Soberanía estatal versus “solidaridad”: de la coordinación de políticas económicas a la progresiva instauración de mecanismos de asistencia financiera en la Unión Europea

Autor(es): Carrera Hernández, F. Jesús

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/39882>

DOI: DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_58_2

Accessed : 26-Apr-2023 12:56:01

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

VOLUME LVIII

2 0 1 5

COIMBRA

SOBERANÍA ESTATAL *VERSUS* “SOLIDARIDAD”

DE LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS A LA PROGRESIVA INSTAURACIÓN DE MECANISMOS DE ASISTENCIA FINANCIERA EN LA UNIÓN EUROPEA

I. INTRODUCCIÓN

Desde la introducción de la unión económica y monetaria (UEM) mediante el Tratado de Maastricht, los Estados miembros han decidido coordinar sus políticas económicas a través de las instituciones comunitarias, aunque sin atribuir verdaderamente a la Unión Europea una competencia esencial desde el punto de vista de la soberanía estatal. No existe una política económica común en la Unión Europea, de la misma forma que no existe un gobierno económico común más allá de la puesta en marcha de una política monetaria común y de una moneda común. Los Estados miembros se limitan, a través de las instituciones, a acordar unas orientaciones de política económica de carácter plurianual, que concretan incluso anualmente, aunque han decidido establecer procedimientos

de supervisión multilateral con objeto de realizar una vigilancia centralizada del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en un marco esencialmente político, especialmente, incluso sólo inicialmente, en materia de déficit público y deuda pública. No obstante, desde los años noventa, aunque con mayor intensidad a raíz de la última crisis económica, hemos asistido a dos desarrollos del rudimentario procedimiento de supervisión multilateral que había sido diseñado en los Tratados inicialmente. La introducción y modificación inicial de Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en 1997 y 2005, y la posterior introducción de un procedimiento por desequilibrios macroeconómicos, junto a una nueva reforma del PEC en los años 2011 y 2012 a través del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) y del *six+two pack*, han venido a reforzar los procedimientos de vigilancia sin alterar las reglas del juego iniciales, centradas en el seguimiento cuasi voluntario de unas orientaciones en materia de política económica y de empleo, y a dotar de una mayor coherencia y, en definitiva, a realizar una estructuración integrada de los distintos procedimientos mediante la introducción del Semestre europeo.

Las notas distintivas esenciales de los procedimientos existentes reflejan que nos movemos esencialmente en ámbitos de *soft law* en los que, adicionalmente, el control del respeto de los compromisos asumidos es realizado realmente por los propios actores implicados, los Estados (control por pares). Ello es así si tenemos en cuenta que en los procedimientos mencionados el poder de decisión recae básicamente en el Consejo, por muy importante que resulte la labor que realiza de forma previa la Comisión Europea (que lo es, y predetermina casi siempre las decisiones del Consejo, además de haber encontrado un refuerzo tras las últimas reformas

mentadas) y aunque se haya introducido la posibilidad, de momento teórica, de imponer sanciones económicas a los Estados infractores en determinados momentos de los procedimientos. A la postre, nos movemos en ámbitos de tal flexibilidad, reforzados por las importantes excepciones aplicables en cada caso, que las modificaciones introducidas no alteran la impresión general derivada del estudio de los procedimientos mencionados¹, sin perjuicio de algunas salvedades, como ha ocurrido con los denominados “Estados de la cohesión”. En relación con los mismos, y en virtud del Reglamento 1084/2006, el Consejo puede suspender los compromisos del

¹ No pretendo extenderme en este trabajo en el análisis de los caracteres básicos de la política económica de la UE ni de ninguno de los procedimientos mencionados. He tenido oportunidad de hacerlo de manera pormenorizada en otros trabajos ya publicados. Así, un análisis general de la política económica de la UE, y del conjunto de medidas adoptadas durante la crisis y de la estructura del PEC puede verse en F. J. CARRERA HERNÁNDEZ, “Hacia una nueva arquitectura de la gobernanza económica en la Unión Europea”, *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz-2013*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014. Para un análisis detallado del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos vid. F. J. CARRERA HERNÁNDEZ, “Nuevos instrumentos para la gobernanza económica en la Unión Europea: el procedimiento de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 44, 2013. En relación con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM vid. 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*, octubre de 2012. En cuanto al importante volumen de bibliografía aparecida sobre esta materia en los últimos años, y sin perjuicio de las referencias que serán citadas en este trabajo, me remito a la recogida en los trabajos mencionados.

Fondo en relación con Estados miembros que estén sometidos a un procedimiento por déficit público excesivo y no hayan seguido efectivamente las recomendaciones formuladas por el Consejo dirigidas a su corrección². Un ejemplo de aplicación práctica lo hemos encontrado en el caso húngaro³.

No obstante, esta deducción general recibe importantes matizaciones si analizamos algunos de los nuevos instrumentos de la gobernanza económica introducidos en los últimos años. Me refiero a los mecanismos de asistencia financiera que han sido creados con objeto de prestar ayuda económica a los Estados miembros que se encuentran ante especiales dificultades de índole financiero y de acceso a los mercados de capital. El objeto de este trabajo es precisamente exponer los instrumentos que han sido instaurados a tal efecto, especialmente el MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad), al tiempo que reflexionar sobre el grado de alteración que se produce en la práctica de la dinámica de la gobernanza económica de la Unión Europea, incluso sobre la naturaleza jurídica de los compromisos asumidos por los Estados miembros en este marco. A ello se destinan las siguientes páginas.

² Vid. art. 4.1 del Reglamento (CE) n.º 1084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión, DO L 210 de 31.7.2006, p. 79.

³ Vid. la Decisión de ejecución del Consejo (2012/156/UE) de 13 de marzo de 2012 por la que se suspenden los compromisos del Fondo de Cohesión para Hungría con efectos a partir del 1 de enero de 2013 (DO L 78 de 17.3.2012, p. 19) y la Decisión de ejecución del Consejo (2012/323/UE) de 22 de junio de 2012 por la que se levanta la suspensión de los compromisos del Fondo de Cohesión a favor de Hungría (DO L 165 de 26.6.2012, p. 46). El levantamiento de la suspensión es parcial.

II. EL MECANISMO DE ASISTENCIA FINANCIERA A MEDIO PLAZO

El establecimiento de mecanismos de asistencia financiera en la Unión Europea presenta una doble evolución, según analicemos la situación desde la perspectiva de los Estados que pertenecen o no al grupo del euro⁴. En el primer caso, la

⁴ Con independencia de los instrumentos específicos de asistencia financiera a los que se hará referencia en este trabajo, es preciso tener en cuenta que han sido adoptadas otras medidas con objeto de prestar un mayor apoyo a los Estados miembros que han solicitado este tipo de asistencia, tratando de generar sinergias mediante reformas introducidas a través de las modificaciones que se han producido al Reglamento relativo a los fondos estructurales y de cohesión, desde un doble punto de vista.

Por un lado, se permite incrementar los pagos intermedios a los Estados que han solicitado asistencia financiera, reduciendo la contrapartida nacional (Vid. el Reglamento (UE) n.º 1311/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo en lo que se refiere a una serie de disposiciones relativas a la gestión financiera para determinados Estados miembros que sufren, o corren el riesgo de sufrir, graves dificultades en relación con su estabilidad financiera, DO L 337 de 20.12.2011, p. 5). También se ha modificado en el mismo sentido el Reglamento relativo al Fondo Europeo de la Pesca (Reglamento (UE) n.º 387/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de abril de 2012 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1198/2006 del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Pesca, en lo que atañe a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades con respecto a su estabilidad financiera, DO L 129 de 16.5.2012, p. 7) y el Reglamento 1698/2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (vid. Reglamento (UE) n.º 1312/2011 del Parlamento Europeo y

introducción de mecanismos de estas características se ha desarrollado recientemente, aunque de forma escalonada, dando lugar a un mecanismo permanente de asistencia financiera: el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Su antecedente remoto se conecta, sin embargo, con la introducción en el ámbito comunitario de mecanismos de asistencia financiera aplicables a todos los Estados miembros.

En efecto, en los años setenta se introdujo un mecanismo de asistencia financiera con objeto de que los Estados miembros pudieran otorgar créditos a medio plazo a otros socios que experimentaran dificultades en su balanza de pagos⁵. Este instrumento se completó en los años ochenta con un mecanismo de empréstitos comunitarios destinados también al sostenimiento de las balanzas de pagos, permitiendo a la Comunidad Europea proceder a operaciones de obtención de fondos para, a su vez, prestarlos a los Estados miembros⁶.

del Consejo de 19 de diciembre de 2011 ... en lo que respecta a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en lo relativo a su estabilidad financiera, DO L 339 de 21.12.2011, p. 1).

Por otro lado, se ha previsto la creación de instrumentos de riesgo compartido para conceder préstamos en el marco de programas operativos (Reglamento (UE) n.º 423/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2012 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 en lo que se refiere a determinadas disposiciones relativas a los instrumentos de riesgo compartido para los Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir, graves dificultades en relación con su estabilidad financiera, DO L 133 de 23.5.2012, p. 1).

⁵ Decisión (71/143/CEE) del Consejo, DO L 73 de 27 de marzo de 1971, p. 15. Comenzó a aplicarse el 1 de enero de 1972.

⁶ Reglamento (CEE) n.º 682/81, DO L 73 de 19 de marzo de 1981, p. 1.

La necesidad de reagrupar la asistencia financiera y el mecanismo de empréstitos comunitarios en un mecanismo único de ayuda financiera a medio plazo llevó a la adopción de un nuevo marco normativo en 1988⁷.

Una vez que se produjo la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la introducción de la UEM y el paso a la tercera fase por parte de varios Estados miembros trajo como consecuencia la necesidad de adoptar un nuevo Reglamento, pues estos Estados ya no podrían a partir de entonces ser beneficiarios de este mecanismo⁸. De esta forma, el Reglamento 332/2002⁹ regula actualmente el mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Esta-

⁷ Reglamento (CEE) n.º 1969/88 del Consejo de 24 de junio de 1988 por el que se establece un mecanismo único de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros, DO L 178 de 8.7.88, p. 1.

⁸ Como ha señalado CLERC, la exclusión de los Estados miembros del grupo del euro de esta mecanismo se justifica porque pasarían a tener una balanza de pagos común, aunque no se percibió que estos mismos Estados podrían tener en el futuro problemas de financiación en los mercados de capital y, por ello, no se creó ningún mecanismo de asistencia financiera aplicable a los Estados del grupo del euro (*La gouvernance économique de l'Union Européenne. Recherches sur l'intégration par la différenciation*, Bruylant, Bruselas, 2012, pp. 641 y 673).

⁹ Reglamento (CE) n.º 332/2002 del Consejo de 18 de febrero de 2002 por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros, DO L 53 de 23.2.2002, p. 1. Este Reglamento entró en vigor el 24 de febrero de 2002. Ha sido modificado mediante Reglamento (CE) n.º 1360/2008 de 2 de diciembre de 2008 que modifica el Reglamento (CE) n.º 332/2002, DO L 352 de 31.12.2008, p. 11 y mediante Reglamento (CE) n.º 431/2009 del Consejo de 18 de mayo de 2009, DO L 128 de 27 de mayo de 2009.

dos miembros que no integren el grupo del euro. Se trata de una figura que encuentra su fundamento jurídico en el art. 143 TFUE que prevé la “concesión de una asistencia mutua” “si la acción emprendida por un Estado miembro acogido a una excepción y las medidas sugeridas por la Comisión resultaren insuficientes para superar las dificultades surgidas o la amenaza de dificultades”. En tales casos, “la Comisión recomendará al Consejo, previa consulta al Comité Económico y Financiero, la concesión de una asistencia mutua y los métodos pertinentes”. Se trata de un nuevo marco jurídico que, además de limitar el número de Estado miembros potenciales beneficiarios de las ayudas, establece como única modalidad de acción la concesión de préstamos por la UE financiados en los mercados de capital, con exclusión de su financiación por los restantes Estados miembros. No obstante, su capacidad de préstamos es escasa, al menos si lo comparamos con los instrumentos creados en los últimos cuatro años. Ciertamente es que la crisis económica ha llevado a incrementar su capacidad hasta 50.000 millones de euros, pero son cifras muy lejanas de las que maneja el MEDE, como tendré ocasión de exponer.

El mecanismo de ayuda financiera a medio plazo tiene por objeto la concesión de préstamos a Estados “que experimenten dificultades o graves amenazas de dificultades en su balanza de pagos por cuenta corriente o en su balanza de capital” (art. 3.1). El Estado que se somete a este mecanismo es sometido a una condicionalidad (“condiciones de política económica... con el fin de restablecer o garantizar una situación sostenible de la balanza de pagos”) que se recoge en un memorando de entendimiento y en un acuerdo de préstamo. La verificación de su cumplimiento corresponde a la Comisión Europea, labor esencial que permite constreñir al Estado afectado al respeto escrupuloso de la condicionalidad pactada

en la medida en que el análisis de la Comisión puede condicionar “el desembolso sucesivo de los distintos tramos” (art. 5). Se trata de un aspecto que encontraremos reproducido en otros instrumentos, por los que hará una valoración conjunta en otro lugar de este trabajo.

Un ejemplo de aplicación de esta figura lo encontramos en Rumanía¹⁰. El Consejo decidió conceder asistencia mutua a este Estado en 2009¹¹. En consecuencia, se decidió recurrir al mecanismo de asistencia financiera, del que se ha hecho uso en tres ocasiones desde entonces¹², y ello aunque en úl-

¹⁰ Esta asistencia se concedió en 2009 igualmente a Hungría y Letonia. Vid. Decisión (2009/102/CE) del Consejo, DO L 79 de 25.3.2009, p. 39 y Decisión (2009/290/CE) del Consejo, DO L 150 de 13.6.2009, p. 8.

¹¹ Decisión (2009/458/CE) del Consejo de 6 de mayo de 2009 por la que se concede asistencia mutua a Rumanía, DO L 150 de 13.6.2009, p. 6. Más tarde se decidió seguir concediendo asistencia mutua a Rumanía en 2011 y 2013 (Decisión (2011/289/UE) del Consejo de 12 de mayo de 2011 por la que se concede asistencia mutua a Rumanía, DO L 132 de 19.5.2011, p. 18. Decisión (2013/532/UE) del Consejo de 22 de octubre de 2013 por la que se concede asistencia mutua a Rumanía, DO L 286 de 20.10.2013, p. 1).

Puede consultarse un cuadro resumen de todos los programas de asistencia financiera vigentes, puestos en marcha de acuerdo con arreglo a cualquiera de los instrumentos adoptados, en J. ANGERER, M. HAUPTMAN, *Financial assistance to EU member states. State of play (march 2014)*, European Parliament, Directorate general for internal policies, economic governance support unit, PE 497.721, 26 de marzo de 2014.

¹² Decisión (2009/459/CE) del Consejo de 6 de mayo de 2009 por la que se concede ayuda financiera comunitaria a medio plazo a Rumanía, DO L 150 de 13.6.2009, p. 8. Decisión (2011/288/UE) del Consejo de 12 de mayo de 2011 por la que se concede a Rumanía una ayuda financiera a medio plazo con carácter preventivo de la UE, DO L 132 de 19.5.2011, p. 15. Decisión (2013/531/UE) del

timo término se haya decidido cerrar el procedimiento por déficit público excesivo que había sido abierto en relación con este Estado¹³. La ayuda preventiva concedida en 2013 consiste en un préstamo a modo de línea de crédito de hasta 2000 millones de euros, con vencimiento medio máximo de ocho años (art. 1 Decisión 2013/531/UE). La condicionalidad queda fijada en el memorando de entendimiento y en el acuerdo de préstamo. No obstante, la Decisión mencionada incluye referencias específicas destinadas a precisar las condiciones de política económica que deben incluirse en el ME, y reitera las consecuencias que sufrirá Rumanía en el caso de no respetarlas. Conforme al art. 3.3 “cualquier desembolso dependerá de la ejecución satisfactoria del programa económico del Gobierno, que deberá incluirse en el Programa de Convergencia y en el Programa Nacional de Reformas”¹⁴. Ciertamente es que esta Decisión predetermina de forma obligatoria el contenido del ME desde el punto de vista de la condicionalidad mínima aplicable a la operación de préstamo. No obstante, no altera la naturaleza jurídica de las obligaciones asumidas por Rumanía en el marco del programa nacional de reformas y del programa

Consejo de 22 de octubre de 2013, por la que se concede a Rumanía una ayuda financiera a medio plazo de carácter preventivo de la Unión, DO L 286 de 29.10.2013.

¹³ Decisión (2013/318/UE) del Consejo de 21 de junio de 2013, por la que se deroga la Decisión 2009/590/CE relativa a la existencia de un déficit excesivo en Rumanía, DO L 173 de 26.6.2013, p. 50.

¹⁴ El mismo artículo 3.3 incluye adicionalmente once condiciones específicas de política económica que deben incluirse necesariamente en el memorando de entendimiento, en las que se reitera la necesidad de respetar el programa nacional de reformas y el programa de convergencia presentado por este Estado y, en general, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, además de otras medidas.

de convergencia. Desde el punto de vista del grado de respeto de las recomendaciones que le dirige el Consejo a los Estados en el mes de junio en el marco del Semestre Europeo, es difícil afirmar que pueda producirse un verdadero salto cualitativo desde el *soft law* hacia obligaciones contenidas en una Decisión del Consejo. Pero la Decisión reitera que sobre este Estado pende la espada de Damocles, pues el incumplimiento de tales recomendaciones (de la condicionalidad de forma más amplia) es causa de retirada de los siguientes tramos de ayuda en los casos en que la Comisión estime que no se ha respetado de forma satisfactoria la condicionalidad.

III. LA CREACIÓN DE MECANISMOS PROVISORIOS: EL MEEF Y LA FEEF

La última crisis económica ha puesto de manifiesto la insuficiencia del mecanismo descrito en el epígrafe anterior, no sólo por el carácter limitado de su capacidad de actuación, sino también porque, por las razones expuestas, es un instrumento a todas luces inexistente desde el punto de vista de la actuación en favor de la zona del euro y, por tanto, inútil para prestar asistencia financiera a los Estados miembros del grupo del euro. La crisis Griega evidenció esta situación desencadenando un proceso de introducción paulatina de mecanismos de asistencia financiera para hacer frente a crisis económicas de gran magnitud y, especialmente, para permitir actuaciones colectivas de asistencia financiera en favor de los Estados mencionados¹⁵. No obstante, el caso griego repre-

¹⁵ Vid. al respecto “Editorial comment”, *CMLRev.*, 2011, pp. 1769 y ss.; M. RUFFERT, “The European debt crisis and European Union law”, *ibidem*, pp. 1777 y ss.

senta una situación atípica en el análisis porque, aunque fue el principal desencadenante del proceso que ha conducido a la adopción de instrumentos específicos de asistencia financiera, estos instrumentos aún no habían sido creados en el momento en el que se planteó la necesidad de prestarle ayuda económica¹⁶. Ante la inexistencia de instrumentos específicos de asistencia financiera, el primer programa de asistencia a Grecia fue financiado directamente por los Estados miembros del grupo del euro a través de acuerdos bilaterales mancomunados (hasta 80.000 millones), con una aportación del FMI de 30.000 millones de euros¹⁷. El BCE también actuó a través de un programa de compra de deuda en los mercados secundarios en el marco de la política monetaria¹⁸. Desde el punto de vista de los instrumentos jurídicos que integran el préstamo, se procedió a la firma de dos acuerdos el 8 de mayo de 2010. Por un lado, un acuerdo de servicio de préstamo¹⁹ y,

¹⁶ Grecia ha estado sometida desde 2010 a dos programas de asistencia financiera (2010-2014 con carácter general) que, en conjunto, han comprometido 282.700 millones de euros, aunque no se ha llegado a disponer del monto total.

¹⁷ El segundo programa de asistencia financiera de Grecia asciende a 172.700 millones. En este caso, 144.700 millones de euros corren a cargo de la FEEF y el resto del FMI.

¹⁸ Vid. Decisión del Banco Central Europeo (BCE/2010/5) de 14 de mayo de 2010 mediante la que establece un programa para los mercados de títulos, DO L 124 de 20.5.2010. Vid. también la Decisión del Banco Central Europeo (BCE/2009/16) de 7 de mayo de 2009 mediante la que establece un programa de compra de obligaciones securizadas, DO L 175 de 4.7.2009.

¹⁹ Al acuerdo de servicio de préstamo de 8 de mayo de 2010 fue firmado por los Estados del grupo del euro y KfW actuando en interés público, con sujeción a las instrucciones y acogiendo a la garantía de Alemania.

Entró en vigor con carácter general el 11 de mayo de 2010,

por otro lado, un acuerdo entre acreedores²⁰. En virtud de este último acuerdo, la Comisión Europea ha actuado como representante de los prestamistas, encargándose adicionalmente de la coordinación y gestión de los préstamos, incluida la supervisión del cumplimiento de la condicionalidad impuesta. Esta condicionalidad ha quedado recogida en un memorando de entendimiento (mayo de 2010), pero también en una Decisión del Consejo sobre coordinación y supervisión de la disciplina presupuestaria y establecimiento de las directrices de política económica adoptada en el marco del procedimiento por déficit público excesivo²¹. En cualquier caso, existen unas

aunque se aplicó provisionalmente con carácter general desde el 8 de mayo. En relación con España, la entrada en vigor se produjo el 22 de diciembre de 2010 y se aplicó provisionalmente desde el 11 de mayo de 2010 (BOE núm. 117 de 13 de mayo de 2010, BOE núm. 313 de 29 de diciembre de 2011 y BOE núm. 3 de 4 de enero de 2012). Este acuerdo fue enmendado en 2011 y 2012 (BOE núm. 213 de 5 de septiembre de 2013 y BOE núm. 253 de 20 de octubre de 2012).

Vid. Decisión del Banco Central Europeo (BCE/2010/4) de 10 de mayo de 2010 relativa a la gestión de los préstamos bilaterales mancomunados a la república helénica y por la que se modifica la Decisión BCE/2007/7, DO L 119 de 13.5.2010, p. 24.

²⁰Acuerdo entre Acreedores suscrito por el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 8 de mayo de 2010 (BOE núm. 117 de 13 de mayo de 2010. Aplicado provisionalmente desde el 8 de mayo de 2010. En vigor con carácter general desde el 11 de mayo de 2010. En relación con España, se aplicó provisionalmente desde 11 de mayo de 2010 y entró en vigor el 22 de diciembre del mismo año. Vid. BOE núm. 4 de 5 de enero de 2012).

²¹ Decisión (2010/320/UE) del Consejo de 10 de mayo de

condiciones que afectan al desembolso de los distintos tramos del préstamo y que, con carácter general, implican el cumplimiento de las condiciones de política económica y el respeto del programa de ajuste u otras condiciones establecidas en la Decisión del Consejo, aspecto sobre el que se pronuncian los acreedores, previa consulta al BCE, a partir de las conclusiones a las que llegue sobre este extremo la Comisión tras la supervisión periódica²².

Lo cierto es que la crisis griega marcó un punto de inflexión y exteriorizó la necesaria actuación conjunta de los Estados miembros y de la UE, lo que derivó hacia la adopción de un instrumento de asistencia financiera caracterizado por su provisionalidad o temporalidad, con objeto de dar una respuesta urgente a una situación extraordinaria derivada de la grave crisis económica que acechaba a la zona del euro. En la práctica, este instrumento se ha canalizado a través de dos figuras jurídica y financieramente distintas, dando lugar al MEEF y a la FEEF²³.

2010 dirigida a Grecia con objeto de reforzar y profundizar la supervisión presupuestaria de Grecia y de formularle una advertencia a fin de que adopte medidas para la reducción del déficit considerada necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo, DO L 145 de 11.6.2010. Esta Decisión y sus modificaciones fue refundida mediante la Decisión 2011/374/UE, DO L 296 de 15.11.2011, p. 38, texto que, a su vez, ya ha sufrido varias modificaciones (vid. DO L 113 de 25.4.2012 y DO L 4 de 9.1.2013).

²² La doctrina ha criticado la condicionalidad impuesta a Grecia que, aunque integrada en la disciplina presupuestaria, implica la adopción de medidas por el Estado que no se limitan a la política presupuestaria: “si l'article 136 TFUE permet au Conseil d'adopter ... des mesures ... il ne constitue pas davantage une base juridique pertinente pour imposer des obligations aux États membres en matière de politique économique” (F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, “La nouvelle gouvernance économique européenne”, *Cahiers de Droit Européen*, 2012, p. 425).

²³ La Comisión europea describía el nuevo instrumento

La primera de estas figuras es el MEEF (Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera), creado en mayo de 2010²⁴ sobre la base del art. 122.2 TFUE²⁵. Permite conce-

señalando que “Este mecanismo se ha creado para responder a las excepcionales circunstancias actuales e implica una ayuda financiera global de un máximo de 500 000 millones de euros. La ayuda financiera se someterá al cumplimiento de estrictas condiciones económicas, en el contexto de un apoyo conjunto de la UE y el FMI, y las condiciones y modalidades de dicha ayuda serán similares a las de las ayudas concedidas por el FMI. Este mecanismo se financiará con dos recursos complementarios. En primer lugar, sobre la base de un reglamento del Consejo en virtud del artículo 122, apartado 2, puede movilizarse hasta un máximo de 60 000 millones de euros. Además, mediante un acuerdo intergubernamental, los Estados miembros de la zona del euro están dispuestos a complementar tales recursos por medio de un instrumento con finalidad especial. En virtud de dicho instrumento se tomarían fondos prestados recurriéndose a las garantías financieras de los Estados miembros participantes hasta un máximo de 440 000 millones de euros” (Comunicación de la Comisión “Reforzar la coordinación de las políticas económicas”, COM (2010) 250 final de 12 de mayo de 2010).

²⁴ Reglamento (UE) n.º 407/2010 del Consejo de 11 de mayo de 2010 por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera, DO L 118 de 12.5.2010, p. 1.

En relación con España vid. también el Real Decreto-ley 9/2010, de 28 de mayo, por el que se autoriza a la Administración General del Estado al otorgamiento de avales a determinadas operaciones de financiación en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera de los Estados miembros de la Zona del Euro, BOE núm. 131, de 29 de mayo de 2010.

²⁵ “En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión. El Presidente del Consejo

der “una ayuda financiera de la Unión a un Estado miembro que se encuentre afectado, o gravemente amenazado, por una severa perturbación económica o financiera ocasionada por acontecimientos excepcionales que no puede controlar” (art. 1), incluso aunque pudiera activarse el mecanismo de ayuda financiera a medio plazo analizado en el apartado anterior. Debe entenderse que estamos en presencia de un mecanismo que, en parte, presenta un carácter complementario respecto del anterior, exteriorizando su aplicación ante situaciones excepcionales incontrolables y graves, como marca el propio art. 122 TFUE que ha otorgado cobertura jurídica a su fundamentación. No obstante presenta una diferencia sustancial desde el punto de vista de los beneficiarios pues, además de su carácter temporal²⁶, en esta ocasión está abierto a todos los Estados miembros de la UE.

La asistencia financiera prevista en este mecanismo, que puede consistir en préstamos o líneas de crédito, comporta que la UE contraiga empréstitos en los mercados de capitales o con instituciones financieras (art. 2) para prestarlos a su vez a los Estados miembros afectados. Su aplicación requiere la presentación de un programa de ajuste económico por parte del Estado en las condiciones que marca el Reglamento, y la negociación de un Memorando de acuerdo, documentos ambos que se recogerán en sentido amplio en la Decisión mediante la que el Consejo concede el préstamo a cambio

informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada”.

²⁶ La Comisión revisa periódicamente la necesidad de mantener este mecanismo. En su Comunicación sobre el MEEF estimó que “los acontecimientos y circunstancias excepcionales que justificaron la adopción del Reglamento (UE) n° 407/2010 por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera aún existen y que, por consiguiente, el mecanismo debe mantenerse” (COM (2010) 713 final).

de la condicionalidad detallada en dicho Memorando. También se celebra un acuerdo de préstamo en el que se fijan las condiciones financieras detalladas. El mecanismo es similar al analizado en el apartado anterior, incluido el procedimiento de verificación del respeto de la condicionalidad. De esta forma, las consecuencias en caso de incorrecta ejecución de los requisitos exigidos al Estado afectado para la concesión de la ayuda son similares, pues “sobre la base de los resultados de esta verificación, la Comisión decidirá si se liberan nuevos tramos” (arts. 4.3 y 5.3). No obstante, la práctica pone de manifiesto una mayor claridad que el instrumento anterior a la hora de considerar la existencia de obligaciones de política económica derivadas directamente de las Decisiones adoptadas para conceder ayuda financiera a los Estados que lo han solicitado.

En efecto, este mecanismo ha sido utilizado, y casi agotado, en relación con Irlanda y Portugal para cubrir parte de la asistencia financiera recibida por estos Estados en los últimos años²⁷. En relación con Irlanda, el programa de asistencia financiera solicitado en noviembre de 2010 asciende a 85.000 millones de euros, de los que 22.500 como máximo han corrido a cargo del MEEF²⁸, con un plazo medio máximo de

²⁷ En relación con Grecia no se ha utilizado, pues este Estado ya tenía graves dificultades de estabilidad financiera antes de la entrada en vigor del MEEF.

²⁸ Decisión de ejecución (2011/77/UE) del Consejo de 7 de diciembre de 2010, sobre concesión de ayuda financiera a Irlanda, DO L 30 de 4.2.2011, p. 34.

Las restantes aportaciones proceden de la FEEF (17.700 millones de euros), de los préstamos bilaterales concedidos por Irlanda, Dinamarca y Reino Unido (4.800 millones de euros), de Irlanda (17.500 M) y del FMI (19.500 M de derechos especiales de giro, en torno a 22500 M de euros).

Esta Decisión ha sido modificada en diversas ocasiones. Vid.

siete años y medio y una disponibilidad de tres años, habiendo previsto el desembolso en trece tramos como máximo. Las condiciones acordadas supeditan el pago del primer tramo a la entrada en vigor del acuerdo de préstamo y del memorando. El pago de los restantes tramos se condiciona a la aplicación satisfactoria del programa de ajuste, y al cumplimiento de las condiciones específicas previstas en el memorando. La Comisión, siendo la encargada de gestionar la ayuda, es la que ha decidido si procedía el pago de los siguientes desembolsos. Es destacable, al mismo tiempo, que la Decisión recoge en su articulado parte de las condiciones de política económica que deben incluirse en el memorando de acuerdo. En este caso, la Decisión no recoge únicamente la obligación de incluir tales condiciones en el memorando, sino que establece directamente obligaciones de política económica, más o menos concretas, que recaen sobre el Estado afectado, utilizándose la forma “Irlanda deberá adoptar las siguientes medidas antes de que finalice....”. Por poner un simple ejemplo, Irlanda quedaba obligada a revisar a la baja los tramos y deducciones del IRPF. Por tanto, más allá de la amenaza de no recibir nuevos desembolsos de la ayuda, la capacidad de maniobra de este Estado a la hora de adoptar su presupuesto u otras medidas de política económica se han visto seriamente afectadas por una Decisión del Consejo (dirigida en concreto a Irlanda). Cabe por tanto pensar que su incumplimiento podría provocar, incluso, la intervención del Tribunal de Justicia en caso de no respeto de las obligaciones incluidas en la Decisión, también las previstas en el memorando de acuerdo al que se remite la propia Decisión comentada. Ciertamente es que, en la práctica, las necesidades de financiación del Estado le conminan a respetar

por ejemplo la Decisión de ejecución 2013/375/UE del Consejo, DO L 191 de 12.7.2013.

las condiciones pactadas, no tanto por la posibilidad de que se presente un recurso por incumplimiento contra el mismo, cuanto por el temor a no recibir nuevos desembolsos, aspecto este último que tiene una mayor repercusión sobre su conducta²⁹. En cualquier caso, se trata de un extremo sobre el que deseo llamar la atención, no tanto por su operatividad práctica, cuando por la posibilidad teórica de interpretar que pueden producirse estas consecuencias ante incumplimientos de la condicionalidad impuesta, lo cual coloca al TJ ante una situación privilegiada para interpretar el grado de respeto de los compromisos asumidos por el Estado miembro afectado. Ciertamente es que en muchos casos estos compromisos están formulados de una forma muy laxa y abierta, pero la eventual intervención del TJ puede servir para corregir la interpretación que sobre el respeto de dichos compromisos haya podido realizar la Comisión Europea. Cuestión distinta es que esto termine por tener un reflejo en la práctica puesto que, como ya he señalado, a la Comisión le puede resultar más “cómodo” decidir no realizar el pago de los siguientes tramos, en lugar de iniciar un incierto recurso por incumplimiento ante el Tribunal

²⁹ Me resultan muy interesantes las reflexiones de A. EMBID en relación con el control judicial de las decisiones económicas cuando señala que “cuando opere sobre decisiones económicas cuya impugnación se base en conceptos de racionalidad, racionalización y sostenibilidad, definidos y concretados hoy, se va a llevar a cabo mucho tiempo después de adoptarse tales decisiones, en momentos, quizá, muy distintos de cuando se aprobaron, cuando ha podido cambiar el concepto (normativo) de sostenibilidad o las premisas del proceso (deductivo) de la racionalidad” (“Norma, Economía y Lenguaje en el derecho de la crisis económica. El control judicial de la actividad administrativa en la economía. Algunas reflexiones”, *Documentación administrativa, nueva época*, n.º 1 enero-diciembre 2014, pp. 13 y 14).

de Luxemburgo. Desde otro punto de vista, también podríamos imaginar una situación en la que fuese el propio afectado el que iniciara un recurso de anulación contra la decisión de la Comisión de no realizar los siguientes desembolsos por incumplimiento de la condicionalidad. Pero lo cierto es que, en la práctica, estos años hemos asistido a una aplicación de estos procedimientos con una dimensión más política que jurídica. La actitud demostrada por los Estados asistidos hacia el respeto de la condicionalidad en sentido amplio y la búsqueda de acuerdos con la Comisión, han dominado el escenario de los “rescates” producidos durante la última crisis económica.

En relación con Portugal el procedimiento ha sido muy similar. Portugal solicitó asistencia financiera el 7 de abril de 2011. Sus necesidades de financiación han ascendido a 78.000 millones de euros, y a ellas han contribuido el MEEF, la FEEF y el FMI a partes iguales. La contribución de 26.000 millones de euros del MEEF se puso a disposición de Portugal durante tres años (18 de mayo de 2014, prorrogado seis semanas) y un máximo de catorce tramos mediante la Decisión 2011/344³⁰.

³⁰ Decisión de ejecución del Consejo (2011/344/UE) de 30 de mayo de 2011, relativa a la concesión de ayuda financiera a Portugal, DO L 159 de 17.6.2011, p. 88. La FEEF se ha hecho cargo de otros 26.000 millones de euros y el FMI de 23742 derechos especiales de giro (unos 26.000 millones de euros).

Esta Decisión ha sido modificada en numerosas ocasiones tras las evaluaciones realizadas por la Comisión Europea y el FMI y teniendo en cuenta la evolución de la economía portuguesa. En relación con las modificaciones producidas durante 2012 vid. la Decisión de ejecución del Consejo (2012/92/UE) de 14 de diciembre de 2011 por la que se modifica la Decisión de ejecución 2011/344/UE relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Portugal, DO L 46 de 17.2.2012, p. 40. Decisión de ejecución del Consejo (2012/224/UE) de 29 de marzo de 2012, DO L 115 de 27.4.2012, p. 21. Decisión de ejecución del Consejo (2012/409/UE), DO L 192

de 20.7.2012, p.12. Decisión de ejecución del Consejo (2013/64/UE) de 20 de diciembre de 2012, DO L 26 de 26.1.2013, p. 30.

A raíz de la entrada en vigor del Reglamento 472/2013, al que me referiré más tarde, el procedimiento se ha alterado levemente con objeto de dotar de coherencia al sistema, en el que se produce una aplicación conjunta de las disposiciones relativas al MEEF, y en este caso de la FEEF, y de las nuevas previsiones introducidas en 2013 mediante el Reglamento indicado. Por esta razón, las actualizaciones y modificaciones de la Decisión de ejecución relativa a la concesión de asistencia financiera a Portugal y de los programas de ajuste macroeconómico previstos en el nuevo Reglamento se producen a través de dos Decisiones íntimamente conectadas. En la primera de ellas se actualiza el programa de ajuste macroeconómico de Portugal, conforme al Reglamento 472/2013 y en la segunda se modifica la Decisión de ejecución del Consejo 2011/34. La coherencia se consigue mediante una remisión íntegra de la primera a la segunda Decisión desde el punto de vista de las medidas que debe adoptar, en este caso, Portugal.

La primera aplicación de este procedimiento combinado se produjo distanciando en el tiempo ambas Decisiones, a la espera de la entrada en vigor del Reglamento 472/2013: Decisión de ejecución del Consejo (2013/375/UE) de 9 de julio de 2013 por la que se aprueba la actualización del programa de ajuste macroeconómico de Portugal, DO L 192 de 13.7.2013 y Decisión de ejecución del Consejo (2013/323/UE) de 21 de junio de 2013 por la que se modifica la Decisión de Ejecución 2011/344/UE, relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Portugal, DO L 175 de 27.6.2013, p. 47.

Posteriormente, ambas Decisiones son correlativas y se publican en el mismo DO. En 2014 vid. Decisión de ejecución (2014/196/UE) del Consejo de 18 de febrero de 2014 por la que se aprueba la actualización del programa de ajuste macroeconómico de Portugal y la Decisión de ejecución (2014/197/UE) del Consejo de 18 de febrero de 2014 por la que se modifica la Decisión de ejecución 2011/344/UE..., ambas en DO L 107 de 10.4.2014, pp. 59 y ss. Vid. igualmente las Decisiones de ejecución 2014/235 y 2014/234 del Consejo, DO L 125 de 26.4.2014, pp. 75 y ss.

Las condiciones para el primer y los subsiguientes desembolsos son las mismas que las referidas en relación con Irlanda (aplicación satisfactoria del programa y cumplimiento de las condiciones específicas de política económica para los tramos subsiguientes). Del mismo modo, la Decisión incorpora auténticos mandatos de política económica en relación con Portugal debiendo adoptar una serie de medidas ya recogidas en la Decisión, aunque se reiteren y detallen en el memorando. Incluso, la consecución de determinados niveles de déficit público, se convierte también en una obligación derivada de esta concreta Decisión (art. 3.3).

Los fondos disponibles a través del MEEF se completaron con un segundo instrumento creado en el marco de esta figura temporal: la FEEF (Facilidad Europea de Estabilización Financiera)³¹. Se trata de una sociedad anónima constituida en Luxemburgo el 7 de junio de 2010 que ha tenido por objeto la realización de operaciones de préstamo hasta 440.000 millones de euros, junto al FMI, para asistir a los Estados miembros del grupo del euro que se encuentren en dificultades causadas por circunstancias excepcionales que escapen a su control³². Tiene un carácter complementario respecto del MEEF, si bien ahora son los Estados miembros del grupo del euro, en lugar

³¹ Acuerdo marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, BOE núm. 164 de 11 de julio de 2011. Entró en vigor el 4 de agosto de 2010. Vid. la enmienda al acuerdo marco en BOE núm. 216 de 8 de septiembre de 2011. Esta enmienda se aplicó provisionalmente desde el 8 de septiembre de 2011 y entró en vigor el 18 de octubre de 2011 (BOE núm. 258 de 26 de octubre de 2011). Vid. <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>

³² Más tarde la FEEF amplió las modalidades de asistencia financiera, incluso proporcionando apoyo a la estabilidad de los Estados *in* mediante la compra de bonos y la recapitalización de entidades financieras.

de la UE, los avalistas (y prestatarios). De este instrumento se han beneficiado Grecia, Portugal e Irlanda. Desde el 30 de junio de 2013 no es posible presentar nuevas solicitudes de préstamo a la FEEF por lo que la pervivencia de la FEEF se supedita a la vigencia de los préstamos concedidos a los tres Estados mencionados.

A diferencia del MEEF, creado con una base jurídica insertada en el TFUE, las condiciones en las que la FEEF puede conceder préstamos se recogen en un acuerdo regido por el Derecho inglés y celebrado entre los Estados miembros del grupo del euro, y accionistas de la FEEF, y la propia FEEF, escapando del ámbito comunitario con carácter general, aunque atribuyendo, especialmente, a la Comisión Europea, la realización de importantes funciones en el marco de aplicación de los instrumentos puestos en pie por la FEEF. Se trata de un aspecto sobre el que volveré más tarde, puesto que el MEDE ha reproducido un sistema muy similar desde este punto de vista.

No obstante, también de forma similar a lo previsto más tarde en el MEDE, conviene tener en cuenta que su dinámica ha comportado la celebración de varios instrumentos de forma previa a la percepción de una asistencia financiera, en forma de acuerdos de servicio de préstamo o acuerdos de servicio de asistencia financiera, y de Memorandos de Entendimiento. En ellos se recogen las condiciones de política económica y disciplina presupuestaria que debe respetar el Estado afectado en el marco de la recepción de la asistencia financiera canalizada a través de la FEEF. Desde este punto de vista, el cumplimiento del ME (de la condicionalidad) es un aspecto vital para que los avalistas, a partir de la valoración remitida por la Comisión Europea, autoricen los desembolsos posteriores. No obstante, dada la naturaleza diferenciada de

este instrumento, comparado con el MEEF, no son trasladables aquí las reflexiones efectuadas en relación con el MEEF sobre una eventual intervención del TJ a título de recursos por incumplimiento, incluso de anulación. Con todo, la intervención del TJ en el marco de la FEEF no está excluida, aunque sí limitada a controversias que surjan exclusivamente entre los Estados miembros de la FEEF (art. 16)³³. Pero lo que no cabe duda es que se produce una comunicación entre los procedimientos comunitarios y la FEEF, en el sentido de que, las recomendaciones que habrían sido remitidas al Estado afectado en el marco del Semestre europeo, se convierten en requisitos para la recepción de los subsiguientes tramos de la asistencia financiera otorgada.

IV. EL MECANISMO PERMANENTE: EL MEDE

La creación de instrumentos de asistencia financiera ha operado una última evolución con la puesta en marcha del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)³⁴. Se trata en

³³ Vid. al respecto F. ARMENGOL FERRER, “El sistema de garantías jurisdiccionales de los agentes intervinientes en la Unión Económica y Monetaria”, en A. OLESTI, coord., *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 148.

³⁴ En relación con el MEDE vid., entre otros, F. ALLEMAND y F. MARTUCCI, “La nouvelle gouvernance économique européenne”, *Cahiers de Droit Européen*, 2012, pp. 409 y ss.; R. BARDY, “Le mécanisme européen de stabilité et la BCE”, *RAE-LEA*, 2012/4, pp. 733 y ss.; O. CLERC, “Les Traités SCG et MES et la participation des Parlements nationaux à la gouvernance économique de l’Union: déclin confirmé ou potentiel renouveau?”, *RAE-LEA*, 2012-4, pp. 759 y ss.; A. MEYER-HEINE, “Le TFUE et l’assistance financière

esta ocasión, a diferencia de lo que ha ocurrido con el MEEF y la FEEF, de un instrumento de carácter permanente. Su naturaleza jurídica le aproxima a otros actos adoptados durante los últimos años en el marco de la UEM, como el Tratado de Estabilidad (TECG), al haber sido creado mediante un acuerdo internacional celebrado entre los Estados miembros, si bien únicamente lo conforman los Estados del grupo del euro, a los que se ciñe su ámbito de aplicación y objeto de asistencia.

La necesidad de adoptar un mecanismo de estas características se expresó con ocasión de los Consejos Europeos de octubre y diciembre de 2010³⁵. No obstante, la base jurídica utilizada para la adopción del MEEF (el art. 122 TFUE) resultaba a todas luces insuficiente para su establecimiento. En ese momento se impuso como mayoritaria la opinión de que era necesaria una reforma de los Tratados para crear nuevos mecanismos de asistencia financiera. La revisión de los Tratados se hizo efectiva a través del procedimiento simplificado del art. 48.6 TUE el 25 de marzo de 2011, fecha en la que el Consejo Europeo adoptó la Decisión 2011/199/UE que mo-

à un État membre. Réflexions liées à la mise en place du MES”, *Revue du marché commun et de l’Union Européenne*, 2014, núm. 574, pp. 13 y ss.; M. SCHWARZ, “A memorandum of misunderstanding- the doomed road of the European Stability Mechanism and a possible way out: enhanced cooperation”, *CMLRev.*, 2014-2, pp. 389 y ss.; 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”, en A. OLESTI, coord., *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp.75 y ss. Resulta de especial utilidad igualmente la página web del MEDE en <<http://www.esm.europa.eu>>.

³⁵ Vid. la Declaración del Eurogrupo de 28 de noviembre de 2010 sobre las características generales del futuro mecanismo. Figura como anexo II de las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2010.

difica el art. 136³⁶. Lo que ocurre es que la revisión del art. 136 TFUE no ha tenido por objeto atribuir competencias a la UE en relación con la creación de instrumentos permanentes de asistencia financiera. Se ha limitado a recordar una competencia que ya era de los propios Estados miembros. Así ha sido en la práctica. Al adoptarse el MEDE se ha optado por un instrumento y por una vía intergubernamental, “extra-comunitaria”³⁷. Si lo que se pretendía era adoptar un instrumento como el MEDE, no era necesario revisar los Tratados.

A pesar de todo, el Tribunal de Justicia se ha visto obligado a intervenir para despejar ciertas dudas generadas por la adopción del TMEDE desde el punto de vista del reparto de

³⁶ “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”. Párrafo introducido mediante Decisión del Consejo Europeo (2011/199/UE) que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro (DO L 91 de 6 de abril de 2011, p. 1). En vigor desde el 1 de mayo de 2013. Vid. BOE núm. 117 de 16 de mayo de 2013.

Sobre los orígenes de esta disposición vid. las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2010. Vid. igualmente B. De WITTE, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, European Policy Analysis, Swedish Institute for European Policy Studies, junio 2011 <www.sieps.se> y J. V. LOUIS, “The unexpected revision of the Lisbon Treaty and the establishment of a European Stability Mechanism”, en ASHIAGBOR, COUNTOURIS y LIANOS, eds., *The European Union after the Treaty of Lisbon*, 2012, pp. 298 y ss.

³⁷ Para MEYER-HEINE la introducción de mecanismos internacionales en la escena europea se debe al deseo de los Estados, especialmente Alemania, de que la asistencia no dependa de las reglas y principios de la Unión (*loc. cit.*, p. 29 y 33).

competencias entre la UE y los Estados miembros en materia de política económica, incluso sobre la propia utilización del procedimiento de revisión mencionado. En el asunto *Pringle* el TJ ha confirmado las afirmaciones que acabo de realizar, en el sentido de que la Unión Europea no dispone de competencias específicas para establecer mecanismos de estabilidad de carácter permanente (FJ 105)³⁸ y que la revisión del TFUE era innecesaria, pues los Estados miembros tienen libertad para

³⁸ Sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Thomas Pringle*, C-370/12, FJ 56. Vid., entre otros, los comentarios de J. V. LOUIS, “La sentencia Pringle. Editorial”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 29, 2013, pp. 1-20; 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”, en A. OLESTI RAYO, *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 83 y ss.; D. ORDÓÑEZ SOLÍS, “De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la sentencia Pringle”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 29, 2013, pp. 1-23; D. THYM y M. WENDEL, “Préserver le respect du droit dans la crise: la Cour de Justice, le MES et le mythe du déclin de la Communauté de droit”, *Cahiers de Droit Européen*, 2012/3, p. 733; S. THOMAS, “Droit constitutionnel de l’Union-UEM. Arrêt Pringle”, *Revue de droit de l’Union Européenne*, 2013/1, p. 198; S. SALINAS ALCEGA, “Compatibilidad con el derecho de la UE del mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro”, *Revista Aranzadi Unión Europea*, febrero 2013, p. 43; B. De WITTE y Th. BEUKERS, “Case C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment of the Court of Justice (Full Court) of 27 November 2012”, *Common Market Law Review*, 2013, pp. 805-848; S. ADAM y F. PARRAS, “The European Stability Mechanism through the legal meanderings of the Union’s Constitutionalism: comments on pringle”, *ELRev*, 2013, pp. 848 y ss.; G. BECK, “The Court of Justice, Legal reasoning, and the Pringle case- Law as continuation of politics by other means”, *ELRev*, 2014, pp. 234 y ss.

establecer el MEDE siempre que respete en su funcionamiento el Derecho de la Unión Europea y las medidas adoptadas en el ámbito de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. La modificación del art. 136 TFUE confirma la existencia de una competencia propia de los Estados miembros. No les atribuye ninguna competencia nueva³⁹.

Desde otro punto de vista, en este mismo asunto el TJ ha despejado las dudas sobre la posible incompatibilidad con el art. 125 TFUE (no corresponsabilidad financiera o cláusula *no bail out*) de los instrumentos de asistencia financiera puestos en pie por los Estados miembros. No existe tal incompatibilidad pues, con esta disposición, se propone prohibir a la Unión y a los Estados miembros la concesión de asistencia financiera cuando su efecto sea debilitar la incitación del Estado beneficiario a seguir una política presupuestaria sana, pero no prohíbe la concesión de asistencia financiera a un Estado miembro que siga siendo responsable de sus propios compromisos frente a sus acreedores, siempre que las condiciones asociadas a esa asistencia sean apropiadas para incitar a este último a poner en práctica una política presupuestaria sana (FJ 137)⁴⁰. Por tanto, la introducción de una condicionalidad vinculada al cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la UE en materia presupuestaria y financiera avala

³⁹ FJ 119 y ss. En esta sentencia el TJ ha situado al MEDE entre el conjunto de instrumentos de naturaleza económica que pueden ser adoptados, aunque pueda tener efectos indirectos sobre la estabilidad del euro (FJ 56). Los instrumentos de ayuda financiera no forman parte de la política monetaria (FJ 57).

⁴⁰ Sobre el art. 125 TFUE vid. J. V. LOUIS, “Guest editorial: the no-bailout clause and rescue packages”, *CMLRen.*, 2010, pp. 971 y ss. y R. PALMSTORFER, “The bail out or not bail out? The current framework of financial assistance for euro area member states measured against the requirements of EU primary law”, *ELRen.*, 2012, pp. 771 y ss.

la legalidad del MEDE y permite instaurar una suerte de solidaridad entre los Estados miembros en las condiciones que establece el propio TMEDE.

Por otro lado, la adopción del MEDE no puede valorarse de forma aislada. Tiene un carácter complementario respecto del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM (TECG) y del *six-pack*. El marco fáctico en el que se instauró sirve para comprender esta afirmación. Hay que tener en cuenta que, situándonos a finales del año 2011, al conjunto de medidas de índole fiscal y financiero destinadas a reforzar el brazo económico de la UEM adoptadas mediante el *six-pack* era necesario adicionar un sistema de asistencia financiera al que poder recurrir cuando un Estado miembro del grupo del euro se encontrara en serias dificultades desde el punto de vista financiero, con riesgo de contagiar a la zona del euro en su conjunto⁴¹. No obstante, la insuficiencia de las medidas acordadas en noviembre de 2011 mediante el paquete de seis motivó un desacuerdo sobre la forma de abordar nuevas profundizaciones que condujo a la elaboración del TECG. Es así como el 9 de diciembre de 2011 el Eurogrupo acordó avanzar en la UEM mediante el TECG, convirtiéndose ambos tratados en instrumentos complementarios “al promover la responsabilidad y solidaridad presupuestarias en la UEM”, hasta el extremo de condicionar la recepción de asistencia financiera en el marco del MEDE a la ratificación del TECG y, posteriormente, al cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 3.1 del mismo tratado⁴². Las fechas de adopción de ambos tratados son, de hecho, coincidentes.

⁴¹ Sobre el estado de la negociación del MEDE en la fecha vid. OHLER, “The European Stability Mechanism: the long road to financial stability in the euro área”, *GYIL*, 2011, pp. 47 y ss.

⁴² Vid. apartado (5) del preámbulo del TMEDE.

A diferencia de la FEEF, el MEDE es una institución financiera internacional (organización internacional intergubernamental) con sede en Luxemburgo cuyos miembros son los Estados que integran el grupo del euro (art. 1)⁴³. Ha sido creado mediante el TMEDE (Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad), firmado el 2 de febrero de 2012 entre dichos Estados⁴⁴. Para su entrada en vigor, el art. 48 exigía el depósito del correspondiente instrumento por un número de Estados cuyas cuotas de suscripción representarían, al menos, el 90% del total de suscripciones indicado en el anexo II (art. 48). Ello significa que el Tratado no podría haber entrado en vigor nunca sin la ratificación de Alemania, Francia, Italia o España, por lo que la Sentencia del TC alemán de 12 de septiembre de 2012, rechazando los recursos presentados contra el MEDE, fue fundamental para despejar las dudas sobre la aplicación del nuevo mecanismo que había sido creado⁴⁵.

⁴³ Para RUFFERT se trata de una copia regional del Fondo Monetario Internacional (*loc.cit.*, p. 1789).

⁴⁴ Vid. texto inicial en BOE núm. 239 de 4 de octubre de 2012, p. 70375. Vid. la Declaración interpretativa formulada por los representantes de los Estados Parte en BOE núm. 241 de 6 de octubre de 2012, p. 71362. Es necesario tener en cuenta sus Estatutos (*by-laws*) de 8 de octubre de 2012, publicados en la web del MEDE.

⁴⁵ El Tratado entró en vigor con carácter general el 27 de septiembre de 2012, aunque en relación con Estonia la entrada en vigor se retrasó al 4 de octubre de 2012, debido a su también retraso en la ratificación del Tratado (BOE núm. 31 de 5 de febrero de 2013).

Letonia se ha incorporado al MEDE el 13 de marzo de 2014. Las Resoluciones del Consejo de Gobernadores aprobando la adhesión y los aspectos técnicos, así como las adaptaciones técnicas al TMEDE han sido publicadas en el BOE núm. 143 de 13 de junio de 2014, p. 44729. En el mismo documento ha sido publicado de nuevo el TMEDE, en su versión consolidada tras la adhesión del nuevo Estado.

Sobre la sentencia del TC alemán vid. SIMON, D.: "Cour

Por último, el preámbulo del Tratado expresa un mandato claro respecto de los Estados que en el futuro se incorporen al grupo del euro: “todos los Estados miembros de la zona del euro serán miembros del MEDE. Como consecuencia de la adhesión a la zona del euro, todo Estado miembro de la Unión Europea debería convertirse en miembro del MEDE...” Mandato pero también condición *sine qua non*, en el sentido de que la pertenencia al MEDE se supedita a la supresión de la excepción relativa a la adopción del euro por los Estados afectados; en definitiva, a su incorporación al grupo del euro (art.2). En tal caso, su incorporación requiere un pronunciamiento favorable del Consejo de Gobernadores, que se encargará también de aprobar los aspectos técnicos de la adhesión y de realizar las adaptaciones al Tratado consecuencia directa de la adhesión (art. 44). Adicionalmente, será necesario consumar la incorporación al TMEDE mediante el depósito del correspondiente instrumento de adhesión. El consentimiento de los antiguos miembros se expresa, de esta forma, de forma colectiva a través de un órgano de la organización internacional, sin que resulte necesario que cada uno de ellos ratifique ningún acta de adhesión al MEDE.

1. *Finalidad del MEDE y modalidades de asistencia financiera*

La finalidad del MEDE es “movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad bajo una estricta condicionalidad” a sus miembros que “experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello

constitutionnelle allemande, mécanisme européen de stabilité et pacte budgétaire: feu vert ou feu orange?”, *Europe*, oct. 2012, p. 9.

sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros” (art. 3). El capital inicial suscrito supera los 700 mil millones de euros (anexo II), correspondiéndole a España una clave de reparto que asciende al 11,8709% (anexo I). El capital efectivamente desembolsado asciende a 80.000 millones (en torno a nueve mil quinientos millones en el caso de España)⁴⁶. Tiene una capacidad de préstamo de 500.000 millones de euros.

El MEDE ha previsto cinco instrumentos distintos para canalizar la asistencia hacia los Estados miembros que se encuentren en dificultades. Así, puede otorgar asistencia financiera precautoria, asistencia financiera para la recapitalización indirecta de las entidades financieras, préstamos e instrumentos de apoyo del mercado primario, y del mercado secundario. Teniendo en cuenta los arts. 14 y ss. del Tratado, y las *guidelines* específicas elaboradas para cada uno de ellos (que pueden consultarse en la web oficial del MEDE⁴⁷), los caracteres más importantes de cada una de estas modalidades son los que se recogen a continuación. Con carácter general, no obstante, en todos los casos el Estado afectado se encontrará sometido a una condicionalidad estricta, bien a través de un PAM, bien mediante la obligación de cumplimiento continuo de las condiciones de elegibilidad preestablecidas.

⁴⁶ Al incorporarse al TMEDE Letonia ha suscrito, como capital inicial, 1.935.300 euros (2.212 acciones desembolsadas y 17.141 exigibles). Este Estado goza de una corrección temporal hasta el 1 de enero de 2026. Será entonces cuando la contribución de Letonia ascenderá a 3.244 acciones desembolsadas y 25.138 exigibles.

⁴⁷ *Guideline on precautionary financial assistance; guideline on financial assistance for the recapitalization of financial institutions; guideline on loans; guideline on the primary market support facility y guideline on the secondary market support facility.*

1. Asistencia financiera precautoria. Tiene un carácter preventivo. Pretende asegurar el acceso a la asistencia del MEDE a los Estados miembros antes de que encuentren dificultades graves de financiación en los mercados. Es decir, les permite seguir accediendo a los mercados al reforzar la credibilidad de sus realizaciones macroeconómicas. Actúa, por tanto, como red de seguridad. Bajo esta rúbrica se han previsto dos modalidades. Por un lado, se encuentran las líneas de crédito precautorias condicionadas, o PCCL, que puede utilizarse en relación con Estados miembros que, aplicando los criterios de elegibilidad, puede considerarse que tienen una situación económica y financiera saneada, por haber respetado sus compromisos en el marco del PEC, poseer un nivel de deuda pública sostenible, respetar los compromisos en el marco del PDM, tener acceso a los mercados de capital de forma razonable, poseer una situación exterior sostenible y no presentar problemas de solvencia en la banca⁴⁸. Si el Estado afectado no cumple con alguno de estos criterios, pero su situación económica y financiera permanece saneada, puede aplicarse la segunda modalidad, es decir, se puede acudir a líneas de crédito con condicionalidad reforzada, o ECCL. En tales casos, el Estado debe adoptar me-

⁴⁸ Estos criterios deben ser respetados de forma constante, para lo cual se establece un mecanismo de vigilancia por la Comisión, en cooperación con el BCE.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que la apertura de procedimientos por déficit excesivo, o por desequilibrios macroeconómicos excesivos, no significa, necesariamente, el incumplimiento de estos criterios. Lo importante, en tales casos, es el grado de compromiso con las recomendaciones que le haya dirigido al respecto el Consejo.

didadas correctoras frente a sus debilidades y respetar en todo momento los criterios de elegibilidad que sí cumplía en el momento de concederse la asistencia financiera.

2. Asistencia para la recapitalización (indirecta) de entidades financieras, en forma de préstamos a los Estados miembros que, a su vez, los canaliza a las entidades beneficiarias. Se trata de una figura que nada tiene que ver con la denominada recapitalización directa de la banca, cuyo establecimiento fue condicionado a la puesta en marcha de la unión bancaria⁴⁹.

⁴⁹ Para un análisis de los distintos aspectos relativos a la unión bancaria vid., en último término, A. OLESTI, “La estabilidad financiera en la Unión Europea y la supervisión prudencial de las entidades de crédito”, *RDCE*, 2014, pp. 403 y ss. Vid. También, entre otros, J. V. LOUIS, “La difficile naissance du mécanisme européen de résolution des banques”, *CDE*, 2014, pp. 7 y ss; E. WYMEERSCH, *The single supervisory mechanism or SSM, part one of the Banking Union*, National Bank of Belgium, Working Paper Research, n.º 255, April 2014; A. de GREGORIO MERINO, “Reflexiones preliminares sobre la unión bancaria”, *RGDE*, núm. 33, 2014; A. ESTELLA, “¿Hacia una a unión bancaria europea? El Mecanismo Único de Supervisión (MUS)”, *RGDE*, núm. 33, 2014; J. L. GARCÍA DE CAL, “El Mecanismo Único de Supervisión: un paso más en el largo camino hacia la Unión Bancaria”, *RGDE*, núm. 30, 2013; H. GEEROMS y P. HARBOWNIK, *A banking union for an unfinished EMU*, Policy Brief, Wilfred Martens Centre for European Studies, Mayo de 2014.

El 21 de mayo de 2014 los Estados miembros de la UE, con excepción de Suecia y Reino Unido, han firmado, una vez más, un acuerdo intergubernamental para la creación de un fondo de resolución bancaria, como parte de la unión bancaria y como complemento a la normativa relativa al MUR (Mecanismo Único de Resolución regulado en el Reglamento 806/2014 y en la Directiva 2014/59). Se trata de un fondo que se nutrirá completamente a partir de contribuciones de los bancos y contará con una capaci-

En esta modalidad, por tanto, se produce, por utilizar el lenguaje coloquial al uso, “un rescate de Estado”, aunque la causa de la asistencia financiera se vincule exclusivamente a las dificultades del sector financiero (de la banca), no estando directamente relacionadas con políticas fiscales o estructurales⁵⁰. Las variables

dad de recapitalización cercana a los 60.000 millones de euros (Vid. el acuerdo sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al fondo único de resolución, Consejo de la Unión Europea, 8457/14 de 14 de mayo de 2014. Vid. al respecto *Statement by the President of The Eurogroup, ESM direct recapitalisation instrument*, de 10 de junio de 2014).

Tras el acuerdo alcanzado por el Eurogrupo el 10 de junio de 2014, se espera que la asistencia financiera directa a la banca a través del MUR pueda estar operativa en el mes de noviembre de 2014, aunque tendrá un período transitorio hasta finales de 2015 en el que se exigirá una recapitalización del 8% de todos los pasivos y la utilización de los recursos disponibles en el fondo nacional de resolución bancaria del Estado miembro afectado como condición para utilizar el instrumento. Desde el 1 de enero de 2016, será necesario tener en cuenta las normas de la directiva de recuperación y resolución bancaria. Este instrumento podrá activarse cuando la banca no consiga atraer suficiente capital privado y el Estado miembro afectado sea incapaz de llevar a cabo una recapitalización, incluso a través del mecanismo de recapitalización indirecta al que he hecho referencia hace un instante. La asistencia financiera se concederá de acuerdo con las normas de la UE relativas a las ayudas de Estado.

Vid. el Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010, DO L 225 de 30.7.2014.

⁵⁰ En este caso, se han previsto tres criterios de elegibilidad: incapacidad de recapitalizar la institución sin incurrir en efectos

macroeconómicas del Estado beneficiario pueden estar perfectamente saneadas y, sin embargo, se podría utilizar este instrumento aunque restringiendo siempre el objeto de la ayuda a la recapitalización de las entidades financieras. Se trata, por tanto, de una figura atípica, en la que no existe tampoco un PAM como regla de principio⁵¹. Además, la condicionalidad debe centrarse en el realce y viabilidad del sector financiero y de la institución en cuestión. Sobre los contornos prácticos de esta última frase volveré más tarde al exponer los rasgos esenciales de la asistencia financiera recibida por España para la recapitalización de la banca.

3. Préstamos del MEDE. Aplicable en relación con los Estados miembros con necesidades de financiación significativas que han perdido en gran medida las posibilidades de financiación en los mercados (no encuentran prestamistas, o los encuentran a precios muy elevados). En estos casos, la condicionalidad y la aplicación de esta modalidad se derivan hacia la elaboración de un PAM. Este instrumento es aprobado por el Consejo de la UE, de acuerdo con los

adversos sobre la propia estabilidad financiera y fiscal del Estado; importancia sistémica de la institución o amenaza seria a la estabilidad financiera de la zona del euro o de sus miembros; capacidad del Estado para devolver el préstamo aunque no pueda recuperar la cantidad inyectada a la institución.

⁵¹ Siempre cabe la posibilidad de que un Estado miembro use fondos bajo un PAM para la recapitalización de instituciones financieras. En tales casos, se establecerá una condicionalidad apropiada relativa al sector financiero bajo los términos y condiciones establecidas en las directrices relativas a la tercera modalidad a la que se hará referencia a continuación.

procedimientos del Derecho de la UE, si bien, su elaboración se realiza mediante una negociación en la que interviene el Estado miembro afectado y la Comisión y el BCE y, en su caso, el FMI.

4. Instrumento de apoyo del mercado primario (PMSF “primary market support facility”). Se trata de adquirir títulos de deuda soberana, emitidos por el Estado miembro afectado, en el mercado primario, siempre bajo una condicionalidad asociada. Es un instrumento complementario de los préstamos del MEDE y de la asistencia financiera precautoria. No obstante, puede solicitarse en el momento de la solicitud del préstamo al MEDE, o de la línea de crédito precautoria o, más tarde, después de haberlo recibido, para lo cual habrá que seguir un procedimiento adicional previsto en los arts. 2 y 3 de las “guidelines”.
5. Instrumento de apoyo del mercado secundario. Este instrumento coexiste con los programas establecidos por el BCE en el mismo sentido por lo que, en este caso, no constituye una novedad⁵². Sirve de apoyo al buen funcionamiento de los mercados de deuda del Estado en especiales circunstancias caracterizadas por falta de liquidez y amenaza para la estabilidad financiera, con el consiguiente riesgo de elevar los tipos de interés a niveles insostenibles. Es un instrumento que pretende asegurar liquidez e incentivar a los inversores a participar en la financiación de los Estados miembros. Las condiciones de elegibilidad varían según se trate de un Estado que se encuentre ya sometido a un PAM por haber recibido previa-

⁵² En consecuencia, la acción del MEDE es complementaria a la del BCE (F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *loc.cit.*, p. 422).

mente un préstamo del MEDE, o de otros Estados sometidos a trastornos desde el punto de vista de su financiación en los mercados pero que presentan una situación financiera saneada. En el primer caso, es necesario respetar la condicionalidad previamente pactada. En el segundo caso, deben cumplirse siete criterios centrados en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del PEC y del PDM, nivel de deuda sostenible, análisis de la historia del Estado afectado desde el punto de vista de acceso a los mercados internacionales de capital, posición exterior sostenible, ausencia de problemas de solvencia en las instituciones financieras y, por último, asegurar un constante respeto de estos criterios, adoptando medidas correctoras si fuesen necesarias.

2. *Gobernanza del MEDE*

Para el desarrollo de sus cometidos, el MEDE ha pues-to en pie un sistema orgánico integrado esencialmente por un Consejo de Gobernadores, un Consejo de Administración (*board of directors*) y un Director ejecutivo, junto con su *management board*⁵³. Las normas básicas y de funcionamiento de este

⁵³ Adicionalmente, se ha creado un *Comité de auditores* (art. 30 del TMEDE y art. 24 de los Estatutos) integrado por cinco miembros de reconocida competencia en materia de auditoría y asuntos financieros encargado de elaborar auditorías, inspeccionar las cuentas del MEDE y un informe anual. Sus miembros son nombrados por el Consejo de Gobernadores por mayoría cualificada. Debe incluir un miembro del Tribunal de Cuentas de la UE y dos miembros, por rotación, de órganos supremos de auditoría de los Estados miembros del MEDE (en 2014 están presentes los repre-

aparato orgánico se recogen en el TMEDE, en los Estatutos del MEDE y en los Reglamentos internos de cada uno de los órganos mencionados⁵⁴.

El Consejo de Gobernadores, realmente es el Eurogrupo, es decir, está integrado por un representante con responsabilidad financiera de cada uno de los Estados miembros (Ministros de economía o similares). La Presidencia la ejerce igualmente, de momento, el Presidente del Eurogrupo⁵⁵. Este órgano tiene una composición ampliada si consideramos la presencia en sus reuniones como observadores del Comisario responsable de asuntos económicos y monetarios, del Presidente del BCE y de representantes de los Estados miembros que no integran el grupo del euro cuando participan en operaciones de asistencia financiera paralelas al MEDE.

En un segundo nivel se encuentra el Consejo de Administración (*board of directors*), cuya presidencia ejerce el Director ejecutivo. Está integrado por personas de reconocida competencia en el ámbito económico y financiero. Hay tantos miembros como Gobernadores en el Consejo y los miembros

sentantes de Alemania y Luxemburgo).

También ha sido creado un *Tribunal administrativo del MEDE (ESMAT)* para resolver asuntos del personal del MEDE (vid. su Estatuto de 29 de octubre de 2013). Compuesto por cinco miembros, el art. 17 del Estatuto prevé su extinción en caso de acordarse, previa solicitud del MEDE, que estos asuntos sean conocidos por el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea.

⁵⁴ Vid. *Rules of procedure of the board of Governors* y *Rules of procedure of the board of directors*, ambos textos de 8 de octubre de 2012 están disponibles en inglés en la web del MEDE.

⁵⁵ La alternativa pasa por elegir un Presidente y Vicepresidente propios por un período de dos años renovables, aspecto que puede decidir, pero no lo ha hecho, el Consejo de Gobernadores por mayoría cualificada. De utilizarse esta alternativa, el Presidente del Eurogrupo participaría en las reuniones como simple observador.

son revocables en cualquier momento por cada Gobernador. Desarrolla un poder de decisión propio en los casos previstos en el Tratado y ejerce poderes por delegación del Consejo de Gobernadores.

En cuanto al Director ejecutivo, es nombrado por un período de cinco años, renovable en una ocasión, por el Consejo de Gobernadores, por mayoría cualificada, entre nacionales de los miembros del MEDE con experiencia internacional adecuada y elevado nivel de competencia en el ámbito económico y financiero. Preside el Consejo de Administración y participa en las reuniones del Consejo de Gobernadores. Es el jefe de personal del MEDE, el representante legal de la Organización y se encarga adicionalmente de la gestión de los asuntos corrientes bajo la dirección del Consejo de Administración. Cuenta con un equipo de cinco personas que integran el *management board*, uno de los cuales es el Secretario General del MEDE.

Prescindiendo del reparto de tareas entre los dos principales órganos del MEDE, que se detallan en los arts. 5 y ss. del TMEDE, interesa detenerse en el análisis de la participación de cada uno de estos órganos en el procedimiento previsto para la concesión y vigilancia de la ayuda financiera del MEDE en cada una de las modalidades establecidas, aspecto regulado en el art. 13 del Tratado y concretado en ocasiones en las *guidelines* relativas a cada una de dichas modalidades. Lo más llamativo de este procedimiento es que, junto a la participación de los órganos creados por el MEDE, asumen papeles muy relevantes la Comisión Europea y el BCE, incluso el FMI, a pesar de que, como es sabido, no son órganos ni instituciones específicas de esta organización internacional⁵⁶.

⁵⁶ Para MEYER-HEINE la Comisión parece en ciertos aspectos una Secretaría General al servicio del Consejo de Gobernadores y no juega el papel de motor que le incumbe dentro de la Unión Europea (*loc.cit.*, pp. 34 y 35).

Su participación en el procedimiento implica la aplicación de las reglas y procedimientos previstos en el TMEDE, y no las que se derivan del Derecho de la Unión Europea, con las matizaciones que se realizarán a continuación⁵⁷.

En relación con el procedimiento establecido para la concesión de una asistencia financiera, la excitación del MEDE corresponde formalmente al Estado miembro que se encuentre en dificultades económicas, que debe dirigir su solicitud de asistencia financiera al Consejo de Gobernadores. El órgano principal del MEDE se encargará de adoptar una Decisión de principio sobre la concesión de la asistencia financiera, y de aprobar finalmente el acuerdo de servicio de asistencia financiera. A tal efecto, en ambas situaciones, el Consejo de Gobernadores decide por unanimidad (de común acuerdo)⁵⁸.

⁵⁷ El TJ también se ha visto en la tesitura de avalar el recurso a las instituciones de la UE por el MEDE en el asunto *Pringle*. Vid. FJ 158 y ss. de la sentencia.

⁵⁸ Las normas de votación de los órganos del MEDE se regulan en el art. 4 del TMEDE. En relación con la toma de decisiones de común acuerdo es preciso recordar que la abstención no impide la unanimidad de los miembros participantes en la votación.

Además, también en relación con los supuestos en los que se exige el acuerdo común del órgano, se ha previsto un procedimiento de urgencia aplicable cuando exista tal urgencia en conceder o aplicar una asistencia financiera bajo pena de amenaza a la sostenibilidad económica y financiera de la zona del euro. Ello requerirá un análisis de la Comisión y del BCE (vid. art. 8 de los Estatutos del MEDE) y, a tal efecto, se ha previsto la constitución de un fondo de reserva de emergencia que actúe como amortiguador. En estos casos, la unanimidad se convierte en un procedimiento de votación por mayoría súper cualificada, exigiéndose un 85% de los votos expresados. Para determinar la existencia de tal mayoría, cada Estado miembro vale un número determinado de votos en función del número de acciones suscritas en el capital autorizado del

La Comisión, en coordinación con el BCE, interviene en este procedimiento en dos ocasiones⁵⁹. En primer término, elaborando un informe técnico dirigido a orientar al Consejo de Gobernadores en el momento de adoptar su Decisión de principio, evaluando el riesgo y las necesidades de financiación del Estado miembro solicitante. Más tarde, una vez adoptada la Decisión de principio por el Consejo de Gobernadores, se encarga de negociar el Memorándum de entendimiento con el Estado miembro solicitante, en el que se recogerá la condicionalidad exigida para la concesión de la asistencia financiera. De hecho, el Memorándum es firmado por la Comisión en nombre del MEDE. Conviene tener en cuenta la importancia de la participación de la Comisión Europea en este momento, que permite asegurar la compatibilidad de las condiciones exigidas y del Memorándum con las medidas de coordinación de política económicas derivadas del TFUE, aspecto que destaca expresamente el art. 13.3 TMEDE al señalar que “el Memorándum de Entendimiento será plenamente compatible con las medidas de coordinación de la política económica previstas en el TFUE, en particular con cualquier acto del Derecho de la Unión Europea, incluido cualquier dictamen,

MEDE, conforme al anexo II del TMEDE. En el caso de España, ha suscrito 833.259 acciones (11,87%). De esta forma, Alemania, Francia e Italia, individualmente considerados, pueden vetar una decisión que deba ser adoptada conforme a este procedimiento de votación, pues disponen de un número de votos superior al 15% en cada caso.

Para un análisis de los procedimientos de votación en el MEDE vid. M. SCHWARZ, “A memorandum...”, *loc.cit.*, pp. 392 y ss.

⁵⁹ Para un análisis específico de la presencia del BCE en los procedimientos establecidos por el TMEDE y el necesario acuerdo del BCE para la realización de las tareas que le atribuye este Tratado vid. R. BARDY *loc.cit.*, pp. 736 y ss.

advertencia, recomendación o decisión que se haya dirigido al miembro del MEDE en cuestión”.

Esta activa participación de la Comisión Europea, no obstante, no debe llevarnos a presumir que aparezca revestida de unos poderes desorbitantes que le permitan celebrar el memorándum en contra de los deseos de los Estados miembros (del Consejo de Gobernadores). En efecto, por un lado, la negociación del Memorándum de entendimiento se realiza sobre la base del mandato que le confiere el Consejo de Gobernadores (art. 5.6.g) TMEDE), y debe ser aprobado por el mismo órgano (art. 13.4 TMEDE); por otro lado, junto al ME, es preciso celebrar un acuerdo de servicio de asistencia financiera, en el que se recogen los términos financieros, la condicionalidad y los instrumentos elegidos para desarrollar la asistencia financiera, acuerdo que debe ser aprobado por el Consejo de Gobernadores a partir de la propuesta que le presenta el Director ejecutivo del MEDE (art. 13.3 TMEDE).

Asistimos, por tanto, a un procedimiento que nos recuerda la dinámica propia de los procedimientos establecidos en el marco de la supervisión multilateral y del Semestre europeo derivada del TFUE (PEC y PDM): la Comisión juega un papel muy relevante, pero los Estados a través de los órganos en los que se encuentran representados, tienen la última palabra y, en el caso del MEDE, el consenso resulta vital para poner en marcha la asistencia financiera a un Estado miembro⁶⁰.

⁶⁰ Este procedimiento base presenta variantes propias en cada modalidad de asistencia, especialmente en los casos en que la asistencia financiera sea un instrumento de apoyo de los mercados primario y secundario de deuda.

Por último, el Consejo de Administración, que no deja de ser una prolongación del Consejo de Gobernadores, elaborará las directrices detalladas aplicables a cada modalidad de asistencia financiera.

Junto al procedimiento mencionado, la gobernanza del MEDE a partir de un análisis estricto del cuerpo normativo propio de esta organización, se completa con el procedimiento de vigilancia y supervisión introducido con objeto de controlar el respecto de la condicionalidad por el Estado miembro afectado beneficiario de la asistencia financiera. *Mutatis mutandis* el procedimiento es muy similar al existente en el marco de la política económica de la Unión Europea desde el punto de vista de su funcionamiento y del poder que ejerce a lo largo del procedimiento cada órgano o Institución. La Comisión europea es la encargada de desarrollar la vigilancia sobre el Estado miembro, aunque las decisiones las adoptan los Estados miembros a través de los órganos del MEDE. Por esta razón, si el EM se aparta de la aplicación del ME, puede encontrarse con una negativa del Consejo de Gobernadores del MEDE a recibir los siguientes tramos de la asistencia financiera.

Aquí encontramos, por tanto, la clave fundamental de la aplicación de este sistema y refleja la diferente intensidad de las obligaciones que recaen sobre los Estados miembros en el marco del MEDE y de los restantes procedimientos de supervisión derivados del TFUE. Para el Estado miembro sometido a un procedimiento de asistencia financiera, y que tenga pendientes de recepción tramos de la ayuda, la condicionalidad se convierte en auténticos mandatos de política económica, y no en meras recomendaciones que deba respetar en un marco esencialmente político. Se produce una pérdida de soberanía económica que no tiene equivalente en la aplicación de los procedimientos previstos en el marco del Derecho de la Unión Europea para los Estados miembros que presentan situaciones financieras menos graves⁶¹. La práctica reciente

⁶¹ No entro a valorar en este trabajo la dimensión y las implicaciones sociales, y económicas, de la condicionalidad sobre los

resulta suficientemente ilustrativa al respecto. En el mes de junio de 2014 hemos podido observar cómo Portugal ha anunciado su renuncia a recibir el último tramo de la asistencia financiera inicialmente concedida. Ello ocurre en un contexto en el que el Tribunal Constitucional de Portugal (sentencia de 30 de mayo de 2014) ha declarado inconstitucionales algunas medidas económicas acordadas por el Gobierno en el marco de la condicionalidad exigida para la obtención de la ayuda financiera. Recibir el nuevo tramo habría supuesto para Portugal reabrir el programa de vigilancia y adoptar medidas en sustitución de las declaradas inconstitucionales, por lo que se entiende la renuncia cuando el importe representa únicamente 1700 millones de euros⁶².

Existen, por tanto, diferencias sustanciales entre el otorgamiento de una asistencia financiera o la simple recepción de recomendaciones por parte del Consejo para acomodar y reconducir la situación financiera y presupuestaria de un Estado miembro en el marco del Semestre europeo. Diferencias profundas que encuentran una regulación jurídica en marcos normativos distintos y que, precisamente, resultan mucho más efectivas en los casos en los que el marco normativo no implica una aplicación de las reglas del TFUE, sino de los principios y procedimientos recogidos en un Tratado intergubernamental distinto. Esta situación debe llevarnos a plantear la pervivencia de mecanismos como el MEDE extra muros de los Tratados. SCHWARZ ha llamado la atención sobre este extremo al señalar que una alternativa más legítima y factible, una alternativa superior, a la empleada permitiría adoptar

ciudadanos. Puede encontrarse una valoración en este sentido en M. SCHWARZ, *loc.cit.*, p. 398.

⁶² Vid. *Statement of the economic and financial Committee on the decision by Portugal to forego the final EFSM disbursement*, de 12 de junio de 2014.

el MEDE en el marco de la cooperación reforzada prevista en el art. 20 TUE⁶³. Aunque en el asunto Pringle el TJ haya señalado que la UE no dispone de ninguna competencia específica para adoptar el MEDE, este autor defiende la existencia de una competencia no exclusiva intrínseca a la UEM que le permitiría adoptar un mecanismo como el MEDE⁶⁴. Además, por analogía con la competencia de la UE para prestar asistencia financiera a los Estados miembros que no pertenecen al grupo del euro (art. 143 TFUE), considera que la UE, utilizando la vía de las competencias subsidiarias formalizadas en el art. 352 TFUE, debería ser considerada competente para actuar en este campo⁶⁵. De esta forma conseguiríamos atraer el MEDE al campo estricto de los Tratados de la UE, y resultaría vinculante la Carta de derechos fundamentales de la UE. Se trata de una interpretación de la competencia de la UE que, estimo, es razonable como vía para la “comunitarización” directa del MEDE, y que tiende a cobrar fuerza⁶⁶. No obstante, resulta excesivamente rebuscada si no hay un claro compro-

⁶³ *Loc.cit.*, p. 404 y 418.

⁶⁴ En sentido similar en cuanto al procedimiento a utilizar se expresó el Parlamento Europeo, solicitando el recurso al mecanismo de la cooperación reforzada para crear el MEDE en el marco del Derecho de la Unión Europea (vid. la Resolución del Parlamento Europeo de 23 de marzo de 2011 sobre el proyecto de decisión del Consejo Europeo para la modificación del art. 136 TFUE, punto 11.)

En sentido similar vid. la posición del BCE en su Dictamen de 17 de marzo de 2011, DO C 140, de 11 de mayo de 2011.

⁶⁵ *Loc.cit.*, pp. 409 y ss.

⁶⁶ Vid. M. MESSINA, “Strengthening Economic Governance of the European Union through Enhanced Co-operation: A Still Possible, but Already Missed, Opportunity”, *ELRen.*, 2014, p. 409. En su opinión, debiera haberse hecho uso de los procedimientos de cooperación reforzada en el momento de negociación del MEDE, como vía para su establecimiento.

miso político de los Estados miembros del grupo del euro para ponerla en práctica. Si una minoría lo pretendiera (nueve Estados al menos pero realmente tendría que ser una mayoría que englobase al menos a todos los Estados del grupo del Euro) a buen seguro que se incrementará la conflictividad judicial en el marco de la UEM, tanto en el momento de su adopción, como en el de la aplicación práctica de los acuerdos de asistencia financiera que se firmen en el futuro⁶⁷.

3. Incidencia del two-pack sobre la dinámica de la supervisión reforzada

Un primer paso hacia la “comunitarización” de los instrumentos y procedimientos que entraña el MEDE puede estimarse ya ha sido dado, al incorporar en el Derecho de la Unión Europea mediante el *two-pack* previsiones que resultan aplicables a los Estados miembros que se encuentren recibiendo asistencia financiera del MEDE, persiguiendo al tiempo el *desiderátum* de asegurar la compatibilidad entre las medidas adoptadas en el marco del TFUE en relación con los procedimientos de supervisión multilateral establecidos, y la condicionalidad exigida en el marco del MEDE a raíz de la negociación de un ME, aspecto especialmente destacado en

⁶⁷ PAZ ANDRÉS se ha preguntado al respecto, partiendo de la premisa de que no se podría utilizar la cooperación reforzada para adoptar el MEDE, si “¿se puede hacer mediante un acuerdo *inter se* lo que está prohibido para las cooperaciones reforzadas? ... cabe preguntarse el lugar en el que queda el mecanismo de las cooperaciones reforzadas una vez comprobado que al margen de ellas se puede hacer más con menos cortapisas (“El tiempo de las cooperaciones reforzadas y de los acuerdos *inter se* en la Unión Europea: ¿todos los instrumentos llevan a la integración?”, *La Ley*, núm. 10, dic. 2013, p. 16).

las *guidelines* establecidas para la tercera modalidad de asistencia financiera (préstamos)⁶⁸. Con ocasión de la aplicación de los procedimientos derivados del MEDE, o de sus predecesores, los Estados beneficiarios de una asistencia financiera han sido sometidos a procedimientos de supervisión reforzada, incluso en detrimento de la aplicación de los procedimientos que derivan del Derecho de la UE, como el procedimiento por desequilibrios macroeconómicos, que no se ha aplicado a estos Estados. Así ha ocurrido, desde el punto de vista de los Estados que integran el grupo del euro, en relación con Grecia, Portugal, Irlanda y Chipre, quedando el caso de España como una situación atípica, pues sí se ha aplicado el PDM no obstante haber recibido una asistencia financiera⁶⁹. Durante el tiempo de aplicación de estos mecanismos, se ha generado una práctica amparada por las normas que regulan los instrumentos de asistencia que el *two-pack* ha incorporado al Derecho derivado de la UE, si bien con una dimensión más amplia.

⁶⁸ El art. 2 de estas directrices requieren que el Memorando de Entendimiento refleje la severidad de las deficiencias que deben abordarse y el hecho de que el instrumento elegido sea un préstamo, debiendo incluir los detalles de un PAM que especifique la condicionalidad.

⁶⁹ Vid. al respecto el documento elaborado por la Comisión *Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain. Third Review of the Programme – Summer 2013*. Vid. también *Spain. Financial sector reform: third progress report*. July 2013. Prepared by Staff of the IMF. Con posterioridad a la redacción de estas páginas ha aparecido también *Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain. Fourth Review – Autumn 2013*. Occasional Papers 163. Noviembre 2013.

En efecto, en relación con los Estados miembros que integran el grupo del euro, el Reglamento 472/2013 regula un procedimiento de supervisión reforzada que presenta dos variantes⁷⁰.

La primera constituye el procedimiento de supervisión reforzada en sentido estricto, y se aplica en dos situaciones: por un lado, discrecionalmente, en relación con los Estados que experimenten, o corran el riesgo de experimentar, graves dificultades desde el punto de vista de la estabilidad financiera o de la sostenibilidad de las finanzas, con posibles efectos desbordamiento⁷¹; por otro lado, ya de forma automática, en relación con los Estados que soliciten o reciban ayuda financiera; pero no cualquier asistencia financiera pues ésta debe ser de carácter preventivo, salvo que se trate de una ayuda de estas características en forma de línea de crédito que no esté supeditada a la adopción de nuevas medidas y en tanto dicha línea de crédito no se utilice. Formalmente, no será necesario tener abierto un procedimiento por déficit o desequilibrios macroeconómicos excesivos para aplicar este procedimiento.

Este nuevo procedimiento presenta dos rasgos fundamentales, aunque no siempre específicos.

⁷⁰ Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, DO L 140 de 27.5.2013, p. 1. Vid. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento n.º 472/2013, COM (2014) 61 final de 6.2.2014.

⁷¹ Para valorar la apertura de un procedimiento de estas características se tendrán en cuenta los informes emitidos al amparo del PDM (mecanismo de alerta y exámenes exhaustivos), realizándose también una evaluación global conforme al art. 2 del Reglamento.

Por un lado, el Reglamento ha colocado a la Comisión en una situación similar a la que tiene en el marco del PEC o el PDM, lo que contribuye a consolidar el refuerzo de sus poderes en el marco general de supervisión. De esta forma, es la Comisión la que decide abrir el procedimiento y la que realiza el seguimiento sobre los Estados, aunque es el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, el que en último término recomienda las nuevas medidas que debe adoptar el Estado afectado cuando persiste el peligro de estabilidad para la zona del euro. Son las que se denominan medidas correctoras preventivas⁷². El Parlamento Europeo, por su parte, continúa participando a través del diálogo económico.

Por otro lado, la apertura de este procedimiento conlleva un mayor grado de vigilancia sobre el Estado afectado y una mayor exigencia respecto del cumplimiento de las recomendaciones por país adoptadas en el marco de los procedimientos ordinarios. De hecho, al margen de las obligaciones previstas en el art. 3 del Reglamento 472/2013, también resulta aplicable el art. 10 del Reglamento 473/2013, aunque el Estado no tenga abierto un procedimiento por déficit público excesivo.

El mayor grado de exigencia respecto del cumplimiento de las medidas es consecuencia de la espada de Damocles que ha introducido el Reglamento 472/2013 en su art. 3.7. El Consejo, ante la persistencia de consecuencias negativas para la estabilidad financiera de la zona del euro o de sus Estados miembros puede recomendar la adopción de medidas correctoras preventivas, como acabo de señalar, pero también puede decidir, alternativamente, que el Estado afectado elabore un

⁷² La adopción de medidas correctoras preventivas se prevé tras la vigilancia, mediante misiones de evaluación, efectuada en relación con las medidas adoptadas inicialmente con ocasión de la apertura del procedimiento.

proyecto de programa de ajuste macroeconómico, quedando sometido a un procedimiento similar al que se aplica a los Estados que reciben asistencia financiera, tal y como se expone a continuación.

La segunda variante regulada en el Reglamento 472/2013 se refiere precisamente al procedimiento derivado de la adopción de un PAM (programa de ajuste macroeconómico), incorporando algunos aspectos de la práctica seguida en los casos de concesión de ayuda financiera al Derecho derivado⁷³. Los programas los aprueba el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, cuando un Estado solicite ayuda financiera, salvo que se trate de una ayuda financiera de carácter preventivo, o el préstamo esté destinado a la recapitalización de las entidades financieras. En general, se trata de imitar el esquema del TMEDE por lo que se somete a un PAM a aquellos Estados que lo tienen igualmente en el marco de dicho Tratado⁷⁴. Este procedimiento se solapa con el que

⁷³ Vid. art. 16 del TMEDE.

⁷⁴ En aras de la coherencia y para evitar duplicidades, el Reglamento ha previsto la exclusión de la aplicación de los restantes procedimientos cuando un Estado quede sometido a un PAM, sustituyendo este instrumento a los programas de estabilidad, los programas de asociación económica previstos en el Reglamento 473/2013 y permitiendo la reducción o cancelación de los depósitos o sanciones adoptados en el marco del PEC. En general, no se aplican el PEC ni el PDM, por lo que los Estados sometidos a un PAM siguen una ruta alternativa desde el punto de vista de la supervisión y vigilancia. Su propio acrónimo nos lleva a la consideración de que estamos ante un procedimiento reforzado que deja un menor margen de actuación al Estado miembro afectado respecto de las medidas acordadas.

En relación con Chipre, tras la entrada en vigor del Reglamento 472/2013, se ha decidido aprobar de nuevo el PAM, “en aras de la claridad y la seguridad jurídica” (Preámbulo de la Decisión

deriva de la aplicación del Tratado MEDE, basado en la firma de un memorando de entendimiento. Por esta razón, y teniendo en cuenta el uso que se hace del aparato institucional de la UE desde el MEDE, el Reglamento convierte a la Comisión en la guardiana de la coherencia (art. 7.2). El seguimiento lo realiza la *troika* (Comisión, junto con BCE y FMI) y puede conllevar modificaciones o actualizaciones del PAM. No obstante, la Decisión la sigue tomando el Consejo por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión. En casos extremos, si el Consejo decide que el Estado miembro no cumple con las exigencias del programa, el Estado miembro junto con la Comisión (participando el BCE y, en su caso, el FMI) debe adoptar medidas destinadas a estabilizar los mercados y preservar el buen funcionamiento de su sector financiero⁷⁵.

de ejecución (2013/463/UE) del Consejo de 13 de septiembre de 2013 por la que se aprueba el programa de ajuste macroeconómico de Chipre y se deroga la Decisión 2013/236/UE, DO L 250 de 20.9.2013, p. 40).

Vid. igualmente, en relación con Portugal, la Decisión de ejecución (2013/704/UE) del Consejo de 19 de noviembre de 2013 por la que se aprueba la actualización del programa de ajuste macroeconómico de Portugal, DO L 322 de 3.12.2013, p. 38, y la Decisión de ejecución (2013/703/UE) del Consejo de 19 de noviembre de 2013 por la que se modifica la Decisión de ejecución 2011/344/UE, relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Portugal, publicada en *ibidem*, p. 31.

La lista de instrumentos de ayuda financiera respecto de los cuales las reglas del MEDE no han previsto un programa de ajuste macroeconómico han sido publicadas en la Comunicación de la Comisión relativa a dos listas de instrumentos de ayuda financiera en virtud del Reglamento (UE) n.º 472/2013, DO C 300 de 16.10.2013, p. 1.

⁷⁵ El Reglamento 472/2013 también ha incluido un procedimiento de supervisión posterior al programa, aplicable en tanto no

Destaca sobremanera el recurso a un instrumento obligatorio como la Decisión en los momentos claves de este procedimiento. Ahora no se trata de seguir recomendaciones que puedan conducir a constreñir al Estado afectado. Este último afectado recibe una Decisión que, junto al memorando de entendimiento, le conminan a actuar conforme a las directrices aprobadas de forma centralizada. Y, con independencia del carácter obligatorio del instrumento utilizado, el cumplimiento de la condicionalidad impuesta se convierte en requisito imprescindible para la recepción de los siguientes tramos de la ayuda concedida.

En cualquier caso, aunque el recurso a instrumentos de *soft law* desaparece, persiste el segundo rasgo que caracteriza a todos los procedimientos de supervisión: el control por pares. Es el Consejo quien aprueba el PAM, el que decide actualizaciones o modificaciones y el que aprecia si se están o no cumpliendo las exigencias del programa. Ello incluso en la fase de supervisión posterior al programa, aunque en este caso, como he indicado en la nota a pie anterior, al menos se ha incorporado la mayoría cualificada inversa para decidir la prórroga del procedimiento o la necesidad de adoptar medidas correctoras.

4. Aplicación práctica del MEDE

Hasta la fecha, el MEDE ha actuado en dos ocasiones, prestando asistencia financiera a España y Chipre.

El caso de España constituye el primer programa de asis-

se haya reembolsado el 75% de la ayuda. En este procedimiento, la posición de la Comisión se ve reforzada por la inclusión del sistema de votación basado en la mayoría cualificada inversa, no prevista para la supervisión ordinaria del PAM (vid. art. 14 del Reglamento).

tencia protagonizado por el MEDE⁷⁶. Ciertamente es que la asistencia financiera a España se acordó inicialmente durante la vigencia de la FEEF y cuando aún no había entrado en vigor el TMEDE, lo que motivó inicialmente la firma de un acuerdo marco de asistencia financiera entre la FEEF y España, sin que nunca se produjera una efectiva activación del mismo, no produciéndose ninguna transferencia efectiva de fondos hacia España durante la breve etapa en la que estuvo vigente⁷⁷. Sólo cuando se produjo la entrada en vigor del TMEDE se firmó un acuerdo de transferencia y asunción entre la FEEF, el MEDE y España, transfiriéndose al MEDE el compromiso y las obligaciones de la FEEF de proporcionar asistencia financiera a España, así como los derechos de la FEEF derivados del acuerdo de asistencia financiera ya mencionado⁷⁸, procediéndose a firmar un nuevo acuerdo de facilidad de asistencia financiera el 29 de noviembre de 2012⁷⁹. Este acuerdo, junto

⁷⁶ La secuencia cronológica de la asistencia financiera a España se inicia el 9 de junio de 2012, fecha en la que el Eurogrupo manifiesta su acuerdo al respecto, apoyado el día 18 de junio por el G-20. España envió su solicitud el 25 de junio, acordando la Cumbre del euro el día 29 que la asistencia financiera sería otorgada por la FEEF hasta que el MEDE comenzara su andadura. Los días 23 y 24 de julio se procedió a la firma del memorando de entendimiento y del acuerdo marco de asistencia financiera.

⁷⁷ Vid. el acuerdo marco de asistencia financiera de 24 de julio de 2012 entre la FEEF, España como Estado beneficiario, el FROB como garante y gerente y el Banco de España. BOE núm. 296 de 10 de diciembre de 2012, p. 84565. Este acuerdo terminó cuando el MEDE asumió la asistencia financiera a España, con excepción de lo previsto en los apartados f) y g) del punto 5.2 del acuerdo.

⁷⁸ Vid. acuerdo de transferencia y asunción entre la FEEF, el MEDE, España, el FROB y el Banco de España, de 29 de diciembre de 2012, BOE núm. 296 de 10 de diciembre de 2012, p. 85547.

⁷⁹ BOE núm. 296 de 10 de diciembre de 2012, p. 84465.

con el memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera que ya había sido firmado en julio de 2012, constituyen los principales documentos a retener en relación con la asistencia financiera recibida por España⁸⁰.

La asistencia financiera a España tiene por objeto la recapitalización del sector bancario español. Se trata de un “rescate de Estado light” ante la inexistencia inicial de instrumentos de recapitalización directa de la banca. Se trata de un matiz crucial desde el punto de vista de la condicionalidad impuesta a España con ocasión de la recepción de la asistencia financiera, sobre el que Alemania ha tenido una importante responsabilidad, como ya ha sido señalado, al impedir la instauración de mecanismos de estas características en tanto no se profundizara la regulación de la UE sobre supervisión y resolución bancarias. Por tanto, se retrasó en el tiempo la eventualidad de recurrir a mecanismos de rescate directo de la banca y, por ello, se imposibilitó que España recibiera una asistencia de estas características.

La asistencia recibida por España ha consistido en la apertura de una línea de crédito de hasta 100.000 millones de euros, de la que se ha utilizado efectivamente el 41,3%, mediante dos desembolsos producidos en diciembre de 2012 y febrero de 2013⁸¹. El fin de la disponibilidad de la línea de crédito se produjo el 31 de diciembre de 2013, después de lo

⁸⁰ Memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera, de 23 de julio de 2012, BOE núm. 296 de 10.12.2012, p. 84550.

⁸¹ El primer desembolso de 39500 millones de euros se destinó a la recapitalización de los bancos nacionalizados (Nova Caixa Galicia, Banco de Valencia, Bankia y Caixa Catalunya), con una aportación de 2500 millones a la SAREB. El segundo desembolso, por importe de 1800 millones de euros, se destinó al Banco Mare Nostrum, Banco Caja 3, Liberbank y Ceiss.

análisis positivos efectuados a la banca española. Desde entonces, la asistencia financiera a España ha pasado a un estado de supervisión post-programa hasta el año 2027, fecha en la que expira el último de los vencimientos para la devolución del préstamo, que debe producirse entre 2022 y 2027 (sin perjuicio de que España siempre puede decidir adelantar los reembolsos, como ha sido anunciado parcialmente en la primavera de 2014) a razón de una cantidad cercana a los 7000 millones de euros anuales, en lo que a la amortización del capital se refiere. Para la efectividad de la asistencia financiera, el MEDE ha emitido títulos de deuda con objeto de transferir los fondos a España.

La condicionalidad impuesta a España se detalla en el memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera, cuyo contenido mínimo se recoge en una Decisión del Consejo⁸². Se resumen en 32 condiciones que figuran en el anexo II y explicados en la hoja de ruta. Aunque desde el preámbulo se insiste que se trata de una condicionalidad centrada en el sector financiero (condicionalidad relativa a la banca y condicionalidad horizontal) adicionalmente se exige el pleno cumplimiento de los compromisos y obligaciones derivados del procedimiento por déficit excesivo que España tiene abierto, así como de las recomendaciones del Consejo adoptadas, más allá del PEC, en el marco del PDM (párrafos 29 a 31 del ME), quedando sometida, desde este punto de vista, a una estrecha supervisión.

Esta supervisión, que se regula en el epígrafe VIII del ME, sitúa a la Comisión como eje de la supervisión en el marco del TMEDE, que actúa en coordinación con el BCE y,

⁸² Vid. Decisión del Consejo (2012/443/UE) de 23 de julio de 2012 dirigida a España sobre medidas concretas para reforzar la estabilidad financiera, DO L 202, de 28.7.2012, p. 17.

dada la naturaleza de la asistencia recibida, con la Autoridad Bancaria Europea, pudiendo España solicitar la asistencia técnica del FMI para apoyar la aplicación y supervisión de la asistencia financiera. Los controles del cumplimiento de la condicionalidad se realizan, en esencia, mediante informes trimestrales y misiones *in situ*, aunque de forma paralela el Consejo revisa regularmente las políticas económicas aplicadas por España en el marco del PEC y del PDM⁸³.

Las condiciones generales elaboradas por el MEDE y que acompañan a todos los acuerdos de facilidad de asistencia financiera precisan que, ante determinados incumplimientos, el MEDE puede cancelar “la totalidad o parte de las Facilidades... y/o declarar vencido y pagadero, con carácter inmediato, el principal de la totalidad o una parte de la Asistencia Financiera prestada y pendiente.... junto con los intereses devengados y todos los restantes importes adeudados... y/o ejercitar cualquiera o la totalidad de sus derechos, recursos, facultades o capacidades decisorias conforme al acuerdo o a la legislación aplicable”⁸⁴. Interesa en este sentido la previsión

⁸³ La Comisión Europea ha realizado cinco revisiones del programa de asistencia financiera a España. Vid., en último término, COMISIÓN EUROPEA, *Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial institutions in Spain. Third review of the programme, summer 2013*, Occasional Papers 155, Julio de 2013; *Financial assistance programme for the recapitalisation of financial institutions in Spain. Fourth review* – Autumn 2013, nov. 2013. *Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain. Fifth Review* – Winter 2014, Occasional Papers 170, enero 2014.

En relación con el seguimiento realizado por el FMI vid. por ejemplo *Spain. Financial sector reform: third progress report*, IMF Country Report No. 13/205, julio 2013.

⁸⁴ Cláusula 10 de las Condiciones generales de las Facilidades de Asistencia Financiera del MEDE, adoptadas por el Consejo de Administración el 22 de noviembre de 2012. El texto, en su versión

recogida en la cláusula 10.1.2, que permite activar esta facultad si se incumplen “las obligaciones contraídas en virtud del acuerdo ... y dicho incumplimiento continuara durante un período de un mes a partir de la fecha en que el MEDE remitiera el correspondiente aviso por escrito al Estado miembro Beneficiario”.

Por último, en cuanto a Chipre, este Estado solicitó ayuda financiera el 25 de junio de 2012 para el período 2013-2016. La asistencia financiera puesta a su disposición asciende a 10.000 millones de euros, correspondiendo 9.000 millones al MEDE (el resto al FMI) en la modalidad de préstamos⁸⁵. Sin perjuicio de la firma del acuerdo de facilidad de asistencia y del memorando de entendimiento, este Estado ha quedado sometido a un programa de ajuste macroeconómico, consecuencia de las exigencias del TMEDE. Sin embargo, el PAM ha quedado recogido en un acto de Derecho de la Unión Europea, la Decisión 2013/236⁸⁶. En virtud de este régimen jurí-

original en inglés, puede consultarse íntegramente en la página web del MEDE. La versión española ha sido publicada en BOE con ocasión de la publicación del acuerdo de facilidad de asistencia financiera (BOE núm. 296 de 10 de diciembre de 2012).

⁸⁵ Más detalles en <<http://www.esm.europa.eu/assistance/cyprus/index.htm>>. Vid. también *2013 annual report. European Stability Mechanism*.

⁸⁶ Decisión del Consejo de 25 de abril de 2013, dirigida a Chipre y relativa a medidas específicas destinadas a restablecer la estabilidad financiera y un crecimiento sostenible, DO L 141 de 28.5.2013, p. 32.

De acuerdo con el preámbulo “el paquete de medidas debe orientarse a restablecer la confianza de los mercados financieros, recuperar unos sólidos equilibrios macroeconómicos y crear condiciones que permitan a la economía volver a situarse en una senda de crecimiento sostenible. Debe estructurarse sobre tres pilares. El primer pilar debe consistir en una estrategia para el sector financiero basada en la reestructuración y reducción del tamaño de las

dico, Chipre asume auténticas obligaciones de Derecho de la Unión Europea y “deberá aplicar rigurosamente el” PAM (art. 1 de la Decisión 2013/463). En este caso, las consideraciones efectuadas en relación con el MEEF sobre la posible intervención del Tribunal de Justicia en caso de incumplimiento de la condicionalidad (del PAM) son aquí trasladables.

entidades financieras, y en el refuerzo de la supervisión del sector, con medidas dirigidas a solventar el déficit de capital y de liquidez. El segundo pilar debe consistir en una ambiciosa estrategia de saneamiento presupuestario, concentrada en el principio del período e integrada, en particular, por medidas dirigidas a reducir el gasto primario corriente, aumentar los ingresos públicos, mejorar el funcionamiento del sector público y mantener el saneamiento presupuestario a medio plazo, reduciendo al mínimo las repercusiones sobre los colectivos más vulnerables y salvaguardando la buena ejecución de los Fondos Estructurales y otros fondos de la Unión. El tercer pilar debe consistir en un ambicioso programa de reformas estructurales, orientado a impulsar la competitividad y un crecimiento sostenible y equilibrado, que permita corregir los desequilibrios macroeconómicos, en especial reformando el sistema de indización salarial, consultando, para ello, a los agentes sociales, y eliminando los obstáculos que impiden un buen funcionamiento de los mercados. De conformidad con el acuerdo político de 28 de febrero de 2013 en relación con una Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, deben preservarse las oportunidades y las perspectivas de empleabilidad de los jóvenes”.

Tras la entrada en vigor del Reglamento 472/2013 se decidió adoptar nuevamente el programa, sin más modificaciones que las derivadas de las revisiones realizadas conforme al procedimiento de supervisión establecido. Como consecuencia, la Decisión 2013/236 ha sido derogada y sustituida por la Decisión de ejecución (2013/463/UE) del Consejo de 13 de septiembre de 2013 por la que se aprueba el programa de ajuste macroeconómico de Chipre y se deroga la Decisión 2013/236/UE, DO L 250 de 20.9.2013 (modificada por la Decisión de ejecución (2014/169/UE) del Consejo de 24 de marzo de 2014, DO L 91 de 27.3.2014, p. 40).

V. CONSIDERACIONES FINALES

Comenzaba este trabajo utilizando el término solidaridad en su título, conscientemente omitido más tarde en las páginas que lo conforman. La asistencia financiera, lo recoge el art. 136 TFUE, se vincula especialmente a la preservación de la estabilidad del euro. Esto dificulta la utilización de este término para referirse al objeto del MEDE y demás instrumentos establecidos al respecto. Pero, aunque este extremo ponga de manifiesto el escaso altruismo presente en instrumentos como los analizados, me resisto a abandonar el término solidaridad, aunque conviene no olvidar que esta solidaridad resulta reembolsable a los tipos de interés que marquen los mercados en cada momento, y que estamos en presencia de una solidaridad que puede terminar convirtiéndose en una dura losa para el Estado beneficiario. Además, como ha señalado al respecto ABAD “se ha invertido en el rescate de bienes materiales, socializando los perjuicios, cuando todo apunta a indicar que ciertas medidas de las que se derivan efectos lesivos para la mayoría no eran realmente imprescindibles”⁸⁷.

La condicionalidad, lógica y normal en la práctica existente en el marco de otras instituciones internacionales, como el FMI⁸⁸, constituye un duro golpe a la soberanía de los Es-

⁸⁷ M. ABAD CASTELOS, “Los efectos de la crisis en la Unión Europea”, en C. FERNÁNDEZ LIESA, y A. CANO LINARES, dir., *Los procesos de integración ante la crisis financiera internacional*, Civitas, 2012, p. 127.

⁸⁸ Vid. al respecto M. LÓPEZ ESCUDERO, “El sistema monetario internacional (II): el Fondo Monetario Internacional”, en L.M. HINOJOSA MARTÍNEZ, y J. ROLDÁN BARBERO, coords., *Derecho internacional económico*, Marcial Pons, Madrid, 2010; E. LÓPEZ-JACOISTE, *El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los Derechos Humanos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

tados miembros en ámbitos, como la política económica, en los que no ha existido nunca un acuerdo para atribuir siquiera una competencia compartida a la Unión Europea. Lo que no hemos conseguido en un plano político con objeto de profundizar el proceso de integración europea hacia un mayor federalismo, lo hemos aplicado de un plumazo a raíz de la crisis económica, pero únicamente en relación con los Estados miembros que se han encontrado en la tesitura de recurrir a los instrumentos analizados. El futuro no parece cambiar de signo. Conviene recordar que uno de los últimos aspectos, aún pendiente de aprobación, de la nueva arquitectura de la gobernanza económica prevé una nueva modalidad de asistencia financiera y la creación de un instrumento de convergencia y competitividad (ICC), a modo de capacidad presupuestaria de la UE para apoyar a los Estados miembros financieramente para desarrollar sus reformas estructurales (pacto de competitividad). Su diseño, incompleto, parece vincular de forma especial el nuevo instrumento a las situaciones en las que un Estado miembro se haya visto inmerso en un procedimiento por desequilibrios macroeconómicos excesivos y, por tanto, su articulación se puede vincular al proceso de adopción de un plan de medidas correctoras en el marco del PDM. Estaríamos ante una situación similar, desde el punto de vista de su eficacia, a la que presentan los Estados que reciben ayuda financiera del MEDE. Las recomendaciones por país pueden en tales casos dar lugar a una verdadera “condicionalidad” como contrapartida a la recepción de fondos procedentes del ICC. Estamos en presencia, por tanto, de un nuevo instrumento que profundiza la senda de la coordinación de las políticas nacionales con un doble rasero, afectando y constriñendo especialmente a los Estados que se encuentren con mayores dificultades desde el punto de vista económico y que dice poco de la creación de un

auténtico gobierno económico común y de la existencia de una verdadera política económica común⁸⁹.

Es razonable exigir a un Estado miembro el cumplimiento de severos requisitos si va a recibir una ayuda financiera, sea del resto de Estados, sea de la Unión Europea. Esta condicionalidad puede acarrear costes políticos de envergadura a nivel interno. Así ha ocurrido en la práctica reciente. Parece lógico pensar que, siendo el Estado el responsable de su política económica, sea él el responsable ante sus ciudadanos de las exigencias de política económica y presupuestaria impuestas. Lo que ocurre es que, acto seguido, la recepción de la ayuda le convierte en responsable de su política económica sólo en sentido amplio, pues muchas medidas y la redacción de ciertas partes de su presupuesto nacional le vienen impuestas, con las consecuencias que ya he expuesto en caso de incumplimiento. Además, podrá alegarse, casi siempre infundadamente, que buena parte de las circunstancias negativas que rodean a la economía de un Estado miembro son consecuencia de la falta de una política económica común, o de la inadecuación de los instrumentos para la coordinación de las políticas económicas previstos en los Tratados.

Durante los últimos años, los Estados miembros han

⁸⁹ Vid. el documento de consulta de la Comisión sobre el ICC “Introducción de un instrumento de convergencia y competitividad”, COM (2013) 165 final, de 20.3.2013. Vid. la valoración del Comité de las Regiones en la Resolución (2013/C 280/02) de 4 de julio de 2013, “Ahondar en la Unión Económica y Monetaria”, DO C 280 de 27.9.2013, p. 6. Entre otros extremos, el Comité de las Regiones cuestiona la vinculación entre el ICC y el Semestre europeo, dado que las reformas estructurales son procesos a largo plazo que exigen una programación plurianual (p. 7). Para una valoración crítica vid. S. TRUMBO VILA, A. STOREY, A. STRICKNER, E. KLATZER, y S. STIERLE, *Unpacking competitiveness*, %attac, TNI.

pretendido reforzar los instrumentos de coordinación a través de la mejora de los procedimientos de supervisión multilateral, sin abandonar el esquema básico de la política económica, caracterizada por la inexistencia de una verdadera política común. No se han dado saltos verdaderamente cualitativos, aunque cierto es que se han incrementado los niveles de vigilancia sobre todos los Estados miembros. Incluso se ha conseguido una cierta coordinación de los instrumentos y procedimientos del Derecho de la Unión Europea en materia de política económica con los derivados de los acuerdos internacionales celebrados, como el TMEDE. Pero lo deseable sería que todos los instrumentos de asistencia financiera, específicos o no para los Estados del grupo del euro, tuvieran un anclaje directo y único en los Tratados. Es más, y se trata de una reflexión ajena a la realización de una valoración desde el punto de vista de la economía acerca de sus bondades o perjuicios, tal vez lo deseable sea crear una política económica común. Lo que ocurre es que esto último no implica maquillar un capítulo del tratado para dotar de mayores competencias a la UE. Estamos en presencia de un ámbito especialmente sensible de la soberanía nacional cuya atribución a la UE requiere repensar la UE de forma global, especialmente en lo que atañe a sus instituciones. Esto no se hace de la noche a la mañana y no debe hacerse apresuradamente como vía de escape en circunstancias de crisis.

Resumo: Este trabalho tem por objecto analisar os instrumentos de assistência financeira instaurados na União Europeia, ou entre os Estados membros do grupo do euro, nos últimos anos com o objectivo de prestar ajuda económica aos Estados membros que se encontram ante especiais dificuldades de índole financeira e de acesso aos mercados de capital. Leva-se a cabo uma análise exaustiva desta vertente da política económica da UE, com especial ênfase no estudo do MEDE (Mecanismo Europeu de Estabilidade). Desta forma, neste trabalho o leitor encontrará uma descrição das principais características do MEDE e dos instrumentos e procedimentos de assistência financeira. Ao mesmo tempo, analisam-se as suas conexões com os procedimentos de supervisão multilateral existentes no âmbito da UE. O fio discursivo que se plasma em todo o artigo é a reflexão sobre o grau de alteração que se produz na prática da dinâmica do governo económico da União Europeia, inclusive sobre a natureza jurídica dos compromissos assumidos pelos Estados membros neste âmbito, como consequência da activação dos instrumentos adoptados no intuito de ajudar os Estados membros que têm apresentado maiores dificuldades durante a crise económica.

Palavras-chave: Governo económico na União Europeia; política económica; assistência financeira; Mecanismo europeu de estabilidade (MEDE); *six-pack*; *two-pack*; Tratado de Estabilidade, coordenação e governo na UEM

State sovereignty versus “solidarity”. From economic policy coordination to the progressive establishment of mechanisms of financial assistance in the European Union

Abstract: In this paper the author aims to analyze the financial assistance instruments which have been established in the European Union, or between the Member States of the euro group in recent years in order to provide financial assistance to Member States which are faced with special difficulties of financial nature and access to capital markets. Although a thorough analysis of this aspect of the economic policy of the EU is carried out here, special emphasis is placed on the study of the ESM (European Stability Mechanism). Thus, in this work the reader will find a description of the main features of the ESM and the tools and procedures for financial assistance. At the same time, the connections of these procedures with existing multilateral surveillance ones within the EU are analyzed. The bulk of the article reflects on the degree of alteration that occurs in the practice of the dynamics of the economic governance of the European Union, including on the legal nature of the commitments made by Member States in this context, as a result of the activation of the instruments adopted in order to assist Member States which have found greater difficulties during the economic crisis.

Keywords: Economic governance in the European Union; economic policy; financial assistance; European mechanism of stability (EMS); six pack; two-pack; Treaty on stability; coordination and governance in the UEM.

F. Jesús Carrera Hernández⁹⁰

Universidad de La Rioja (España)

⁹⁰ Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación DER2012-31227, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España, titulado “aspectos jurídicos de la gobernanza económica de la Unión Europea en el marco de aplicación de la estrategia 2020”.