspectiva internacionales.

Las empresas -pese a los devastadores efectos que sobre muchos sectores ha tenido esta depresión económica- han aprendido mucho en términos de convergencia comunitaria de este proceso de crisis, al tiempo que la Unión Europea ha visto aumentado su dinamismo empresarial que, pese a una dramática pérdida de empleo ha generado un entorno unificado de agentes empresariales y de emprendimiento que, si bien no ha arraigado aún en toda su profundidad, sin duda hará notar su existencia en las décadas venideras poniendo las bases de una nueva cultura empresarial más enfocada en el mercado continental que en el entorno nacional de cambio interno de cada Estado miembro.

VI.4.1.2.4.- CONSUMIDORES Y USUARIOS

No quedaría completo este estudio si no hiciéramos una sucinta mención al comportamiento de los consumidores que -como agentes también activos del mercado- no son sino los ciudadanos que manifiestan sus preferencias económicas en el seno de una sociedad libre.

⁹⁶³ COELLO DE PORTUGAL, J.M. (2015). El Derecho de la Unión Europea como marco jurídico para el desarrollo de la actividad de la empresa. En SERRANO ACITORES, Antonio. *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Bosch, pág. 43.

Al igual que sucedía con las Administraciones Públicas, los niveles de endeudamiento de los ciudadanos anteriores a la crisis, especialmente en algunas economías del sur y, muy particularmente, en torno a la inversión especulativa en algunos valores -tales como los inmobiliarios- resultaban difícilmente sostenibles. Nada hacía pensar en un primer momento que un calentamiento de la estructura económica generaría el estallido de esta burbuja económica; pero a la vista de los acontecimientos, el exceso de inversión especulativa, la excesiva facilidad en la obtención del crédito o la sensación psicológica de prosperidad unida a la reducción del ahorro privado, generó en los ciudadanos una serie de pautas de comportamiento económico difícilmente compatibles con la estabilidad. Desde este punto de vista, la recuperación de la sostenibilidad y el aumento del rigor en las pautas de gasto, devendrá en los próximos años, muy probablemente, en una pauta generalizada de los nuevos hábitos de consumo.

VI.4.1.3.- LA REFORMA INSTITUCIONAL ECONÓMICA

Debemos también hacer mención, en el marco de los cambios constitucionales que la Unión Europea viene preparando, a la reforma de su insitucionalidad propiamente dicha por los últimos acontecimientos económicos.

En primer término, la Unión ha tenido que reforzar su organización institucional en el marco de sus principales Instituciones, reforzando las alas económicas de la Comisión Europea, así como del ECOFIN. Ahora bien, donde estas reformas han tenido una entidad propia ha sido en la creación o mejora del sistema europeo de control bancario; empezando por el Banco Central Europeo.

No está de más recordar, a estos efectos, que el Banco Central Europeo es una Institución creada en 1998 y que su regulación, contenida en el TFUE lo convierte en una Institución principal de la Unión solo desde la promulgación de este Tratado. No debe olvidarse tampoco que el Banco Central Europeo

“(…) aparece inmerso en un conjunto institucional más amplio, el SEBC, del que forman parte los Bancos Centrales de todos los Estados miembros. Ello

responde a la necesidad de aprovechar la experiencia y el entramado orgánico de los Bancos Centrales nacionales en el sistema monetario de la Unión”⁹⁴.

Típica forma de construcción europea en la que, aprovechando la existencia de unas eficientes Administraciones Públicas nacionales, se crea una nueva Institución que emplea de forma periférica al servicio de los intereses de la Unión la estructura orgánica de las Administraciones de los Estados miembros.

El Banco Central Europeo, como es lógico, es hijo del nacimiento del Euro como moneda común y, por tanto, parte de una realidad económica; pero, si ya era una Institución principal desde el tratado de Lisboa, se ha convertido en esta crisis en una de las instituciones políticamente más relevantes de la Unión, de forma pareja al avance de la crisis económica. Lo mismo las noticias que genera su Consejo de Gobierno -integrado por los representantes de todos los Estados miembros de la Eurozona junto con los miembros de su Comité Ejecutivo- que este Comité Ejecutivo -que configura su equipo permanente- que su Consejo General -como órgano más plenario- son objeto de la máxima atención social y parecen durante los últimos años haber generado un verdadero sistema de regulación económica que ya no resulta ajeno a ningún ciudadano europeo mínimamente informado.

La existencia de un Banco Central Europeo apoyado en un poderoso sistema Europeo de Bancos Centrales no oculta, sin embargo, la realidad de que la fuerza y autonomía de las decisiones de esta entidad no resultan suficientes para la disciplina económica de la Unión Europea de los años venideros⁹⁵. No sabemos por tanto hacia donde, pero el reforzamiento de estos controles e instituciones como consecuencia de la crisis no impedirán la profundización en la integración regulatoria y en el fortalecimiento de las instituciones de control

⁹⁴ MANGAS MÁRTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. (2014) o.c., pág. 313.

económico y monetario, previsiblemente en la próxima reforma de los Tratados en el momento en que remita la crisis económica.

VI.4.2.- EL ALEJAMIENTO DE EUROPA: EL MODELO DEL BREXIT

Como una más de las consecuencias de la crisis institucional europea y de sus problemas económicos, se puede señalar el denominado *Brexit*, que lleva semanas acaparando las miradas de todo el mercado. Los expertos han empezado a alertar de los múltiples efectos que tendría tanto para España, en particular, como para el resto de Europa, la salida del Reino Unido de la UE.

Las incidencias, a más largo plazo, de un *Brexit* dependerán del grado en que las relaciones comerciales del Reino Unido con la UE se vean permanentemente alteradas y de si el Gran Bretaña es capaz de adoptar medidas compensatorias.

Entre las consecuencias globales para la UE se podrían destacar: al ser la principal condición de la Unión Económica Europea la libre circulación de personas y mercancías entre los Estados miembros, los dos efectos principales sobre la economía de ellos serían claros. El flujo migratorio cambiaría de forma importante en Europa y estaríamos ante un nuevo paradigma para las personas que quieran ir a trabajar al Reino Unido y viceversa, ya que resurgirán limitaciones (visados, plazos...). El resultado económico para todos será inminente: más dificultad para trabajar en Inglaterra y más necesidad de acogida hacia el resto de países. Por lo que respecta a las mercancías, no hay duda que se encarecerán las exportaciones e importaciones con destino u origen en el Reino Unido por la reaparición de tasas arancelarias.

Por lo que se refiere a España, con fuertes conexiones con el Reino Unido, entre los principales efectos negativos se pueden señalar los siguientes: afectaría al turismo, uno de los sectores más relevantes de la economía española. El principal problema que plantea el *Brexit* para el turismo es la devaluación de la libra frente al euro, lo que provocaría que a los británicos les saliera más caro viajar a los países que funcionan con el euro y podría frenar la llegada de

visitantes en el futuro⁹⁶. Por otro lado, con relación a los miles de españoles que residen en Gran Bretaña⁹⁷, aparte de tener que solicitar o no un visado, entre otros asuntos claves, se tendría que resolver si tienen derecho al Sistema Nacional de Salud y si se establece un convenio especial entre ambos países en materia fiscal. A nivel de pensiones, se tendría que definir cómo afecta a los españoles estas pagas por los años trabajados en el Reino Unido.

Otro de los factores a tener en cuenta es la Banca española que, después de la estadounidense, es la que tiene la mayor exposición en el Reino Unido. A medio y largo plazo, podría haber una disminución de los flujos de inversión extranjera y una reducción del comercio exterior con el resto de Europa, sin olvidar el impacto en el comercio, que es otro de los más nombrados por los expertos. El Reino Unido es el cuarto país más importante para las exportaciones españolas.

El otro efecto que podría dejarse notar dentro del mercado residencial es la ralentización de la compra de viviendas en la eurozona por parte de británicos, ya que una libra más débil restaría atractivo a los activos valorados en euros. Este posible freno es especialmente preocupante para España, mercado en el que los ingleses son los foráneos que más casas adquieren en nuestro país. La independencia respecto a Europa comportaría un cambio automático de estatus y del régimen de ciudadanía, los turistas del Reino Unido pasarían de ser residentes de pleno derecho a adquirir la condición de extracomunitarios, con el inevitable incremento de papeleo y de incomodidades burocráticas⁹⁸.

Como resumen de lo expuesto, podríamos decir que la salida del Reino Unido de la Unión Europea tendría, entre otras, las siguientes consecuencias, según los expertos: 1/ desplome del comercio; 2/caída de las inversiones;

⁹⁶ Según el Instituto Nacional de Estadística anualmente visitan España unos 15 millones de ingleses.

⁹⁷ En el Reino Unido residen unos 200.000 españoles y en nuestro países, están censados 700.000 británicos, muchos de ellos son jubilados que se benefician del sistema de salud español.

⁹⁸ SPAINHOUSES. (09.06.2016). *“Brexit”: ¿Qué consecuencias tendría para España la salida de Reino Unido de la UE?*. Recuperado de: <http://noticias.spainhouses.net/2016/06/brexit-que-consecuencias-tendria-para-espana-la-salida-de-reino-unido-de-la-ue/> (última conexión 22.06.2016).

3/problemas en el sector financiero; 4/impacto en la llegada de turistas; 5/perjuicio para los emigrantes; 6/los Estados proteccionistas ganarían peso en la UE; y, 8/ se reabriría el debate sobre la independencia de Escocia, que puede intensificar las demandas independentistas en otras zonas de Europa⁸⁰.

Conocido el resultado del referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, se ha desatado una nueva tormenta económica y financiera en el Continente, ante la incertidumbre sobre el futuro que arroja la consulta celebrada el pasado 23 de junio. Un 51,9% de los británicos han votado a favor del *Brexit*, es decir, abandonar la Unión Europea, frente al 48,1 %, que prefieren que Gran Bretaña siga formando parte de la Unión.⁸¹ La pertenencia del Reino Unido es una cuestión altamente política, apasionada e ideológica, a menudo no relacionada con las políticas de la UE⁸².

En lo económico, el mismo día que se han conocido estos resultados, las bolsas europeas han registrado bajadas muy significativas, entre ellas el IBEX 35,

⁸⁰ CERZAL, P. (16.06.2016). Las ocho amenazas del Brexit para España. *Expansión*. Recuperado de: <http://www.expansion.com/economia/2016/06/16/57625cef22601db82e8b4604.html> (última conexión 22.06.2016).

⁸¹ GUIMÓN, P., PÉREZ, C. (24.05.2016). Reino Unido vota por dejar la Unión Europea. *El País*. Recuperado de: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/24/actualidad/1466741749_403437.html (última conexión 25.06.2016).

⁸² Desde que entró como Estado miembro, el Reino Unido ha conseguido una larga lista de excepciones en todos los tratados que se han celebrado con posterioridad. Sobre el particular, el 10 de noviembre de 2015, el Primer Ministro británico dirigió una carta al Presidente del Consejo de Europa en la que le planteaba cuatro áreas de reforma de mucho calado para defender la permanencia del Reino Unido en la Unión: competitividad; gobernanza económica; soberanía e inmigración. La respuesta, muy criticada en distintos ámbitos, se produjo en la reunión de Bruselas de 18 y 19 febrero de 2016, en el sentido de que “si el resultado del referendo del 23 de junio de 2016, es favorable a la continuidad del Reino Unido en la Unión, se revisará el TUE para introducir en el mismo el régimen especial acordado: blindar legalmente y de forma permanente e irreversible la posición del Reino Unido en la UE. En contrapartida, dicho país no podrá impedir que los restantes socios continúen avanzando en el proceso de integración, y muy especialmente en lo relativo a la unión económica y monetaria” (Cfr. DECISIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea, 2016/C 69 I/01, Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016). Es obvio que con este régimen especial, el Reino Unido se desliga de todo compromiso futuro que pueda adquirir la Unión en su proceso de integración.

que el 24 de junio de 2016, ha sufrido la mayor caída diaria de su historia⁷⁷². Estos hechos han aumentado los temores sobre una de las grandes dudas que surgió a causa del referéndum sobre el *Brexit*: la relevancia de la *City* londinense como plaza financiera internacional⁷⁷³.

En referencia a lo que a nosotros más nos interesa, es decir, cómo se va a materializar la salida del Reino Unido de la Unión y su incidencia en las estructuras institucionales, habrá que atenerse a lo que fija el artículo 50 del TUE⁷⁷⁴, una norma que ni siquiera estaba prevista antes del Tratado de Lisboa de 2009, ya que, como afirma DE ALEIZA⁷⁷⁵:

⁷⁷² EXPANSIÓN.(24.06.2016). *El Ibex 35 pierde un 12,3%, la mayor caída de su historia, tras el Brexit*. Recuperado de: <http://www.expansion.com/mercados/cronica-bolsa/2016/06/24/576cc78e468aeb11758b4578.html> (última conexión 25.06.2016). Wall Street se hunde más del 3% en su peor sesión en 10 meses, (...) el DAX alemán se ha dejado un 6,8%.

⁷⁷³ GUIMÓN, P.(21.06.2016). *La City ya no duerme*. *El País*. Recuperado de: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/20/actualidad/1466449853_961156.html (última conexión 25.06.2016). “El jueves está en juego el futuro de la propia City como centro financiero global. El debate está en hasta qué punto. Los servicios financieros representan el 10% del PIB británico, de modo que el futuro de la City es crucial para todo el país. Pero el *Brexit* podría afectar a todo el sector financiero del continente: ninguna otra ciudad europea se acerca a la magnitud de la City”.

⁷⁷⁴ Artículo 50 TUE **1.** *Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.* **2.** *El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.* **3.** *Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.* **4.** *A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.* **5.** *Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49.* Conviene recordar que el artículo 49 exige la unanimidad de los socios para que se produzca el reingreso.

⁷⁷⁵ DE ALEIZA, J.M., en ORTEGA, A. (23.11.2012). *Sí se puede salir de la UE*. *El País*. Recuperado de: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/11/22/actualidad/1353608924_336224.html (última conexión 25.06.2016).

“La Unión contiene en sus principios, valores y normas básicas un verdadero régimen antisecesión y el efecto contagio puede ser tan dañino que la mayoría de los Estados miembros harán valer dichas reglas del juego.”

Este artículo, es la única opción legal que Londres puede invocar para asegurarse la negociación de los términos de su desconexión del bloque, pero al mismo tiempo, da una ventaja inmediata a la UE sobre el Reino Unido en ese proceso. En este sentido, hay que tener en consideración que, según el citado artículo 50:

"el Estado que abandone la UE no participará en las discusiones"

sobre cómo se organizará su salida. Estas afirmaciones nos hacen llegar a la conclusión de que, sin que sirvan de precedentes los casos de Groenlandia, Alemania y Argelia⁸⁶; el proceso de separación de Gran Bretaña de la Unión Europea no va a ser del todo pacífico. Se espera por parte del Reino Unido una “*guerrilla institucional*”⁸⁷, que debe ser contrarrestada con todos los medios posibles por parte de las Instituciones de la Unión que, por su parte, ha de acelerar el calendario de salida del Reino Unido⁸⁸, para evitar que esta situación

⁸⁶ *Ibíd.* “Entre los casos que pueden servir de precedente, los de Groenlandia y Alemania, más que el de Argelia, son ilustrativos. Los tres son muy distintos: Groenlandia implicó una salida de la UE sin secesión: la unificación alemana, una ampliación de un Estado dentro de la UE; y Argelia una independencia y salida no negociada”.

⁸⁷ ABELLÁN, L. (24.06.2016). Instrucciones para pactar un divorcio en el seno de la Unión Europea. *El País*. Recuperado de: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/22/actualidad/1466620930_621082.html “Guerrilla institucional”. Fuentes europeas aluden a este término para describir un supuesto en el que Londres trate de adaptar el proceso a sus intereses (por ejemplo, desvinculándose desde primera hora de la libre circulación de personas pero manteniendo el mercado único de productos y servicios). En ese caso, lo más probable es que los Veintisiete eligieran una fecha para la expulsión inmediata de Reino Unido, abundan esas fuentes”.

⁸⁸ ABC. (25.06.2016). *Francia y Alemania lo tienen claro: “El Brexit debe hacerse urgente, debemos evitar la incertidumbre”*. Recuperado de: http://www.abc.es/internacional/abci-brexiteispaísesfundadoresreunentrasresultadoreferendumbritanico-201606251010_noticia.html (última conexión 25.06.2016). En este sentido, “el ministro francés de Exteriores, Jean-Marc Ayrault, ha pedido ante sus homólogos de los otros cinco países fundadores -Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo- de ir

de inseguridad política e institucional se prolongue y se transmita una imagen de extrema debilidad, que conviene evitar a toda costa.

Conviene no olvidar que, aunque con frecuentes diferencias y disputas, el Reino Unido ha formado parte de la UE desde hace 43 años y ha disfrutado de la protección y ventajas de ser un miembro importante de la familia. Pero ahora que los británicos han decidido salir del club, el divorcio será largo y complicado y obligará a establecer un nuevo tipo de relaciones con la antigua familia, que podrían no ser amigables y es que, sobre las alternativas que tiene Gran Bretaña una vez fuera de la Unión Europea, el Reino Unido no logrará elegir libremente su relación futura con la UE, ya que cualquier modelo, excepto el marco básico de la Organización Mundial del Comercio (OMC), necesitará ser negociado y acordado con los otros Estados miembros y aprobado por el Parlamento Europeo, y es que es que "ningún modelo existente ahora fuera de la UE proporcionaría el mismo equilibrio entre ventajas e inconvenientes que los que Reino Unido consigue con su actual situación dentro de la UE, un status que es especial para el país y que se ha ido logrando desde su ingreso en 1973"⁹⁹. En ese nuevo marco, para mantener los derechos de los ciudadanos británicos que viven, trabajan o viajan a otros países de la UE, se tendrían que aceptar, por parte de Gran Bretaña, acuerdos recíprocos con esos países¹⁰⁰.

rápido hacia el proceso de desconexión de Reino Unido y ensamblar el nuevo grupo de los Veintisiete". A la par que ha afirmado que "no tolerará que Reino Unido juegue «al gato y al ratón» y que elijan ya un nuevo primer ministro sin esperar a octubre". En esta misma línea, el Presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker ha declarado que "Desde luego, no va a haber un Brexit a la medida", insistiendo en que "fuera es fuera".

⁹⁹ DE ANTONIO, E. (2016). ¿Cómo será el divorcio entre el Reino Unido y la UE?. *Radiotelevisión Española*. Recuperado de: <http://lab.rtve.es/las-claves/como-sera-el-divorcio-entre-reino-unido-y-la-ue-2016-06-25/> (última conexión 25.06.2016).

¹⁰⁰ Los diferentes modelos actuales de relación posibles con la Unión Europea, una vez que el país ha salido del bloque, son los siguientes: 1/ modelo noruego, dentro del espacio económico europeo; 2/ modelo de acuerdo bilateral: es el modelo de Suiza, Canadá o Turquía. Ninguno de esos países cuenta con acceso completo al Mercado Único, especialmente para el sector servicios; y, 3/ Si transcurridos dos años de la decisión de salir de la UE no se ha alcanzado un acuerdo sobre la nueva relación comercial -y si los 27 deciden no dar una prórroga-, se entrará automáticamente en este marco OMC. Significaría la completa ruptura con la UE y el mayor perjuicio a la economía británica.

En una nueva relación con la UE, es previsible que la prioridad de Londres será mantener el mayor acceso posible al Mercado Único europeo, tanto en circulación de bienes, como de servicios y capitales. Ahora bien, tendrían que aceptar las reglas del citado Mercado Único. Sin embargo, fuera de la UE, el Reino Unido no tendría derecho a votar esas normas y un total acceso al Mercado Único, casi con toda seguridad, exigiría aceptar muchas obligaciones y costes de la pertenencia a la UE, incluyendo la libre circulación de personas y contribuciones sustanciales a programas y presupuesto comunitarios, sin tener ya el cheque británico, que perderían al salir de la UE.

En definitiva, esta es la primera vez que un país miembro de la UE abandona esta unión política y económica, por lo que los mecanismos para ejecutar la medida, por el momento, no son muy claras ni definidas. Con el *Brexit*, al Reino Unido se le impedirá continuar participando en las Instituciones comunitarias y se convertirá en un país tercero. Por otro lado, en muchas ocasiones se aprovechan las crisis para obtener algún beneficio que en circunstancias normales no se lograría; en este sentido, el *Brexit* puede ser también una oportunidad para avanzar, dentro de la Unión Europea, hacia formas de organización política autónomas más adaptables y cercanas al ciudadano.

CONCLUSIONES GENERALES.

Primera.- La Unión Europea conforma un ordenamiento jurídico presidido por una serie de valores y principios que se derivan de los Tratados y del conjunto del acervo comunitario, acumulado a lo largo de la historia comunitaria europea, y sistematizado en las sucesivas reformas de los Tratados y que responde a dos coordenadas fundamentales: la voluntad común de los Gobiernos de los Estados, y la adopción permanente de normas por parte de las Instituciones, que componen el complejo Derecho de la Unión .

La naturaleza, la personalidad jurídica, la estructura y los caracteres básicos de la UE, se han perfeccionado a lo largo de las dos últimas décadas, en virtud del contenido de las reformas de los Tratados, desde la adopción del Tratado de Maastricht, hasta la última derivada del Tratado de Lisboa.

Segunda.- La Unión Europea tiene un origen claramente internacional. Ha sido creada por toda una serie de Tratados internacionales, normalmente designados como “Tratados constitutivos”. Estos establecen una estructura permanente a la que encomiendan la realización de determinados fines. Es evidente, por ello, que los Tratados constitutivos dan vida a una organización internacional.

La Unión Europea, aun siendo por su origen una organización internacional, es una organización internacional *sui generis*. Para describir esta peculiaridad de la UE, se ha acuñado la expresión “supranacionalidad”, que se contrapone al carácter intergubernamental que tradicionalmente han tenido las relaciones internacionales. La Unión Europea es supranacional en un doble sentido: en sentido normativo, porque muchas de sus normas vinculan directamente a las autoridades nacionales y a los particulares; y en un sentido decisonal, porque la aprobación de dichas normas no está necesariamente sometida a la regla de la unanimidad y porque en el procedimiento participan actores distintos de los representantes de los Gobiernos. De esta forma, la Unión Europea resulta ser una entidad autónoma de poder, con derechos de soberanía propios, y un ordenamiento jurídico independiente de los Estados miembros, al

que están sometidos tanto los Estados miembros como sus ciudadanos en los ámbitos de competencia transferidos a la Unión Europea.

La naturaleza jurídica de la Unión seguirá siendo una singularidad en el universo internacional. Se trata de un sujeto de Derecho Internacional que ha pasado de una base eminentemente funcional característica de las Organizaciones Internacionales a una base o fundamento eminentemente territorial, teniendo atribuidas funciones y competencias en temas tan típicamente estatales como los controles de fronteras, la fijación de los derechos de aduana o la emisión de moneda.

Tercera.- La crisis económica y financiera de la Unión Europea ha sacado a la luz algunas de sus debilidades: la falta de una estructura marco de supervisión financiera europea que vigile el sistema financiero, para evitar situaciones de riesgo sistémico provocadas por operaciones excesivas de apalancamiento, financiadas mediante capital prestado en mercados fuertemente interconectados; el fracaso del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; excesivos déficits fiscales y Estados fuertemente endeudados sin control alguno; incapacidad de coordinación de las políticas económicas en Europa, de tal modo que permitan evitar los desequilibrios presupuestarios y de competitividad económica de los países de la Unión. Las situaciones de crisis suelen operar en estos casos como un revulsivo capaz de provocar cambios en la utilización de los instrumentos políticos, en su cantidad y, finalmente en las estructuras institucionales, sin olvidar que la crisis actual se origina en el mercado inmobiliario estadounidense por una política crediticia demasiado laxa que condujo a que prestatarios de baja solvencia obtuvieran financiación. Este hecho provocó el crecimiento de la demanda en el mercado inmobiliario que dio lugar a fuertes subidas de precio que desembocaron en una burbuja, a lo que hay que sumar que los países emergentes experimentaron enormes tasas de crecimiento.

Cuarta.- Analizando los antecedentes, se puede atribuir al sistema de creación y distribución de productos financieros el hecho de ser uno de los principales causantes de la crisis inmobiliaria, de la crisis Bancaria, y del posterior enfriamiento de la coyuntura económica. Inicialmente, se partió de la creencia de

que las innovaciones financieras provocarían una mejora de la economía financiera y de la economía en general, conduciendo finalmente a una estabilización financiera. Los modelos estandarizados de concesión crediticia y la distribución del riesgo mediante la titularización, deberían haber servido para facilitar el acceso al capital a aquellos ciudadanos menos solventes. Esta “democratización del crédito” debería haber permitido a los hogares redistribuir sus ingresos a lo largo del tiempo. Con este tipo de maniobras también se esperaba suavizar los ciclos económicos y aplacar sobresaltos financieros. Antes de las titularizaciones las crisis se concentraban en un área geográfica concreta. La distribución global del riesgo de impago debería contribuir, según las teorías de manual, a aplacar un posible de un shock financiero. La realidad, sin embargo, no confirmó ni las teorías, ni las previsiones.

Quinta.- A la hora de plantearse las posibles soluciones habrá que considerar que en el pasado, a pesar de las regulaciones y normativas existentes, no se han podido evitar las burbujas especulativas. Si con fuertes regulaciones se evita este problema en una parte del mercado, el dinero se busca otras vías, y la formación de una nueva burbuja puede iniciarse en otra parte del mercado que carezca de regularización o que ésta sea errónea. Sería ingenuo exigir una regulación de los mercados en los que no se pudieran dar nuevos casos especulativos. Las futuras regulaciones deberían centrarse en evitar que el sistema financiero no peligre en caso de formación de nuevas burbujas especulativas. Los esfuerzos deberían dirigirse hacia aquello que hace peligrar el sistema. En un futuro no debe darse el caso de que el derrumbe de algunas entidades financieras conduzcan al colapso de todo el sistema financiero.

Sexta.- El proceso de empobrecimiento de grandes capas de la población entre la ciudadanía europea, consecuencia de la crisis, de ralentización de la actividad económica y del frenazo del crecimiento, ha supuesto algo mucho más profundo que una mera o simple fase regresiva, en la medida en que este hecho ha traído como consecuencia la primera gran crisis de la actual Unión, que, por vez primera, ha puesto a prueba la unidad de su economía y la solidez de sus sistemas financieros, pero también -desde la perspectiva que más nos interesa- los cimientos de su construcción, así como generado una veloz evolución del modelo

institucional comunitario. Este proceso, está unido también a la generación de un cambio de actitud de los ciudadanos europeos y de una nueva cultura de los gobiernos ante estas nuevas circunstancias. La evolución de las Instituciones comunitarias ha supuesto así un cierto estímulo para la rápida modificación de las circunstancias en muy diversos planos, como se analiza en esta Investigación.

Séptima.- Pero la crisis, como se hace constar en la Tesis Doctoral, dejó algo más que un sistema económico y financiero devastado. Las consecuencias de ésta dejaron huella en forma de nuevas formaciones y mayorías políticas en el panorama europeo. Estos giros políticos, en muchos casos, son atribuibles al descontento generalizado de unos contribuyentes, que mediante sus impuestos se vieron obligados de manera indirecta, pero con consecuencias directas, a costear el colapso del sistema financiero. En las calles se suelen endurecer los frentes, se produce un aumento considerable de manifestaciones en contra del Gobierno y de enfrentamientos violentos. Las negociaciones se tornan más difíciles para las fuerzas gobernantes, a causa de la pérdida de apoyos. Todo ello supone serias dificultades a la hora de afrontar los efectos de las crisis e imponer reformas.

En definitiva, como se ha notado en recientes acontecimientos, la ciudadanía tiene un margen cada vez más amplio de decisión y es la protagonista, y a un tiempo la destinataria, de todas las políticas comunitarias, en la medida en que toda comunidad política -y la Unión Europea no es una excepción- es, ante todo, una comunidad humana. En tal sentido, a pesar del entorno político y del contexto social, son en última instancia los ciudadanos europeos quienes en cada momento definen su aprecio por la estructura institucional europea de una forma mutable.

Octava.- Las medidas que pusieron en práctica los gobiernos europeos para resolver, o al menos paliar, el problema de solvencia de las entidades financieras se materializaron mediante la compra de activos tóxicos y aportaciones estatales. Pero la dificultad añadida que planteó la valoración de esos activos y así poder determinar el capital realmente requerido no ayudó a facilitar la solución a los problemas reales de liquidez, más bien al contrario, conforme se iba inyectando liquidez, iban surgiendo nuevos “agujeros” que hacían necesario el aumento de

aportaciones y ayudas estatales. En Europa, no obstante, el impacto de la crisis no afectó a todos los países por igual, sino que fueron determinados por dos factores. Por un lado, la exposición de sus Bancos al mercado hipotecario y, por otro, por el grado de penetración política dentro de sus órganos de gobierno. Así, las Cajas de Ahorros fueron en España el paradigma de la mala gestión. La media de su exposición a inmuebles era del 50%, y estaban gobernadas por Consejos de Administración que habían sido nombrados, en la mayoría de los casos, por los partidos políticos y los gobiernos autonómicos que, con frecuencia, las utilizaron en su propio beneficio. Al final, se llevó a cabo una concentración de entidades. Para evitar la quiebra total del sistema se tuvo que acudir a las ayudas de la Unión Europea y se creó un “Banco malo”.

Novena.- La crisis financiera global provocó en los mercados una auténtica fuga de capitales hacia activos de mayor calidad crediticia. Los inversores sólo estaban dispuestos a asumir determinadas inversiones si se les bonificaba con una alta prima de riesgo. Este comportamiento afectó especialmente a emisores como Bancos y Estados que hasta la fecha gozaban de una reputación crediticia muy segura. Se generaron serias dudas en los mercados sobre la capacidad de pago y de superación de la crisis de algunos países de la zona euro. En la fijación de precios de la deuda soberana de esos Estados se incluyeron esas dudas suscitadas entre los inversores. Por lo demás, se constata que la clave de la solución de la crisis económica está en la superación de la crisis financiera mundial. Si la política económica se dedica únicamente a financiar y a aprobar nuevos planes económicos, pero no realiza aportaciones que sirvan para estabilizar los mercados financieros, existe un peligro real de que se resienta la solvencia de la totalidad de los Estados europeos; sin embargo mediante ellas se prestaría un inmenso servicio a favor de la solución de la crisis económica y financiera mundial.

Décima.- La Unión Europea no deja de estar en un proceso de construcción en constante evolución. El fracaso de la Constitución supuso un serio varapalo para aquellos que apostaron por dar un paso más en el proyecto de una Europa en común. Sin embargo, también ha servido para mostrar la desafección de una gran parte de la sociedad que ni se siente, ni se sintió partícipe ni parte de la construcción europea. Con el Tratado de Lisboa se ha conseguido una solución

transitoria que, no obstante, deja todavía el rol de las Instituciones europeas en mero punto de encuentro para negociaciones, en vez de convertirse en un actor directo de las mismas.

Las preocupaciones y los mayores desafíos que afrontan los europeos pasan por adaptarse a los nuevos fenómenos globales, como la pérdida de competitividad frente a las economías emergentes o cómo seguir manteniendo el pulso a las economías más desarrolladas como Japón o Estados Unidos. Por otro lado, la inesperada dimensión que han alcanzado los fenómenos migratorios, que suponen un esfuerzo adicional para todas nuestras instituciones y que reclaman una solución conjunta, suponen un nuevo añadido al que hay que darle cabida y adaptar a nuestro modelo social europeo.

Por ello, en busca de una Unión Europea realmente unida es necesaria la integración y los europeos somos conscientes de ello: lo que está en juego es el papel de la Unión en la era de la globalización, su futuro, y cual debe ser la función de sus instituciones ante estos retos.

Undécima.- Desde sus inicios, la Unión ha tenido un fuerte componente económico, claros ejemplos de ello son el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que sentó las bases para el euro como moneda única para la mayoría de los habitantes de la Unión y los progresivos avances en la construcción de la Unión Bancaria. Por todo ello, en el seno de la unión económica y monetaria, y aplicando el principio de solidaridad a cambio de solidez, se aprobaron por parte de los países de la zona euro diferentes paquetes de ayuda, en forma de mecanismos de rescate, condicionados al cumplimiento de una serie de condiciones. Pese a numerosos contratiempos, como se indica en este trabajo de Investigación, los mecanismos de rescate han conseguido, hasta el momento, evitar la bancarrota o el colapso del sistema financiero en los Estados en los que ha actuado, y suponen una muestra de la fortaleza y de la capacidad económica de la Unión Europea, pese a que en muchas ocasiones se intente hacer creer lo contrario.

Duodécima.- La Unión Europea, a pesar de contar con una amplia batería de mecanismos de regulación económica, no ha podido evitar la sucesión de

desequilibrios macroeconómicos, financieros y presupuestarios en la Eurozona ni la posterior crisis de deuda soberana que se produjo en algunos países de la zona. Todos esos acontecimientos sacaron a la luz la necesidad de reforzar el marco de gobernanza económica de la UE, en particular en lo que respecta a la zona del euro, para asegurar la estabilidad y el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. Con estos antecedentes, siguiendo las directrices y los objetivos que se habían fijado, firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. Este Tratado no se debe considerar como una maniobra aislada de la Unión, ni como un Mecanismo de rescate más. Ha de ser encuadrado dentro de la construcción de la Unión Económica y Monetaria, como una extensión a la propuesta de Unión Bancaria y del MEDE.

Por otro lado, una de las consecuencias que trajo consigo la crisis de la deuda pública, fue la decisión de introducir en el TFUE el apartado 3 del artículo 136, lo que supuso el punto de partida para el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, firmado el 2 de febrero de 2012, por los Estados integrantes de la Eurozona. El Tratado supone la puesta en funcionamiento de reglas de carácter permanente sobre la asistencia financiera, a dichos Estados, tomando distancia de las prohibiciones establecidas en el TFUE. Se trata de reglas destinadas al mantenimiento de la estabilidad financiera. Con este objetivo el Tratado pasa a ser una Institución financiera internacional, de carácter intergubernamental, un sujeto de Derecho internacional, sin identidad supranacional.

Décimo tercera.- Lo que queda claro, según resulta de la Tesis Doctoral, es que los nuevos mecanismos de vigilancia y sanciones en la reforma de la Gobernanza Económica de la Unión, resultan más complejos que los anteriores. Cuesta creer que las medidas que no funcionaron para prevenir la crisis en el pasado vayan a funcionar en el futuro, y tampoco parece que vaya a cambiar mucho el panorama en la próxima crisis por el hecho de que se añadan unos indicadores nuevos y que se cambien los mecanismos de votación.

Décimo cuarta.- La gestión de la crisis financiera europea ha dado lugar a dos grandes cambios de poder: por un lado, se observa que ésta está casi de forma exclusiva en manos del Consejo Europeo, cuyos miembros, aparte de la agenda europea, también tienen una agenda nacional, que es la principal, aunque sea por el simple motivo de querer ganar las elecciones en su país; y, por otro, está el papel que desempeñan los parlamentos nacionales, que afrontan constantemente los complejos problemas europeos y las decisiones que estos requieren, al tiempo que han de pensar en los intereses nacionales y en los de su partido, ya que lógicamente aspiran a la reelección.

Décimo quinta.- El origen de la crisis financiera y económica en Europa ha quedado claramente descrito en la presente Tesis Doctoral; aún así, la Unión Europea la constituyen una serie de países muy heterogéneos con economías, gobiernos y otros factores geopolíticos tan distintos, que conviene tener en cuenta para entender mejor cómo se han afrontado los contratiempos económicos.

Por otro lado, contamos con una característica, en este caso común, de los países rescatados, que es hecho de contar con el euro como moneda. Moneda con la que Europa no ha conseguido, en ocasiones, transmitir confianza a los mercados, que dudan del euro porque no creen que la Unión Monetaria sea irreversible y consideran que el euro puede desaparecer. Esta percepción es producto de la desconfianza que transmiten los recelos de los países que han sorteado mejor la crisis con respecto a aquellos que se encuentran en mayores dificultades. Toda vez que el mercado percibe que los primeros no están dispuestos a ayudar a los segundos, y los segundos no parecen resueltos a acometer las reformas que deben necesariamente llevar a cabo. En este sentido, quienes han padecido son el euro y las primas de riesgo de los países en dificultades.

La pertenencia de los países rescatados a la Unión Económica y Monetaria les está obligando a un doble esfuerzo, por un lado, el hecho de carecer de mecanismos de regulación como los tipos de cambio y el pertenecer a una zona con unos tipos de interés unificados los sitúa en un escenario en el que han de

demostrar permanentemente sus capacidades competitivas, y por otro, la crisis ha obligado a estos Estados a acometer grandes reformas estructurales.

Décimo sexta.- La Unión económica y monetaria que hoy día constituye la Unión Europea se rige por una serie de principios relativos tanto a sus objetivos como a sus límites, los cuales aparecen en su conjunto como el “marco constitucional” de la misma. En virtud de su relevancia, los Tratados consagran expresamente estos principios, haciendo de ellos elementos rígidos e indisponibles por las Instituciones y los Estados miembros, sólo susceptibles de modificación mediante un procedimiento ordinario de reforma de los Tratados. Si entre los objetivos cabe destacar el mandato de mantenimiento de la estabilidad de precios y la consecución de la estabilidad financiera, los límites más emblemáticos son la prohibición de rescate y de financiación monetaria de los Estados miembros.

Décimo séptima.- La existencia de un Banco Central Europeo no oculta, sin embargo, la realidad de que la fuerza y autonomía de las decisiones de esta entidad no resultan suficientes para la disciplina económica de la Unión Europea de los años venideros. No sabemos, por tanto, hacia donde, pero el reforzamiento de estos controles e Instituciones como consecuencia de la crisis, no impedirán la profundización en la integración regulatoria y en el fortalecimiento de las Instituciones de control económico y monetario, previsiblemente en la próxima reforma de los Tratados en el momento en que remita la crisis económica⁸¹.

⁸¹ Cfr. DONCEL, L. (21.06.2016). Draghi logra una importante victoria con el aval alemán a su programa de compra de deuda. *El País*. Recuperado de: http://economia.elpais.com/economia/2016/06/21/actualidad/1466495781_590035.html (última conexión 22.06.2016) y SÁNCHEZ, R. (21.06.2016) El Tribunal Constitucional alemán respalda el programa de compra de bonos del BCE. *ABC*. Recuperado de: http://www.abc.es/economia/abci-tribunal-constitucional-aleman-respalda-programa-compra-bonos-201606211035_noticia.html (última conexión 22.06.2016). “El Tribunal Constitucional alemán, en sentencia del 21 de junio de este año –en respuesta a una demanda presentada por más de 35.000 ciudadanos alemanes- contra el programa OMT (“Outright Monetary Transactions”, que contempla la compra ilimitada de bonos soberanos como antídoto a los riesgos de insolvencia) avaló una de las decisiones más importantes adoptadas nunca por el Banco Central Europeo (BCE): el programa de compra de deuda que su presidente, Mario Draghi, decidió en septiembre de 2012, en el momento más duro de la crisis del euro, respeta la legalidad alemana y es conforme con la legislación europea. Con esta decisión, se allana el camino a posibles intervenciones futuras del BCE y evita un choque de legitimidades entre la Justicia europea y la alemana.

Décimo octava.- Entre las instituciones comunitarias que aseguran el desarrollo del proceso de integración europea, el Tribunal de Justicia ocupa un lugar de excepción: ejerce un control jurídico que le exige resolver con frecuencia cuestiones de carácter fundamentalmente político y económico y que le hace jugar, dentro de un espíritu de independencia y dinamismo jurídico, un papel constructivo en la formación del Derecho comunitario. En principio se puede decir que se trata de un órgano jurisdiccional internacional, si bien con características propias importantes, entre las que destaca la existencia de un incidente o cuestión prejudicial, que permite a los órganos judiciales de los Estados miembros plantear cuestiones sobre la interpretación de una norma comunitaria cuya aplicación sea necesaria para emitir el fallo.

En este sentido, las cuestiones prejudiciales son fruto de una duda que tiene el juez nacional sobre la interpretación que merece una disposición de la Unión Europea o incluso sobre su propia validez. Dicha duda surge en el marco de un procedimiento del que está conociendo y en el que entra en juego, de manera decisiva a los efectos de dictar sentencia, el ordenamiento de la Unión, bien porque sus disposiciones resultan directamente de aplicación en el asunto, bien porque actúan como parámetro de interpretación del Derecho nacional aplicable. Son, pues, los jueces nacionales quienes aprecian la necesidad de una decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y toman la iniciativa de dirigirse a él por la vía hoy prevista en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, suspendiendo mientras tanto la tramitación del litigio.

Si un juez nacional resuelve un litigio al margen del sistema de fuentes y de sus controles normativos y, con ello, lesiona, menoscaba, limita o reduce la

Los jueces de Karlsruhe quieren así asegurarse de que una hipotética compra de deuda se haga siempre conforme a la legislación europea, que impide al BCE financiar directamente a los Estados miembros. En este sentido, las condiciones que establecen son, en cualquier caso, parecidas a las que impuso el TJUE: la compra de títulos de un país no podrá anunciarse con anterioridad, el volumen tendrá que ser limitado, y entre la emisión de un título y su compra por parte del BCE no podrá pasar más de un plazo determinado previamente. No obstante, el TC alemán cree que para no violar la legislación alemana, el BCE sólo debe comprar deuda de los países con acceso a los mercados y que los bonos deben volver a ponerse en circulación cuando la intervención deje de ser necesaria”.

efectividad de los derechos que el ordenamiento de la Unión atribuye a las partes en conflicto, no queda más remedio que acudir a la vía reparatoria que suministra el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado-juez

Décimo novena.- Lo que hace el Tribunal de Justicia en este tipo de procesos es fijar o establecer la norma europea. Su resolución tiene un indudable efecto *erga omnes*, puesto que se afectará también a cualquier otro supuesto al que haya que aplicar la disposición interpretada. No hay discrepancia alguna a este respecto porque la finalidad de la cuestión prejudicial es, precisamente, la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento de la Unión, aunque ello se materialice finalmente por muy diferentes órganos judiciales nacionales, a partir de esta opción establecida desde el origen mismo de este Derecho supranacional.

Las Sentencias dictadas con ocasión del planteamiento de una cuestión prejudicial producen efectos *ex tunc*, que se extienden tanto hacia el pasado como hacia el futuro o, en otros términos, el Derecho de la Unión debería haber sido aplicado interpretado tal y como Tribunal de Justicia haya dicho en su sentencia; y por lo tanto, en teoría, *el Tribunal no haría nada más que poner de relieve un derecho que ya existía antes de la sentencia*. Por esta misma razón, las Sentencias dictadas en cuestiones prejudiciales de validez entrañan que el acto invalidado no ha producido nunca efectos.

Vigésima.- Según el Alto Tribunal (TJUE) cada Institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos, es decir, no se opone a la celebración, entre los Estados miembros cuya moneda es el euro, de un acuerdo como el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad ni a su ratificación por éstos, pues la atribución por el Tratado MEDE de nuevas funciones a la Comisión, al Banco Central Europeo y al Tribunal de Justicia es compatible con sus atribuciones, según las definen los Tratados. En este sentido, al Tribunal de Justicia corresponde comprobar, por un lado, si se han cumplido las reglas de procedimiento previstas en el artículo 48, apartado 6, y, por otro, si las modificaciones decididas sólo afectan a la tercera parte del TFUE y que no aumentan las competencias de la UE.

Vigésimo primera.- El litigio irlandés (caso *Pringle*), constituye una respuesta directa de la Unión Europea y es una consecuencia de la leal cooperación respecto de la manera de afrontar la crisis financiera haciendo cambios constitucionales europeos, articulado como recurso judicial. En este sentido, muestra cuán problemáticas son desde el plano jurídico las respuestas que las instancias políticas de la Unión y los gobiernos nacionales han dado a la crisis financiera y de la deuda pública. Para resolver la crisis, la Unión Europea y los Estados miembros están adoptando medidas poco convencionales. En lugar de dejar actuar a las normas y a los principios claramente definidos en el ordenamiento jurídico europeo, la respuesta a la crisis ha sometido el cuadro jurídico existente a tensiones significativas, ofreciendo interpretaciones innovadoras, utilizando instrumentos externos al cuadro jurídico de la Unión, que suscitan dudas sobre la legitimidad del respeto a los Tratados vigentes, y que se prestan a contestación por parte de los jueces nacionales y europeos.

Por ello, el núcleo de la Sentencia que comentamos, se refiere a la compatibilidad del Tratado MEDE, celebrado fuera del marco de la Unión Europea, con el propio Derecho de la Unión. Conviene no olvidar que, desde un punto de vista económico, el MEDE persigue corregir las repercusiones financieras y presupuestarias de la Unión Monetaria, para el caso de que ni las reglas fiscales de la política económica nacional permitan el acceso de los Estados de la zona euro, a los mercados de capitales, de una manera estable. Estas repercusiones financieras, así como la necesidad de corrección de la ayuda del MEDE, se justifica por la realidad que ha supuesto una moneda única para las 17 economías nacionales heterogéneas. A juicio del Tribunal de Justicia, el citado Tratado atribuye a la Comisión las funciones de promover el interés general de la Unión y estas tareas le permiten velar por la compatibilidad con el Derecho de la Unión de los Memorandos de Entendimiento concluidos por el MEDE.

Vigésimo segunda.- La decisión o fallo de la Sentencia, que ha tenido en cuenta un cierto realismo político, junto con la gran complejidad de las cuestiones jurídicas suscitadas para responder a los sujetos políticos europeos de la crisis, hace más que probable una nueva controversia nacional y europea, y la ulterior necesidad de intervención del Tribunal de Justicia. La solución institucional

facilitada para salir de la crisis, en efecto, ha implicado -en muchos casos- un cambio del método de la Unión previsto por el Tratado de Lisboa a un método de la acción netamente intergubernamental, con una significativa alteración del equilibrio de poderes definido en el citado Tratado.

Vigésimo tercera.- Por primera vez en su historia, el Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*); se ha dirigido al Tribunal de Justicia, y lo hace cuestionando la legalidad del programa OMT. Como se expone en la Tesis Doctoral, las preguntas formuladas por el *BVerfG* suscitan dificultades interpretativas de primer orden a las que deberá dar respuesta el Tribunal de Justicia. Un primer punto de atención que reclama este asunto estriba en la circunstancia de que el citado Tribunal Constitucional Federal plantea la cuestión prejudicial en el marco de lo que califica como un control *ultra vires* de actos de la Unión, con repercusión en la “identidad constitucional” de la República Federal de Alemania. El Tribunal alemán parte de la apreciación inicial de que el acto del Banco Central Europeo cuestionado es ilegal con arreglo al Derecho constitucional nacional, e incluso, con arreglo al Derecho de la Unión, pero, antes de seguir adelante en su apreciación, lo remite al Tribunal de Justicia para que éste lo enjuicie desde la perspectiva del Derecho de la Unión.

En la Sentencia *Gauweiler*, que resuelve la cuestión prejudicial planteada por Alemania, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea concede al Banco Central Europeo un amplio margen de discreción para la ejecución de la política monetaria, y lo hace incluso con medidas tan poco convencionales como los programas OMT. De este modo, los Jueces de Luxemburgo refuerzan el papel del Banco Central Europeo en la gestión de la crisis de deuda y a la par le fijan límites referentes a la consideración de otras medidas poco convencionales, como la utilización de medidas de expansión cuantitativa (QE). En este sentido, por un lado, no le corresponde al BCE realizar política económica de forma autónoma, y, por otro, sus medidas han de ser diseñadas de tal modo que no supongan en la práctica una elusión de la prohibición de la financiación (monetaria) presupuestaria.

Vigésimo cuarta.- En cualquier caso, los países del euro se han visto obligados a emprender una cooperación reforzada fuera de la Unión Europea con

la esperanza de volver pronto al abrigo del Tratado de la Unión Europea. Los desarrollos de la Eurozona, en particular la Unión Fiscal y la Unión Bancaria, seguirán poniendo a prueba un sistema estructuralmente poco coherente pero que tiene un objetivo claro de integración económica y que, desde luego, a pesar de sus contradicciones y limitaciones, el Tribunal de Justicia de la Unión no ha considerado necesario parar.

Vigésimo quinta.- Como consecuencia del referéndum del 23 de junio de 2016, favorable al *Brexit*, es la primera vez que un país miembro de la Unión Europea decide abandonar esta unión política y económica, por lo que los mecanismos para ejecutar la medida, previstos en el artículo 50 TUE, por el momento, no son muy claros ni definidos. Con el *Brexit*, al Reino Unido se le impedirá continuar participando en las Instituciones comunitarias y se convertirá en un país tercero. Sin perjuicio de los numerosos problemas económicos, financieros e institucionales que esta decisión está causando al conjunto de la Unión Europea, y que se exponen en el último capítulo de esta Tesis, en muchas ocasiones se aprovechan las crisis para obtener algún beneficio que en circunstancias normales no se lograría; en este sentido, el *Brexit* puede ser también una oportunidad para avanzar, dentro de la UE, hacia formas de organización política autónomas más adaptables y cercanas al ciudadano.

VII

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA**MANUALES Y MONOGRAFÍAS**

AHIJADO, M. y GONZÁLEZ, R. (1999). *El Banco Central Europeo y la política monetaria común*. Madrid: Pirámide.

ALONSO, J.A., FANELLI, J.M., ALBRIEU, R., RIVEROS L.A., STEINBERG, F. (2011). *Crisis económica y nueva gobernanza internacional. Ponencias I Conferencia Internacional Red Iberoamericana de Estudios Internacionales*. Madrid: Real Instituto Elcano.

ALONSO GARCÍA, R. (2014). *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. Cizur Menor (Navarra): Civitas Thomson-Reuters.

BAENA TOVAR, N. (2008). *La liquidez en los mercados financieros: repercusiones de la crisis crediticia*. Madrid: Comisión Nacional del Mercado de Valores.

BOCHARDT, K-D. (2011). *El ABC del Derecho Comunitario*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas.

CAMISÓN YAGÜE, J.A. (2011). *La caracterización general de la Unión Europea*. Cáceres: Universidad de Extremadura.

CHITTI, E. (2002). *Le agenzie europee*. Padua: Cedam.

CHUECA SANCHO, A. (1999), *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Barcelona: S.A. Bosch.

CLEMENT-WILZ, L. (2012). *La fonction de l'avocat général près la Court de justice*. Bruselas: Bruylant.

COSCULLUELA MONTANER, L. (1998). *Manual de Derecho administrativo I*. Madrid: Civitas.

COELLO DE PORTUGAL, J.M. (2014). *Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?*. En RUBIO NÚÑEZ, R. *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados.

--. (2012). *Ordenación bancaria y soberanía*. En REBOLLO PUIG, M. *La regulación económica: en especial, la regulación bancaria : actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho*. Madrid: Iustel.

--. (2015). *El Derecho de la Unión Europea como marco jurídico para el desarrollo de la actividad de la empresa*. En SERRANO ACITORES, Antonio. *La intervención*

administrativa y económica en la actividad empresarial. Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Bosch.

DE BURCA, G. Y WEILER, J. (2001). *The European Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press.

DE LA TORRE OLID, F. (1991). Aspectos históricos de la unidad europea. En *Una realidad en el camino : II jornadas culturales de Santo Tomás / organizadas por el Seminario Diocesano, Delegación Episcopal para la Pastoral Universitaria, Instituto Diocesano de Estudios Teológicos-Pastorales*. Jaén: Seminario Diocesano.

--. (2014). Protección del usuario en el ámbito financiero y consentimiento informado. En VV.AA. *Diario núm. 8228*. Madrid: La Ley.

DÍEZ MORENO, F. (1996). *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Civitas.

DÍEZ DE VELASCO, M. (1984). *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Madrid: Tecnos.

DÍEZ-PICAZO, L.M. (2009). *La naturaleza de la Unión Europea*. Madrid: Civitas.

DUPUY, P.M. (2000). *Droit international public*. París: Dalloz.

DYSON, K. & QUAGLIA, L. (2010). *European Economic Governance and Policies, vol. II, Commentary on Key Policy Documents*. Oxford: Oxford University Press.

FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F., DIEZ DE GUIJARRO, J.R., y otros. (2014). *Anuario del euro 2013*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.

FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. (2015). *Anuario del Euro 2014*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.

GARCÍA GARCÍA, R. (2016). Religión, cultura y gobernanza. En GARCÍA MAGARIÑO, S. *La gobernanza y sus enfoques*. Alicante: Delta Publicaciones Universitarias.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., (1987). *Las Comunidades Europeas*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática, 3ª Edición revisada.

HELLEINER, E. & KIRSHNER, J. (2009). *The future of the dollar*. Ithaca and London: Cornell University Press.

HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M. (2014) *La compatibilidad del mecanismo europeo de estabilidad con el Derecho europeo: jurisprudencia para tiempos de crisis*. Madrid: Tecnos.

HIX, S. y HOYLAND, B. (2012). *Sistema político de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill.

- ISAAC, G., (1985), *Manual de Derecho comunitario*. Barcelona: Ariel.
- KINDLEBERGER, C. P., (1992). *El orden Económico Internacional*. Barcelona: Crítica.
- KINDLEBERGER, C. & ALIBER, R. (2012). *Manías, pánicos y cracks*. Barcelona: Ariel.
- LEÓN JIMÉNEZ, R. (2007). *La figura del Abogado General en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Madrid: Reus.
- LINDE PANIAGUA, E. y MELLADO PRADO, P. (2010). *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Colex.
- LÓPEZ DE LA FUENTE, G. (2014). *Pluralismo Político y partidos políticos europeos*. Peligros (Granada): Comares.
- LÓPEZ GARCÍA, I. (2012) La Comisión Europea y su papel ante la crisis económico-financiera. En REBOLLO PUIG, M. La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Madrid: Iustel.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. (2014). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- MEDINA MEDINA, A. (2014). La evolución de los e-Parlamentos en el mundo. Análisis de los standards de la UIP y del World E-Parliament Report. En RUBIO NÚÑEZ, R. *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- NAVARRO LÓPEZ, V. (2014). El conflicto capital-trabajo en las crisis actuales. En ALONSO MOREDA, N. y SOROETA LICERAS, J. *Cuestiones actuales de la integración europea*. Cizur-Menor (Navarra): Thomson-Reuters Aranzadi.
- OLIVI, B. (1993). *L'Europa difficile (Storia política della Comunità Europea)*. Bolonia: Il Mulino.
- ORTIZ AHLF, L. (2005). *Derecho Internacional Público*. México: Oxford.
- RAUX, J. (1966). *Les relations extérieures de la Communauté économique européenne*. París: Cujas.
- REBHAN, R. (2015). *Solidarität in der Wirtschafts- und Währungsunion: Grundlagen und Grenzen*. Baden-Baden: Nomos.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2014). Knocking on the Parliaments door. (Parlamentos digitales en la era de la participación). En RUBIO NÚÑEZ, R. *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados.

RUIZ-JARABO COLOMER, D. (1989). *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudios de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

SANAHÚJA, J.A. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En MESA, M. *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

SCHELLER, H. K. (2006). *El Banco Central Europeo. Historia, misión y funciones*. Frankfurt am Main: Banco Central Europeo.

THIELE, A. (2013). *Das Mandat der EZB und die Krise des Euro*. Tübingen: Mohr Siebeck.

TIZZANO, A. (2004). *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*. Milán: Giuffrè.

VON BOGDANDY, A., y BAST, J. (eds.). (2009). *Europäisches Verfassungsrecht*. Heidelberg - Berlin: Springer.

WANDOSELL FERNÁNDEZ DE BOBADILLA, G., CEGARRA NAVARRO, J.G. (2011). *Estrategias de empresa*. Murcia: Diego Marín Librero.

--. (2005). *Política de empresa*. Cartagena: Universidad Politécnica.

WEILER, J.H.H. (1985). *Il sistema comunitario europeo*. Bolonia: Il Mulino.

WOLFF, E. (2014). *Weltmacht IWF. Chronik eines Raubzugs*. Marburg: Tectum.

ARTÍCULOS CIENTÍFICOS EN LÍNEA

AGUILAR CALAHORRO, A. (2015). *La posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea frente a las medidas de la crisis económica*. Recuperado de: http://www.ugr.es/~redce/REDCE24/articulos/02_ELIAS.htm

ALONSO, T. (2015). Completando la unión bancaria. *Observatorio Económico, BBVA Research*. <https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2015/03/Observatorio-regulacion-completando-la-union-bancaria.pdf>

AMADEO, K. (2015). CDOs (Collateralized Debt Obligations) Pros, Cons and How They Caused the Financial Crisis. <http://useconomy.about.com/od/glossary/g/CDOs.htm>

BANCO CENTRAL EUROPEO. (2009). Credit Default Swaps and Counterparty Risk. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/creditdefaultswapsandcounterpartyrisk2009en.pdf>

- BANCO DE ESPAÑA. (2010). *La reestructuración de las Cajas de Ahorro en España. Situación a 29 de julio de 2010. Nota informativa*,. <http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Ficheros/es/presbe22.pdf>
- BUNDESKANZLERAMT ÖSTERREICH. (2016). *Krise in Europa: 5 Länder zeitweilig unterm Rettungsschirm*. http://www.zukunfteuropa.at/site/cob_51301/currentpage_0/6827/default.aspx
- CAIXABANK RESEARCH. (2015) *¿Cuáles son los pasos imprescindibles para completar la unión económica y monetaria en la Eurozona?*. <http://www.caixabankresearch.com/-/1209im-d3-es>
- CECA. (2015). *Proceso de Reestructuración. Sector de Cajas de Ahorros. Informe de avances*. <http://www.ceca.es/wp-content/uploads/2015/01/Reestructuraci%C3%B3n-13-2-2015.pdf>
- CLOPÉS CELADES, C., CABALLERO GARCÍA, L., PANISELLO ROSELLÓ, O., REIG BERNAUS, A. (No indica año). *El coste de los rescates*. <http://www.barcelonaschoolofmanagement.upf.edu/documents/Tesina-El-coste-de-los-rescates.pdf>
- COLOM, A. (2012) *La crisis económica española: orígenes y consecuencias. Una aproximación crítica*. <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec13/Ponencias/politica%20economica%20y%20construccion%20europea/La%20crisis%20economica%20espanola.pdf>
- COMISIÓN EUROPEA. (2014). *The Economic Adjustment Programme for Portugal 2011-2014*. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp202_en.pdf
- CREUTZ, H. (2008). *Zinslasten und Zinserträge – Salden der Haushalte*. http://www.helmut-creutz.de/pdf/grafiken/e/creutz_060.pdf
- DE MIGUEL CANUTO, E. (2014). *Mecanismo Europeo de Estabilidad: escrutinio jurisprudencial. Instituto de Estudios Fiscales. Crónica Presupuestaria (núm. 2/2014)*. http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cronica_presupuestaria/02_Canuto.pdf
- DOMBRET, A. (2016). *Quo vadis Europa? Aktuelle Herausforderungen der Währungs- und Bankenunion*. Discurso en el Forum Bundesbank, Kiel 24.03.2016. http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2016/2016_03_24_dombret

[html?startpageAreaId=Marginalspalte&nsc=true&startpageId=Startseite-DE&startpageLinkName=2016_03_24_dombret+366196&tab=0](http://www.bis.org/publ/work259.pdf)

ELLIS, L. (2008). ,The housing meltdown: Why did it happen in the United States?. *Bank For International Settlements, working paper 259*. Septiembre 2008. <http://www.bis.org/publ/work259.pdf>

FUNKE, M. SCHULARICK, M. & TREBESCH, C. (2015). Going to Extremes: Politics after Financial Crisis, 1870-2014. *CESifo Working Paper*, (núm.5553), octubre 2015. https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/publications/working-papers/CESifoWP/CESifoWPdetails?wp_id=19172486

HEINEN, N. (2014). *Mission Vertrauen: Wege aus Eurokrise und Unsicherheit*. <http://www.euractiv.de/section/gesundheits-und-verbraucherschutz/news/mission-vertrauen-wege-aus-eurokrise-und-unsicherheit/>

KOSMAS, P. (2013). *Chipre - ¿La crisis de quién?*. <http://www.brettonwoodsproject.org/es/2013/04/art-572285/>

KÜHLBERGER, G. (2011). *Die Irlandkrise*. http://www.unet.univie.ac.at/~a0602361/wordpress/Texte/Die_Irlandkrise.pdf

LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG. (2016). *Euro-Krise*. https://www.lpb-bw.de/euro_krise.html

LEW, J.L. (12.05.2013). *Remarks of Secretary Lew at Pew Charitable Trusts*. Nota de prensa, U.S. Department of the Treasury. <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2232.aspx>

MÉNDEZ DE VIGO, I. (2013). *¿Qué pasa en Europa?* (Discurso en la clausura del XXIV Seminario sobre Europa Central). <http://www.exteriores.gob.es/Portal/eu/SalaDePrensa/DeclaracionesNotasDePrensaComunicados/Paginas/%C2%BFQu%C3%A9-pasa-en-Europa--Discurso-del-secretario-de-Estado-para-la-Uni%C3%B3n-Europea,-%C3%8D%C3%B1igo-M%C3%A9ndez-de-Vigo,-en-la-clausura-del-XXIV.aspx>

MIALET RIGAU, A. (2012). Primeros pasos hacia la unificación europea de los fondos de garantía de depósitos. *Caixabank research*. <http://www.caixabankresearch.com/-/1209im-d3-es>

MUNEVAR, D. *Crisis bancaria en Europa: Orígenes y perspectivas*. (2011). <http://cadtm.org/Crisis-Bancaria-en-Europa-Origenes>

MÜTZENICH, R. (2012). *Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die (außen-) politische Handlungsfähigkeit von Staaten*.
http://www.rolfmuetzenich.de/_pdf/DGAP-Mtzenichneu.pdf

NAVARRO, V. (2009). Las causas de la crisis mundial actual.
<http://www.vnavarro.org/wp-content/uploads/2009/12/las-causas-de-la-crisis-mundial-actual.pdf>

OREJA AGUIRRE, M. (2005). Crisis constitucional de la Unión Europea. *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*.
<http://www.racmyp.es/R/racmyp/docs/anales/A83/A83-4.pdf>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2013). *Enfrentar la crisis de empleo en Portugal*.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_228462.pdf

ORTIZ DE ZÁRATE, R. (2015). *Cronología de la crisis de Grecia (2009-2015)*.
http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/grecia/cronologia_de_la_crisis_de_grecia_2009_2015

PEDROSO, P. (2014). Portugal and the Global Crisis. *Friedrich Ebert Stiftung*.
<http://library.fes.de/pdf-files/id/10722.pdf>

PÉREZ FERNÁNDEZ, I. (2012). Los entresijos del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF). *Observatorio de divulgación financiera*. Nota técnica, nº12, abril 2012.
<http://www.iefweb.org/es/finanzas/visordocumentospdf/27>

PERIODISMO INDEPENDIENTE. (2013). *El debate sobre los nuevos procedimientos sancionadores de la UE*.
<http://www.periodismoindependiente.es/economia/nuevos-procedimientos-sancionadores-ue/>

RODRÍGUEZ MENDOZA, A. (2014). Situación actual de la Unión Bancaria. *Cecabank*.
<https://www.cecabank.es/actualidad-news/situacion-actual-de-la-union-bancaria/>

SCHÄFER, M. (2013). *Der Euro: Grundlagen, Argumente, Perspektiven*.
http://www.kas.de/wf/doc/kas_34695-544-1-30.pdf?140424165537

STEINBERG, F. (2008). La crisis financiera mundial: causas y respuesta política. *Real Instituto Elcano. Área: Economía y Comercio Internacional*, (núm. 126/2008).
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/49b2db804f0198f58fb7ef3170baead1/ARI126%202008_Steinberg_crisis_financiera_respuesta_politica.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=49b2db804f0198f58fb7ef3170baead1

SUSANE SILVA, S. (2008) *La Crisis de 1929*.

<http://www.zonaeconomica.com/crisis-1929>

TORRERO MAÑAS, A. (2010). *La crisis financiera y sus efectos sobre la economía española*. Documentos de Trabajo, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. (núm. 13/2010).

http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT_13_10.pdf

TRANSNATIONAL INSTITUTE. (2013). *Privatising Europe. Annex Tables*.

https://www.tni.org/files/download/privatising_europe-annex.pdf

TRÍAS DE BES, F. (2010). *La crisis de los tulipanes o "Tulipomanía"*.

http://www.finanzasparatodos.es/gepeese/es/inicio/laEconomiaEn/laHistoria/momentos_historicos_economia_crisis_tulipanes.html

VAN ROMPUY, H.; BARROSO, J.M.; JUNCKER, J.C.; y DRAGHI, M (2012). *Hacia una Unión Económica y Monetaria*. Recuperado de:

www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/esp/ec/134069.pdf

VILARIÑO, A. *La larga crisis de la economía japonesa*.

http://www.angelvila.eu/publicaciones_pdf/larga_crisis_economia_japonesa.pdf

VOGIAZIDES, L., VAN REISEN, M., & STOCKER, S. (2009). *Respuesta europea a la crisis económica y financiera mundial. Informe de social watch 2009*.

<http://www.socialwatch.org/es/node/921>

VON BRÖCKEL, J. (2016). *Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) - Deutschland ist mit maximal 190 Milliarden Euro dabei*.

<http://www.janvonbroeckel.de/politik/esm.html>

WIRTSCHAFT UND SCHULE. (2015). *Die Schuldenländer: Kurz-Porträts und aktuelle Lage*.

<http://www.wirtschaftundschule.de/aktuelle-themen/globalisierung-europa/schuldenkrise-der-euro-laender/die-schuldenlaender-kurz-portraets-und-aktuelle-lage/>

WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH. (2013). *Economic Governance – Wirtschaftspolitische Steuerung in der EU*.

https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Europa-und-Internationales/eutt_economic_governance.pdf

PERIÓDICOS EN LÍNEA

ABC. (25.06.2016). *Francia y Alemania lo tienen claro: "El Brexit debe hacerse urgente, debemos evitar la incertidumbre"*.

http://www.abc.es/internacional/abci-brexit-seis-paises-fundadores-reunen-tras-resultado-referendum-britanico-201606251010_noticia.html

ABELLÁN, L. (24.06.2016). Instrucciones para pactar un divorcio en el seno de la Unión Europea. *El País*.

http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/22/actualidad/1466620930_621082.html

ÁLVAREZ, A.C. (01.10.2007). El grupo inmobiliario Llanera solicita la suspensión de pagos. *Expansión*.

<http://www.expansion.com/2007/10/01/empresas/inmobiliario/1041649.html>

ASPE, P. (09.02.2009). Los orígenes de la crisis. *CNN Expansión*.

<http://www.cnnexpansion.com/economia/2009/02/06/los-origenes-de-la-crisis>

BASTEIRO, D. (18.05.2011). La UE limita las apuestas a la baja en deuda pública y bolsa. *Público*.

<http://www.publico.es/actualidad/ue-limita-apuestas-baja-deuda.html>

BEDDOES, Z. M. (11.10.2008) Taming the beast, *The Economist*.

<http://www.economist.com/sites/default/files/special-reports-pdfs/12373548.pdf>

BERGES, A. y BRYANT, A. (10.01.2016). Unión bancaria. El nuevo mecanismo añade credibilidad al sistema bancario europeo. *El País*.

http://economia.elpais.com/economia/2016/01/08/actualidad/1452246566_006797.html

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG. (26.01.2015). *Syriza gewinnt Parlamentswahl in Griechenland*.

<http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/199389/parlamentswahl-in-griechenland>

BÖCKING, D. (12.07.2015). Minister Gnadenlos: Warum Wolfgang Schäuble die Griechen aus dem Euro werfen will. *Der Spiegel*.

http://www.watson.ch/International/articles/201193625-Minister-Gnadenlos--Warum-Wolfgang-Sch%C3%A4uble-die-Griechen-aus-dem-Euro-werfen-will?utm_source=reng&utm_medium=nrec&ub=100&ss=2&ut=2&sp=100&utm_av=A

BORRAZ, M.G. (10.08.2014). Seis años de rescates en Europa y una factura multimillonaria. *Expansión*.

<http://www.expansion.com/2014/08/10/mercados/1407693989.html>

BULLAIN, I. (04.05.2014). Hacia una Europa Federal. *El diario*.

http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/Europa-federal_0_256524637.html

BUSINESS WIRE (03.10.2008). Wells Fargo, Wachovia Agree to Merge. *Business Wire*.

<http://www.businesswire.com/news/home/20081003005242/en>

CASTILLO, M. (11.05.2014). ¿Qué ha hecho el Parlamento Europeo para sacarnos de la crisis?. *Expansión*.

<http://www.expansion.com/2014/05/09/economia/1399630644.html>

CEREZAL, P. (16.06.2016). Las ocho amenazas del Brexit para España. *Expansión*.

<http://www.expansion.com/economia/2016/06/16/57625cef22601db82e8b4604.html>

CINCO DÍAS. (25.06.2012). España pide oficialmente a la UE el rescate bancario.

http://cincodias.com/cincodias/2012/06/25/economia/1340760206_850215.html

CLARK, A. (04.05. 2007). UBS shuts hedge fund after big sub-prime losses. *The Guardian*.

<http://www.theguardian.com/business/2007/may/04/usnews.internationalnews>

CLAVERO, V. (09.07.2013). Rescatar a la Banca ha costado ya a cada español 850 euros. *Público*.

<http://www.publico.es/actualidad/rescatar-banca-costado-ya-espanol.html>

CLIFFORD, C. (13.07.2008). The fall of IndyMac. *CNN Money*.

http://money.cnn.com/2008/07/12/news/companies/indymac_fdic/

CLARÍN. (14.05.2002). Cronología del corralito.

<http://edant.clarin.com/diario/2002/05/14/e-387052.htm>

DE ALEIZA, J.M., en ORTEGA, A. (23.11.2012). Sí se puede salir de la UE. *El País*.

http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/11/22/actualidad/1353608924_336224.html

DE ANTONIO, E. (2016). ¿Cómo será el divorcio entre el Reino Unido y la UE?. *Radiotelevisión Española*.

<http://lab.rtve.es/las-claves/como-sera-el-divorcio-entre-reino-unido-y-la-ue-2016-06-25/>

DELGADO, A. (29.03.2009). El Banco de España decide intervenir Caja Castilla-La Mancha. *ABC*.

<http://www.abc.es/20090329/economia-empresas-banca/banco-espana-intervenir-caja-200903291501.html>

DER SPIEGEL. (23.03.2012). *Krisen-Exodus: 150.000 Menschen haben Portugal 2011 verlassen.*

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/150-000-portugiesen-haben-portugal-2011-verlassen-wegen-der-euro-krise-a-823427.html>

--. (04.03.2016). *Abkehr vom Sparkurs: Bundesregierung fürchtet neues Hilfsprogramm für Portugal.*

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/portugal-neues-hilfsprogramm-wird-befuerchtet-a-1080652.html>

DIE WELT. (07.11.2013). *Irland verlässt als erstes Land Euro-Rettungsschirm.*

<http://www.welt.de/wirtschaft/article121647507/Irland-verlaesst-als-erstes-Land-Euro-Rettungsschirm.html>

DONCEL, L. (21.06.2016). *Draghi logra una importante victoria con el aval alemán a su programa de compra de deuda. El País.*

http://economia.elpais.com/economia/2016/06/21/actualidad/1466495781_590035.html

EL ECONOMISTA (17.01.2012). *Infografía Fondo Europeo de Estabilidad Financiera.*

<http://eleconomista.com.mx/infografias/2012/01/17/que-fondo-europeo-estabilidad-financiera>

--. (25.04.2016). *Portugal y DBRS podrían revivir la crisis de deuda soberana en la Eurozona.*

<http://www.eleconomista.es/economia/noticias/7517453/04/16/Portugal-y-DBRS-podrian-revivir-la-crisis-de-deuda-soberana-en-la-Eurozona-.html>

EL MUNDO. (17.10.2007). *El FMI reduce en siete décimas la previsión de crecimiento para España en 2008, hasta el 2,7%.*

<http://www.elmundo.es/mundodinero/2007/10/17/economia/1192621860.html>

--. (26.03.2009). *“Sarkozy renunciará a ser copríncipe de Andorra si quedan paraísos fiscales”.* Recuperado de:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/26/internacional/1238098525.html>

EL PAÍS. (14.07.2008). *Martinsa-Fadesa anuncia la mayor suspensión de pagos de la historia de España.*

http://economia.elpais.com/economia/2008/07/14/actualidad/1216020776_850215.html

--. (14.08.2008). *24 medidas para salir de la crisis.*

http://economia.elpais.com/economia/2008/08/14/actualidad/1218699178_850215.html

--. (15.08.2008). *El Bank of America compra Merrill Lynch por 31.000 millones.*

http://economia.elpais.com/economia/2008/09/15/actualidad/1221463975_850215.html

--. (15.12.2008). *Lehman Brothers se declara en bancarrota.*

http://economia.elpais.com/economia/2008/09/15/actualidad/1221463973_850215.html

--. (26.09.2009). *El Gobierno aumenta el IVA general al 18% y suprime la deducción de los 400 euros.*

http://economia.elpais.com/economia/2009/09/26/actualidad/1253950374_850215.html

ELORDI, C. (13.03.2013). *El rechazo del Parlamento Europeo al presupuesto de la UE es algo más que simbólico. El Diario.*

http://www.eldiario.es/miradaalmundo/Parlamento-Europeo-presupuesto-UE-simbolico_6_110648954.html

EWING, J. (12.02.2013). *German Central Bank Doubles Reserves. The New York Times.* <http://www.nytimes.com/2013/03/13/business/global/german-central-bank-doubles-reserves.html>

EXPANSIÓN.(24.06.2016). *El Ibex 35 pierde un 12,3%, la mayor caída de su historia, tras el Brexit.*

<http://www.expansion.com/mercados/cronica-bolsa/2016/06/24/576cc78e468aeb11758b4578.html>

FERRER, I. (19.10.2008). *Holanda inyectará 10.000 millones en el grupo ING. El País.*

http://economia.elpais.com/economia/2008/10/19/actualidad/1224401574_850215.html

--. (07.10.2014). *ING devuelve al Estado holandés los últimos 1025 millones del rescate. El País.*

http://economia.elpais.com/economia/2014/11/07/actualidad/1415365920_686437.html

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG. (09.04.2013). *Teure Bankenrettung. Hilfgelder der EU-Länder für ihre Banken in der Finanzkrise. den Steuerzahler: (Tabla de elaboración propia con datos de gráfico citado).*

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/teuer-fuer-den-steuerzahler-milliardengrab-bankenrettung-12535343.html#aufmacherOverlay>

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG. (15.05.2016). *Wir werden 2017 auf die Märkte zurückkommen.*

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/tsipras-wir-werden-2017-auf-die-maerkte-zurueckkommen-14235047.html>

FRÜHAUF, M. (02.03.2009), "Fair Value". *Das Dilemma in der Bilanzierung. Frankfurter Allgemeine Zeitung.*

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/fair-value-das-dilemma-in-der-bilanzierung-1925194.html>

GUIMÓN, P.(21.06.2016). La City ya no duerme. *El País*.
http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/20/actualidad/1466449853_961156.html

--., PÉREZ, C. (24.05.2016). Reino Unido vota por dejar la Unión Europea. *El País*.
http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/24/actualidad/1466741749_403437.html

GARCÍA GARCÍA, R. (18.06.2015). Jurar hasta cambiar. *El Mundo*.
<http://www.elmundo.es/madrid/2015/06/17/5581df28ca4741ba268b45ae.html>

GONZÁLEZ, M. (10.06.2012). España denuncia ante la Unión Europea el nuevo régimen fiscal de Gibraltar. *El País*.
http://politica.elpais.com/politica/2012/06/10/actualidad/1339355692_454816.html

KARNITCHNIG, M. & SOLOMON, D & others. (16.08.2008). U.S. to Take Over AIG in \$85 Billion Bailout; Central Banks Inject Cash as Credit Dries Up. *The Wall Street Journal*.
<http://www.wsj.com/articles/SB122156561931242905>

LA RAZÓN. (16.10.2013). Bruselas investiga el nuevo régimen del impuesto de sociedades de Gibraltar. *La Razón*.
<http://www.larazon.es/espana/bruselas-investiga-el-nuevo-regimen-del-impuesto-de-sociedades-de-gibraltar-HX3981191#.Ttt1u39Ga5C0HHU>

LLAMAS, M. (09.04.2014). ¿Cuánto ha costado el rescate bancario en España?. *Libertad Digital*.
<http://www.libremercado.com/2014-04-09/cuanto-ha-costado-el-rescate-bancario-en-espana-1276515331/>

MARS, A. (16.04.2015). ¿Cuáles son las mayores economías del mundo? ¿Y las más diminutas?. *El País*.
http://economia.elpais.com/economia/2015/04/15/actualidad/1429060990_180502.html

MARTÍNEZ, G. (17.03.2008). JP Morgan compra Bear Stearns por 236 millones respaldado por la Fed, que recorta los tipos bancarios. *Expansión.com*.
<http://www.expansion.com/2008/03/17/inversion/1101486.html>

MEIER, M.D., (01.06.2015). Das finanzielle Trilemma. *Tagesanzeiger*.
<http://blog.tagesanzeiger.ch/nevermindthemarkets/index.php/37191/das-finanzielle-trilemma/>

MÜNCHAU, W. (02.04.2014). S.P.O.N. – Die Spur des Geldes: Jetzt kann uns nur noch mehr Inflation helfen. *Spiegel online*.
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/wolfgang-muenchau-italien-und-frankreich-weichen-fiskalpakt-auf-a-962068.html>

N-TV. (25.03.2016). *Zypern verlässt das Hilfsprogramm*.
<http://www.n-tv.de/wirtschaft/Zypern-verlaesst-das-Hilfsprogramm-article17316466.html>

OLSTER, S. (23.12.2010). How the roof fell in on Countrywide. *Fortune*.
<http://fortune.com/2010/12/23/how-the-roof-fell-in-on-countrywide/>

PAULY, C. (27.09.2010). Absturz eines Tigers. *Der Spiegel*.
<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-73989806.html>

PÉREZ, C. (24.11.2015). Bruselas desafía a Berlín con su fondo de garantía de depósitos común. *El País*.
http://economia.elpais.com/economia/2015/11/23/actualidad/1448314745_693924.html

--. (03.05.2016). Bruselas empeora las previsiones del déficit público del Gobierno. *El País*.
http://economia.elpais.com/economia/2016/05/02/actualidad/1462218263_683451.html

RALLO, J.R. (09.03.2016). Chipre sale de la crisis sin rescatar a su banca. *El Economista*.
<http://www.economista.es/firmas/noticias/7406859/03/16/Chipre-sale-de-la-crisis-sin-rescatar-a-su-banca.html>

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. (01.03.2002). ¿Una constitución para Europa?. *El País*.
http://elpais.com/diario/2002/03/01/opinion/1014937208_850215.html

RODRÍGUEZ SUANZES, P. (29.01.2012). ¿Qué es la tasa Tobin?. *El Mundo*.
<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/01/28/economia/1327774109.html>

ROME REPORTS. (11.03.2016). *Las palabras más duras del Papa Francisco sobre la acogida a refugiados e inmigrantes*.
<http://www.romereports.com/2016/03/11/las-palabras-mas-duras-del-papa-francisco-sobre-la-acogida-a-refugiados-e-inmigrantes>

SAMUELSON, R.J. (15.11.2015). Why Fannie Mae and Freddie Mac survived. *The Washington Post*.
https://www.washingtonpost.com/opinions/why-fannie-mae-and-freddie-mac-survived/2015/11/15/86cba904-8a20-11e5-9a07-453018f9a0ec_story.html

SÁNCHEZ, R. (21.06.2016) El Tribunal Constitucional alemán respalda el programa de compra de bonos del BCE. *ABC*.

http://www.abc.es/economia/abci-tribunal-constitucional-aleman-respalda-programa-compra-bonos-201606211035_noticia.html

SASTRE, P. (08.10.2012). ¿Qué es el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera?. *Invertia*.

<http://www.invertia.com/noticias/articulo-final.asp?idNoticia=2752415&strGoo=palabras-clave-entender-rescate-financiero>

SCHÄUBLE, W. (7.3.2010). Liebäugeln mit einem EU-Währungsfonds. *Welt am Sonntag*. http://www.welt.de/welt_print/politik/article6673398/Liebaeugeln-mit-einem-EU-Waehrungsfonds.html

SCHIERITZ, M. (18.12.2014). Der grosse Bluff. *Zeit online*. <http://www.zeit.de/2014/50/finanzkrise-eu-investitionen>

SCHROEDER, R. (21.08.2008). Goldman, Morgan to become holding companies. *MarketWatch*.

<http://www.marketwatch.com/story/goldman-sachs-morgan-stanley-to-become-bank-holding-companies>

SCHULZ, S. (22.11.2010). Genese der Irland-Krise: Endspiel in Europas Casino. *Der Spiegel*.

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/genese-der-irland-krise-endspiel-in-europas-casino-a-730449.html>

SIMÓN, P. M. (30.09.2015). Europa ataca la especulación en bolsa, deuda y derivados. *Cinco Días*.

http://cincodias.com/cincodias/2015/09/29/mercados/1443551280_021715.html

SPAINHOUSES. (09.06.2016). "Brexit": ¿Qué consecuencias tendría para España la salida de Reino Unido de la UE?.

<http://noticias.spainhouses.net/2016/06/brexit-que-consecuencias-tendria-para-espana-la-salida-de-reino-unido-de-la-ue/>

SUEIRO, M. (11.11.2013). César Alierta: "La crisis ha terminado claramente en España". *El Mundo*.

<http://www.elmundo.es/economia/2013/11/11/5280d5b20ab7402f258b4570.html>

THEURER, M. (23.11.2010). Das Sündenregister des Keltischen Tigers. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/irland-und-die-euro-krise-das-suendenregister-des-keltischen-tigers-11070004.html>

TUDELA, A. (18.10.2015). Europa no sabe rescatar bancos. *El Español*.
http://www.elespanol.com/economia/20151017/72242793_0.html

--. (29.12.2015). España 2008-2016: un país con medio billón menos de crédito. *El Español*.
http://www.elespanol.com/economia/20151228/90241024_0.html

URBAN, T. (10.10.2015). Protest gegen Sparpolitik: Linke Mehrheit stürzt Regierung in Portugal. *Süddeutsche Zeitung*.
<http://www.sueddeutsche.de/politik/portugal-ueber-umwege-an-die-macht-1.2730290>

VILLA, O. (15.05.2014). No sobran inmigrantes, sino casta política y sinvergüenzas. *El comercio*. Recuperado de:
<http://www.elcomercio.es/v/20140515/politica/pablo-iglesias-sobran-inmigrantes-20140515.html>

WOLFF, G.B. (18.12.2014) Ein Tropfen auf den heißen Stein, *Deutschlandradio*.
http://www.deutschlandradiokultur.de/europaeisches-investitionspaket-ein-tropfen-auf-den-heissen.1008.de.html?dram:article_id=306551

REVISTAS CIENTÍFICAS

ABAD CASTELOS, M. (2012). La crisis financiera y económica y la Eurozona: ¿Estará la Unión Europea preparada para superar los problemas de la deuda soberana?. *Anuario da Facultade de Dreito da Universidade da Coruña*, (núm.16).

ALONSO GARCÍA, R. (2000), La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, (núm. 209).

--. (2014). La cuestión prejudicial, piedra angular de la integración europea, en *La cuestión prejudicial europea*. European Inklings (EUi) IV.

ANZON, A. (2000). La costituzione europea come problema. *Rivista Italiana di Diritto Pubbico Comunitario*. III-IV.

ARAMBURU, A. (2011). *Lecciones de la crisis irlandesa para la gobernanza mundial*. XII Reunión de Economía Mundial. Universidad del País Vasco.

BANCO DE ESPAÑA. (2012). Un pacto presupuestario para una Unión Económica y Monetaria más fuerte. *BCE Boletín Mensual*, (Mayo 2012).

BAR CENDÓN, A. (2010). La Nueva Constitución de la Unión Europea: El Tratado de Lisboa y la reforma de los Tratados constitutivos. *Teoría y Realidad Constitucional*, (núm. 25).

BARDY, R. (2012). Le Mecanisme européen de stabilité et la BCE, *Revue des Affaires Européennes*, núm. 4.

BUITRAGO RUBIRA, J.R. (2014). Reestructuración y resolución de entidades de crédito. *Crónica de legislación mercantil*, vol. 2 (diciembre 2014).

CALVO HORNERO, A., SECO PRESENCIO A. (2015). La Unión Europea como emisor de deuda y los mecanismos de ayuda financiera. Los instrumentos de los mecanismos de los MAF. *Revista Universitaria Europea*, (núm. 22).

CASSESE, S. (1991). La costituzione europea: elogio della precarietà. *Quaderni costituzionali*, (núm. 3).

CASTELLS, A. (2012). ¿Avanza realmente la Unión Europea hacia una Unión Fiscal?. *EuropeG, Policy Brief*, (núm. 3, diciembre 2012).

CEDEÑO BREA, E. (2013). Regulación financiera comparada: ¿Qué podemos aprender del Dodd-Frank Act?. *Revista de Derecho Internacional y Comparado (REDIC) del Consejo Latinoamericano de Estudiosos de Derecho Internacional y Comparado*, vol. I (núm. 1).

CHITI, E. (2013). Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, il commento. *Giornale di diritto amministrativo Giurisprudenza Unione europea*, (núm.2/2013), págs. 151 y 152.

COELLO DE PORTUGAL, J. M. (2015). En su recensión a la obra de: LÓPEZ DE LA FUENTE, G. (2014). *Pluralismo Político y partidos políticos europeos*. Peligros (Granada): Comares, en *Teoría y Realidad Constitucional*, (núm. 35).

COELLO DE PORTUGAL, J.M. (2011). Una evaluación apresurada sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, (núm. 14).

CÓRDOBA CASTROVERDE, D. (2011). ¿Cumple nuestro ordenamiento los requisitos exigidos por la sentencia Köbler?. *Revista Española de Derecho Europeo*, (núm. 37)

CORRAL GUERRERO, L. (2000). La Unión Europea: Sus principios y naturaleza. *Cuadernos de estudios Empresariales*, (núm.10).

CRAIGH, P. (2013). Pringle and use of EU Institutions outside the EU Framework: foundations, procedure and substance. *European Constitutional Law Review*, (núm.9/2013).

DE MIGUEL CANUTO, E. (2014). Mecanismo europeo de estabilidad: escrutinio jurisprudencial. *Crónica Presupuestaria* (núm. 2/2014) Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Estudios y Notas.

- DERVIZ, A. & PODPIERA, J. (2007). Cross-border Lending Contagion in Multinational Banks. *ECB Working Paper Series*, (núm. 807).
- DIAMOND, D. W. & RAJAN, R. A. (2000) Theory of Bank Capital. *The Journal of Finance*, vol.60.
- . (2001). Liquidity Risk, Liquidity Creation and Financial Fragility: A Theory of Banking. *Journal of Political Economy*, vol.109
- DIETRICH, D. (2003). Monetary Policy Shocks and Heterogeneous Finance Decisions: A Model of Hidden effort Choice and Financial Intermediation. *German Economic Review*, vol. 4.
- DIETRICH, D. & HAUCK A. (2009). Internationale Finanzintegration und Stabilität: Ursachen und vorläufige Lehren aus der internationalen Bankenkrise 2007/2008. *Wirtschaft im Wandel, Themenheft Finanzkrise. Institut für Wirtschaftsforschung Halle*. (marzo 2009).
- DIETRICH, D. & LINDNER, A. (2009). Spannungen im Euroraum unter dem Druck der Weltfinanzkrise. *Wirtschaft im Wandel, Themenheft Finanzkrise. Institut für Wirtschaftsforschung Halle*, (marzo 2009).
- DÍEZ-PICAZO, L. M^a. (2008). La naturaleza de la Unión Europea. *InDret, Revista para el análisis del Derecho*, (núm. 4/2008).
- DODD, R. (2009) Cronología de la regulación financiera del New Deal. La reforma del sistema. *Finanzas & Desarrollo*. (Septiembre 2009).
- ERASO, U. & URRÁ, I. (2011). Situación actual y tendencias de la industria bancaria mundial: apalancamiento y rentabilidad. *Bolsa, revista de bolsas y mercados españoles*, (núm. 190).
- EVANS, T. (2011). La crisis en la zona euro. *Boletín Internacional de Investigación Sindical. Crisis: causas, perspectivas y alternativas. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra*, vol. 3, (núm.1).
- FECHT, F. & WAGNER, W. (2007) The Marketability of Bank Assets and Managerial Rents: Implications for Financial Stability. *Deutsche Bundesbank, Discussion Paper Series 2. Banking and Financial Studies*.
- FENDEL, R. & FRENKEL, M. (2009). Die Subprime-Krise 2007/2008: Ursachen, Auswirkungen und Lehren. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Heft 2*, febrero 2009.
- FITOUSSI, J.P. (2013). Europa: ein Kind der Wirtschaft, ein Waisenkind der Politik. *Journal für eine progressive Economy*. Núm. Noviembre 2013.

GALISONGA, A. (2005). La naturaleza jurídica de la Unión Europea en el proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 5, (núm. 2).

GARCÍA DE CAL, J.L. (2013). El Mecanismo Único de Supervisión: un paso más en el largo camino hacia la unión bancaria. *Revista General de Derecho Europeo*, (núm. 30).

GARCÍA-VALDECASAS Y FERNÁNDEZ, R. (2004). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Algunas consideraciones respecto a su papel en el marco de la construcción europea, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, (núm. 3). Mayo 2004.

GARMENDIA IBÁÑEZ, J. (2010). La crisis de la deuda pública en la Unión Monetaria Europea. *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, (núm. 17).

GOLDMANN, M. (2014). Adjudicating Economics? Central Bank Independence and the Appropriate Standard of Judicial Review. The OMT Decision of the German Federal Constitutional Court. *German Law Journal 2014, Special Issue*, (núm. 2).

GÓMEZ URQUIJO, L. (2012). El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (núm. 42).

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2012). La gestión del Banco Central Europeo ante la crisis. *Revista de Economía Mundial*, (núm. 30).

GREENSPAN, A. & KENNEDY, J. (2005). Estimates of Home Mortgages Originations, Repayments, and Debt on One-to-four-family Residences. *Finance and Economics Discussion Series. Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs. Federal Reserve Board, Washington, D.C.* (núm. 41).

HAUSNER, K.H. (2005). Der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt und die deutsche Staatsverschuldung. *Wirtschaftsdienst*, (núm 4).

HEINEN, N. (2013). Vier Jahre Eurokrise: Wege zu neuem Systemvertrauen. *Analysen und Berichte*. Núm. 5/2013.

HERRMANN, C. (2010) EZB- Programm für die Kapitalmärkte verstösst nicht gegen die Verträge – Erwiderung auf Martin Seidel, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* (núm. 521).

HUELIN MARTINEZ DE VELASCO, J. (2014). La cuestión prejudicial europea, en *La cuestión prejudicial europea*. European Inklings (EUi) IV.

HINAREJOS, A. (2013). The Court of Justice of the EU and the legality of the European Stability Mechanism. *The Cambridge Law Journal*, Vol. 72, (núm. 2).

- IZQUIERDO CARRASCO, M. (2012). La supervisión pública sobre las entidades bancaria, en REBOLLO PUIG, M. "La regulación económica. En especial, la regulación bancaria". Madrid: Iustel.
- KERBER, M. (2013). Une apologie téléologique sans limites : La décision Pringle de la CJUE comme acte juridique ultravires, ou la cécité volontaire envers toute raison économique. *Petites affiches Lextenso*, (núm. 211), págs. 1-7.
- KIFF, J. & MILLS, P. (2007). Money for Nothing and Checks for Free: Recent Developments in U.S. Subprime Mortgage Markets. *IMF Working Paper*, junio 2007.
- KODRES, L. (2008). A Crisis of Confidence... and a Lot More. *Finance and Development*, vol. 45, (núm. 2).
- KOKERT, M., SCHÄFER, D., STEPHAN, A. (2014). Niedriger Leitzins: Eine Chance in der Euro Schuldenkrise. *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht*, (núm. 7/2014).
- LAMMERS, L. (2015). Die Politik der EZB an den Grenzen ihres Mandats?. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, (núm. 212).
- LASOK, D., (1979), La Cour de Justice, instrument de l'intégration communautaire, en *Revue d'intégration européenne*, vol. II, n° 3.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ DE LASCOITI, E. (2009). Crack de 1929: Causas, desarrollo y consecuencias. *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, (volumen I).
- LOUIS, J-V. (2013). La sentencia Pringle. *Revista General de Derecho Europeo* (núm. 29).
- MACHINEA, J.L. (2009). La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica. *Revista CEPAL* 97, abril 2009.
- MAJONE, G. (1994). The rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*. (núm. 17).
- MANGAS, A. (2007). La reforma institucional en el Tratado de Lisboa, *Revista de las Cortes Generales* (núm. 70/71/72).
- MAUDOS, J. (2009). La Banca española ante la crisis financiera. *Revista Castilla La Mancha de Economía*, (núm.14).
- MELLADO PRADO, P. (2010). La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: "Cambiar algo para que nada cambie". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (núm. 18).

- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2012). El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los tratados constitutivos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (núm. 42).
- MICHÉA, F. (2012). L'appropriation de la gouvernance économique par le Conseil Européen. *Revue de l'Union Européenne*, (núm 556).
- MONTANI, G. (1998). The Governement of the economy in Europe. A Post-Keynesian Approach. *The European Union Review*, vol. 3, (núm. 3).
- MONTEMAYOR CANTÚ, V. (1994). Aspectos Jurídicos de la Comunidad Europea. *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, (núm. 23).
- OLMEDA, J.A., PARRADO, S., y COLINO, C. (2012) *Las Administraciones Públicas en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ORDOÑEZ SOLIS, D. (2013). De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la sentencia Pringle. *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 29.
- ORTEGA, E. & PEÑALOSA, J. (2012). Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM. *Banco de España. Documentos Ocasionales* (núm. 1201).
- PALACIO, A. (2003). *Bulletin Quotidien Europe*, (núm. 8483).
- PEROSSA, M.L. DÍAZ UBERMAN, D.S. & WALDMAN, P. (2012) Las primeras crisis financieras del siglo XXI: de la flexibilización a las nuevas regulaciones. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (núm. 171).
- PÉREZ CARRILLO, E.F. (2009). Europa ante la crisis financiera. Plan Europeo de Recuperación y principales políticas europeas para hacer frente a la crisis. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. X.
- PORRAS RAMÍREZ, J.M. (2012). La arquitectura institucional de la Unión Europea. Consideraciones críticas tras la reforma del Tratado de Lisboa. *Revista de Estudios Políticos*, (núm. 156).
- PUENTE REGIDOR, M. (2013). El marco institucional del nuevo modelo de regulación financiera en la Unión Europea. *Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, (núm 39).
- RAMÍREZ, J.M. (2012). La arquitectura institucional de la Unión Europea. Consideraciones críticas tras la reforma del Tratado de Lisboa. *Revista de Estudios Políticos*, (núm. 156).

- RODRÍGUEZ PELLITERO, J. (2015). La Unión Bancaria en el contexto de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (núm. 28).
- SENF, P. (2008). Zinssystem, Geldschöpfung und Spekulation – über tiefere Ursachen der Weltfinanzkrise. *Humanwirtschaft*, (núm. abril 2008).
- SERRANO LEAL, C. & MONTORO ZULUETA, B. (2007). El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, (núm. 2905).
- . (2010). La respuesta de la Unión Europea ante la crisis económica. El Plan Europeo de Recuperación Económica. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, (núm. 2988).
- STEIN, J.C. (2002). Information Production and Capital Allocation: Decentralized Versus Hierarchical Firms. *The Journal of Finance*, vol.57.
- SIMON, D. (2013) Mécanisme européen de stabilité (MES), commentaire. *Revue Europe*, (núm.1), janvier 2013.
- THOMAS, S. (2015). Droit constitutionnel de l'Union-UEM : Arrêt Pringle. *Revue de Droit de l'Union Européen*, (núm.1 / 2013) : Section Jurisprudence.
- TOMÉ BUGURUZA, B. (2013). La respuesta de la Unión Europea a la crisis económica y el papel de las Instituciones de control externo. *Revista Española de Control Externo*, vol. XV, enero (núm. 43).
- TORRERO MAÑAS, A. (2013). Sobre la crisis financiera internacional. *Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Serie Documentos de Trabajo*. (núm. 1/2013).
- UGENA TORREJÓN, R. (2014). El Mecanismo Único de Supervisión Europeo. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, (núm. 36/2014).
- . (2015). El Mecanismo Único de Supervisión Europeo. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (núm. 28-enero-junio)
- VIVES, X. (2010). La crisis financiera y la regulación. *IESE Occasional Papers. IESE Business School – Universidad de Navarra*, (op-179), septiembre.
- VON BOGDANDY, A. (2010). Los principios fundamentales de la Unión Europea. Aspectos teóricos y doctrinales. *Revista General de Derecho Europeo*, (núm. 22).
- WUTSCHER, C. (2015). Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit von Staatsanleihenkäufen durch die EZB. *Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht*. (núm. 2015/19).

YABLON, C. M. (1999). Bonus Questions: Executive Compensation in the Era of Pay for Performance. *Notre Dame Law Review*, vol. 75 (núm. 1).

WEBGRAFÍA

Alternative für Deutschland. (Alternativa para Alemania).

<https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2014/03/Europaprogramm-der-AfD.pdf>

Banco de España.

http://www.bde.es/bde/es/secciones/eurosistema/inst/sebc/El_SEBC_el_Eu_r_51567339e2d0441.html

http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/12/Arc/Fic/presbce2012_100.pdf

<http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/13/Arc/Fic/presbce2013-26.pdf>

http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/16/Arc/Fic/presbce2016_01.pdf

Banco Central Europeo/Eurosistema.

<https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/map.es.html>

<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/12/Fich/bm1205-3.pdf>

<http://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/html/index.es.html>

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/mission-statement-of-the-ssm/html/index.es.html>

https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160113_2.en.html

Bundeszentrale für politische Bildung. (Centro Federal de Formación Política - Alemania).

<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/70570/oeffentlicher-schuldenstand>

Deutsche Bundesbank. (Banco Federal Alemán).

https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichtsauftaetze/2015/2015_04_bankensektor.pdf?__blob=publicationFile

https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Service/Schule_und_Bildung/der_weg_zum_euro.pdf?__blob=publicationFile

https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Themen/2016/2016_02_09_gemeinsame_bankenaufsicht_vor_herausforderungen.html?searchArchive=0&submit=Suchen&searchIssued=0&templateQueryString=dombret++

Bundesministerium der Finanzen (Ministerio Federal de Hacienda - Alemania).

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2011-08-16-stabilitaets-und-wachstumspakt-faq.html#doc278340bodyText2>

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzhilfemechanismen/EU_Finanzstabilisierungsfazilitaet_EFSF/2012-05-21-europaeische-finanzstabilisierungsfazilitaet-efsf.html

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-efsf-efsm.html;jsessionid=7A14F6DFCBDA3A108045E09FD34020A2#doc24368bodyText6

Bundesverband öffentlicher Banken Deutschland. (Unión Federal de Bancos Públicos - Alemania).

<http://www.voeb.de/de/verband>

Bundesverfassungsgericht. (Tribunal Constitucional Federal - Alemania).

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/06/es20150602_2bve000512.html

Comisión Europea.

http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_happen/index_es.htm

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/qr_euro_area/2008/pdf/qr_ea1_en.pdf

<http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/politicasocial/Documents/Europa-2020-la-estrategia-europea-de-crecimientoA.pdf>

http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm

https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0600&from=es>

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6152_es.htm

http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/economic_and_monetary_union_and_the_euro_es.pdf

Consejo de la Unión Europea.

<http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/coreper-ii/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/ecofin/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/01/27/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/02/17/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/03/10/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/05/12/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/06/19/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/07/14/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/10/06/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/12/08/>

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ecofin/114347.pdf

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017271%202008%20INIT>

<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>

Consejo Económico y Social - España.

http://www.ces.es/documents/10180/2643298/2015UIMP_Ponencia_S-Mora-Rosado.pdf.

Consejo Europeo.

www.consilium.europa.eu/es/documents.../2013/.../qcao12001esc_pdf/

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2015-INIT/es/pdf>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2015/06/25-26/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2015/10/15-16/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2015/12/17-18/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/01/27/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/02/17/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/03/10/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/05/12/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/06/19/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/07/14/>

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2015/10/06/>

Crisis económica y financiera.

<http://www.libertaddigital.com/economia/cronologia-de-las-crisis-financieras-del-ultimo-siglo-1276406696/>

Der Spiegel.

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/a-1042356.html>

Eur-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:ai0025>

Fondo Europeo de Estabilidad Financiera.

<http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>

<http://www.efsf.europa.eu/about/operations/index.htm>

http://www.efsf.europa.eu/attachments/2016_02_01_EFSF_FAQ.pdf

<http://www.efsf.europa.eu/about/operations/portugal/index.htm>

Hablamos de Europa.

<http://www.hablamosdeeuropa.es/prensa/noticias/tratado-de-estabilidad-coordinacion-y-gobernanza-tecg-de-la-ue>

Institut für Wirtschaftsforschung. (Instituto para la Investigación Económica) - Alemania.

<https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Glossar/12-Europaeische-Union/Europaeischer-Finanzstabilisierungsmechanismus.html>

Juspedia.

<http://derecho.isipedia.com/tercero/instituciones-de-derecho-comunitario/parte-1-la-union-europea-principios-basicos-y-estructura/02-la-union-europea>

Konrad-Adenauer- Stiftung.

<http://www.kas.de/wf/de/71.8727/>

La Moncloa.

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Documents/SP%20PNR%20%202015%20FINAL.pdf>

Mecanismo Europeo de Estabilidad.

<http://www.esm.europa.eu/about/index.htm>

<http://www.esm.europa.eu/about/organisation/klaus-regling.htm>

<http://www.esm.europa.eu/assistance/FCC/index.htm>

<http://www.esm.europa.eu/assistance/cyprus/>

<http://www.esm.europa.eu/assistance/spain/index.htm>

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2012/120720_MOU_espanyol_2_rubrica_MECC_VVV.pdf

Ministerio de Economía y Competitividad.

<http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.b6c80362d9873d0a91b0240e026041a0/?vgnnextoid=e32f7cb59784c310VgnVCM1000001d04140aRCRD>

Parlamento Europeo.

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.3.html

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/20150201PVL00010/Organización-y-funcionamiento%C2%A0>

http://www.europarl.es/es/sala_de_prensa/communicados_de_prensa/pr-2014/pr-2014-may/dato10.html

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IMPRESS+20110429FCS18371+0+DOC+XML+V0//ES>

<http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20140219IFG36438/Unión-Bancaria-o-cómo-no-volver-a-tropezar-con-la-misma-piedra>

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.3.pdf

Política exterior y de seguridad de la Unión Europea.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:ai0025>

Radiotelevisión Española.

<http://www.rtve.es/noticias/20120605/crisis-espana-cronologia-desde-2008/533400.shtml>

<http://www.rtve.es/noticias/20160508/cronologia-crisis-grecia/329528.shtml>

<http://www.rtve.es/noticias/20160118/cronologia-crisis-irlanda/371718.shtml>

<http://www.rtve.es/noticias/20160229/cronologia-crisis-portugal/419261.shtml>

Sputnik Mundo.

<http://mundo.sputniknews.com/europa/20150715/1039374506.html>

Statista.

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/163692/umfrage/staatsverschuldung-in-der-eu-in-prozent-des-bruttoinlandsprodukts/>

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/185917/umfrage/gemeldetes-und-tatsaechliches-haushaltsdefizit-von-griechenland/>

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/167463/umfrage/staatsverschuldung-von-griechenland-in-relation-zum-bruttoinlandsprodukt-bip/>

Tipos de interés de la FED.

<http://es.global-rates.com/tipos-de-interes/bancos-centrales/banco-central-estados-unidos/interes-fed.aspx>

Tribunal de Cuentas Europeo.

<http://www.eca.europa.eu/es/Pages/MissionAndRole.aspx>

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.12.html

http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_18/SR_CRISIS_SUPPORT_ES.pdf

Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
www.curia.europa.eu.

www.aepda.es/AEPDAAdjunto-1188-Conclusiones.aspx

<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150117es.pdf>

<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150070es.pdf>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=130381&doclang=ES>

Wikipedia.

https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_takeover_of_Fannie_Mae_and_Freddie_Mac

https://de.wikipedia.org/wiki/Alternative_f%C3%BCr_Deutschland

FUENTES NORMATIVAS COMUNITARIAS E INTERNACIONALES

Securities Act (Ley de Valores) de los Estados Unidos, firmada el 27 de marzo de 1933.

Glass-Steagall Act / Banking Act (Ley Glass-Steagall) de los Estados Unidos, firmada el 16 de junio de 1933.

Commodity Exchange Act (Ley del Mercado de Materias Primas) de los Estados Unidos, firmada el 15 de junio de 1936.

Investment Company Act of 1940 (Ley de Compañías de Inversión) de los Estados Unidos, firmada el 22 de agosto de 1940.

Investment Advisers Act of 1940 (Ley de Asesores de Inversión) de los Estados Unidos, firmada el 22 de agosto de 1940.

Fair Housing Act of 1968 (Ley de Vivienda Justa) de los Estados Unidos, firmada el 11 de abril de 1968.

Home Mortgage Disclosure Act of 1975 (Ley de Divulgación Hipotecaria) de los Estados Unidos, firmada el 31 de diciembre de 1975.

Community Reinvestment Act of 1977 (Ley de Reinversión en la Comunidad) de los Estados Unidos, firmada el 12 de octubre de 1977.

Gramm–Leach–Bliley Act (Financial Services Modernization Act of 1999) de los Estados Unidos, firmada el 12 de noviembre de 1999.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Ley Fundamental para la República Federal de Alemania), firmada en Bonn el 12 de mayo de 1949.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, firmada en Niza el 7 de diciembre de 2000.

Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. COM(2008) 800 final. Un Plan Europeo de Recuperación Económica, de 26.11.2008.

Comunicación de la Comisión. COM(2010) 2020 final. Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, de 03.03.2010.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Decisión 2009/102/CE del Consejo, de 4 de noviembre de 2008, por la que se concede ayuda financiera comunitaria a medio plazo a Hungría.

Decisión 2009/290/CE del Consejo, de 20 de enero, por la que se concede asistencia financiera comunitaria a medio plazo a Letonia.

Decisión 2009/459/CE del Consejo, de 6 de mayo de 2009, por la que se concede ayuda financiera comunitaria a medio plazo a Rumanía.

Decisión 9614/10 de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la zona euro, reunidos en el Consejo de la Unión Europea de 9 de mayo de 2010.

Decisión 2011/288/UE del Consejo, de 12 de mayo de 2011 por la que se concede a Rumanía una ayuda financiera a medio plazo con carácter preventivo.

Decisión de la Comisión de 24 de febrero de 2010 por la que se modifica su Reglamento interno.

Decisión del Consejo de Europa 2016/C69 I/01, de 18 y 19 de febrero de 2016, relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea.

Directiva 85/611/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, por la que coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios.

Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 1994 relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

Directiva 2003/48/CE del Consejo, de 3 de junio de 2003, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses.

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE.

Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Congreso de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) núm. 1093/2010 y (UE) núm. 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Directiva 2014/107/UE del Consejo de 9 de diciembre de 2014 que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad.

Directiva (UE) 2015/121 del Consejo de 27 de enero de 2015 por la que se modifica la Directiva 2011/96/UE relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes.

Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, firmado en Cannes el 15 de octubre de 2014.

Orden EHA/3118/2008, de 31 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros. (BOE, núm. 265, de 3 de noviembre de 2008).

Protocolo (núm. 7) sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas de 8 de abril de 1965. (DOCE L152 de 13.07.1967)

Protocolo (n.º 15) sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. (DOUE de 17 de diciembre de 2007).

Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. (DOUE de 26 de octubre de 2012).

Protocolo (n.º 16) sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca. (DOUE de 26 de octubre de 2012).

Real Decreto 1642/2008, de 10 de octubre, por el que se fijan los importes garantizados a que se refiere el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y el Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de los inversores. (BOE, n.º 246, de 11 de octubre de 2008).

Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros. (BOE, n.º 248, de 14 de octubre de 2008).

Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio (BOE de 27 de junio de 2009), sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, y actualmente regulado por el capítulo VIII de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. (BOE de 15 de noviembre de 2012).

Reglamento (CE) n.º 2532/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones.

Reglamento (CE) n.º 332/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros.

Reglamento (CE) n.º 431/2009 del Consejo de 18 de mayo de 2009 que modifica el Reglamento (CE) n.º 332/2002 por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros.

Reglamento (UE) n.º 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010 por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera.

Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana.

Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013 que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas

de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n ° 1093/2010.

Tratado del Atlántico Norte o Tratado de Washington, firmado en Washington el 4 de abril de 1949.

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París el 18 de abril de 1951.

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma, el 25 de marzo de 1957.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. (Firmado, no ratificado).

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

DIARIOS OFICIALES

Boletín Oficial del Estado núm. 246, de 11 de octubre de 2008.

Boletín Oficial del Estado núm. 265, de 3 de noviembre de 2008.

Boletín Oficial del Estado núm. 155, de 27 de junio de 2009.

Diario Oficial de la Unión Europea, de 06.04.2011.

Boletín Oficial del Estado núm. 233, de 27 de septiembre de 2011.

Boletín Oficial del Estado núm. 239, de 4 de octubre de 2012.

Boletín Oficial del Estado núm. 275, de 15 de noviembre de 2012.

Diario Oficial de la Unión Europea, de 06.11.2012.

**JURISPRUDENCIA COMUNITARIA E INTERNACIONAL
(SENTENCIAS Y AUTOS JUDICIALES)**

Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contra Administración fiscal holandesa. Petición de decisión prejudicial: Tariefcommissie - Países Bajos. Asunto 26-62.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964. Flaminio Costa contra E.N.E.L. Petición de decisión prejudicial: Giudice conciliatore di Milano - Italia. Asunto 6-64.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1966. Veuve G. Vaassen-Göbbels contra Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf. Petición de decisión prejudicial: Scheidsgerecht van het Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf Heerlen - Países Bajos. Asunto 61-65.

Sentencia TJCE de 10 de diciembre de 1969, Comisión contra Francia. Asuntos acumulados 6/69 y 11/69.

Sentencia TJCE de 27 de noviembre de 1973, Magdalena Vandevoghe y otros contra Berufsgenossenschaft für die chemische Industrie. Petición de cuestión prejudicial: Landessozialgericht Baden-Württemberg - Alemania. Asunto 170/73.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 1975. P.J. van der Hulst's Zonen contra Produktschap voor Siergewassen. Petición de decisión prejudicial: College van Beroep voor het Bedrijfsleven - Países Bajos. Bulbos de flor. Asunto 51-74.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 1976. Giordano Frecassetti contra Amministrazione delle finanze dello Stato. Petición de decisión prejudicial: Tribunale civile e penale di Genova - Italia. Asunto 113-75.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 1980. Pasquale Foglia contra Mariella Novello. Petición de decisión prejudicial: Pretura di Bra - Italia. Régimen fiscal de los vinos de licor. Asunto 104/79.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 1980. SA Roquette Frères contra Estado francés - Administration des douanes. Petición de decisión prejudicial: Tribunal d'instance de Lille - Francia. Montantes compensatorios monetarios sobre productos derivados. Asunto 145/79.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982. Srl CILFIT y Lanificio di Gavardo SpA contra Ministero della Sanità. Petición de decisión prejudicial:

Corte suprema di Cassazione - Italia. Obligación de plantear una cuestión prejudicial. Asunto 283/81.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 3 de febrero de 1983. Stephanie Robards contra Insurance Officer. Petición de decisión prejudicial: Social Security Commissioner - Reino Unido. Seguridad Social. Asunto 149/82.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1987. Foto-Frost contra Hauptzollamt Lübeck-Ost. Petición de decisión prejudicial: Finanzgericht Hamburg - Alemania. Incompetencia de los órganos jurisdiccionales para declarar la invalidez de los actos comunitarios - Validez de una decisión en materia de recaudación "a posteriori" de derechos de importación. Asunto 314/85.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de diciembre de 1990. Peter Kaefer y Andréa Procacci contra Estado francés. Peticiones de decisión prejudicial: Tribunal administratif de Papeete (Polinesia) - Francia. Derecho de residencia y de establecimiento - Países y territorios de ultramar - Artículo 177 - Competencia del Tribunal de Justicia. Asuntos acumulados C-100/89 y C-101/89.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 3 de julio de 1991. AKZO Chemie BV contra Comisión de las Comunidades Europeas. Artículo 86 - Prácticas de exclusión por parte de una empresa que ocupa una posición dominante. Asunto C-62/86.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 21 de enero de 1993. Deutsche Shell AG contra Hauptzollamt Hamburg-Harburg. Petición de decisión prejudicial: Finanzgericht Hamburg - Alemania. Tránsito - Convenio internacional. Asunto C-188/91.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 1993. Telemarsicabruzzo SpA y otros contra Circostel, Ministero delle Poste e Telecomunicazioni y Ministero della Difesa. Petición de decisión prejudicial: Pretura di Frascati - Italia. Remisión prejudicial en virtud del artículo 177 del Tratado CEE - Requisitos. Asuntos acumulados C-320/90, C-321/90 y C-322/90.

Auto del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 1993. Procedimiento penal entablado contra Giorgio Domingo Bancharo. Petición de decisión prejudicial: Pretura circondariale di Genova - Italia. Inadmisibilidad. Asunto C-157/92.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1994. TWD Textilwerke Deggendorf GmbH contra Bundesrepublik Deutschland. Petición de decisión prejudicial: Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen - Alemania. Ayudas de Estado - Recurso interno contra medidas internas de aplicación de una Decisión de la Comisión - Procedimiento Prejudicial - Carácter definitivo de la Decisión por lo que respecta al beneficiario de las ayudas por ella contempladas - Apreciación de validez. Asunto C-188/92.

Auto del Tribunal de Justicia de 7 de abril de 1995. Procedimiento penal entablado contra Juan Carlos Grau Gomis y otros. Petición de decisión prejudicial: Juzgado de Instrucción de Sueca - España. Procedimiento prejudicial - Incompetencia - Inadmisibilidad. Asunto C-167/94.

Sentencia TJCE (Sala Sexta), de 15 de abril de 1997, Woodspring District Council contra Bakers of Nailsea Ltd. Asunto C-27/95.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2000, Association Greenpeace France y otros contra Ministère de l'Agriculture et la Pêche y otros. Petición de decisión prejudicial: Conseil d'Etat-Francia. Directiva 90/220/CEE - Biotecnología - Organismos modificados genéticamente - Decisión 97/98/CE - Semillas de maíz. Asunto C-6/99.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2003. Comisión de las Comunidades Europeas contra Banco Central Europeo. Banco Central Europeo (BCE) - Decisión 1999/726/CE sobre prevención del fraude - Protección de los intereses financieros de las Comunidades - Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) - Reglamento (CE) n°1073/1999 - Aplicabilidad al BCE - Excepciones de ilegalidad - Admisibilidad - Independencia del BCE - Artículo 108CE - Base jurídica - Artículo 280CE - Consulta al BCE - Artículo 105CE, apartado 4 - Proporcionalidad. Asunto C-11/00.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 13 de julio de 2004. Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de la Unión Europea. Recurso de anulación - Artículo 104 CE - Reglamento (CE) n° 1467/97 - Pacto de estabilidad y crecimiento - Déficit públicos excesivos - Decisiones del Consejo con arreglo al artículo 104 CE, apartados 8 y 9 - Votación en la que no se reúne la mayoría necesaria - Decisiones no adoptadas - Recurso contra "decisiones de no adoptar los instrumentos formales contenidos en las recomendaciones de la Comisión" - Inadmisibilidad - Recurso contra "conclusiones del Consejo". Asunto C-27/04.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 31 de mayo de 2005. Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait) y otros contra GlaxoSmithKline plc y GlaxoSmithKline AEVE. Petición de decisión prejudicial: Epitropi Antagonismou - Grecia. Admisibilidad - Concepto de órgano jurisdiccional nacional - Abuso de posición dominante - Negativa a suministrar a los comerciantes mayoristas productos farmacéuticos - Comercio paralelo. Asunto C-53/03.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 10 de enero de 2006. The Queen, a instancia de International Air Transport Association y European Low Fares Airline Association contra Department for Transport. Petición de decisión prejudicial: High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) - Reino Unido. Transporte aéreo - Reglamento (CE) núm 261/2004 - Artículo 5,6 y 7 - Compensación y asistencia a los pasajeros en caso de

denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de un vuelo – Validez – Interpretación del artículo 234 CE. Asunto C-344/04.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de junio de 2010. José Manuel Blanco Pérez y María del Pilar Chao Gómez contra Consejería de Salud y Servicios Sanitarios (C-570/07) y Principado de Asturias (C-571/07). Peticiones de decisión prejudicial: Tribunal Superior de Justicia de Asturias - España. Artículo 49 TFUE - Directiva 2005/36/CE - Libertad de establecimiento - Salud pública - Farmacias - Proximidad - Abastecimiento de medicamentos a la población - Autorización de explotación - Ordenación territorial de las farmacias - Establecimiento de límites basados en un criterio de densidad demográfica - Distancia mínima entre las oficinas de farmacia - Candidatos que han ejercido la actividad profesional en una parte del territorio nacional - Prioridad - Discriminación. Asuntos acumulados C-570/07 y C-571/07.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 8 de julio de 2010. Afton Chemical Limited contra Secretary of State for Transport. Petición de decisión prejudicial: High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) - Reino Unido. Remisión prejudicial - Validez - Directiva 2009/30/CE - Artículo 1, apartado 8 - Directiva 98/70/CE - Artículo 8 bis - Contaminación atmosférica - Combustibles - Uso de aditivos metálicos en el combustible - Límite para el contenido de tricarbonilo metilciclopentadienilo de manganeso (MMT) - Etiquetado - Estudio de impacto - Error manifiesto de apreciación - Principio de cautela - Proporcionalidad - Igualdad de trato - Seguridad jurídica - Admisibilidad. Asunto C-343/09.

Auto del Tribunal General (Sala Tercera) de 15 de junio de 2011. Thomas Ax contra Consejo de la Unión Europea. Recurso de anulación - Ayuda financiera de la Unión a un Estado miembro afectado por severas perturbaciones económicas o financieras - Reglamento por el que se establecen las condiciones y procedimientos en los que podrá concederse una ayuda financiera de la Unión - Artículo 263 TFUE, párrafo cuarto - Inexistencia de afectación directa - Inadmisibilidad. Asunto T-259/10.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 16 de febrero de 2012 Varzim Sol — Turismo, Jogo e Animação SA contra Fazenda Pública Petición de decisión prejudicial planteada por el Supremo Tribunal Administrativo Fiscalidad — Sexta Directiva IVA — Deducción del impuesto soportado — Artículos 17, apartados 2 y 5, y 19 — “Subvenciones” utilizadas para la compra de bienes y servicios — Limitación del derecho a deducción. Asunto C-25/11.

Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 2 de septiembre de 2012 BvR 1390/12 de 12.09.2012. Dr. B..., contra 1. La Ley sobre la Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un Mecanismo de Estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro. 17/9047 , 17/10159) , 2. la Ley sobre el Tratado de 2 de febrero de 2012 relativo a la

creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (Bundestag Material impreso 17/9045, 17/10126) 3. La Ley de participación financiera en el Mecanismo Europeo de Estabilidad (Bundestag materia impresa 17/9048 , 17/10126), y en el proceso de I a V. Solicitudes de una Orden temporal, así como VI. Determinar la aplicación, en el conflicto entre órganos, 1. El artículo 1 de la Ley sobre el Tratado de 2 de marzo de 2012, sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 29 de julio de 2012 (papel impreso Bundestag 17/9046) 2. El artículo 1 de la Ley de la decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un Mecanismo de Estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro, de fecha 29 de julio de 2012 (Bundestag materia impresa 17/9047) 3. El artículo 1 de la Ley sobre el Tratado de 2 de febrero de 2012 relativo a la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (papel impreso Bundestag 17/9045) 4. La Ley de participación Financiera en el Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM-ley de finanzas - ESMFinG) de 29 de julio de 2012 (Bundestag 17/9048 papel impreso) contraria al artículo 20, apartado 1 y el apartado 2, el artículo 23, apartado 1 y el apartado 2 del artículo 79, párrafo 3 de la Ley Fundamental y violan la demandante en sus derechos en virtud del artículo 38, párrafo 1, inciso 2 de la Ley Fundamental, y la solicitud de una medida cautelar. Solicitante: Die Linke en el Bundestag alemán, representado por el Presidente Dr. Gregor Gysi, miembro del Parlamento, Platz der Republik 1, 11011 Berlín. Parte demandada: Parlamento alemán , representado por el Presidente Prof. Dr. Norbert Lammert , Parlamento alemán , Platz der Republik 1 , 11011 Berlín.

Auto del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 15 de noviembre de 2012. Stefan Städter contra Banco Central Europeo (BCE). Recurso de casación - Recurso de anulación. Asunto C-102/12 P.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 27 de noviembre de 2012. Thomas Pringle contra Government of Ireland, Ireland y The Attorney General. Petición de decisión prejudicial: Supreme Court - Irlanda. Mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro - Decisión 2011/199/UE - Modificación del artículo 136 TFUE - Validez - Artículo 48 TUE, apartado 6 - Procedimiento de revisión simplificado - Tratado MEDE - Política económica y monetaria - Competencia de los Estados miembros. Asunto C-370/12.

Auto del Tribunal General (Sala Primera) de 27 de noviembre de 2012. Anotati Dioikisi Enoseon Dimosion Ypallilon (ADEDY), Spyridon Papaspyros y Ilias Iliopoulos contra Consejo de la Unión Europea. Recurso de anulación - Decisiones dirigidas a un Estado miembro para poner remedio a una situación de déficit excesivo - Inexistencia de afectación directa - Inadmisibilidad. Asunto T-541/10.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de febrero de 2013. Stefano Melloni contra Ministerio Fiscal. Petición de decisión prejudicial: Tribunal Constitucional - España. Cooperación policial y judicial en materia penal - Orden de detención europea - Procedimientos de entrega entre Estados miembros - Resoluciones dictadas a raíz de un juicio en el que el interesado no ha

comparecido - Ejecución de una pena impuesta en rebeldía - Posibilidad de revisión de la sentencia. Asunto C-399/11.

Auto del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 7 de mayo de 2013. Åklagaren contra Hans Åkerberg Fransson. Petición de decisión prejudicial: Haparanda tingsrätt - Suecia. Rectificación. Asunto C-617/10 REC.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 18 de julio de 2013. Sky Italia Srl contra Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Petición de decisión prejudicial: Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Italia. Radiodifusión televisiva - Directiva 2010/13/UE - Artículos 4, apartado 1, y 23, apartado 1 - Anuncios publicitarios - Normativa nacional que prevé para los organismos de radiodifusión televisiva de pago un porcentaje máximo de tiempo de emisión que puede dedicarse a la publicidad inferior al previsto para los organismos de radiodifusión televisiva de libre acceso - Igualdad de trato - Libre prestación de servicios. Asunto C-234/12.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 19 de septiembre de 2013. Martin y Paz Diffusion SA contra David Depuydt y Fabriek van Maroquinerie Gauquie NV. Petición de decisión prejudicial: Cour de cassation - Bélgica. Marcas - Directiva 89/104/CEE - Artículo 5 - Consentimiento del titular de una marca al uso por un tercero de un signo idéntico a ésta - Consentimiento prestado en el marco de una explotación compartida - Posibilidad que tiene dicho titular de poner fin a la explotación compartida y recuperar el uso exclusivo de su marca. Asunto C-661/11.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 17 de octubre de 2013. Billerud Karlsborg AB y Billerud Skärblacka AB contra Naturvårdsverket. Petición de decisión prejudicial: Högsta domstolen - Suecia. Directiva 2003/87/CE - Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero - Multa por exceso de emisiones - Concepto de exceso de emisiones - Asimilación a un incumplimiento de la obligación de entregar, en los plazos establecidos por la Directiva, suficientes derechos de emisión para cubrir las emisiones del año anterior - Inexistencia de causa eximente en caso de disposición efectiva de los derechos de emisión no entregados, salvo en caso de fuerza mayor - Imposibilidad de modulación de la multa - Proporcionalidad. Asunto C-203/12.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 24 de octubre de 2013. Stoilov i Ko EOOD contra Nachalnik na Mitnitsa Stolichna. Petición de decisión prejudicial: Administrativen sad Sofia-grad - Bulgaria. Procedimiento prejudicial - Desaparición de un fundamento jurídico de la resolución controvertida en el litigio principal - Falta de pertinencia de las cuestiones planteadas - Sobreseimiento. Asunto C-180/12.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 7 de noviembre de 2013. Giuseppa Romeo contra Regione Siciliana. Petición de decisión prejudicial: Corte

dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana - Italia. Procedimiento administrativo nacional - Situación puramente interna - Actos administrativos - Obligación de motivación - Posibilidad de subsanar la falta de motivación en el procedimiento judicial en el que se impugna un acto administrativo - Interpretación de los artículos 296 TFUE, párrafo segundo, y 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea - Incompetencia del Tribunal de Justicia. Asunto C-313/12.

Auto del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 28 de noviembre de 2013. Procedimiento disciplinario - Jean Devillers. Petición de decisión prejudicial: Conseil régional d'expression française de l'ordre des médecins vétérinaires - Bélgica. Procedimiento prejudicial - Artículo 53, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia - Conseil régional d'expression française de l'ordre des médecins vétérinaires - Concepto de órgano jurisdiccional nacional en el sentido del artículo 267 TFUE - Incompetencia del Tribunal de Justicia. Asunto C-167/13.

Auto del Tribunal de Justicia (Sala Séptima) de 30 de abril de 2014. Intelcom Service Ltd contra Vincenzo Mario Marvulli. Petición de decisión prejudicial: Giudice di pace di Matera - Italia. Procedimiento prejudicial - Artículos 34 TFUE, 35 TFUE, 37 TFUE, 56 TFUE y 60 TFUE - Directiva 2006/123/CE - Legislación nacional que reserva a los notarios la actividad de redacción y autenticación de los negocios de venta de inmuebles - Inadmisibilidad manifiesta. Asunto C-600/13.

Auto del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 3 de julio de 2014. Ana-Maria Talasca y Angelina Marita Talasca contra Stadt Kevelaer. Petición de decisión prejudicial: Sozialgericht Duisburg - Alemania. Procedimiento prejudicial - Artículos 53, apartado 2, y 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia - Inexistencia de precisiones suficientes sobre el contexto fáctico y el régimen normativo del litigio principal y de las razones que justifican la necesidad de una respuesta a la cuestión prejudicial - Inadmisibilidad manifiesta. Asunto C-19/14.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 3 de julio de 2014. Préfet des Pyrénées-Atlantiques contra Raquel Gianni Da Silva. Petición de decisión prejudicial: Juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Bayonne - Francia. Espacio de libertad, de seguridad y de justicia - Directiva 2008/115/CE - Normas y procedimientos comunes en materia de retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular - Normativa nacional que establece una pena privativa de libertad para el supuesto de ser sorprendido cometiendo una infracción de entrada irregular - Respuesta del Tribunal de Justicia que ya no es necesaria para la resolución del litigio - Sobreseimiento. Asunto C-189/13.

Auto del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 17 de julio de 2014. 3D I Srl contra Agenzia delle Entrate - Ufficio di Cremona. Petición de decisión prejudicial: Commissione tributaria regionale della Lombardia - Italia. Asunto C-107/14.

Auto del Tribunal de Justicia (Sala Décima) de 17 de julio de 2014. Emmeci Srl contra Cotral SpA. Petición de decisión prejudicial: Autorità per la Vigilanza sui Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Italia. Asunto C-427/13.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 11 de diciembre de 2014. Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» y otros contra San Lorenzo Soc. coop. sociale y Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus. Petición de decisión prejudicial: Consiglio di Stato - Italia. Procedimiento prejudicial - Servicios de transporte sanitario - Normativa nacional que reserva con carácter prioritario las actividades de transporte sanitario para los establecimientos sanitarios públicos a las organizaciones de voluntariado que cumplen los requisitos legales y están registradas - Compatibilidad con el Derecho de la Unión - Contratos públicos - Artículos 49 TFUE y 56 TFUE - Directiva 2004/18/CE - Servicios mixtos, contemplados al mismo tiempo en el anexo II A y en el anexo II B de la Directiva 2004/18 - Artículo 1, apartado 2, letras a) y d) - Concepto de "contrato público de servicios" - Carácter oneroso - Contraprestación consistente en el reembolso de los gastos soportados. Asunto C-113/13.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Décima) de 18 de diciembre de 2014. Generali-Providencia Biztosító Zrt contra Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság. Petición de decisión prejudicial: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság - Hungría. Procedimiento prejudicial - Contratos públicos - Contratos públicos que no alcanzan el umbral previsto por la Directiva 2004/18/CE - Artículos 49 TFUE y 56 TFUE - Aplicabilidad - Interés transfronterizo cierto - Causas de exclusión de un procedimiento de licitación - Exclusión de un operador económico que ha cometido una infracción contra las normas nacionales sobre competencia, declarada mediante sentencia hace menos de cinco años - Procedencia - Proporcionalidad. Asunto C-470/13.

Auto del Tribunal de Justicia (Sala Novena) de 7 de mayo de 2015. Elena Delia Pontiche Statul român y Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunalul Sibiu Procedimiento prejudicial — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Concesión de prestaciones por hijo a cargo — Determinación de la ley aplicable en función de la fecha de nacimiento del hijo y no en función de la fecha de su concepción — No aplicación del Derecho de la Unión — Incompetencia manifiesta del Tribunal de Justicia Asunto C-608/14

Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 2 de junio de 2015-2 *BvE* 5/12. Dr. G..., contra el Gobierno Federal de Alemania, el Parlamento Federal de Alemania y el Ministro Federal de Finanzas.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de junio de 2015. Peter Gauweiler y otros contra Deutscher Bundestag. Petición de decisión prejudicial: Bundesverfassungsgericht - Alemania. Procedimiento prejudicial - Política económica y monetaria - Decisiones del Consejo de Gobierno del Banco Central

Europeo (BCE) sobre ciertas características técnicas de las operaciones monetarias de compraventa de títulos por parte del Eurosistema en los mercados secundarios de deuda soberana - Artículos 119 TFUE y 127 TFUE - Atribuciones del BCE y del Sistema Europeo de Bancos Centrales - Mecanismo de transmisión de la política monetaria - Mantenimiento de la estabilidad de precios - Proporcionalidad - Artículo 123 TFUE - Prohibición de ofrecer financiación monetaria a los Estados miembros de la zona euro. Asunto C-62/14.

Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 30 de septiembre de 2015. Alexios Anagnostakis contra Comisión Europea. Derecho institucional - Iniciativa ciudadana europea - Política económica y monetaria - No reembolso de la deuda pública - Consagración del principio del "estado de necesidad" - Denegación de registro - Competencias de la Comisión - Obligación de motivación. Asunto T-450/12.

TESIS, TRABAJO FIN DE MÁSTER

HOFFMANN, D. (2010). *Unkonventionelle Geldpolitik: welche Exitstrategien stehen zur Verfügung?*. (Trabajo fin de máster). Universität Basel, Departamento de Economía y Empresa, Suiza.

SCHWYTER, B. (2013). *Immobilienblasen und Transparenz*. (Trabajo de Fin de Máster). Universidad de Zúrich. No indica Facultad. Suiza.