

BALANCE DE LAS MEDIDAS FINANCIERAS ADOPTADAS PARA AFRONTAR LA CRISIS ECONOMICA EN LA UNION EUROPEA

Elena C. Díaz Galán¹

RESUMEN: En el presente trabajo se presenta un breve recorrido por el entorno de las crisis sucesivas que han afectado notablemente a la UE, una vez que se señalan los aspectos centrales del trabajo y los objetivos que se pretenden satisfacer. Asimismo, se estudian las medidas normativas adoptadas en el ámbito de la Unión Europea a lo largo del horizonte temporal objeto del estudio, prestando una especial atención a las posiciones asumidas por el Consejo Europeo y se analizan las medidas de carácter financiero que siguieron, con mayor o menor celeridad, a la introducción de las medidas normativas. También se enfoca la cuestión de la reforma de las instituciones económicas europeas, revisando el papel desempeñado por el Banco Central Europeo en este largo devenir histórico y avanzando las características de una deseable Unión Bancaria. Con todo ello, se sostiene que el Consejo Europeo ha actuado de forma no proactiva ante los envites de la crisis; que la voluntad política de la Unión Europea para afrontar la crisis no se ha manifestado de manera conjunta ni coordinada hasta que el deterioro de la zona euro ha sido clamoroso; y que el proceso de integración europea se ha fortalecido y acelerado siguiendo un patrón reactivo.

PALABRAS CLAVE: Crisis financiera y económica. Integración europea. Unión Económica y Monetaria. Unión Bancaria. Medidas normativas. Supervisión y control del sistema financiero. Banco Central Europeo.

ABSTRACT: This study presents an analysis of the environment succeeding the economic crisis that has significantly affected the EU, explains the central aspects that have led to this crisis, and describes an economy can meet these objectives. Additionally, this study evaluates the regulations adopted by the European Union over the period examined by the study, focusing on the positions assumed by the European Council and the financial conditions that followed, relative to the introduction of the normative measures. Further, the study analyzes the results from the economic institutions' reform, focusing on the role which the Central Bank has played historically and the methods used to further advance desirable characteristics for a bank union. It can be concluded that the European Council did not proactively react to the economic crisis, the early, heterogeneous political ideologies displayed by the European Union on the crisis have not resulted in a unique, joint, and coordinated principle until after the deterioration of the Eurozone, and the process of European integration has strengthened and accelerated a more proactive methodology.

KEY WORDS: financial and economic crisis. European integration. Economic and Monetary Union. Bank Union. Normative measures. Supervision and control of the financial system. European Central Bank

¹ Investigadora del Instituto de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria". Universidad Carlos III de Madrid.

SUMARIO: Consideraciones introductorias. I. MEDIDAS NORMATIVAS PARA REGULAR LA CRISIS EN EL SENO DE LA UNION EUROPEA. 1. La necesidad de adoptar medidas de carácter normativo. 2. Las posiciones asumidas por el Consejo Europeo. 2.1. La adopción del denominado “inicio de un nuevo ciclo de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo”. 2.2. El momento en el que los países de la Unión reconocen, sin ningún género de dudas, que están inmersos en una situación preocupante. 2.3. La situación económica se vuelve realmente complicada y compleja y el Consejo Europeo expresa su preocupación. 2.4. La resistencia del euro y el compromiso con la moneda europea. 2.5. La instauración plena de la Unión Económica y Monetaria como herramienta útil para afrontar la crisis financiera. II. LAS PRINCIPALES MEDIDAS LEGISLATIVAS DE CARÁCTER FINANCIERO. 1. Los mecanismos de estabilidad financiera. 2. Las Medidas que afectan a la gobernanza económica. III: MEDIDAS Y REFORMAS INSTITUCIONALES PARA AFRONTAR LA CRISIS ECONOMICA EN LA UNION EUROPEA. 1. La reforma de las instituciones económicas europeas. 2. El papel del Banco Central Europeo: hacia la Unión Bancaria. Consideraciones finales.

Consideraciones iniciales

Europa atraviesa una crisis económica que se ha hecho realidad, de manera particular, en el seno *de la Unión Europea* y que, más específicamente, ha afectado a los Estados que pertenecen a la zona Euro. No se trata de una crisis propiamente europea, puesto que ha tenido alcance mundial, aunque sus efectos se han dejado sentir con mayor virulencia en la Unión Europea. Se podría sostener, por lo tanto, que la Unión Europea “*se encuentra en las hojas más bajas de sus historia, en lo que no es exagerado calificar de verdadera -crisis existencial- como proyecto político, económico y social*”².

2 J. A. SANAHUJA, Las cuatro crisis de la Unión Europea, *Cambio de ciclo: Crisis, resistencias y respuestas globales*, M. MESA (coord.) *Anuario 2012-2013*, p. 51. Se ha generado una abundante literatura sobre la crisis económica y, en concreto, sobre su impacto en la Unión Europea. Algunos títulos de interés: C. CRESPO, y F. STEINBERG, La crisis financiera global como oportunidad para el fortalecimiento de la Unión Europea, *Crisis económica y financiera: el papel de la Unión Europea*, Álava, 2009; E. F. PEREZ CARRILLO, *Europa ante la crisis financiera. Plan europeo de recuperación y principales políticas europeas para hacer frente a la crisis*, AMDI, 2010; Kl. BUSCH y D. HIRSCHHEL, Europa en la encrucijada, Propuestas para salir de la crisis, *Nueva Sociedad* n° 235, septiembre-octubre de 2011; J. M. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, La Unión Europea ante la crisis económica, *Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera y económica: El papel de la Unión Europea.*, 2014, pp. 49-51; Cr. SERRANO LEAL, B. MONTORO DE ZULUETA, y M. MULAS ALCÁNTARA, La respuesta de la Unión Europea ante la crisis económica: el plan europeo de recuperación económica, *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, n° 2988, 2010, pp. 15-32; J. FABRA PORTELA, La crisis económica y la integración europea, *Temas para el debate*, n°. 233 (abr.), 2014, pp. 36-38; *Las crisis políticas y económicas: nuevos escenarios internacionales*, Madrid, 2014; J. M. RODRIGUEZ BARRIGÓN, y J. URBANEJA CILLÁN, Aspectos normativos e instrumentos de supervisión financiera. Especial consideración del proceso tras la asistencia financiera a la banca española, *Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera cit.*, pp. 407-436; A. PASTOR PALOMAR, El derecho internacional en los mecanismos de rescate de la Zona Euro, *Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera, cit.*, pp. 285-310; M^a Á. CANO LINARES, y P. TRINIDAD NÚÑEZ, Propuestas del G20 para la reforma de las instituciones financieras internacionales, *Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera*

No se trata ahora, sin embargo, de examinar las causas de esa situación ni tampoco de realizar un examen detallado de las consecuencias políticas y estructurales que la crisis va a producir y está produciendo en este proceso de integración³. Lo que nos interesa, verdaderamente, es determinar *cómo la Unión Europea ha reaccionado frente a la crisis* y

cit., pp. 311-331; A. OLESTI RAYO, La estabilidad financiera en la Unión Europea y la supervisión prudencial de las entidades de crédito, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 18, nº 48, 2014, pp. 403-442; A. OLESTI RAYO (coord.) *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Madrid, 2013; M. ABAD CASTELO, La crisis financiera, económica y política y la Eurozona: ¿estará la Unión Europea preparada para superar los problemas de la deuda soberana?, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 16, 2012, pp. 19-46; J. CORTI VARELA, Crisis económica y financiera: el papel de la Unión Europea, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, nº 41, 2012, pp. 381-382; M. LÓPEZ ESCUDERO, La Unión Europea ante la crisis económica y financiera, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, nº 39, 2011, pp. 353-366; y L. M. HINOJOSA MARTÍNEZ, Crisis económica y mercados financieros: el papel de la Unión Europea, La presidencia española de la Unión Europea en 2010: propuestas para una agenda ambiciosa: *Novenas Jornadas Extraordinarias Escuela Diplomática-Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, 2 y 3 de junio de 2009, Madrid, 2009, pp. 141-152.

³Algunas reflexiones interesantes se encuentran en T. EVANS, La crisis en la zona euro, en *Crisis: causas, perspectivas y alternativas*, *Boletín Internacional de Investigación Sindical* 2011 vol. 3 núm. 1. Para este autor “aunque la crisis se originó en los Estados Unidos, los bancos europeos se vieron afectados profundamente porque se habían comprometido en inversiones financieras de gran alcance en ese país”, p. 107. *Vid.*, también, J. F. JAMET, L’Europe face à la crise financière, *Questions d’Europe*, número 89, 18 de febrero de 2008 y C. LALUMIERE, La crise et l’avenir de L’Union Européenne, *Formation FFME*, 30 Mars 2012.

*deducir, de ello, si las medidas adoptadas*⁴ son capaces de evitar que se produzcan efectos muy perniciosos sobre las economías de los Estados miembros e, incluso, si tales medidas van a suponer un avance relevante en el proceso de integración en su conjunto, dando pasos decisivos en la *Unión Económica y Monetaria* (UEM). Como se ha dicho, “*la crisis iniciada en 2007 pone en duda los mecanismos jurídicos que el Estado de derecho puso en marcha en las últimas décadas para supervisar, controlar, sancionar en su caso, o resarcir de ser oportuno, los riesgos económicos, financieros y macro económicos en un mundo cada vez más sofisticado*”⁵.

El objeto del presente trabajo es, por lo tanto, muy sencillo y consiste en *sistematizar desde una perspectiva crítica* un conjunto de medidas complejas y difíciles de entender a la luz de lo que ha acontecido en los últimos años y en cuyo análisis detenido no podremos entrar. Ahora bien, merece la pena enfatizar lo siguiente: Primero, *la ausencia de respuestas por parte de la Unión Europea* en los primeros años de la crisis financiera, de tal modo que se afrontó, en realidad, por instituciones de alcance internacional como el G-20 y el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁶. En otras palabras *la respuesta de la Unión Europea va a ser tardía*. Segundo, en los peores momentos se iniciaron las acciones tendentes *al rescate de aquellos países* que estaban siendo golpeados más duramente por la crisis económica, poniéndose de relieve que la Unión Europea no disponía, en sus tratados constitutivos, de un marco normativo e institucional para hacer frente a las situaciones que se estaban generando. Tercero, las medidas adoptadas, hasta ahora, se podrían calificar como insuficientes y fragmentarias, pero, también, se observa que están orientadas en la dirección de estabilizar los mercados y de potenciar las instituciones financieras de control y supervisión. En otras palabras, se podría decir que “*las medidas adoptadas por las instituciones económicas y financieras orientadas a detener la contracción de la economía en esta última crisis no dieron los*

⁴ S.M. STOLZ, y M. WEDOW, Extraordinary measures in extraordinary times. Public measures in support of the financial sector in the EU and the United States», *ECB Occasional Paper Series*, nº, 117, Julio, 2010.

⁵E. F. PEREZ CARRILLO, Crisis económica y financiera en la Unión Europea: Reflexiones en torno a algunos instrumentos estratégicos para la recuperación, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, 2011, p. 508. Más aún, “en el punto álgido de la crisis, a principios de octubre de 2008, se consideraba que el sistema financiero internacional estaba al borde del colapso y, con el objeto de evitarlo, los gobiernos respondieron inyectando directamente capital en los bancos, lo que constituyó de hecho una nacionalización parcial de las instituciones involucradas”, T. EVANS, *loc. cit.*, p. 107.

⁶*Vid.*, P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Las dinámicas del Derecho internacional en el siglo XXI: acuerdos y desacuerdos, en *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales* (XXIII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, AEPDIRI, celebradas en la Rioja el 10, 11 y 12 de septiembre de 2009), pp. 81-102.

resultados esperados”⁷. Por último, puede defenderse que se ha realizado un gran esfuerzo, que continúa en la actualidad, por evitar una quiebra del sistema financiero, tanto a nivel mundial como europeo, y sentar los fundamentos de la recuperación económica y por avanzar en la construcción de la Unión Europea⁸.

Todos estos aspectos, que son de gran interés, están en el trasfondo del presente trabajo que se destinará, no obstante, a sistematizar, con visión analítica, las principales medidas que la Unión Europea finalmente ha adoptado para afrontar la crisis financiera. Con ello, se puede realizar un breve recorrido a lo que se podría calificar *la primera crisis global del siglo XXI en el caso europeo*. La crisis económica y financiera ha golpeado, con dureza, a la Unión Europea y *ha impuesto algunos cambios* en la percepción de los problemas y en *las soluciones* que se van poniendo en marcha. En realidad, se ha dicho que “*la crisis ha impuesto ya algunos cambios. En la presente coyuntura de inestabilidad, los mercados han dejado paso al Estado, que reaparece como el máximo garante de la seguridad económica y financiera y el protector de los ciudadanos frente a los excesos y opacidad de las entidades bancarias y financieras*”⁹, aunque, en particular, se advierte que las medidas que se han venido adoptando, preferentemente para estabilizar los mercados, han resultado “*insuficientes para evitar la recesión económica y el ya mencionado preocupante incremento de las tasas de desempleo*”¹⁰. Y aquí radican buena parte de los males que aquejan a la Unión Europea en estos momentos: falta de crecimiento económico y tasas muy elevadas de desempleo, sobre todo en algunos países¹¹.

⁷M. HUGUET, Las crisis financieras internacionales (1929-2008): historia y memoria contemporáneas, en los *Procesos de integración ante la crisis financiera internacional*, C. Fernández Liesa y A. Cano Linares, Pamplona, 2012, p. 56.

⁸ A. PRŮM, A., L’Union européenne en crise face au dogme de l’efficience des marchés financiers, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme, *EUI Working Paper RSCAS 2013/01*.

⁹J. M. GONZÁLEZ ZORRILLA, Presentación, en CL. CRESPO RUIZ DE ELVIRA y otros, *Crisis económica y financiera cit.*, p. 9.

¹⁰ *Ibid.* Como ha dicho E. HEIN, “la gravedad de la crisis actual no se puede comprender sin analizar los acontecimientos a mediano y largo plazo en la economía mundial desde principios de los años ochenta: la regulación ineficaz de los mercados financieros, la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos y el aumento de los desequilibrios mundiales (y en la zona euro)”, Redistribución, desequilibrios mundiales y crisis económica y financiera *La posibilidad de la recuperación basada en los ingresos a partir de un nuevo pacto keynesiano*, *Crisis: causas, perspectivas y alternativas*, *Boletín Internacional de Investigación Sindical* 2011 vol. 3 núm, p. 76.

¹¹Para ver la situación económica en España, véase, muy recientemente, *The Financial Sector in Post-Recession Spain*, Spanish Economic and Financial Outlook, 2014, Volume 3, Number 1 January 2014.

Por ello, pretendemos señalar y analizar *aquellas medidas más sobresalientes que la Unión Europea ha adoptado* con la finalidad de afrontar la crisis y evitar los efectos más negativos en la economía de la región. Esto es así, porque la actual crisis presenta rasgos característicos que la diferencian de otros casos del pasado, puesto que, como se ha indicado “*la crisis, aunque con rasgos parecidos a la de principios de los setenta, presenta nuevos aspectos*”¹². Pero, también, porque las respuestas de la Unión Europea son muy diferentes y responden a las rasgos definitorios de la crisis financiera actual. Problemas, por lo tanto, específicos y respuestas, también, propias y singulares a las condiciones y circunstancias de la actual crisis económica internacional.

Es posible que la adopción de estas medidas, que se van a centrar en *medidas de carácter legislativo y la reforma y fortalecimiento de las instituciones financieras*, signifiquen un avance en la construcción europea, en cuanto refuerzan la *Unión Económica y Monetaria* y buscan, en concreto, la instauración de *la Unión Bancaria* en el seno de la Unión¹³, a pesar de que hayan sido tomadas como consecuencia de las dificultades “sobreenvenidas” a raíz de surgimiento de la crisis. En otras palabras, aunque se pudiera discutir que las soluciones adoptadas, hasta ahora, son o no las más eficaces, lo que parece cierto es que todo lo que se está haciendo está repercutiendo en un avance hacia una mayor integración económica y política en Europa.

Como se sabe, la crisis económica comenzó a percibirse, a partir de 2007, cuando la Unión Europea no tenía un diseño completo de la Unión Económica y Monetaria y, en particular, existía un “sistema imperfecto” en la zona euro. Asimismo, se habían descuidado los sistemas de regulación, control y supervisión de la actividad financiera y la

¹²C. ALVAREZ ALEDO y J. ARAGON MEDINA La Unión Europea en el contexto de la crisis Internacional, *Cuadernos de Relaciones laborales*, nº 2, Madrid, 1993, p. 43.

¹³A. BENZO, Construir una Unión Bancaria, *Papeles de Economía Española*, nº 137, 2013, pp. 28-42. Con anterioridad, véase: El futuro del sector bancario, en *Papeles de Economía Española*, nº 130, 2011. La cuestión de la Unión Bancaria está generando, también, muchos trabajos doctrinales, entre otros: A. BERGÉS LOBERA, E. ONTIVEROS BAEZA, y F. J. VALERO LÓPEZ, La unión bancaria: avances e incertidumbres para el año 2014, *Fundación Alternativas*, 2014; M. LÓPEZ ESCUDERO, La unión bancaria en la Unión Europea: un tortuoso camino para un gran avance, *Las crisis políticas y económicas: nuevos escenarios internacionales cit.*, ps. 186-211; J. RODRÍGUEZ PELLITERO, La Unión Bancaria en el contexto de la Unión Europea, *Revista de derecho de la Unión Europea*, nº. 27-28, 2014-2015, pp. 59-82, F. URÍA FERNÁNDEZ, Novedades en la construcción jurídica de la Unión Bancaria Europea, *Diario La Ley*, nº 8236, 2014; J. NOGALES GARCÍA, La Unión Bancaria en Europa, *Revista de estudios europeos*, nº. 61, 2013, pp. 99-122; y F. RODRÍGUEZ ORTIZ, La Unión Bancaria: ¿un gran paso en la resolución de la crisis financiera y la integración europea?, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, nº. 6, 2014, pp. 111-135.

Unión Europea no se encontraba preparada para afrontar una crisis de esa naturaleza. A esto responde la *posición del Consejo Europeo*, de junio de 2013, cuando afirma, con rotundidad, que “*ha evaluado los avances hacia la unión bancaria, que es determinante para la estabilidad financiera y para el buen funcionamiento de la UEM*” y “*ha indicado los próximos pasos en el fortalecimiento de la arquitectura de la UEM (...)*”¹⁴. Afirmaciones que deben ser interpretadas a la luz de los acontecimientos más notables que han tenido lugar y que llevaron la preocupación al corazón de las instituciones europeas. En este sentido, debemos recordar, por lo menos, la crisis Griega que estalló en 2010 y que ha dado lugar a políticas de rescate y que se reaviva en el 2014, la crisis en Irlanda que ya se hizo patente a partir de 2008, o las crisis de Chipre y España, siendo así que, en este último caso, ha dado lugar a ayudas al sector bancario que se encontraba con problemas de liquidez.

En suma, *la crisis financiera presenta múltiples perspectivas* y se configura como un fenómeno muy complejo. No obstante, el presente trabajo se centrará en *la determinación de las medidas* que, desde la Unión Europea, se han adoptado para combatirla, poniendo el énfasis en aquellas que han tenido un mayor impacto en la economía de la Unión y en las que tienen, en cuanto sus efectos, un carácter más permanente. En este sentido, observaremos, en primer lugar, *las medidas normativas* que se han ido reflejando en instrumentos jurídicos propios de la Unión; y, en segundo lugar, aquellas *medidas que afectan al funcionamiento y competencia de órganos e instituciones* que han sido creados o reforzados en la lucha contra la crisis.

El objetivo central de todas estas medidas es responder a un modelo de la Unión Europea para los próximos años y que se ha definido en el Documento titulado “*EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”, en el que se sostiene que “*Europa se enfrenta a un momento de transformación. La crisis ha echado por tierra años de progreso económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea. Mientras tanto, el mundo se mueve con rapidez y los retos a largo plazo (mundialización, presión sobre los recursos, envejecimiento) se intensifican. La UE debe tomar en sus manos su propio futuro. Europa puede tener éxito si actúa*

¹⁴CONSEJO EUROPEO 27 Y 28 DE JULIO DE 2013, Conclusiones, Bruselas, (OR. en) EUCO 104/2/13, REV 2.

*colectivamente, como Unión. Necesitamos una estrategia que nos ayude a salir fortalecidos de la crisis y convierta a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social. Europa 2020 constituye una visión de la economía social de mercado de Europa para el siglo XXI*¹⁵, buscando la clara finalidad de alcanzar una nueva gobernanza económica.

I. MEDIDAS NORMATIVAS PARA REGULAR LA CRISIS EN EL SENO DE LA UNION EUROPEA

Antes de todo, corresponde señalar que, por un lado, ha resultado preciso adoptar *medidas de carácter normativo* para afrontar la crisis en el seno de la Unión Europea y, por otro lado, debemos examinar las *posiciones que ha venido asumiendo el Consejo Europeo*, principalmente desde 2007, con el fin de identificar cuáles son los componentes de mayor preocupación en el seno de la Unión respecto a la crisis financiera y, por lo tanto, las respuestas normativas que han sido tomadas en este sentido. No se trata, con ello, de hacer un análisis muy detallado de cada una de estas medidas, que serán muchas, sino de señalar aquellas que han tenido una mayor relevancia y que han influido, reduciéndolo, en el deterioro que se ha producido como consecuencia de la crisis económica.

1. La necesidad de adoptar medidas de carácter normativo

Hoy parece claro que la Unión Europea se ha visto obligada a adoptar todo tipo de medidas con el objetivo de *combatir la crisis* que se ha producido en el conjunto de la Unión y en sus Estados miembros, principalmente a partir de 2007, aunque ya con anterioridad se apreciaban, en ocasiones, algunos indicios de que la situación económica podría deteriorarse. Sin contradecir lo anterior, el advenimiento de la crisis fue inesperado. Tal y como lo dijo R. Bermejo García, en 2012, “*la crisis sorprendió al mundo financiero internacional sin que nadie en ese momento pensara que el sistema pudiera derrumbarse*”, puesto que se “*decía que se habían establecido suficientes mecanismos y*

¹⁵COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, Bruselas, 3.3.2010 COM (2010) 2020 final.

*salvaguardias (...)*¹⁶. No fue así pero lo relevante, sin embargo, va a ser las *diversas medidas y fórmulas* que se han venido poniendo en marcha para afrontar esta situación¹⁷.

En esta línea, corresponde observar aquellas *medidas de carácter normativo*, con un profundo *significado político*, que la Unión Europea ha tomado para evitar las consecuencias negativas de la crisis financiera y para impedir que, en el futuro, se produzcan situaciones similares. Desde esta perspectiva, la *adopción de medidas legislativas o normativas* supone un primer paso necesario para sentar las bases de la recuperación económica en el conjunto de la Unión Europea y, al mismo tiempo, estas medidas representan el establecimiento de nuevos mecanismos que hagan viable este proceso de integración. Por ello, se adopta, entre otros instrumentos, en 2008, *el Plan Europeo de Recuperación Económica* que, como se dice, “*es la respuesta a la crisis económica global, que ha afectado a la economía real*”¹⁸.

La verdad es que se adoptan medidas para que los avances económicos que se han producido en su seno no se vean malogrados y poner en marcha, como se viene diciendo, medidas que se sustenten en tres pilares: la política fiscal, la reforma de los mercados financieros y las medidas estructurales¹⁹.

2. Las posiciones asumidas por el Consejo Europeo

Quizá el Consejo Europeo represente, en esta dirección, y mejor que cualquier otra institución de la Unión, *el núcleo de las preocupaciones ante la crisis* y se expresen, en su seno, las posiciones que, después, se harán efectivas a través de los procedimientos normativos de la Unión Europea (es decir, a través, fundamentalmente, de los Reglamentos y Directivas). El significado político que tiene el Consejo Europeo nos

¹⁶R. BERMEJO GARCIA, La crisis financiera internacional y los procesos de integración, en los *Procesos de integración ante la crisis financiera internacional cit.*, p. 67.

¹⁷ En general se pueden consultar: S. NÚÑEZ RAMOS, La respuesta a la crisis financiera internacional: medidas de estabilización financiera y estrategias de salida *Presupuesto y Gasto Público* 59/2010, pp. 23-37; A. CALVO, Crisis financiera y medidas no convencionales, *Cm. Economía*, núm. 14, pp. 14 -152; E. F. PEREZ CARRILLO, Crisis Económica y financiera en la Unión Europea: Reflexiones en torno a algunos instrumentos estratégicos para la recuperación, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2011, pp. 487-511. CEOE, *Las reformas necesarias para salir de la crisis*, Madrid, 2013. O.I.T. *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, Crisis: causas, Perspectivas y alternativas OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Ginebra, 2011.

¹⁸Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 26 de noviembre de 2008 denominada «Un Plan Europeo de Recuperación Económica» [COM(2008) 800 final.

¹⁹ *Propuestas del Instituto Kiel para la Economía Mundial*, julio 2013.

permite señalar dónde se concentran los problemas financieros, más allá de las causas de la crisis, y, sobre todo, cuáles son las respuestas que la Unión ha dado a cada una de las situaciones que se habían producido o que se estaban generando. Por lo demás, podríamos detallar las *principales medidas de carácter financiero que han sido adoptadas* para afrontar la crisis en la Unión Europea. Como lo ha indicado M. Abad Castelo “*desde el comienzo de la crisis, la Comisión emprendió una revisión de la supervisión y regulación financiera*”, de tal modo, que “*la gran mayoría de sus iniciativas clave ya han sido adoptadas o están sobre la mesa, incluidas propuestas legislativas sobre derivados, agencias de calificación crediticia, requisitos de capital. La búsqueda de mercados, lucha contra los abusos del mercado y la protección de los inversores*”²⁰.

Como hemos dicho, será, sobre todo, a partir de 2007, cuando *la Unión Europea comience a ser consciente de los efectos devastadores de la crisis financiera* y de la necesidad, por tanto, de sentar las bases para que la situación económica no se deteriore hasta el extremo de poner en peligro el conjunto de los logros de desarrollo que, a lo largo de los últimos años, se habían alcanzado. Todo ello se refleja, sin duda, en las posiciones expresadas en los documentos que han emanado de la *Presidencia del Consejo Europeo*, en los que se advierte, ante todo, que será a partir de ese año cuando *la crisis financiera se convierta en el verdadero protagonista* de cada una de las reuniones. En efecto, todavía en mayo de 2008 se decía, que “*los fundamentos básicos de la economía de la Unión Europea siguen siendo sólidos: los déficits públicos se han reducido en más de la mitad desde 2005 y la deuda pública también ha descendido hasta situarse inmediatamente por debajo del 60%. En 2007 se alcanzó un crecimiento económico del 2,9%, aunque es probable que en el presente año sea más bajo*”²¹. Sin embargo, los Estados de la Unión Europea comenzaban a ser conscientes de que la situación no era tan propicia y que existían muchos peligros que ponían en riesgo los logros alcanzados en los años del avance económico en el conjunto de la Unión.

Por ello, en ese mismo Consejo Europeo se afirmaba, con claridad, que “*las perspectivas económicas generales se han deteriorado recientemente como consecuencia de la ralentización de la actividad económica en Estados Unidos, el aumento de los*

²⁰ M. ABAD CASTELO, Los efectos de la crisis de la Unión Europea, *Procesos de integración ante la crisis cit.*, p 106

²¹ CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS 13 Y 14 DE MARZO DE 2008 Bruselas, 20 de mayo de 2008 (OR. en) 7652/1/08 REV 1.

*precios del petróleo y de los productos básicos, y las turbulencias en curso en los mercados financieros. La excesiva volatilidad y las fluctuaciones desordenadas de los tipos de cambio no son deseables para el crecimiento económico*²². Estaba claro, entonces, que *se avecinaba un nuevo ciclo* y que la Unión Europea ya estaba inmersa en una situación que más adelante llegó a ser muy preocupante con las situaciones que se generaron en Irlanda, Grecia, Portugal, Chipre e, incluso, España²³, sin que los verdaderos motores del crecimiento económico en la Unión, como son Alemania y Francia, tuviesen tampoco una situación económica capaz de evitar todas las consecuencias de la crisis.

El examen de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo desde 2007 hasta 2014 nos hace pensar que las posiciones del Consejo han ido variando y que, en realidad, se han ido adaptando a las nuevas circunstancias en las que las situaciones de algunos países de la Unión se hacía cada vez más difíciles. Por ello, podemos establecer como momentos y decisiones más relevantes las siguientes:

2.1. La adopción del denominado “inicio de un nuevo ciclo de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo”.

Esta medida supuso la adopción de acciones muy concretas destinadas a promover el crecimiento económico y evitar que se deteriorase, aún más, la creación de empleo. En lo que interesa para este trabajo, se pone el énfasis en la *estabilidad de los Mercados financieros*. Y, por ello, se afirma, con rotundidad, que *“se requieren mejoras del marco de supervisión cautelar y de la gestión de riesgos de cada una de las entidades, en un entorno de innovación financiera permanente que ha puesto de manifiesto nuevos retos en materia de prevención de crisis y de supervisión financiera en los planos nacional, de la UE y mundial”*²⁴.

Se aprecia, pues, que la Unión Europea acepta, claramente, que se encuentra antes *una crisis de carácter financiero* que está repercutiendo, de manera directa, en los fundamentos básicos del mercado europeo y en *la dimensión social* de este proceso de

²² *Ibid.* (la negrita es añadida)

²³ CI. CRESPO RUIZ DE ELVIRA y otros, *Crisis económica y financiera: el papel de la Unión Europea*, Eurobask, diciembre de 2009.

²⁴ CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS 13 Y 14 DE MARZO DE 2008, Bruselas, 20 de mayo de 2008, (OR. en) 7652/1/08 REV 1.

integración²⁵, por lo que se solicita no sólo un marco de transparencia para los inversores, los mercados y los reguladores sino que, también, se incide en la necesidad de la *supervisión financiera* y la gestión de las crisis financieras que se vayan produciendo.

Asimismo, se aprecia la voluntad de la Unión Europea de hacer frente a la crisis de una manera coordinada. Por ello, en diciembre de 2008 se afirmaba que “Europa ha definido, de manera coordinada, las medidas urgentes necesarias para restablecer el buen funcionamiento del sistema financiero y la confianza de los agentes económicos. El Consejo Europeo pone de relieve la necesidad de que los Estados miembros ultimen sin demora estas medidas”²⁶.

2.2. El momento en el que los países de la Unión reconocen, sin ningún género de dudas, que están inmersos en una situación preocupante.

Así, se dice, de forma dramática, que “la crisis financiera golpea ahora a la economía. La zona del euro, e incluso la Unión entera, está amenazada de recesión. En estas circunstancias excepcionales, Europa actuará con unidad, firmeza, rapidez y decisión para evitar una espiral recesiva y apoyar la actividad económica y el empleo”²⁷. Por esto, se puso en marcha, a finales de 2008, el Plan europeo de recuperación económica que, entre otras medidas incluye: el aumento de las intervenciones del Banco Europeo de Inversiones y la simplificación de los procedimientos y la aceleración de la aplicación de los programas financiados por el Fondo de Cohesión. En otros términos, el Consejo Europeo expresa la voluntad de afrontar la crisis con todas las medidas al alcance de la Unión y de los Estados miembros.

A partir de ese momento se asume que la crisis financiera tiene que estar en la agenda de la Unión Europea y de sus Estados miembros y que no se trata, tan sólo, de una crisis mundial sino que, de manera directa, afecta al futuro de la Unión Europea por lo que es preciso que se adopten medidas legislativas que expresen los cambios que hay que

²⁵Un excelente trabajo desde esta perspectiva: A. MANERO SALVADOR, *El cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la crisis económica internacional*, Fundación Alternativa, Madrid, 2013.

²⁶CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS 11 Y 12 DE DICIEMBRE DE 2008 Bruselas, 13 de febrero de 2009 (16.02) (OR. fr). 17271/1/08. REV 1

²⁷*Ibid.*

introducir en el sistema financiero. Sin duda, existe, en ese momento, el convencimiento de que hay que actuar en este campo y así se expresa, con toda nitidez, en el Consejo Europeo de marzo de 2009, al afirmarse que *“la Unión Europea se ha comprometido a restablecer la confianza y el buen funcionamiento del mercado financiero, condición previa indispensable para salir de la crisis económica y financiera actual”*²⁸. Se trata, en particular, de adoptar *una nueva visión normativa* en relación con los mercados financieros. Todo gira, en ese momento, en torno a dar sentido *al Pacto de Estabilidad y Crecimiento* y a construir un nuevo orden en los mercados financieros, como se revela en los Consejos Europeos que tienen lugar a lo largo de 2009²⁹.

Interesa subrayar que, durante este periodo, se afirma constantemente *la necesidad de mejorar la reglamentación y la supervisión de las entidades financieras*; y se insiste, cada vez más, en la necesidad de *reforzar la confianza* al hilo del deterioro que se viene produciendo. Se estima que estamos en una situación de recesión y que es preciso adoptar *“estrategias de salida de la crisis de base más amplia, teniendo en cuenta asimismo la necesidad de ir retirando los planes de apoyo al sector financiero”*³⁰. La Unión Europea asume, pues, que *“la crisis financiera ha puesto claramente de manifiesto la debilidad del marco reglamentario actual y del dispositivo de supervisión de las entidades financieras”*³¹. No importan, por lo tanto, las causas que han provocado esa situación sino que las orientaciones del Consejo Europeo se destinan a poner los énfasis en las soluciones que deben alcanzarse y se comienza a pensar en regular la situación.

2.3. La situación económica se vuelve realmente complicada y compleja y el Consejo Europeo expresa su preocupación.

En la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de febrero de 2010 se mantiene que *“todos los miembros de la zona del euro deben poner en práctica políticas nacionales racionales acordes con las normas convenidas, ya que tienen una responsabilidad compartida en relación con la estabilidad económica y financiera de la*

²⁸CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS 19 Y 20 DE MARZO DE 2009. Bruselas, 29 de abril de 2009, (04.05) (OR. en)

²⁹CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS 18 Y 19 DE JULIO DE 2009 Bruselas, 10 de julio de 2009 (13.07) (OR. en) 11225/2/09 REV 2.

³⁰*Ibid.*

³¹CONSEJO EUROPEO 10 Y 11 DE DICIEMBRE DE 2009. Bruselas, 11 de diciembre de 2009 (OR. en) EUCO 6/09.

zona. En este contexto, respaldamos plenamente los esfuerzos del Gobierno griego y su empeño por hacer todo cuanto sea necesario, inclusive adoptar medidas adicionales para asegurarse de que se alcanzan los ambiciosos objetivos que se han fijado en el programa de estabilidad para 2010 y años posteriores”.

A esta Declaración le seguirán nuevas declaraciones como la de marzo de 2010 de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro. En realidad, comienza el periodo de los denominados “rescates” y se sitúan en el punto de mira no sólo Grecia e Irlanda sino, también Portugal y España, así como Italia. Pero también comienza el periodo de la búsqueda de compromisos³².

Se intenta, entonces, introducir elementos nuevos a través de las posiciones expresadas en relación con “EUROPA 2020: NUEVA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL EMPLEO Y EL CRECIMIENTO”³³, que, sin embargo, no serán capaces de detener la crisis financiera y los efectos que ya está produciendo, de manera más radical en algunos Estados miembros. Se propone, entonces, por el Consejo Europeo, desde entonces, mejorar el Gobierno económico y dar estabilidad presupuestaria y ya se empieza a incidir en los aspectos reales de la crisis y en la búsqueda de soluciones, correspondiendo a las instituciones comunitarias la ejecución de estas directrices. Por ello, se sostiene la necesidad de llevar a cabo las reformas precisas para garantizar la estabilidad del sistema financiero, poniéndose el énfasis, fundamentalmente, en *el sector bancario*³⁴. A partir de ahí, este sector será una fuente constante de preocupación y muchas de las medidas que se propongan tendrán que ver con este importante sector en la economía comunitaria.

2.4. La resistencia del euro y el compromiso con la moneda europea.

Así, en las *Conclusiones de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro, de 11 de marzo de 2011* se nos recuerda quedó refrendado el Pacto por el Euro. En esta

³²En particular: F. STEINBERG WECHSLER, e I. MOLINA ALVAREZ DE CIENFUEGOS, El rescate a Grecia y el futuro de la zona euro, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, nº. 32, 2010; A. PASTOR PALOMAR, *El derecho internacional en los mecanismos de rescate de la Zona Euro cit.*; y A CALVO BERNARDINO, e I. MARTÍN DE VIDALES CARRASCO, El rescate bancario: importancia y efectos sobre algunos sistemas financieros afectados *Revista de economía mundial*, nº 37, 2014, pp. 125-150.

³³CONSEJO EUROPEO 25 y 26 DE MARZO DE 2010, Bruselas, 26 de marzo de 2010 OR. en) EUCO 7/10.

³⁴CONSEJO EUROPEO 17 DE JUNIO DE 2010. Bruselas, 17 de junio de 2010 EUCO 13/10.

línea, parece necesario destacar, no obstante, que se insiste por parte del Consejo Europeo en la idea de que *“el refuerzo de la normativa financiera sigue siendo una prioridad absoluta a nivel de la UE y del mundo entero”*³⁵.

El interés en los efectos de la crisis se dejan sentir, de manera particular, en los Estados que comparten una misma moneda y la acción de todas las instituciones se va a centrar en “salvar” al euro y, mediante las reformas pertinentes, las políticas de los Estados que pertenecen a la zona euro. Algo que, a la luz de la situación actual, al menos se ha conseguido.

2.5. La instauración plena de la Unión Económica y Monetaria como herramienta útil para afrontar la crisis financiera

Se sostiene, en esta línea, por parte del Consejo Europeo, de octubre de 2012, que *“es preciso que avancemos hacia un marco financiero integrado, abierto en la medida de lo posible a todos los Estados miembros que deseen participar en él”*³⁶. Y se busca, con nitidez, lograr el acuerdo para el establecimiento de un *Marco Financiero Plurianual de la Unión* para el periodo 2014-2020, como se hace en la *Declaración de los miembros del Consejo Europeo 23 de noviembre de 2012* y que aprobará en el Consejo Europeo de febrero de 2013.

Este va a ser, expresado de manera sumaria, el camino que se diseñe para afrontar la crisis en Europa, en el que se sostiene que *“la prioridad más inmediata consiste en completar y aplicar el marco que permitirá reforzar la gobernanza económica, incluidos el conjunto de seis medidas de gobernanza económica, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y el conjunto de dos medidas legislativas relativas a la supervisión económica y presupuestaria. Habida cuenta de los decisivos avances logrados en relación con los elementos esenciales del conjunto de dos medidas, el Consejo Europeo hace un llamamiento a los legisladores para que lo adopten sin tardanza”*³⁷. La

³⁵CONSEJO EUROPEO 23 DE OCTUBRE DE 2011. Bruselas, 30 de noviembre de 2011 (01.12) (OR. en) EUCO 52/1/11 REV 1.

³⁶CONSEJO EUROPEO 18 Y 19 DE OCTUBRE DE 2012. Bruselas, 19 de octubre de 2012. (OR. en) EUCO 156/12.

³⁷CONSEJO EUROPEO 13/14 de diciembre de 2012 Bruselas, 14 de diciembre de 2012 (OR. en) EUCO 205/12

búsqueda de la UEM se dirige *al sector bancario* y, por ello, se pretende alcanzar esta *unión bancaria (...)*³⁸.

De esta manera a lo largo de 2014 a pesar de que se atisba la posibilidad de que comience el fin de la crisis económica, y sin menospreciar los sobresaltos que generan ciertas situaciones como la convocatoria de elecciones en Grecia para enero de 2015, se sigue insistiendo en que hay que realizar mayores esfuerzos. Así en el Consejo Europeo de octubre de 2014 se afirma, con rotundidad, que *“la situación económica y del empleo sigue siendo nuestra máxima prioridad. Los últimos datos macroeconómicos son decepcionantes, ya que muestran un crecimiento lento del PIB y la persistencia de niveles de desempleo muy elevados en gran parte de Europa, así como tasas de inflación excepcionalmente bajas. Esto pone de manifiesto que urge aplicar con prontitud medidas que impulsen el empleo, el crecimiento y la competitividad y medidas destinadas a capacitar y proteger a los ciudadanos de la Unión, tal como se indica en la Agenda estratégica para la Unión en tiempos de cambio”*. No obstante, no dejaban de reconocerse algunos avances, al sostener que *“os progresos realizados en lo que respecta a la creación de la unión bancaria han contribuido a que las condiciones de los mercados financieros registren mejoras significativas. Dotándonos de un sistema bancario europeo resistente, bien supervisado y reglamentado contribuiremos a apoyar la recuperación económica”*³⁹.

En definitiva, el examen de las posiciones expresadas en el seno del Consejo Europeo, durante el periodo analizado, nos revelan el compromiso de la Unión y de sus Estados miembros a la hora de hacer frente a la crisis económica internacional que, como decimos, está teniendo especiales repercusiones en el ámbito europeo. Es verdad que quizá no se han dado todos los pasos necesarios, de una forma conjunta y coordinada, pero la medidas adoptadas, que después analizaremos, y la voluntad política que han manifestado los Jefes de Estado y de Gobierno, prueban que se está fortaleciendo el proceso de

³⁸CONSEJO EUROPEO 27 Y 28 DE JULIO DE 2013 Bruselas, 28 de junio de 2013 (OR. en) EUCO 104/2/13 REV 2.

³⁹CONSEJO EUROPEO 23 y 24 DE OCTUBRE DE 2014. Bruselas, 24 de octubre de 2014. (OR. en) EUCO 169/14. A pesar de que antes se había afirmado, en junio de 2014, que *“Los recientes signos de recuperación económica son alentadores y demuestran que los esfuerzos conjuntos de los Estados miembros y las instituciones de la UE están dando fruto. Ha empezado a reanudarse el crecimiento y se ha producido un modesto aumento del empleo, aun cuando en muchas partes de Europa el desempleo, en especial el juvenil, se sitúe aún en niveles sin precedentes e inaceptables. La pobreza y la exclusión social siguen siendo importantes motivos de preocupación”*, CONSEJO EUROPEO, Bruselas, 24 de junio de 2014, EUCO 79/14.

integración que representa la Unión Europea. En buena parte, se busca que *“todos los países de la UE tengan un sistema uniforme de regulación, supervisión y resolución en el sector financiero que incluya estándares de calidad uniformes y transparentes para los activos elegibles como garantías en las operaciones financieras”*⁴⁰.

II. LAS PRINCIPALES MEDIDAS LEGISLATIVAS DE CARÁCTER FINANCIERO

En la Comunicación de la Comisión titulada *“EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”* se nos ponen de relieve *las principales cuestiones* que tiene que abordar la Unión Europea en los próximos años, una vez que se aceptó que la crisis financiera era uno de los aspectos cardinales a tener en cuenta en el proceso de construcción europea. Por ello, el entonces Presidente de la Comisión, Durao Barroso, sostuvo que quería que Europa surgiese mucho más *“fuerte de la crisis económica y financiera”*⁴¹.

La lectura de este Documento nos da las claves de *las medidas legislativas* que se han adoptado para afrontar la crisis, siendo así que se pone el énfasis en la necesidad de la reforma del sistema financiero. Se nos dice, con toda claridad, que *“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”*. Y se proponen, en particular *cinco objetivos*: “

- *Poner en práctica las reformas acordadas de supervisión del sector financiero;*
- *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;*
- *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;*

⁴⁰*Propuestas del Instituto Kiel para la Economía Mundial*, Informe, julio 2013. (se trata de un Instituto alemán que se dedica al estudio de la Economía Mundial)

⁴¹Bruselas, 3.3.2010, COM (2010) 2020, p. 2. Véase el número titulado “El sector financiero ante los retos de 2014, en *Cuadernos de Información Económica* 238, enero-febrero 2014.

- 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;

- 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 del sector financiero”⁴².

Más allá de estas posiciones, interesa recoger *aquellas medidas* que se han adoptado para hacer frente a la crisis financiera en el seno de la Unión Europea, así como *los mecanismos* que se han establecido para evitar que la situación económica en los Estados miembros eliminase las posibilidades de la recuperación económica⁴³. Todo ello, se ha hecho *a través de normas comunitarias* por lo que representan medidas de naturaleza normativa. Las bases, no obstante, se sentaron en el *Plan Europeo de Recuperación Económica de 2008* que, como se dijo “*es la respuesta de la Comisión a la actual situación económica. Ante la magnitud de la crisis, la UE ha de adoptar un enfoque coordinado, lo suficientemente vasto y audaz para restablecer la confianza de los consumidores y las empresas*”. Se trata, en el fondo, de que exista una coordinación entre la Unión Europea y los Estados miembros para hacer frente a la situación⁴⁴.

Ahora bien, podemos detallar *las medidas legislativas* adoptadas, teniendo en cuenta que, en esencia, estas medidas se han centrado dos ámbitos, de manera preferente: Por una parte, la creación de “*mecanismos de gestión de crisis encaminados primordialmente a resolver los problemas de liquidez*” y, por otra parte, el diseño de medidas destinadas a “*garantizar la sostenibilidad fiscal de cara al futuro*”, a lo que nos referiremos a continuación⁴⁵. Se trata, en consecuencia, de atajar las principales causas de la crisis, bien descrita por M. J. Álvarez Gil al afirmar que “*en la génesis de la crisis encontramos una combinación singular de factores que han afectado tanto al entorno – macro- del sistema financiero, como al comportamiento –micro- de instituciones y*

⁴²*Ibid.*, pp. 30 ss.

⁴³Ver el trabajo de M. J. ÁLVAREZ GIL y J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, La gestión de la crisis financiera global: el papel del Banco Central Europeo, *Revista Asturiana de Economía-RAE*, nº 46 2012.

⁴⁴COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO EUROPEO Un Plan Europeo de Recuperación Económica, Bruselas, 26.11.2008, COM (2008) 800 final.

⁴⁵M. ABAD CASTELO, *loc. cit.*, p. 107.

*segmentos específicos del mercado. Y, además, se pusieron de manifiesto notables deficiencias en la regulación financiera y la supervisión*⁴⁶. Con esto podemos señalar como aspectos más importantes los mecanismos de estabilidad financiera y las medidas que afectan a la gobernanza económica.

1. Mecanismos de estabilidad financiera

La creación de *ciertos Mecanismos de Estabilidad* ha representado un alivio para las economías de los países de la Unión⁴⁷ y, así, se pueden citar:

- *La Facilidad Europea de Estabilidad Financiera* (European Financial Stability Facility, FEEF), creada el 9 de mayo de 2010 con carácter provisional. Es un instrumento financiero puesto que su objetivo central es proporcionar asistencia financiera a aquellos Estados miembros que la soliciten, con el fin de garantizar la estabilidad de la zona euro. Eso sí, este mecanismo se activa y *está sujeto a condicionalidad*. Dicho mecanismo se activó tras la emergencia de la crisis en Grecia por lo que responde a la finalidad de prestar ayuda financiera a aquellos países que pertenecen a la zona euro y que estén en crisis o que tengan muchas dificultades para refinanciar su deuda⁴⁸.

- El *Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera* (European Financial Stabilisation Mechanism, MEEF) se creó mediante la adopción de Reglamento (UE) n° 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010 y responde, también, al objetivo de “*instaurar un mecanismo europeo de apoyo financiero que sea capaz de ayudar a los Estados miembros en dificultades y preservar, de este modo, la estabilidad financiera de la UE*”. En este caso, se describen aquellas situaciones en las cuales se activaría este mecanismo y se señalan como situaciones básicas el que “*un Estado miembro se encuentre afectado, o gravemente amenazado, por una severa perturbación financiera*” o cuando “*dichas perturbaciones o amenazas de perturbaciones financieras se deban a acontecimientos que escapen al control del Estado miembro en cuestión*”, estableciéndose

⁴⁶M. J. ALVAREZ GIL y J. A. PARAMO, *loc. cit.* p. 91.

⁴⁷Ver, en particular: J. CALVO VÉRGEZ, La creación del Fondo europeo de estabilidad financiera y del mecanismo europeo de estabilidad ante la actual situación de crisis económica y de deuda pública padecida en la zona euro, *Unión Europea Aranzadi*, n° 12, 2012, pp. 67-88.

⁴⁸E. GORDO y A. DEL RÍO, El mecanismo de asistencia financiera para la recapitalización bancaria en la UEM, Banco de España 19 *Boletín Económico*, junio 2012.

que las formas que puede revestir este mecanismo podrían ser bien préstamo o bien una línea de crédito. Como en el caso anterior, la aplicación de este mecanismo esta *sujeta a condiciones*, en particular, se habla en el Reglamento de “*las condiciones generales de política económica que acompañan a la ayuda financiera de la Unión, con vistas a restablecer una situación económica o financiera sana en el Estado miembro beneficiario y a restaurar su capacidad de financiarse en los mercados*”⁴⁹.

- Ambos mecanismos han sido sustituidos por el *Mecanismo Europeo de Estabilidad* (MEDE) (European Stability Mechanism) propuesto en 2011, adoptándose el Tratado constitutivo de este mecanismo el 2 febrero de 2012. Está claro que el objetivo básico de este mecanismo queda señalado en el artículo 136 del TFUE, cuando se dispone que «*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*». Desde luego, se sitúa en el marco del logro de una unión económica más profunda en el seno de la Unión Europea, que se pretende hacer efectiva a través tanto de la elaboración de un pacto presupuestario, como de la coordinación reforzada de las políticas económicas. No hay que dejar de mencionar, no obstante, que el MEDE⁵⁰ se vincula, de una manera muy estrecha, al *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria* que veremos con posterioridad.

Ni que decir tiene que la aplicación de este mecanismo se hará sobre la base de *determinadas condiciones y circunstancias*, quedando esto muy claro en el artículo 1 del Tratado por el que se constituye el MEDE al estipularse que “*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*

⁴⁹J. A. MARTÍNEZ y J. L. CALVO, *Banca y Mercados Financieros*, Valencia 2012, p. 84.

⁵⁰Vid.: L.M. HINOJOSA MARTÍNEZ, La compatibilidad del mecanismo europeo de estabilidad con el derecho europeo: jurisprudencia para tiempos de crisis, *Las crisis políticas y económicas: nuevos escenarios internacionales*, pp. 212-240 y Y. MARTÍNEZ MATA, Mecanismo europeo de estabilidad: complemento de los instrumentos de coordinación de las políticas económicas de los estados miembros de la zona euro, *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, 2013, pp. 75-90.

estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros". Quizá uno de los aspectos de mayor interés sea el relativo a la *condicionalidad* y, a este respecto, corresponde decir, al menos que ésta se formula en términos muy amplios, tal y como se hace en el artículo 12 cuando se nos recuerda que "dicha condicionalidad podrá adoptar diversas formas, desde un programa de ajuste macroeconómico hasta una obligación de cumplimiento continuo de las condiciones de elegibilidad preestablecidas"⁵¹.

En suma, el establecimiento de estos mecanismos tiende a combatir los efectos más perversos de la crisis en el seno de la Unión Europea y suponen la inserción en el marco del ordenamiento jurídico comunitario de medidas que ataquen los aspectos de inestabilidad financiera. El balance ha sido bien descrito por J. Urbaneja Cillán, al decir que "la Unión Europea se vio obligada, a través de vías intergubernamentales, a adoptar respuestas coordinadas, que en la mayoría de los casos fueron improvisadas y no, en pocas ocasiones, daban lugar a soluciones contradictorias". Para continuar indicando que "con el objetivo de salvaguardar la estabilidad financiera del conjunto de la Eurozona se acudió a mecanismos *ad hoc* para los Estados que precisaron asistencia financiera"⁵².

2. Medidas que afectan a la gobernanza económica

Desde que surgió la crisis, se vio la necesidad, también, de adoptar medidas más contundentes con el fin de afrontar los retos que tenía pendientes la Unión Europea. La adopción de medidas precisas fue concibiéndose, progresivamente, como uno de los aspectos que debían definir el futuro de la Unión. Así, una vez advertida la crisis con toda su intensidad, "en 2010 se registraron los primeros gestos de reacción política y económica", pero fue principalmente entre 2011 y 2012 cuando la UE adoptó una batería de medidas de diverso calado, plasmadas en normas jurídicas de distinto rango, con diferentes plazos de entrada en vigor, adoptadas algunas de ellas conforme a procedimientos inéditos, pero todas ellas impulsadas por la misma voluntad política de salvar la unión monetaria⁵³.

⁵¹ Ver: El mecanismo Europeo de Estabilidad. *BCE Boletín Mensual* Julio 2011.

⁵²J. URBANEJA CILLÁN, El mecanismo europeo de estabilidad. Análisis a través de la jurisprudencia comunitaria en el asunto Pringle, *Anuario de la Facultad de Derecho*, nº 30, 2012-2013, pp. 126-127.

⁵³Cfr., R. ÁLVAREZ GRIJELMO y otros, *Instrumentos innovadores de gobernanza en la Unión Europea: impacto en la gestión pública y en la competitividad regional*, Bizkailab, 2013, p. 25.

Cabe destacar, desde luego, la puesta en marcha de *seis medidas* que afectan a la gobernanza económica⁵⁴ y que se han conocido como “six pack”. Suponen, sin ninguna duda, *medidas legislativas* que tienden a la consolidación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de julio de 1997⁵⁵ y que luchan, de manera decidida, contra los efectos de la crisis económica en la Unión Europea. Como se ha dicho, estas medidas pretenden responder a los efectos de la crisis económica y “*así, se refuerza el componente preventivo de la supervisión fiscal, se hace operativo el requisito de deuda pública en la parte correctiva, se revisa el proceso sancionador y se establecen unas condiciones mínimas que deben cumplir los procesos presupuestarios (...). Además, se reconoce que la supervisión fiscal no es suficiente, introduciéndose un nuevo procedimiento*”⁵⁶.

Podríamos identificar los aspectos básicos de estas seis medidas que, con seguridad, tienden a reducir los efectos de crisis pero, también a evitar que vuelvan a producirse situaciones como las que acontecieron en el seno de la Unión Europea a partir de 2010:

- *Prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos*. Incluye sanciones en caso de incumplimiento por parte de los Estados afectados. Lo más relevante que define a la prevención será, por un lado, la elaboración por la Comisión de un “mecanismo de alerta” en el caso de que aprecie que se están produciendo desequilibrios, aunque también cooperan en este mecanismo el Parlamento y el Consejo y, por otro lado, la determinación de una serie de indicadores (la balanza por cuenta corriente, la posición inversora internacional, los costes laborales, tipo de cambio efectivo real, deuda del sector privado,

⁵⁴I. MOLINA y F. STEINBERG, La nueva gobernanza de la zona euro: hoja de ruta a corto, medio y largo plazo (ARI) 24-oct-2011-ARI 141/2011, Real Instituto Elcano.

⁵⁵Está paquete está conformado por cinco reglamentos y una directiva de la UE, que son: Reglamento (UE) 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (UE) 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Ver. Cl. CRESPO y otros, Subdirección General de Economía internacional, El *six pack* de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea, *Boletín Económico de ICE* nº 3022 del 1 al 31 de enero de 2012.

⁵⁶CL. CRESPO, *loc. cit.* p. 3.

flujo de crédito del sector privado, precios de la vivienda, deuda pública, tasa de paro....) que pondrán de manifiesto si se están produciendo esos desequilibrios o si cualquier Estado está en situación de riesgo.

Entre las diversas situaciones que se contemplan la más significativa sería aquella en la que se observa *un desequilibrio severo* o que pueda perjudicar el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, de tal manera que de no corregirse, una vez hechas las oportunas recomendaciones, cabría la imposición de multas al Estado en cuestión.

- *Mejora de la supervisión fiscal* que se va a basar en la adopción de medidas correctivas, preventivas así como sancionadoras. Entre las primeras, se señalan algunos criterios básicos tales como la reducción de la deuda por aquellos Estados que superen el 60% del PIB y la graduación de las sanciones, considerándose que hay déficit excesivo si el déficit público (previsto o real) con respecto al PIB supere el 3 por 100; que la ratio de deuda pública con respecto al PIB supere el 60 por 100, a menos que ello se vaya reduciendo de forma continuada y estable. Entre las medidas de *carácter preventivo* habría que anotar los ajustes que se proponen ya que los Estados deben tener unos *Objetivos Presupuestarios a Medio Plazo* (MTO) próximos al equilibrio o en superávit y deben someterse, además, a los Programas de Estabilidad y Convergencia. Por lo que se refiere a la *vertiente sancionadora* lo que cabe reseñar es que se prevén sanciones financieras graduales para los países de la zona euro.

-*Marcos presupuestarios nacionales*, de tal modo que se establecen una serie de requisitos mínimos que deben cumplir estos marcos presupuestarios. Se trata, en definitiva, de mejorar los sistemas de elaboración de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias y de que los Estados elaboren un Marco Presupuestario a Medio Plazo (MPMP) que resulte creíble y efectivo

Por último, no debemos dejar de lado la adopción de *dos medidas legislativas sobre supervisión* que han revestido la forma de reglamentos⁵⁷. Como se ha dicho “*uno de ellos es un reglamento de supervisión reforzada para países en programa o con fuertes*

⁵⁷En particular, *Reglamento sobre la supervisión y valoración de los planes presupuestarios y para asegurar la corrección de los déficits excesivos*, y *Reglamento sobre el refuerzo de la supervisión presupuestaria de los Estados Miembros que experimenten o estén amenazados con serias dificultades con respecto a su estabilidad en la zona euro*.

*problemas, tensiones o riesgos de entrar en programa”, y “el segundo reglamento es de fortalecimiento de la supervisión fiscal”*⁵⁸. No se trata de que las seis medidas mencionadas fueran consideradas insuficientes o ineficaces para afrontar la crisis económica en la Unión Europea y, en particular, *en la zona euro* sino que se ha considerado preciso completarlas con estas medidas de supervisión. Lo que resulta claro es que *“en una zona monetaria común, las políticas presupuestarias pueden tener efectos indirectos entre los países que la integran: de ahí que sea claramente necesario introducir mecanismos más sólidos y concebidos específicamente para la zona del euro”*⁵⁹.

En esta dirección, lo que se pretende es reforzar la UEM, mediante medidas de coordinación y supervisión en este espacio, de tal manera que se acreciente la vigilancia presupuestaria, y en general, de aquellos Estados que puedan tener problemas de estabilidad financiera. Estas dos medidas están destinadas, en el fondo, a crear una mayor vinculación entre los Estados de la zona euro, mediante una cooperación reforzada, que conduzca a etapas de mayor integración en el sector económico y monetario. De ahí que se busque que los Estados elaboren tanto programas de asociación económica como que lleven a cabo acciones de coordinación de sus planes nacionales en materia de emisión de deuda⁶⁰, lo que realmente representa un avance muy significativo en el seno de la Unión Europea.

Todo ello, ha culminado con la adopción del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*, de 2 de marzo de 2012, que supone la puesta en marcha de un verdadero pacto fiscal que asegure la estabilidad presupuestaria y que se le conoce como “Pacto Fiscal o Presupuestario”. En realidad, con este tratado se pretende reforzar y completar el contenido del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997. Estamos en presencia de la búsqueda de *la Unión Fiscal* en el seno de la Unión Europea como un aspecto muy decisivo en los avances de la integración económica. El camino que se inicia con este acuerdo supone una mayor implicación por parte de la Unión Europea en las cuestiones económicas y fiscales que, de un modo u otro, repercuten muy claramente en el proceso de integración. Por ello, como se ha dicho *“la Comisión Europea tendrá que extremar la vigilancia en lo que respecta al reformado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con el fin*

⁵⁸Cl. CRESPO, *loc cit.*, p 13.

⁵⁹Comisión Europea Comunicado de Prensa Bruselas, 12 de marzo de 2013, El “Two-Pack” completa el ciclo de supervisión presupuestaria en la zona del euro y mejora la gobernanza económica.

⁶⁰Cfr., *Comisión Europea Comunicado de Prensa Bruselas 12 de marzo de 2013 cit.*

de recuperar la confianza de los Estados miembros y de los ciudadanos de la UE”. En esta línea, se ha asegurado, con rotundidad, que la gobernanza económica no debe dejarse “en manos de una administración que no tiene que responder ante nadie”⁶¹.

De todas maneras, del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*⁶² podemos resaltar, al menos, lo siguiente, como los aspectos centrales que definen su contenido y alcance en el marco de su consideración como *un instrumento útil* para luchar contra la crisis económica en el seno de la Unión Europea:

Primero, este Tratado se adopta como *una respuesta rotunda a la crisis económica* por la que atraviesa la Unión Europea y sus Estados miembros. Lo ha indicado Martín Pérez de Nanclares, al decir que “*la crisis económico-financiera que se desencadenó en 2008 está resultando mucho más grave y profunda que las anteriores, a la par que está poniendo en jaque valores que constituyen la esencia de la integración europea y poniendo en evidencia la falta de instrumentos suficientes para poder actuar correctamente en el marco de la Unión Económica y Monetaria*”⁶³. No se trata, por lo tanto, de un acuerdo que responda sólo a la voluntad de avanzar en la integración económica en la Unión Europea sino que, al mismo tiempo, representa una respuesta a la situación de crisis que se vive en la Unión con falta de coordinación en materia económica y ausencia de competencias fiscales que den el impulso necesario a la moneda única. Es verdad que la Unión, antes de la adopción de este Tratado, tenía competencias en política monetaria y en las cuestiones de control presupuestario pero, también, es cierto, que con ello se establece un marco de coordinación mucho más claro.

⁶¹K. LANNOO, El federalismo de la UE en crisis, octubre de 2011, www.fef.es/new/index.php?option=com_k2&view=item.

⁶² En particular: I. CASADO GUIL, El Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, *Las crisis políticas y económicas: nuevos escenarios internacionales cit.*, pp. 319-325; A. de GREGORIO MERINO, El Derecho de la Unión y el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, *Civitas. Revista española de derecho europeo*, n.º 45, 2013, pp. 27-60; N. ENÉRIZ SÁNCHEZ, El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea y Monetaria, *Unión Europea Aranzadi*, n.º 12, 2013, pp. 59-70; L. GÓMEZ URQUIJO, El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 42, 2012, pp. 521-541; y F. J. CARRERA HERNÁNDEZ, El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: ¿un impulso a la realización de la Política Económica de la Unión Europea o un tratado superfluo e innecesario?, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 28, 2012.

⁶³J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos, *Revista de Derecho Comunitario Europeo > número 42, Mayo/Agosto 2012*, p. 399.

Segundo, es evidente que en el Tratado se contienen *una serie de medidas que le dan un gran contenido* para el logro del objetivo que se ha pretendido alcanzar con la adopción del mismo. Así, como se ha señalado, “*limitación del déficit estructural (0,5% del PIB nominal) (artículo 3.1); incorporación de esta ‘regla de oro’ a las constituciones de los Estados que serían verificadas por el Tribunal de Justicia (artículos 3.2 y 8); mecanismos de coordinación y supervisión con exigencia de información previa por los Estados a la Comisión y al Consejo sobre los planes nacionales de emisión de deuda pública (artículos 5 y 6); refuerzo de las normas sobre procedimientos en casos de déficits excesivos (artículo 7); refuerzo de la coordinación económica y búsqueda de una política económica común (artículos 9 y 10); refuerzo de los mecanismos de gobernanza en la zona euro (artículos 12 y 13); adelanto de la entrada en vigor del Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), etc.*”⁶⁴. Es posible como indica el autor citado que quizá no estemos ante medidas muy novedosas, pero no debemos desconocer que, de una manera ordenada y sistemática, se ofrecen los elementos básicos que conduzcan a una mejor gobernanza económica en el seno de la Unión.

Por último, lo más relevante de este Tratado quizá sea que lleva a cabo la instauración de una *disciplina fiscal reforzada y de una supervisión muy estrecha* dentro de la zona del euro. Para ello, se ha adoptado lo que se conoce con el nombre de la "regla de oro", que, en fondo, significa que se establece un límite al déficit estructural anual al 0,5% del Producto Interior Bruto de los Estados miembros y que estos Estados deben hacer efectiva a través de sus ordenamientos jurídicos internos. Así se deja claro en el Preámbulo de Tratado cuando se afirma la “*necesidad de que los gobiernos mantengan unas finanzas públicas saneadas y sostenibles y eviten un déficit público excesivo es de vital importancia para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto y, en consecuencia, requiere la introducción de normas específicas, incluida una -regla de equilibrio presupuestario- y un mecanismo automático de adopción de medidas correctoras*” y se especifica, con toda claridad, en el artículo 3 cuando se dispone que “*la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante será de equilibrio o de superávit*” de tal manera que se considera que esto es así si “*el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite*

⁶⁴*Ibid.*, p. 408.

inferior de déficit estructural del 0,5 % del producto interior bruto a precios de mercado". En realidad, se tiende a un control de déficit y a una amplia coordinación en materia fiscal, con compromisos claros y precisos en este sentido.

En definitiva, la Unión Europea, precisamente en los momentos de crisis, ha avanzando en aspectos sustanciales de la gobernanza económica, muchas veces a impulso de los acontecimientos que tenían lugar, en particular, en algunos Estados miembros. Por lo menos, con independencia de que se pueda discutir la eficacia de todas las medidas adoptadas, se ha producido el intento por afrontar la crisis con la puesta en marcha de medidas de coordinación económica que han tenido un reflejo normativo. Lo que se advierte es la existencia de diversas estrategias para la recuperación económica que se realiza no sólo a través de declaraciones formales o retóricas sino, también, con normas comunitarias que deben calar en el comportamiento de los Estados miembros. Se dice, con razón, que *"los Estados europeos se han visto sumidos en recesiones, graves incrementos en los niveles de paro y déficits públicos, fuertes caídas en las recaudaciones de ingresos y, en algunos casos, el desmoronamiento de un modelo de crecimiento que fue olvidando el derecho regulador"*⁶⁵ pero, también, ha llegado el momento de que, al menos en la zona euro, se instalen estrategias y medidas que pongan fin a esta situación.

Las medidas de carácter legislativo que hemos analizado contribuyen, con seguridad, a dar sentido a los avances que se vayan produciendo en la integración europea. Aún estamos lejos de una unión fiscal y bancaria que ponga fin a esta situación y es posible, como se ha dicho, que *"la creación de un tesoro europeo y la emisión de eurobonos para sustituir la deuda nacional resolverían la inestabilidad financiera de forma inmediata (...)"*⁶⁶, pero se están sentando las bases para alcanzar un grado de integración en materia financiera, e incluso fiscal, que permita que se produzca quizá un salto cualitativo en el proceso de integración.

III: MEDIDAS Y REFORMAS INSTITUCIONALES PARA AFRONTAR LA CRISIS ECONOMICA EN LA UNION EUROPEA

⁶⁵E. F. PEREZ CARRILLO, *Crisis Económica y financiera en la Unión Europea cit.*, p. 509

⁶⁶I. MOLINA y F. STEINBERG, *loc. cit.*

Cuando la Unión Europea se ve obligada a adoptar medidas que afronten las consecuencias económicas que se derivan de la crisis no sólo pone en marcha medidas de carácter legislativo o se inclina únicamente por posiciones político-normativas sino que, al mismo tiempo, cuando es necesario, aboga por *la intervención y participación más activa de las instituciones económicas* y, de ser preciso, por la reforma de éstas. El papel que juegan las instituciones económicas en la lucha contra la crisis que azota la Unión Europea será *uno de los factores más relevantes* a la hora tanto de eliminar los caracteres que favorecen la crisis económica como de sentar las bases de la recuperación⁶⁷.

Resulta evidente que un fenómeno tan complejo y de tan largo alcance como la crisis económica que sufre la Unión Europea necesita de la adopción simultánea de muchas medidas. En otras palabras, *“La crisis financiera ha puesto de manifiesto la necesidad de reorientar y mejorar múltiples aspectos de la regulación y supervisión financiera. En el ámbito europeo se están desarrollando un conjunto de medidas que abarcan la totalidad del sistema financiero y que podemos clasificar en coyunturales y estructurales. Las primeras son las que se implementaron al inicio de la crisis con el objetivo de reducir la incertidumbre y mejorar las expectativas de los agentes. Las segundas suponen cambios profundos en la estructura institucional de los mercados con el objetivo de evitar los mismos problemas en el futuro y prevenir otros nuevos”*⁶⁸.

Desde esta óptica conviene, en este trabajo, abordar dos cuestiones que están teniendo incidencia en esta materia y que se suscitan en torno a *la eventual reforma de las instituciones económicas europeas* con el fin de afrontar la crisis en otro marco institucional más seguro y coherente y, asimismo, observar, aunque sea sumariamente, el papel que le corresponde al *Banco Central Europeo* en este ámbito⁶⁹, dibujándose en el

⁶⁷Es interesante la lectura de las siguientes posiciones: Andrew G. Haldane: Why institutions matter (more than ever) Speech by Mr Andrew G Haldane, Executive Director, Financial Stability, Bank of England, given at the Centre for Research on Socio-Cultural Change (CRESC) Annual Conference, School of Oriental and Africa Studies, London, 4 September 2013 y Andrew G Haldane: The dog and the Frisbee, Speech by Mr Andrew G Haldane, Executive Director, Financial Stability, Bank of England, and Mr Vasileios Madouros, Economist, Bank of England, at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 366th economic policy symposium, “The changing policy landscape”, Jackson Hole, Wyoming, 31 August 2012.

⁶⁸S. NÚÑEZ RAMOS, *La respuesta a la crisis financiera internacional cit.* p. 32.

⁶⁹En concreto sobre el papel del BCE en la crisis, algunos títulos de interés, además, del trabajo citado de M. J. ALVAREZ GIL y J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, *La gestión de la crisis financiera global cit.:* J. L. MALO DE MOLINA, La respuesta del Banco Central Europeo a la crisis, *Experiencias y enseñanzas de las crisis económicas, Europa y América Latina: curso de verano 2013*, Universidad Complutense de Madrid, 2014, pp. 137-154; y J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, La gestión del Banco Central Europeo ante la crisis, *Revista de economía mundial*, nº 30, 2012, pp. 83-102.

horizonte el objetivo que ha sido señalado por los Estados miembros de la Unión de construir una *Unión Bancaria*. Aquí radica, en buena parte, la inestabilidad e incertidumbres que se han creado como consecuencias de la crisis porque, como se ha dicho, “*lo que ha ocurrido en el fondo en la crisis financiera actual es que el sistema financiero global ha pagado por la opacidad de los bancos de inversión y por la proliferación en el mercado de productos complejos y sofisticados*”⁷⁰.

Se busca alcanzar *un marco institucional que resulte coherente* en periodo de crisis y que cumpla, al mismo tiempo, dos finalidades: Por un lado, *evitar que las consecuencias de la crisis económica sean de mayor envergadura y mitigar, por lo tanto, los efectos que está produciendo en el sector financiero*; y, por otro lado, *sentar las bases para contar con un sistema institucional que permita, en el futuro, la existencia de suficientes componentes de estabilidad en los sectores financiero en general y, en particular, en el sector bancario*.

1. La reforma de las instituciones económicas europeas

Desde el inicio de la crisis se puso el punto de mira en las instituciones, sobre todo de carácter económico, a las que les correspondía no sólo ofrecer soluciones a los problemas que se venían planteando sino, también, atajar los efectos que la crisis financiera estaba y está produciendo. Está claro que “*la crisis ha revelado la interdependencia en las economías europeas, y en especial en aquellas de la eurozona, sobre todo en el ámbito financiero*”⁷¹, de tal manera que ya no caben soluciones ni propuestas individuales de las instituciones de cada país, sino que se impone una decisión conjunta liderada por las instituciones económicas comunes.

En el año 2009 el ECOFIN estableció una nueva estructura de supervisión en el marco de la Unión Europea⁷², creando principalmente dos instituciones, *la Junta de*

⁷⁰A. CALVO, *Crisis financiera y medidas cit.*, p. 151.

⁷¹E. F. PEREZ CARRILLO, *Crisis Económica y financiera en la Unión Europea cit.*, p. 500.

⁷²Véase J. M. RODRIGUEZ BARRIGÓN, y J. URBANEJA CILLÁN, *Aspectos normativos e instrumentos de supervisión financiera cit.*, pp. 412 ss. Sobre la supervisión financiera: N. CALVIÑO SANTAMARÍA, Reforma de la regulación financiera europea: retos futuros, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, nº 874, 2013, pp. 65-80; J. PÉREZ, ¿Una nueva estructura institucional para la supervisión y estabilidad financiera?, *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias* 2011, pp. 65-82; A. J. TAPIA HERMIDA, El sistema europeo de Supervisión Financiera, *Revista de derecho bancario y bursátil*, nº 121, 2011, pp. 9-60; J. GARCÍA ALCORTA, El nuevo marco institucional relativo a la supervisión financiera en la Unión Europea, *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, nº. 29, 2011, pp. 49-67; J. C. FERNÁNDEZ ROZAS, Hacia un sistema europeo consolidado de supervisión financiera en la Unión

Riesgos y el Consejo de Supervisores Financieros, siendo así que “*estos instrumentos institucionales y orgánicos tienen un marcado carácter económico*”⁷³. Desde luego, la necesaria supervisión que se ha puesto de relieve con la crisis económica ha conducido a la adopción de medidas institucionales en este campo, con lo que se ha profundizado en el proceso tendente a asegurar la estabilidad financiera. No sólo asistimos a la reforma de las instituciones financieras de la Unión Europea o a la ampliación de sus competencias sino que, también, se ha procedido *a instaurar un sistema orgánico* que permita afrontar los primordiales aspectos de inestabilidad. Así, “*la UE introdujo cambios significativos en la estructura supervisora mediante la creación de las Autoridades Europeas de Supervisión (AES). Se puede considerar a estos nuevos órganos como autoridades supervisoras federales de carácter embrionario, ya que de hecho se les ha dotado de poderes de los que antes carecían y que pueden ejercerse de manera más adecuada a escala europea*”⁷⁴. En efecto, *la supervisión* se va a constituir en uno de los campos que más van a interesar a los Estados miembros, lo que va a conducir a la creación de mecanismos institucionales que resulten eficaces⁷⁵.

Lo importante es, sin duda, que las medidas que afectan a estos órganos de supervisión *van a tener un carácter duradero y a largo plazo*. No se trata, por lo tanto, de medidas que tiendan a resolver, de la manera más rápida posible, los efectos perniciosos de la crisis que han ido apareciendo, sino que, en el fondo, lo que se busca es fortalecer el sistema financiero europeo en su conjunto para que, en su caso, tenga capacidad de responder ante las consecuencias que producen crisis de esta índole⁷⁶. En esta línea, se pueden indicar las autoridades de supervisión que se han activado en el seno de la Unión Europea sobre la base, por lo menos, de *cuál es su misión principal y los objetivos* que se pretenden alcanzar con la creación de las mismas.

Europea, *Diario La Ley*, nº 7373, 2010 y G. GARCÍA ANDRÉS, y D. VEGARA FIGUERAS, La regulación y la supervisión financiera en la Unión Europea, *La reforma de la arquitectura financiera internacional*, 2009, pp. 197-216.

⁷³E. F. PEREZ CARRILLO, *Crisis Económica y financiera en la Unión Europea cit.*, p. 502.

⁷⁴K. LANNOO, El federalismo de la UE en crisis, en *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del euro?*, octubre de 2011, p. 208.

⁷⁵F. J. VERCHER MOLL, Hacia una autoridad de supervisión europea, *Revista Española de Seguros*, nº 145, Enero 2011.

⁷⁶R. GARCIANDIA GARMENDIA, Las propuestas de regulación y supervisión financiera, *Procesos de integración ante la crisis cit.*, p. 140.

Primero, y en el marco del Sistema Europeo de Supervisión Financiera cuyo objetivo, como se dice por la propia Unión Europea, “*es restablecer la confianza de los europeos y prevenir los riesgos de desestabilización del sistema financiero mundial*”, se va a crear la *Junta Europea de Riesgo Sistémico* en virtud del Reglamento (UE) n° 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea esta Junta. Lo relevante es que la finalidad principal de esta Autoridad de supervisión va a ser que se “*encarga de la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la UE*”, siendo así que “*uno de sus objetivos principales es prevenir y atenuar los riesgos sistémicos que podrían comprometer la estabilidad financiera de la UE*”. Ahora bien, para lograrlo deberá llevar a cabo, principalmente, las actividades de “*definir y reunir la información necesaria para su actuación; identificar los riesgos sistémicos y clasificarlos según su grado de prioridad; emitir alertas y hacerlas públicas en caso necesario; preconizar las medidas que hay que adoptar una vez identificados los riesgos*”⁷⁷. Todo hace presagiar que, por sus funciones y contenido, esta Autoridad va a jugar un papel fundamental en el sistema de supervisión financiera en la Unión Europea”⁷⁸.

Segundo, resulta evidente que uno de los actores más sobresalientes de la crisis financiera en el seno de la Unión Europea serán, precisamente los bancos de los que, en muchas ocasiones, se ha pensado que su comportamiento estaba en el origen de la crisis. Por ello, se decide la creación de la *Autoridad Bancaria Europea* en virtud del Reglamento (UE) n° 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión n° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión, siendo así que su misión fundamental será “*salvaguardar la estabilidad y la eficacia del sistema bancario y presta especial atención a todo riesgo sistémico potencial planteado por las entidades financieras, cuya quiebra o mal*

⁷⁷Europa. Síntesis de la Legislación de la Unión Europea, Página Oficial, http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/financial_services_general_framework/mi0068_es.htm

⁷⁸L. ROMERO REQUENA, Supervisión del sistema financiero en Europa: Las propuestas de la Comisión Europea, ABOGACIA GENERAL DEL ESTADO, *XXI Jornadas de Estudio de la Abogacía. la Regulación de Los Mercados II. Ordenación Bancaria*, Madrid, 2010, p. 220. Ver, también, la posición, muy interesante, de J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, Member of the Executive Board of the ECB, Speech, Presentation of the Report “Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros 2009, realizado para la Fundación de Estudios Financieros”, Madrid, 22 January 2010, <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2010/html/sp100122.en.html>

*funcionamiento pueda socavar el funcionamiento del sistema financiero o de la economía real*⁷⁹.

El examen de la labor que ha llevado a cabo esta Autoridad, nos revela que realiza funciones muy importantes para asegurar la estabilidad financiera y que, en el fondo, ejecuta *funciones de control del sistema bancario*. Es evidente que su función, como se ha dicho, resulta positiva “*pero que la mayor novedad que aporta, (los test de estrés a las entidades bancarias), todavía necesitan seguir mejorando*”, de tal modo que habría que “*consolidar unos criterios relativamente estables que los bancos conozcan bien y que no estén sujetos a continuos cambios*”⁸⁰.

Tercero, cabría reseñar la creación de la *Autoridad Europea de Valores y Mercados* que surge en virtud del Reglamento (UE) n° 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 y cuya finalidad principal será la establecida, con carácter general, en el artículo 5 del citado Reglamento, cuando se dispone que “*el objetivo de la Autoridad será proteger el interés público contribuyendo a la estabilidad y eficacia del sistema financiero a corto, medio y largo plazo, para la economía de la Unión, sus ciudadanos y sus empresas*”. Para ello, llevará a término determinadas tareas como: mejorar el funcionamiento del mercado interior, en particular con un nivel sólido, efectivo y coherente de regulación y supervisión; velar por la integridad, la transparencia, la eficiencia y el correcto funcionamiento de los mercados financieros; reforzar la coordinación de la supervisión internacional; evitar el arbitraje regulatorio y promover la igualdad de condiciones entre los participantes; garantizar que los riesgos de inversión estén regulados y supervisados de la forma adecuada, y reforzar la protección del consumidor.

Resulta de interés destacar que la creación de esta Autoridad responde, en último término, a una voluntad decidida por atajar los problemas que se han ido generando en el ámbito financiero, produciendo una cantidad relevante de informes y recomendaciones en

⁷⁹Europa. Síntesis de la Legislación de la Unión Europea, Página Oficial, http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/financial_services_general_framework/mi0069_es.htm.

⁸⁰R. GARCIANDIA GARMENDIA, Las propuestas de regulación y supervisión financiera, *Procesos de integración ante la crisis cit.*, p. 148.

este sector⁸¹. Como se indica, en el Preámbulo del citado Reglamento, la clave para la puesta en marcha de una Autoridad de este tipo hay que encontrarla en la grave situación a la que se enfrenta la Unión Europea en el campo financiero. En realidad, con palabras rotundas se afirma que *“la crisis financiera y económica ha generado riesgos reales y graves para la estabilidad del sistema financiero y el funcionamiento del mercado interior”*.

Por último, corresponde mencionar la *Autoridad Europea de Seguros y Pensiones* que ha sido creada en virtud del Reglamento (UE) n° 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, siendo, también, su objetivo principal *“salvaguardar la estabilidad y la eficacia del sistema financiero”, llevando a cabo actividades, sobre todo en el campo de las empresas de seguros y reaseguros; los conglomerados financieros; los fondos de pensiones de empleo; los intermediarios de seguros; la gobernanza empresarial; la auditoría; la información financiera”*⁸².

Quizá, lo más destacable de una Autoridad de este tipo es que tiene como finalidad primordial *“coordinar la supervisión pública del mercado asegurador en el ámbito de la Unión Europea”*, lo que se hace factible, tal y como se ha dicho, en tres sentidos: *“Primero, en sentido sistémico, por cuanto los riesgos que genera el mercado asegurador pueden expandirse a todo el sistema financiero en su conjunto y viceversa (...). Segundo, en sentido transectorial, porque aquella supervisión coordinada del mercado asegurador comunitario por parte de la AESPJ debe coordinarse con las supervisiones de los otros dos sectores del mercado financiero, que son el mercado bancario y el mercado de instrumentos financieros (...) Tercero, en sentido transfronterizo, porque la AESPJ debe garantizar una conducta coherente de las autoridades nacionales que, en cada Estado comunitario, ejercen la supervisión de aquel sector del mercado financiero”*⁸³.

En definitiva, la Unión Europea ha realizado un gran esfuerzo a la hora de no descuidar los aspectos que afectan a la supervisión del ámbito financiero, siendo consciente de que aquí radica buena parte de los problemas que se derivan de la crisis y que establece un marco institucional coherente y eficaz sería una buena base para

⁸¹*Ibid.*, p. 149.

⁸²A. J. TAPIA HERMIDA, *La Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ)*, *Documentos de Trabajo del Departamento de Derecho Mercantil*, 2011/37, Abril 2011.

⁸³A. J. TAPIA HERMIDA, *La Autoridad Europea de Seguros cit.*, p. 27.

enfrentarse, en el presente y en el futuro, a los componentes de inestabilidad. Como se ha indicado, existe un sistema financiero muy complejo y, a la vez, muy integrado, por lo que resulta necesario adoptar una “*nueva orientación macroprudencial, que tenga en cuenta las complejas interacciones entre instituciones financieras, mercados financieros y economía real*”⁸⁴.

2. El papel del Banco Central Europeo: hacia la Unión Bancaria

La crisis económica en la Unión Europea es posible que produjera, paradójicamente, el resultado de propiciar y fortalecer la unión entre los Estados miembros y, en particular, en la búsqueda de *la Unión Económica y Monetaria*. Por lo menos, todas las partes interesadas han coincidido en que la cuestión bancaria se concibe como uno de los componentes esenciales para garantizar la estabilidad financiera y que, para ello, hay que alcanzar, lo más pronto posible la Unión Bancaria. Como se ha indicado “*la unión bancaria es tremendamente necesaria. Es el siguiente eslabón en un proceso de CIT., construcción europeo que se viene gestando a base de saltos discretos desde hace ya seis décadas*”⁸⁵.

Pero no sólo en este campo sino, también, con alcance general, el BCE ha ido adquiriendo un mayor protagonismo a lo largo de la crisis fundamentalmente por dos razones: Por un lado, el BCE *ha dejado de ser*, por la fuerza de los acontecimientos, *una mera institución instrumental* para convertirse en una de las autoridades más influyentes en la toma de decisiones a la hora de hacer frente a determinados peligros que se hacían reales durante el desarrollo de la crisis. Por otro lado, *el BCE ha adoptado una posición*

⁸⁴J. M. ROLDÁN, Lecciones en materia de regulación y supervisión derivadas de la crisis financiera: la supervisión macroprudencial, en *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias*, 2011, p. 99.

⁸⁵J. SICILIA, S. FERNÁNDEZ DE LIS y A. RUBIO, Unión Bancaria: elementos integrantes y medidas complementarias, *Documentos de Trabajo BBVA*, número 13/26, Análisis Económico, Madrid, agosto 2013. La cuestión ha dado lugar, últimamente, a una abundante bibliografía, entre otros: A. BERGÉS LOBERA, E. ONTIVEROS BAEZA, y F. J. VALERO LÓPEZ, La unión bancaria : avances e incertidumbres para el año 2014, *Fundación Alternativas*, 2014; M. LÓPEZ ESCUDERO, La unión bancaria en la Unión Europea: un tortuoso camino para un gran avance, *Las crisis políticas y económicas: nuevos escenarios internacionales*, 2014, pp. 186-211; J. RODRÍGUEZ PELLITERO, La Unión Bancaria en el contexto de la Unión Europea, *Revista de derecho de la Unión Europea*, nº. 27-28, 2014-2015, pp. 59-82; F. URÍA FERNÁNDEZ, Novedades en la construcción jurídica de la Unión Bancaria Europea, *Diario La Ley*, nº 8236, 2014; F. RODRÍGUEZ ORTIZ, La Unión Bancaria: ¿un gran paso en la resolución de la crisis financiera y la integración europea?, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, nº. 6, 2014, pp. 111-135 y A. SÁINZ DE VICUÑA Y BARROSO, La realización de una genuina unión económica y monetaria: la unión bancaria, *La recepción del derecho de la Unión Europea en España: derechos, mercado único y armonización fiscal en Europa: LIBER AMICORUMM en homenaje a Antonio Martínez Lafuente*, 2013, pp. 371-403.

*activa, buscando la estabilidad financiera. En efecto, “desde el comienzo de la crisis financiera, el BCE ha rebajado los criterios aplicados a las operaciones de provisión de liquidez al sector financiero, y, con el inicio de la crisis de deuda soberana, también ha empezado a adquirir deuda directamente en los mercados. Al obrar así, el BCE ha extendido el alcance de su misión fundamental”*⁸⁶.

El papel del BCE se refuerza en la medida en que ha podido ser un punto de referencia del conjunto de los Estados europeos en los momentos más difíciles en los que se agudizaba la fragmentación financiera en el seno de la Unión. En buena parte, este protagonismo del BCE responde al hecho de que *“la crisis ha sido el resultado de un conjunto de debilidades que arrastraba el diseño institucional inicial de la Unión Monetaria”*⁸⁷.

En esta dirección, quizá uno de los avances más decisivos ha sido otorgar al BCE *la función de supervisión*, algo que, en principio, no le correspondía. Queda claro, como se ha indicado, que *“el que exista un supervisor único es crucial para restablecer la confianza, y asegurar al contribuyente que sus fondos están bien gestionados”*⁸⁸. Esto, como se sabe, no acontecía en la Unión Europea en la que el modelo institucional no está acabado y, por ello, como se ha podido apreciar a lo largo de la crisis, se producen distorsiones en los mercados financieros. En realidad, el BCE se constituye en uno de los motores de la Unión Bancaria y así ha sido constatado cuando se sostiene la importancia del comportamiento del BCE, tendente a la instauración de la Unión Bancaria, *“porque afecta muy directamente a los problemas de fragmentación y a los riesgos de ruptura que han distorsionado la transmisión de la política monetaria”*⁸⁹.

Pero todo ello se completa, como decimos, con el hecho de que al BCE se le ha otorgado el papel de supervisor único, de tal modo que, con esto, se ha superado el modelo institucional con el que contaba la Unión Europea, ya que al BCE no le correspondían esas funciones, siendo así que *“las razones de urgencia y las dificultades para proceder a una reforma de los tratados que estableciera las provisiones adecuadas para la creación ex*

⁸⁶K. LANNOO, *El federalismo de la UE en crisis cit.*, pp. 206-207.

⁸⁷J. L. MALO DE MOLINA, La respuesta del Banco Central Europeo a la crisis, *Banco de España Boletín Económico*, julio-agosto 2013, p. 121.

⁸⁸*Ibid.*

⁸⁹*Ibid.*

*novo de una institución supervisora única europea aconsejaron aprovechar el margen que ofrecían los tratados actuales para partir de la única institución europea con capacidad e independencia para el desempeño de esta función mediante una interpretación amplia de las funciones que el Consejo Europeo estaba autorizado a conferir al BCE*⁹⁰.

La decisión, sin duda, ha sido acertada y este será el camino que marque el futuro de la Unión Bancaria en el seno de la Unión Europea⁹¹, de tal manera que se dispongan de mecanismos institucionales que tengan atribuidas las competencias precisas para hacer frente a los desafíos de la crisis financiera. De algún modo, se podría sostener que uno de los efectos “beneficiosos” de la profunda crisis económica ha sido la toma de conciencia de que era preciso *modificar el sistema institucional en las relaciones económicas entre los Estados miembros de la Unión* y, sobre todo, apuntalar un marco institucional que no fuera tan fragmentado y que produjera tanta debilidad.

No obstante, queda mucho camino por recorrer pero, sin duda, la supervisión única va a ser uno de los componentes esenciales de la futura Unión Bancaria, aunque para lograrlo se deban superar muchas dificultades y, sobre todo, establecer un marco muy claro de competencias, siendo preciso, además “un traspaso de poderes ordenado” así como un *“reparto de responsabilidades con los supervisores nacionales, pues las decisiones clave, así como la responsabilidad última, deben corresponder al BCE, que para ello necesitará los poderes y recursos adecuados”*⁹².

De lo que no cabe duda, es que el BCE ha ofrecido respuestas a la crisis desde el año 2008 y que han sido muy bien descritas en el citado trabajo de M. J. Álvarez Gil y J. A. Páramo, pudiendo resaltar, al menos, algunas de sus actuaciones. Así, en primer lugar, el BCE ha contribuido al aumento de la provisión de liquidez, en particular, esta institución *“puso en marcha su política de -apoyo reforzado el crédito-, consistente en ofrecer al sector bancario facilidades para refinanciarse”*⁹³. En segundo lugar, se han buscado medidas que ataquen los problemas sistémicos y, así, el BCE *“se ha dirigido a responder a los aspectos sistémicos de la crisis, es decir, a las debilidades subyacentes*

⁹⁰*Ibid.*, p. 123.

⁹¹ J. PÉREZ, *Sobre la economía política de la Unión bancaria*, Funcas, 19 octubre de 2012.

⁹²J. SICILIA, S. FERNÁNDEZ DE LIS y A. RUBIO, *Unión Bancaria cit.*, pp. 12-13. *Vid.*, también, V. MENEZES FERREIRA Junior, La crisis financiera global y las respuestas de política del Banco Central Europeo: un análisis crítico, *XIII Jornadas de Economía Crítica*, 2012, pp. 1331- 1374.

⁹³M.J. ALVAREZ GIL y J. A PARAMO, *loc. cit.* p. 96.

*económicas e institucionales que han llevado a que cobrasen vida los efectos agudos*⁹⁴. Por último, se ha incidido en algunos aspectos esenciales de la política monetaria y, de este modo, el BCE “*ha ajustado significativamente su política monetaria en respuesta a la disminución de los riesgos para la estabilidad de precios en la zona del euro*”⁹⁵.

En esta línea debemos resaltar la creación *de dos mecanismos* que vana contribuir, sin duda, a hacer factible la Unión Bancaria y, con ello, se supone que se eliminarían algunos de los aspectos que más han contribuido a la crisis en el seno de la Unión.

Por un lado, la creación de un *Mecanismo Único de Supervisión*⁹⁶ constituye la base para la futura Unión Bancaria, tal y como lo ha señalado A. Benzo, para quien su objetivo primordial “*será garantizar la estabilidad financiera en al zona del euro, aplicando criterios de supervisión riguroso y homogéneos para todas la entidades de crédito que abarque*”. Todo ello, es un paso importante, hasta tal punto de que supondría la asunción de nuevas y mayores competencias por parte de la Unión Europea⁹⁷.

Como se ha indicado, “el MUS se articula mediante la distribución competencial de la supervisión entre el BCE y las ANC dejando la responsabilidad última sobre su funcionamiento en manos del BCE e imponiendo un deber general de asistencia, cooperación y el desarrollo de determinados trabajos de supervisión a las ANC, que el

⁹⁴*Ibid. Vid.*, también, La respuesta del BCE a la crisis financiera, *Boletín Mensual*, octubre 2010, pp. 63 y ss.

⁹⁵ M.J. ALVAREZ GIL y J. A. PARAMO, *loc. cit.* p. 97. También, J. M. GONZALEZ PARAMO, *La gestión del Banco Central Europeo cit.*

⁹⁶J. L. GARCÍA DE CAL, El mecanismo único de supervisión: un paso más en el largo camino hacia la unión bancaria, *Revista General de Derecho Europeo*, nº. 30, 2013.

⁹⁷A. BENZO, *loc. cit.*, pp. 33 y 34. Ver, también, la necesidad de la existencia de un *Mecanismo Único de Resolución* (MUR), complemento del *Mecanismo Único de Supervisión* (MUS). Muy reciente *el Documento de Trabajo Opex 75/214*, de A. BERGES, E. ONTIVEROS y Fr. J. VALERO, *La Unión Bancaria: avances e incertidumbres para el año 2014 cit.* Se sostiene, en este trabajo, que la Unión Bancaria “puede considerarse asentada en tres grandes pilares: 1) *El mercado único bancario*. Aunque formalmente no se considere una parte integrante de la UB, ya que existía previamente a las consideraciones iniciales sobre la UB, es absolutamente imprescindible una regulación más unificada del mismo (*single rule book*), que sí que se considera parte constituyente de la UB. 2) *El mecanismo único de supervisión* (MUS). Aquél sobre el que se ha avanzado más, hasta el punto de que se han aprobado ya todos los actos jurídicos básicos necesarios para su puesta en marcha. Queda pendiente, sin embargo, su entrada en vigor efectiva, responsabilidad del Banco Central Europeo (BCE) como supervisor. 3) *El mecanismo único de resolución* (MUR). En estos momentos pendiente de aprobación final, necesario complemento del anterior, sobre el que se centra buena parte de la discusión actual en torno a la UB que necesitan la Unión Europea (UE) y España”, p. 5.

BCE puede activar a través de reglamentos, orientaciones e instrucciones”⁹⁸. Todo ello queda, como se sabe, articulado y detallado en el Reglamento 1024/2013.

Por otro lado, *el Mecanismo Único de Resolución* (MUR) viene a completar uno de los aspectos más relevantes en el proceso conducente a la Unión Bancaria, de tal modo que “una vez que se ha puesto en marcha el MUS, no puede extrañar que el MUR se haya convertido en la piedra de toque de la UB, la razón es que, a diferencia del anterior, puede tener consecuencias presupuestarias para los países participantes, cuya solución de una u otra forma puede considerarse decisiva para la consecución del objetivo fundamental antes citado de la UB: la desconexión entre riesgos bancarios y soberanos”⁹⁹.

Este Mecanismo se considera esencial para hacer frente a la inviabilidad de las entidades bancarias. Como lo declaró el entonces Presidente de la Comisión, Durao Barraso, cuando se presentó la propuesta de creación de este Mecanismo: “*con la presente propuesta, disponemos de todos los elementos para crear una unión bancaria que dote al sector de una base más sólida, restablezca la confianza y permita superar la fragmentación de los mercados financieros. Ya hemos alcanzado un acuerdo sobre una supervisión europea común de los bancos de la zona del euro y los de otros Estados miembros que deseen adherirse. La propuesta que hoy se presenta completa esa supervisión con un sistema único sólido e integrado dirigido a los bancos en graves dificultades. Si bien no podemos eliminar el riesgo de futuras quiebras bancarias, deben ser los propios bancos, merced al mecanismo único de resolución y el fondo de resolución, y no los contribuyentes europeos, quienes soporten el peso de las pérdidas en el futuro*”¹⁰⁰.

⁹⁸ R. UGENA TORREJÓN, El Mecanismo Único de Supervisión Europea, *Revista de derecho de la Unión Europea*, nº. 27-28, 2014-2015, pp. 139-158.

⁹⁹En este sentido, corresponde tener muy en cuenta el contenido del Reglamento (UE) nº 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) nº 1093/2010. A. BERGÉS LOBERA, E. ONTIVEROS BAEZA, y F. J. VALERO LÓPEZ, *La unión bancaria: avances e incertidumbres para el año 2014 cit.*, p. 11.

¹⁰⁰COMUNICADO DE PRENSA. COMISION EUROPEA. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-674_es.htm. Se viene sosteniendo que “el MUR es un elemento indispensable de la unión bancaria, junto con el MUS y los trabajos para el desarrollo de redes de seguridad comunes”, porque este Mecanismo “establece un sistema para la resolución bancaria ordenada, salvaguardando el dinero de los contribuyentes”. Más aún “una menor incertidumbre sobre la resolución de los bancos en crisis servirá para aumentar la confianza de los inversores y reducir la fragmentación financiera. Además, el MUR reducirá considerablemente los problemas que los regímenes de resolución nacionales probablemente afrontarían (incluso bajo acuerdos armonizados) en la gestión de la liquidación ordenada de grupos bancarios con fuerte presencia en diversos

En definitiva, afrontar la crisis en el seno de la Unión Europea no sólo ha supuesto la adopción de medidas de carácter legislativo sino, también, *la reforma o el fortalecimiento de órganos e instituciones que lleven a cabo labores de control y supervisión de las economías de los Estados miembros y del conjunto de la Unión*, con el fin de superar los obstáculos que se han ido presentando y, asimismo, sentar las bases para impedir que se produzcan situaciones de riesgo en el futuro¹⁰¹. Por esto se ha podido decir, con razón, que entre las medidas que se han venido adoptando y que han resultado esenciales para combatir la crisis “la más ambiciosa es la relativa a la supervisión, que supone la creación de nuevas instituciones para la macro supervisión del sistema y para la supervisión sectorial de las áreas de banca, valores y seguros”¹⁰². Así es, supervisar la acción de los actores económicos y, en particular, *de las instituciones financieras* se constituye en una de las medidas de mayor trascendencia, por su carácter estructural, que no sólo contribuirán a poner orden en los momentos de crisis sino que, también, sentarán las bases de un mayor avance en el proceso de integración europea.

países europeos”, J. VIÑALS ÍÑIGUEZ, La respuesta de Europa a la crisis financiera, Crisis y reforma regulatoria del sistema financiero en la UE, ICE, Revista de Economía, nº 874, septiembre-octubre 2013, p. 26. Muy esclarecedor el artículo de J. ASMUSSEN, Hacia una unión bancaria Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, nº 874, 2013, pp. 53-64.

¹⁰¹ Pero lo que queda claro es que, no obstante, las medidas del BCE no pueden ofrecer una solución permanente a problemas estructurales debidos a debilidades institucionales de las economías o a fallos del marco de regulación y supervisión financiera. De cara al futuro, el reto principal de la zona euro es implementar las reformas que sean necesarias para preservar la integridad del marco de estabilidad macroeconómico y la solidez de las finanzas públicas y del sistema financiero”, J. M. GONZALEZ PARAMO, *La gestión del Banco Central Europeo ante la crisis cit.*, p. 83.

¹⁰² S. NÚÑEZ RAMOS, *La respuesta a la crisis financiera internacional cit.*, p. 35. (Respecto a las medidas adoptadas por España frente a la crisis pp. 28 ss.)

Consideraciones finales

La preocupación debe centrarse en superar la crisis económica para evitar consecuencias sobre los ciudadanos que se enfrentan, en particular, a una alta tasa de desempleo¹⁰³. *Las medidas más sobresalientes que se han venido adoptando para combatir la crisis y establecer un marco coordinado entre todos los Estados miembros de la Unión en la solución de los problemas a los que se enfrentan deberían caminar, también, en esta dirección.*

Esta claro que la Unión Europea se enfrenta desde el año 2007 a una de las situaciones más difíciles que se han producido a lo largo de la existencia de este proceso de integración. La crisis financiera, aunque es de carácter mundial, ha afectado de manera particular a la Unión Europea y ha llegado a poner en entredicho la eficacia *de su moneda única: el euro*. La primera consecuencia de ello es que *precisamos de un nuevo marco para hacer frente a la crisis y favorecer el proceso de integración*. En realidad, *“si la crisis nos enseñó algo, es que necesitamos un nuevo marco de política económica. Aunque ningún paquete de medidas constituye una panacea, necesitamos un nuevo pragmatismo económico”*¹⁰⁴. Por lo tanto, un nuevo modelo económico es necesario para poder avanzar en este esquema de integración.

No se puede decir, sin embargo, que la Unión Europea haya permanecido inactiva una vez que fue consciente de las importantes consecuencias que provocaba la crisis en la región. Se han realizado numerosos esfuerzos destinados a sentar las bases de la recuperación económica y estabilizar los mercados. Por lo tanto, aunque se trate, en ocasiones de medidas fragmentarias y dispersas, lo que no se puede negar es que la Unión Europea ha considerado como prioritario la adopción de medidas para afrontar la crisis y, en particular, los Estados que pertenecen a la zona euro.

En esta línea, hemos podido advertir que las posiciones expresadas *en el seno del Consejo Europeo* representan los lineamientos más notables en las medidas a adoptar por

¹⁰³J. D. OLIVA MARTÍNEZ, Volviendo sobre el individuo y el colectivo. Hacia un enfoque integral en el estudio de los derechos humanos, *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. 3, 2008, pp. 887-936.

¹⁰⁴D. CUNNIAH, Crisis: causas, perspectivas y alternativas, *Boletín Internacional de Investigación Sindical* 2011 vol. 3 núm. 1, p. 5

la Unión Europea y, en ellos, se advierten las preocupaciones que habitan en el seno de la Unión así como los ámbitos en los que se deben centrar las medidas a adoptar. El examen de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo es imprescindible para conocer el contenido y alcance de estas medidas y, sobre todo, *la voluntad política de la Unión Europea* en el marco de la crisis financiera. Asimismo, ello permite observar la evolución que ha experimentado la Unión en este campo y el marco que se diseña para el futuro. Las posiciones adoptadas en ciertos instrumentos serán de gran utilidad, en particular: El Pacto de la estabilidad y de crecimiento de 1997 y el documento titulado “EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, de 2010.

Pero, en el fondo, cabe señalar que se han adoptado medidas concretas destinadas a combatir la crisis financiera, que se han hecho efectivas a través de *instrumentos normativos comunitarios* (Reglamentos y Directivas) y que, en concreto, han puesto el énfasis en la creación de *mecanismos de estabilidad*. En esta línea, resaltan, sin duda, *La Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y, sobre todo, el Mecanismo Europeo de Estabilidad*. En concreto, las medidas legislativas de contenido económico se han plasmado en el denominado “six pack” y, de manera complementaria, en el “two pack”, cuyo objetivo último es lograr una gobernanza económica en el seno de la Unión y consolidar el Pacto de estabilidad y crecimiento. Todo ello ha conducido, como hemos tenido la oportunidad de ver, a la adopción del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*, de 2012, cuyo contenido nos pone de relieve el alcance de las medidas que la Unión Europea está dispuesta a adoptar.

Desde el principio se advirtió que *el control y la supervisión* eran necesarios para afrontar la crisis financiera y que correspondía *reformular y reforzar las instituciones económicas* que operan en el seno de la Unión Europea. Por ello, las medidas no se limitaron a la parte económica y sustantiva del campo financiero, sino que han afectado, también, a las instituciones encargadas de esas labores de control y supervisión. En esta línea, se aprecian dos elementos de interés: Por un lado, la creación de determinadas *Autoridades Europeas de Supervisión* cuya finalidad última será garantizar la eficacia y mantener la estabilidad del sistema financiero; y, por otro lado, destaca el papel, cada vez más protagonista, que se le va otorgando *al Banco Central Europeo* que, más allá de las clásicas funciones que venía desarrollando, asume competencias que le van convirtiendo, poco a poco, en un organismo central en la gobernanza económica de la Unión. Aunque

queda mucho camino por recorrer, se han dado pasos decisivos para la construcción de la Unión Bancaria que significaría, en definitiva, consolidar la integración en la Unión Europea e ir culminando los aspectos que quedan pendientes de la Unión Económica y Monetaria, todo ello mediante la creación de los Mecanismos Únicos de Supervisión y Resolución.

Por último, se precisan muchas más medidas para afrontar la crisis financiera en el seno de la Unión Europea que, hasta ahora, tan sólo han sido formuladas como orientaciones por parte de las instituciones comunitarias y los Estados miembros, como sucede con el *Pacto por el Euro Plus* que, en el fondo, tiene como objetivos “*alcanzar una nueva coordinación de políticas económicas y mejorar la competitividad para de esta manera lograr un mayor grado de convergencia entre los países miembros*”¹⁰⁵. Pero que no supone un avance decisivo en la consolidación de la Unión Económica y Monetaria. En realidad, queda mucho camino por recorrer, aunque cada uno de los pasos que se vienen dando pudiera repercutir en la consolidación del proceso de integración que representa la Unión Europea. Todo ello, a pesar de los peligros que se ciernen sobre el futuro de la Unión y que, en el fondo, más allá de medidas de carácter técnico encuentran sus raíces en las posiciones políticas más partidarias de los nacionalismos que de la integración.

¹⁰⁵A. ESTELLA, CI. MARTINEZ y R. FERNANDEZ, *loc. cit.*, p. 37.