

REFORMAS EN LA GOBERNANZA E INCERTIDUMBRES EN LA CULMINACIÓN DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Laura Frosina

Investigadora de Derecho público comparado. "La Sapienza", Universidad de Roma

Traducido del italiano por Augusto Aguilar Calahorro

resumen - abstract

palabras claves - key words



"ReDCE núm. 25. Enero-Junio de 2016"

El impacto de la crisis económica en las instituciones c

SUMARIO

1. Premisa. Dificultad clasificatoria e hipótesis de simplificación del análisis
2. La evolución de los mecanismos europeos de estabilidad financiera: la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)
3. Las reformas para el refuerzo de la dirección, coordinación y vigilancia de las políticas económicas y presupuestarias de la UE
4. La Unión bancaria y sus avances recientes
5. El informe de los cinco Presidentes y las perspectivas de desarrollo de la gobernanza: ¿hacia la culminación de la Unión económica y monetaria?
6. Consideraciones finales



Volver

1. Premisa. Dificultad clasificatoria e hipótesis de simplificación del análisis. ↓

La crisis financiera global comenzada en 2007, comparada por sus dimensiones y consecuencias con la Gran Depresión de 1929[1], no tardó en extenderse también por el área europea, afectando de manera distinta a los Estados miembros de la Unión, especialmente a aquellos con un mayor nivel de endeudamiento[2]. La extensión, gravedad y heterogeneidad de la crisis, que ha aquejado a los sectores financiero, económico y bancario, ha puesto de manifiesto los límites y las carencias del proyecto de la Unión económica y monetaria (UEM) después de Lisboa, demostrando no estar preparada para gestionar una crisis similar -seguramente inevitable, pero en algunos aspectos quizás previsible – por su carencia de mecanismos de tutela de la estabilidad económico-financiera de la Unión. Los Tratados, tal y como fueron modificados por el Tratado de Lisboa, no prevén instrumentos de apoyo a Estados miembros con crisis de liquidez, sino que por el contrario el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) impone una prohibición de rescate conocida como «bailout» (art. 125), al tiempo que impone a los Estados evitar un déficit público excesivo (art. 126). La única excepción a este esquema se dispone en el artículo 122 TFUE que admite la posibilidad de una asistencia financiera por parte de la Unión Europea a los Estados en situación de crisis, pero sólo en determinadas ocasiones extraordinarias aparejadas a situaciones de grave dificultad económica provocada por calamidades naturales o circunstancias excepcionales que escapen al control de los Estados. La falta de mecanismos de ayuda financiera a los Estados ha constituido uno de los principales problemas con el que se han encontrado las instituciones europeas en el momento de afrontar situaciones urgentes derivadas de la crisis. La necesidad de afrontar la crisis de deuda soberana y el riesgo de «default» de algunas economías nacionales ha obligado a las instituciones europeas a aprobar urgentemente medidas anti crisis que han llevado a reconstruir la gobernanza europea sobre bases nuevas y más sólidas[3].

Las reformas aprobadas con este fin se han caracterizado, a grandes rasgos, por su desorganización y fragmentariedad, lo que revela: 1) la ausencia de un diseño unitario; 2) un fuerte experimentalismo; 3) una amplia flexibilidad en sus contenidos; 4) la diversa naturaleza, de necesidad o estructural, y eficacia, preventiva o correctiva, de sus procedimientos. Elementos que hacen complejo cualquier intento de clasificación. La doctrina que ha estudiado tales fenómenos ha puesto el acento en estos aspectos, tomando en consideración uno o algunos de estos parámetros[4], con la intención de ofrecer las claves de lectura de las reformas aprobadas, o de realizar reconstrucciones más puntuales[5], es decir, de formular una descripción analítica de tales reformas siguiendo una perspectiva reconstructiva unitaria[6].

Las dificultades subyacentes a las operaciones reconstructivas inducen – en mi opinión- a seguir el camino de la simplificación, tratando de analizar las reformas de la gobernanza en relación a los objetivos marcados y a los resultados conseguidos, teniendo en cuenta que se trata de un fenómeno «in progress» que ha debido afrontar esencialmente situaciones de emergencia. Una visión de conjunto de tales reformas permite observar cómo se han orientado, por un lado, a reforzar la coordinación y la vigilancia de las políticas presupuestarias y macroeconómicas de los Estados miembros, y de otro lado, a institucionalizar un marco jurídico más sólido para reforzar la resiliencia del sector financiero, mejorando la prevención, la gestión y la resolución de la crisis financiera y bancaria. Con la intención de alcanzar este objetivo se han realizado sobre el terreno -a partir de 2010- una serie de reformas con fuentes normativas de diversa índole (supranacional, internacional y nacional) y de distinta naturaleza (no solamente legislativa), que han rediseñado la arquitectura estructural y funcional de la gobernanza económico-financiera en la UE.

Tales reformas serán analizadas a la luz de las premisas metodológicas expuestas siguiendo un esquema en base al cual podrían subdividirse como: instrumentos de asistencia financiera para los Estados en dificultad; medidas de dirección, coordinación y vigilancia por parte de la Unión sobre las políticas macroeconómicas y presupuestarias de los Estados miembros; intervenciones para sanear el sector financiero relativas sobre todo a la Unión bancaria. Se trata de un esquema funcional destinado a realizar una descripción analítica de las reformas aprobadas hasta la fecha pero que no aspira a encuadrarlas en rígidas categorías predefinidas.

2. La evolución de los mecanismos europeos de estabilidad financiera: La creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). ↓ ↑

La previsión de nuevos instrumentos de ayuda financiera a los Estados miembros con graves dificultades ha constituido la primera e inmediata respuesta de la UE para superar la crisis. Los instrumentos de asistencia financiera, destinados en su conjunto a preservar la estabilidad financiera de la Unión y, en particular, de la zona euro, han sido adoptados en derogación de la prohibición de «bailout» establecida por los Tratados, justificándose por el carácter excepcional y sin precedentes de la crisis mundial. Se caracterizan por su estricta condicionalidad, dado que la concesión de ayudas financieras queda subordinada al respeto de determinadas condiciones macroeconómicas que requieren la actuación de amplias reformas por parte de los Estados beneficiarios[7].

El primer sistema de rescate financiero, del que derivó la idea de crear un sistema para la zona euro[8], fue aprobado el 7 de mayo de 2010 para rescatar a Grecia – en riesgo de «default»- y consistió en la asignación de un montante de 110 mil millones de euros, de los que 80 mil millones salieron de las arcas de los Estados de la Eurozona y 30 mil del Fondo Monetario Internacional (FMI), denominado «Greek Loan Facility»[9]. Este plan de rescate financiero de tres años, adoptado y coordinado por la Comisión[10], requirió de la ejecución de un programa de reformas para sanear las cuentas públicas, un programa definido al detalle en los memorándum firmados por el Gobierno heleno[11] que estableció no sólo los detalles sobre las obligaciones y modalidades de reducción del gasto público sino también sobre las reformas estructurales, económicas y sociales. Los memorándum fueron recibidos en el ordenamiento interno mediante ley ordinaria y sometidos al control de la conocida como «Troika», que comprende a la Comisión, al FMI y al Banco Central Europeo (BCE) [12].

Tras la adopción del «Greek Loan Facility», que dio respuesta a la emergencia financiera de otros Estados como Irlanda o Portugal, se instituyeron, por vía de urgencia y de forma temporal, dos mecanismos integrados de rescate financiero, el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF)[13] y el Fondo Europeo de Estabilidad

Financiera (FEEF)[14], que han sido posteriormente sustituidos por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

Los primeros dos fondos[15], creados para evitar el riesgo de «default» de algunos Estados y dotados de recursos limitados, han concedido diversos préstamos a los Estados solicitantes (Grecia, Irlanda y Portugal) subordinando su concesión a la adopción de detallados programas de ajuste económico-financiero.

Posteriormente, con el agravamiento de la crisis y la solicitud de ayuda por parte de España, se puso de manifiesto la necesidad de sustituir estos instrumentos temporales por un mecanismo de ayuda financiera permanente capaz de salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro. La institucionalización de tal mecanismo necesitó, por las reticencias de algunos gobiernos nacionales, en particular del Reino Unido, una previa reforma del TFUE –adoptada mediante el procedimiento simplificado[16] - que añadió el párrafo 3 al art. 136, especificando que “Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas”. Esta modificación permitió a los Estados de la zona euro firmar el 2 de febrero de 2012 el Tratado sobre el Mecanismo Europeo de Estabilidad (TMEDE), definido como una “organización intergubernamental de derecho internacional público”[17]. Para la entrada en vigor del Tratado, se debió esperar a la ratificación de Alemania que tuvo a su vez que esperar el visto bueno del Tribunal Constitucional federal alemán. Éste último se pronunció el 12 de septiembre de 2012 a favor de la legitimidad constitucional de la ley interna de ratificación del Tratado, aunque exigió el respeto riguroso de condiciones destinadas a salvaguardar la centralidad de la democracia parlamentaria en el ordenamiento constitucional alemán[18]. El TMEDE entró en vigor el 8 de octubre de 2012 tras haber sido ratificado por los 17 Estados de la Eurozona.

Frente a los mecanismos de rescate anteriores, el MEDE se ha dotado de una estructura más articulada, de un capital más amplio que alcanza hasta los 700 mil millones de euros, y de poderes de intervención más incisivos. Desde el punto de vista estructural se ha constituido mediante un Consejo de Gobernadores compuesto por los Ministros de economía de los Estados parte; por un Consejo de administración y un Director general nombrado por el Consejo de gobernadores, así como por el Comisario de la UE de asuntos

económico-monetarios y el Presidente del Banco Central Europeo, que participan en calidad de observadores. Desde el punto de vista funcional, se ha dotado de amplios poderes, tanto de naturaleza preventiva como sucesiva, destinados a conceder ayuda financiera los países que ya sufran, o tengan riesgo de sufrir, dificultades financieras, a través de intervenciones de naturaleza preventiva (art. 14), o correctiva, encaminadas a recapitalizar la banca o las instituciones del Estado interesado (art. 15), a conceder préstamos (art.16), o a ejecutar fórmulas de mantenimiento mediante operaciones de adquisición directa de títulos de deuda pública en el mercado primario y secundario. Las operaciones de asistencia financiera del MEDE se sujetan, al igual que los instrumentos anteriores, a una estricta condicionalidad en tanto que pueden ser concedidas “sobre la base de rigurosas condiciones” a los Estados en situación financiera grave y sólo cuando puedan poner en peligro la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto. Las “rigurosas condiciones” pueden consistir en muy variadas medidas que van desde el plano del ajuste macroeconómico hasta el constante respeto de condiciones de admisibilidad predefinidas (art. 12). El plano del ajuste macroeconómico, que resulta generalmente subordinado a la asistencia financiera, debe ser negociado por el Estado interesado con la Comisión Europea, que actúa a su vez en coordinación con el BCE y el FMI.

Debe recordarse que, desde 2013, la asistencia financiera del Mecanismo se garantiza sólo para aquellos Estados que hayan ratificado el Tratado de coordinación, estabilidad y gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, el llamado «Fiscal Compact», complementario del MEDE a la hora de promover la responsabilidad y la solidaridad presupuestaria en la UEM[19].

Desde su activación el MEDE ha concedido asistencia financiera para recapitalizar las instituciones bancarias españolas[20], actualmente está concediendo asistencia a Chipre[21], y más recientemente, el 19 de agosto de 2015, ha aprobado el tercer acuerdo de préstamo para Grecia («The Financial Assistance Facility Agreement»), por un total de 85 mil millones de euros[22].

Este último plan de asistencia financiera se enmarca en el ámbito de las complejas operaciones de rescate solicitadas por Grecia en el último lustro. Debe recordarse que Grecia, tantas veces al borde de la quiebra este año, se ha beneficiado de tres sustanciosos programas de ayuda financiera vinculados a la adopción de rigurosos planes de austeridad. Estos planes, aprobados mediante «Memorandum of Understanding» y sometidos a los

exigentes controles de la Troika, han tenido efectos devastadores en el ámbito interno, favoreciendo el resurgir de una crisis económica, política y social sin precedentes[23]. Tras el primer plan de rescate, la continua inestabilidad de las finanzas públicas empujó al Gobierno griego a renegociar y a cerrar, en febrero de 2012, un segundo acuerdo de préstamo con la Comisión y el FMI por un total de 130 mil millones de euros, subordinado también este a un ulterior plan de austeridad. La adopción de medidas de contenido fuertemente antisocial, transpuestas a nivel interno mediante leyes ordinarias, ha puesto en evidencia el carácter antidemocrático de tal proceso, en el que el Parlamento se ha limitado sólo a ratificar lo que previamente se había establecido en los acuerdos de auxilio financiero. Pero fue durante las negociaciones del tercer plan de ayuda el momento en que explotó la crisis política, ya que el Gobierno de SYRIZA, guiado por Alex Tsipras, decidió romper las negociaciones en curso y someter a un referéndum consultivo, conforme al art. 44 de la Constitución Griega, el acuerdo de 25 de junio[24]. La victoria del NO en el referéndum del 5 de julio de 2015, que exacerbó las tensiones con Bruselas, fue interpretada como la victoria del Gobierno de Tsipras, que encabezó la campaña por el NO para rechazar una propuesta considerada insostenible para la economía griega. Las complejas y delicadas negociaciones post referéndum, en las que se puso en riesgo el futuro de Grecia en la Unión, permitieron un preacuerdo el 13 de julio entre los líderes de la zona euro, evitando el peligro del «Grexít», pero en el que se establecieron condiciones aún más exigentes, subordinando la concesión del tercer plan de financiación a la realización preliminar de un vasto paquete de reformas de austeridad en un tiempo record[25].

El asunto griego ha provocado una dura crisis no sólo económica sino también axiológica en la UE, y ha sacado a la luz las debilidades democráticas y solidarias de los nuevos mecanismos de asistencia financiera y, más en general, del renovado modelo de gobernanza económico-financiera, caracterizado por una gestión de naturaleza prevalentemente técnico-gubernativo a nivel europeo y de una tendencia a la “desparlamentarización”[26].

3. Las reformas para el refuerzo de la dirección, coordinación y vigilancia de las políticas económicas y presupuestarias de la UE. ↓ ↑

El segundo grupo de reformas de la gobernanza comprende, según la hipótesis de simplificación de la que partimos, aquellas medidas que han reforzado la dirección, coordinación y vigilancia de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros por parte de la Unión Europea en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

La crisis ha puesto en evidencia la debilidad estructural de la Unión económica y monetaria (UEM), diseñada en Maastricht y reformada con el PEC, que se fundó sobre una separación entre política monetaria, atribuida en exclusiva a la Unión, y la política económica y presupuestaria, que continua reservándose a la soberanía de los Estados miembros. En particular, la crisis ha revelado la inadecuación de los instrumentos existentes para promover una coordinación «ex ante» de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros, y un control «ex post» sobre los resultados de tales políticas por parte de las instituciones europeas[27], impulsando la aprobación de reformas que han reforzado sobre todo los poderes de dirección y coordinación de la Unión Europea.

Una de las principales novedades introducidas la representa el Semestre europeo, creado en enero de 2011 mediante decisión del Consejo ECOFIN de 7 de septiembre de 2010. El semestre europeo viene definido como “un ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de la UE”, precisamente porque representa un método de trabajo sincronizado entre instituciones europeas y nacionales a través del cual se discuten y coordinan preventivamente las políticas presupuestarias, macroeconómicas, y las reformas estructurales de los Estados miembros de la UE[28]. El semestre europeo se estructura en diversas fases que siguen una específica periodicidad y a las que precede la [28]publicación por la Comisión del estudio prospectivo anual sobre el crecimiento (EPAC) y el informe sobre el mecanismo de alerta (IMA). El primero identifica las prioridades económicas, de empleo y presupuestarias de la UE para el año siguiente, mientras que el segundo señala los Estados que podrían incurrir en desequilibrios macroeconómicos. En la primera fase del semestre –específicamente en los meses de febrero/marzo- el Consejo elabora las líneas maestras de la política económica y presupuestaria tanto para la Unión como para los Estados miembros. Los Estados miembros, posteriormente, hacia la mitad de abril, teniendo en cuenta las líneas del Consejo transmiten los programas de estabilidad y convergencia (PEC) elaborados en el ámbito del Pacto de estabilidad y crecimiento que contienen las estrategias a medio plazo en materia presupuestaria, así como los programas nacionales de reformas (PNR) elaborados en el marco de la nueva Estrategia para el crecimiento y el

empleo UE 2020 y atinentes a las reformas estructurales. En la fase sucesiva, hacia comienzos de junio, la Comisión, tras haber evaluado los planes nacionales expresa recomendaciones específicas a cada país que se aprueban por el ECOFIN, y en la parte que le compete por el Consejo de asuntos sociales, y se adoptan por el Consejo Europeo de junio con el que se cierra el ciclo anual del semestre a nivel europeo. En la segunda mitad del año se abre el semestre nacional en el que los Estados miembros aprueban las leyes presupuestarias nacionales teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión.

El semestre europeo representa uno de los primeros instrumentos adoptados para crear una mayor vigilancia integrada de tipo preventivo de las prioridades económicas y presupuestarias de los Estados. A este le ha seguido el llamado «Pacto Euro-plus», establecido por el Consejo Europeo de 24-25 de marzo de 2011, y por los Estados miembros de la zona Euro junto a Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania, que ha permitido un nuevo salto cualitativo en la coordinación de las políticas económicas. El Euro-plus, siendo sólo una declaración conjunta en lo formal, ha asumido una particular relevancia debido a que ha empeñado a los Estados en la modificación de sus políticas económicas con el fin de alcanzar determinados objetivos de competitividad, empleo y estabilidad financiera, además de modificar el ordenamiento nacional mediante la recepción de las reglas presupuestarias fijadas en el PEC.

Otra reforma relevante para la reestructuración de la gobernanza ha sido el «six pack», un paquete normativo compuesto por cinco reglamentos y una directiva en materia económico-financiera que ha entrado en vigor el 13 de diciembre de 2011. En lo específico tres reglamentos modifican el PEC para promover una mayor coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y un reforzamiento de los procedimientos de déficit excesivo[29], dos reglamentos definen el nuevo procedimiento de vigilancia multilateral[30], y la directiva, en fin, fija los requisitos y los criterios del marco presupuestario de los Estados[31].

En términos generales, este paquete de medidas ha aportado modificaciones sustanciales al PEC, por un lado, para introducir mayor rigor y respeto de los estándares mínimos de sostenibilidad de las cuentas públicas y por otro lado reforzar la coordinación y vigilancia de las políticas económicas y presupuestarias a través de un procedimiento de control y de sanciones más estricto y rígido.

La reforma, además de confirmar la consistencia de los parámetros vigentes de

estabilidad macroeconómica, impone nuevas obligaciones tanto en lo concerniente al presupuesto, requiriendo de los Estados una convergencia en los objetivos de estabilidad en un 0,5% anual, como en relación a la reducción de la deuda, recomendándose a los Estados con una relación deuda/PIB superior al 60% la reducción progresiva de la parte excedente al 1/20 al año. El «six pack» ha reforzado los sistemas de control y sanción de las reglas del PEC por parte de los Estados miembros. En esta dirección se imponen medidas orientadas a reformar y mejorar la activación del procedimiento de déficit excesivo y, sobre todo, aquellas que han introducido en el semestre europeo un nuevo procedimiento de vigilancia para la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos. Este último mecanismo representa una significativa novedad dado que introduce un complejo procedimiento de vigilancia multilateral dirigido sustancialmente a anticiparse y corregir los desequilibrios macroeconómicos de los Estados miembros. Se realiza a través de una estrecha colaboración entre el Consejo y la Comisión en la adopción de recomendaciones preventivas, correctivas y de medidas ejecutivas de corrección que pueden comprender eventuales sanciones en caso de incumplimiento por los Estados en situación de déficit excesivo[32]. En cuanto a las sanciones, se introduce un principio de semi-automatismo en su imposición que facilita su adopción. Las sanciones que pueden adoptarse en el ámbito del procedimiento de control, desde la constitución de un depósito hasta el establecimiento de multas, se aprueban mediante recomendaciones de la Comisión y se consideran adoptadas por el Consejo – mediante el instituto del «reverse voting» - salvo que exista una mayoría cualificada expresa y contraria, en los diez días siguientes a su adopción, de los Estados de la Eurozona.

El «six pack» constituye un importante paso en la estrategia de integración económico-financiera más ambiciosa que, sobre todo tras la declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Eurozona del 9.12.2011, se decidió con la adopción de un "nuevo pacto de estabilidad". Se ha abierto así el camino para la aprobación de la reforma más relevante en este ámbito, constituida por el Tratado sobre el «Fiscal Compact», firmado con ocasión del Consejo Europeo de 1 y 2 de marzo de 2012 por todos los Estados de la Unión Europea, a excepción del Reino Unido y de la República Checa. El Fiscal Compact[33] -que entró en vigor el 1 de enero de 2013- es un Tratado de derecho internacional que forma parte del derecho originario de la Unión pero que resulta, sin embargo, estrechamente conectado con el ordenamiento europeo dado que representa, junto al Tratado MEDE, uno de los pilares sobre los que se rige el nuevo modelo de gobernanza. En lo específico, el Fiscal Compact, que reproduce parte de las reglas previstas en el «six pack», refuerza la estabilidad financiera de la Unión a través de una mayor coordinación de

las políticas económicas y de estabilidad presupuestaria de los Estados miembros. Una de las reglas de mayor relieve contenidas en aquel consiste en la previsión de la estabilidad presupuestaria, que se considera alcanzado cuando el saldo estructural anual es igual al objetivo a medio plazo establecido para cada país en el PEC comentado anteriormente, con el límite inferior de un déficit estructural del 0,5% del PIB nominal (art. 3,1). A esta regla se conecta la que establece el respeto de los límites estructurales en la relación deuda pública/PIB, lo que requiere una reducción a medio plazo de 1/20 al año para la parte excedente cuanto tal relación supere el valor de referencia del 60% (art. 4); y finalmente, la regla que prevé un mecanismo de «corrección automática» en caso de incumplimiento de estos límites, que incluye la obligación de la parte interesada de adoptar las medidas para corregir la desviación en un determinado plazo (artículo 3,1,e). Para garantizar el respeto de estas disposiciones se prevé un procedimiento de control ante el Tribunal de Justicia, a quien corresponde verificar a instancia de parte y con la participación de la Comisión la actuación de las obligaciones previstas en materia de déficit y constitucionalización de la estabilidad presupuestaria (art. 8).

La importancia de la llamada «golden rule» de la estabilidad presupuestaria reside en la previsión complementaria del Tratado que especifica que – en un año desde su entrada en vigor- las nuevas reglas presupuestarias deben producir efectos en el derecho nacional de los Estados firmantes mediante disposiciones permanentes y vinculantes, preferiblemente de naturaleza constitucional (art. 3,2). Esta previsión representa unos de los aspectos más innovadores, ya que por primera vez ha sido expresamente requerido a los Estados la transposición al derecho interno de una regla europea con una fuente de rango “preferiblemente” constitucional. Una preferencia, pero no una obligación, que ha conducido sólo a los estados golpeados más duramente por la crisis, como España e Italia, a dar cumplimiento al «Fiscal compact» mediante la revisión de las propias cartas constitucionales[34]. La mayor parte de los países firmantes, sin embargo, han dado actuación a las disposiciones del Tratado a través de meras reformas legislativas parciales, de rango orgánico y ordinario, que han introducido reglas igualmente exigentes y vinculantes sobre la estabilidad de las cuentas públicas.

El «Fiscal Compact» contiene, además, otras disposiciones innovadoras que tratan de mejorar el funcionamiento de la gobernanza económico-financiera como, por ejemplo, las que prevén la celebración – al menos dos veces al año- de los «Eurosummit», encuentros informales de los jefes de Estado y de gobierno de la Eurozona euro, y del presidente de la

Comisión, en las que pueden participar el Presidente del BCE, en los que se afrontan cuestiones vinculadas a la gobernanza y a la convergencia de las políticas económicas en la Eurozona.

Otro avance en el proceso de construcción de la gobernanza lo constituyen las reformas introducidas por el llamado «two pack», un paquete que comprende dos reglamentos elaborados simultáneamente al «six pack», pero que a causa de algunas oposiciones políticas entraron en vigor el 31 de mayo de 2013[35]. El «two pack» es una importante adición al «six pack», dado que completa el ciclo de las medidas previstas para la vigilancia económica y presupuestaria europea. Los dos reglamentos perfeccionan la coordinación de los procedimientos presupuestarios de la eurozona, previendo un régimen ordinario para la coordinación de los Estados que incurren en los parámetros del PEC, y un régimen especial de vigilancia económica y presupuestaria para los Estados con dificultades financieras, calibrando poderes e instrumentos de intervención de la Unión en base a las condiciones de estabilidad financiera de cada Estado. El reglamento n. 473/2013 delinea un procedimiento presupuestario común para todos los Estados de la zona euro, cuyo respeto exige que los Estados hagan públicos los documentos programáticos de preparación del presupuesto nacional a medio plazo en el marco del semestre europeo y someterse a una valoración preventiva de la Comisión, que verifica si se han respetado los límites impuestos por el PEC. El segundo Reglamento n. 472/2013 introduce normas en materia de vigilancia reforzada, asistencia financiera y vigilancia post-programa a aplicar por los Estados que se encuentran en riesgo o puedan encontrarse en graves dificultades financieras, reforzando los ya incisivos poderes asignados por el «six pack» a las instituciones europeas.

Las medidas descritas evidencian, por tanto, cómo tales reformas, más allá de imponer obligaciones financieras más rigurosas, construyen un sistema fundado sobre un mayor nivel de coordinación y responsabilidad entre los Estados miembros desde el momento de proyección de las políticas presupuestarias, así como una amplia gama de controles y sanciones destinadas a promover y asegurar el pleno respeto de los parámetros macroeconómicos europeos.

La crisis económica y financiera no ha mostrado sólo la debilidad de la UEM, sino también la inadecuación del mercado europeo de servicios bancarios, amenazado en su funcionamiento por un creciente riesgo de insolvencia, fragmentación, y disparidad entre los Estados miembros. La incapacidad de los sistemas bancarios nacionales de afrontar la crisis, la conexión entre crisis financiera y deuda soberana, la dimensión supranacional de algunos problemas de los entes de crédito, han puesto en evidencia la necesidad de armonizar los reglamentos y mecanismos de vigilancia y los procesos de resolución y rescate de las instituciones bancarias, en toda la Unión Europea, y en particular, en la zona euro.

La definición de un sistema integrado del sector bancario representa, por tanto, otro importante componente de la estrategia de reforma de la gobernanza llevada a cabo por la UE tras la crisis financiera global, en cuyo ámbito se han realizado amplias intervenciones de reforma estructural que conducen a la creación de una verdadera Unión bancaria[36].

Las reformas normativas aprobadas por las instituciones europeas – a partir de 2012 – se enmarcan en el ámbito más extenso de un proceso de reformas basado en el informe «Hacia una auténtica Unión económica y monetaria», presentada el 5 de diciembre de 2012, por el Presidente del Consejo Europeo, en colaboración con los presidentes de la Comisión, del Eurogrupo y del BCE[37]. La realización de tales reformas ha dado vida rápidamente a la institucionalización de la Unión bancaria y a una supervisión bancaria única, que ha sido definida por Mario Draghi como “el paso más grande hacia una integración más profunda en la creación de la Unión económica y monetaria”[38].

La Unión bancaria se sostiene sobre tres pilares: el Mecanismo único de supervisión (MUS)[39]; el Mecanismo único de resolución (MRU)[40], integrado por el Fondo único de resolución; y el sistema de garantía de depósitos bancarios[41].

El Mecanismo único de supervisión (MUS) es un mecanismo de vigilancia directa de las mayores entidades bancarias europeas de los Estados de la zona euro, o de otros estados que así lo soliciten, dirigido por el BCE[42]. El Mecanismo comenzó a ser operativo en noviembre de 2014, y se ocupa de vigilar a los bancos europeos clasificados como “significativos” conforme a parámetros definidos en el reglamento marco MUS[43], parámetros referidos a sus dimensiones, su relevancia económica, y al valor de las actividades de la banca, sobre todo en relación con el PIB del país[44]. Los bancos que no encajan en

esta clasificación continúan bajo la supervisión de las entidades de vigilancia nacionales, que deben actuar en estrecha colaboración y bajo la responsabilidad última del BCE. En el ámbito de este mecanismo, se atribuyen al BCE amplios poderes de supervisión, inspección y control relativos a la organización y funcionamiento de las entidades de crédito, y se acompañan de un sistema de sanciones administrativas para que garantizar su efectividad[45].

El Mecanismo Único de Resolución (MUR) tiene la finalidad de asegurar una gestión ordenada de eventuales quiebras en la Unión bancaria con costes mínimos para los contribuyentes y la economía real. El funcionamiento de tal mecanismo esencialmente fortalece el MUS al fundarse en una estrecha colaboración entre las autoridades nacionales y la autoridad central europea, la Junta única de resolución, en quien recae la responsabilidad última de las operaciones. La decisión final relativa a la necesidad de iniciar el procedimiento de resolución sobre un banco con dificultades financieras corresponde a la Junta única de resolución[46], operativa desde el mes de enero de 2016, mientras las gestiones de las decisiones se atribuyen a las autoridades nacionales de resolución. La Junta decide conforme a los programas de resolución de los bancos y es responsable de todos los casos de resolución en los que se deba recurrir al Fondo único de resolución, independientemente de la dimensión de la entidad bancaria. El Fondo único de resolución, establecido mediante este mecanismo, se financia con las aportaciones de los bancos y debería alcanzar su nivel-objetivo en 2023[47]. El Fondo concederá financiación complementaria a las instituciones en crisis –que no podrán cubrir más del 5% del pasivo- en casos de necesidad en que sea imposible hacer frente a los costes de una resolución.

El último pilar sobre el que se estructura la unión bancaria es el sistema común de garantía de depósitos que impone a los Estados el establecimiento de planes de pago de los depósitos garantizados (hasta 100.000 euros) financiados por la propia banca. Recientemente ha comenzado el proceso de establecimiento del fondo de garantía de depósitos europeo (FGDE), con la aprobación por la Comisión el 24 de noviembre de 2015 de un proyecto de reglamento del Parlamento y el Consejo n. 806/2014, que persigue el objetivo de crear un sistema común de aseguración de depósitos de los ciudadanos en la zona euro. El proceso de constitución del fondo se desarrollará en diversas fases a través de la progresiva transferencia de aportaciones de los bancos que se deducirán de los respectivos sistemas nacionales de garantía de depósitos, que permanecerán en vigor.

El nuevo sistema de integración bancaria que se ha descrito brevemente en sus puntos esenciales ha asignado un papel central e indiscutible al BCE, contribuyendo a reforzar aún más a esta institución. Este fenómeno ha supuesto algunos problemas de incompatibilidad con las competencias en materia monetaria de esta institución y con su necesaria naturaleza apolítica y neutral que la distingue. Como se sabe, en los últimos años, el BCE ha hecho uso habitual de instrumentos de diversa índole, con o sin naturaleza convencional, con la finalidad incluso de rescatar a los Estados más golpeados por la crisis mediante medidas de apoyo a los títulos de deuda pública. La propia utilización de instrumentos “no convencionales” por parte del BCE ha supuesto una fuerte injerencia en las políticas económico-financieras de los Estados –en las que no es posible detenerse ahora[48] - suscitando dudas sobre su legitimidad. Estas dudas han sido resueltas por el Tribunal de Justicia en su decisión Gauweiler de 16 de junio de 2015[49], pero han abierto un nuevo debate sobre la politización de la política monetaria y la transformación sustancial de las competencias del BCE.

Las reformas descritas sucintamente ponen en evidencia cómo la Unión bancaria ha dado un paso fundamental en el proceso de construcción de la gobernanza financiera europea y, más en general, en el proceso de integración supranacional, porque tiende a crear un sistema más integrado compuesto de aparatos nacionales y europeos muy innovadores[50].

5. El informe de los cinco presidentes y las perspectivas de desarrollo de la gobernanza: ¿Hacia la culminación de la Unión económica y monetaria?.

Particular atención merece el análisis del informe “Completing Europe’s Economic and Monetary Union”, aprobado el 22 de junio de 2015 por los presidentes de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, de las Cumbres del Euro, Donald Tusk, del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, del Banco Central Europeo, Mario Draghi, y del Parlamento Europeo, Martin Schulz. El Informe propone un complejo plan de profundización en la Unión económica y monetaria para los próximos diez años y representa el último de una serie de documentos aprobados en estos años para dar un impulso definitivo a la gobernanza

económica y financiera[51]. Las reformas que se proponen en este documento para construir una Unión económica y monetaria más estrecha e igualitaria, que representa por otro lado una de las diez prioridades indicadas por Juncker en sus orientaciones políticas, se refiere a los Estados de la zona euro, aunque también se abre a los demás estados de la UE que estén interesados en este proceso de profundización. Este se estructura en tres fases. La primera se denomina “profundizar haciendo”, y se extiende desde el 1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2017; se fija relanzar la competitividad de los Estados miembros y la convergencia de las políticas económicas y presupuestarias, sin aportar modificaciones a los Tratados pero haciendo valer de manera más eficaz los instrumentos previstos en ellos. La segunda fase, denominada «completar la UEM», aspira a intervenciones de mayor calado en el proceso de convergencia y a la creación de un Tesoro común para la zona euro. La fase final, que debería concluir en 2025, servirá para ejecutar las reformas programadas y aprobadas para la realización final de una auténtica UEM.

El programa de reestructuración de la gobernanza económico financiera, al que se dará actuación en las fases descritas, tratará de alcanzar los objetivos más o menos ambiciosos y parece prefigurar un cambio del modelo vigente, aunque más limitado respecto a las soluciones proyectadas en los últimos años tanto a nivel político como doctrinal[52], que aspira a cumplirse principalmente a través de un proceso de renovación económica, política e institucional. El informe de los cinco presidentes aclara que se trata de avanzar hacia: 1) una unión económica de convergencia, crecimiento, empleo, en cuyo ámbito se pueda crear un sistema de competitividad de la zona euro; reforzar los procedimientos frente a los desequilibrios macroeconómicos, y promover el empleo y las políticas sociales en el marco de un semestre europeo renovado; 2) una Unión financiera más sólida, en la que se garantice la integridad de la moneda y la estabilidad financiera, también mediante la introducción de un sistema europeo de garantía de los depósitos y la finalización de la Unión bancaria; 3) una Unión presupuestaria capaz de garantizar la sostenibilidad y la estabilidad presupuestaria, principalmente mediante la institucionalización de un Consejo Fiscal Consultivo Europeo, encargado de coordinar e integrar los Consejos fiscales nacionales; 4) una unión política en la que se refuercen los controles democráticos, la legitimidad y las instituciones, prevalentemente a través de una mayor implicación de los Parlamentos tanto nacionales como europeo; la revalorización del Eurogrupo; y la creación de un representante de la zona euro en las instituciones internacionales; 5) una unión económica y monetaria en la que se refuercen las dimensiones sociales a través de la mejora de los mercados de trabajo y los sistemas de seguridad social en todos los Estados miembros de la zona euro.

El 21 de octubre de 2015 la Comisión ha dado actuación a la primera fase del proceso de reforma de la UEM –iniciada formalmente el 1 de julio de 2015- mediante la aprobación de un paquete de medidas concretas que recalcan la hoja de ruta delineada en el informe[53]. El paso siguiente se prevé para la primavera de 2017, cuando la Comisión, previa consulta a las demás instituciones europeas, presente el libro blanco para delinear las siguientes fases y completar la UEM.

El paquete de medidas aprobado hasta ahora se fija como objetivos, en particular: renovar el semestre europeo reforzando el diálogo democrático en su ámbito y concediendo mayor centralidad a los aspectos sociales y al empleo; mejorar los instrumentos de la gobernanza económica, partiendo de una revisión de las normas incluidas en el «six pack» y el «two pack» y tratando de establecer los consejos nacionales de competitividad y el Consejo Fiscal Europeo; y finalmente, crear un sistema europeo de garantía de depósitos y una representación unificada de la zona euro en las instituciones internacionales financieras. Por ahora se ha establecido por la Comisión, mediante la decisión adoptada en la misma fecha[54], el Consejo fiscal consultivo europeo, que se configura como un órgano independiente de naturaleza consultiva encargado de asesorar a la Comisión en materia de vigilancia multilateral de la zona euro. También se ha dado actuación a la creación del sistema europeo de garantías de depósito (EDIS), del que hablamos anteriormente, que ha sentado las bases para construir el tercer pilar de la Unión bancaria.

A la luz de lo que se ha dicho es posible observar que las reformas de la primera fase presentan un mayor grado de detalle tratando de relanzar la convergencia económica y social de la UEM, sin renunciar a un proceso de democratización de sus contornos aun indefinidos. Las reformas contempladas en las demás fases, pese a ser ambiciosas en cuanto a sus objetivos sin embargo sufren de una mayor generalización en sus contenidos, al no describir en detalle las formas y los modos que permiten pasar a la siguiente fase para completar la UEM.

6. Consideraciones finales.

La última etapa de reformas impulsadas por el informe de los cinco presidentes parece colmar algunas de las principales lagunas evidenciadas por muchos economistas europeos que, tras el riesgo del Grexit, sustituido ahora por la amenaza consumada del Brexit[55], han subrayado la necesidad de llevar a término un programa articulado de reformas estructurales de la UEM, construyendo un presupuesto único de la eurozona, una política fiscal única, completando la unión bancaria y proyectando políticas comunes en sectores estratégicos para la competitividad europea.

Las reformas programadas –como se ha indicado– parecen tomar una dirección más definida y unas connotaciones (al menos teóricamente) más democráticas de la gobernanza económica y financiera, al prever un proceso de profundización y democratización indispensable para su ulterior evolución que aspira a superar algunas de las principales críticas sin, no obstante, resolver los problemas de fondo que han impedido en el pasado y aun impiden el cumplimiento del verdadero salto cualitativo hacia un modelo institucional más avanzado. Es cierto que el largo y complejo recorrido reformista descrito, además de garantizar el mantenimiento del sistema de la eurozona en su conjunto, ha conseguido progresos relevantes en términos de coordinación, convergencia de las políticas presupuestarias y económicas nacionales, así como avances significativos en la construcción de una Unión bancaria europea. Es por otro lado cierto que, también ha contribuido a construir un sistema con numerosos problemas democráticos, evidenciados de forma particular con la adopción del derecho internacional; por la rigurosa condicionalidad de la asistencia financiera, por el reforzamiento de instituciones que como el MEDE o el BCE actúan fuera del marco representativo institucional; por la marginación de los Parlamentos nacionales y el europeo; por la escasa atención prestada a la dimensión social de la UEM, recayendo un peso importante sobre los derechos de los ciudadanos europeos. Todos estos elementos han tenido un impacto negativo sobre el déficit democrático de la UE. A ello se unen los problemas derivados de las asimetrías y la difícil cohabitación entre los Estados miembros de la eurozona y los demás estados miembros en una UEM siempre más integrada y renovada tras las últimas reformas[56]. La brecha existente ha impulsado nuevas fórmulas de compromiso como resulta de la solución concerniente a la gobernanza económica determinada en el marco del acuerdo recientemente alcanzado para la permanencia del Reino Unido en la UE en el Consejo Europeo del 18-19 de febrero de 2016[57].

Las diversas implicaciones de la gobernanza económica europea han llevado a la

doctrina a valoraciones profundamente divergentes de este fenómeno y su posible evolución, revelando sobre todo un escepticismo general y una profunda incertidumbre sobre sus resultados. Si, por un lado, se ha observado cómo este proceso ha puesto las bases para un futuro gobierno europeo de la economía[58], algo que puede ser interpretado como una fase propedéutica a la federalización de la UE, o al menos que este sea el destino de esta evolución[59]. Por otro lado, se ha insistido en el carácter antidemocrático del proceso, habiéndose reforzado hasta ahora un sistema de relaciones intergubernamentales de escasa legitimación democrático-representativa que se arriesga a progresar sin cumplir con los indispensables avances democráticos[60]. Respecto a los diversos escenarios, los objetivos enunciados en el informe de los cinco presidentes parecen favorecer un camino intermedio que no aclara cuál es la dirección definitiva que deba tomarse para completar la Unión económica y monetaria, pero que dejan más bien entrever sólo incertidumbre sobre dónde terminará esta nueva evolución.

Resumen: Este artículo analiza de manera descriptiva las últimas reformas realizadas en materia de gobernanza económica en la Unión Europea tras la crisis económica de la zona euro. Se exponen detalladamente tanto los mecanismos normativos como su contenido. Se pretende una reflexión sobre la naturaleza democrática de tales medidas o sobre el futuro de la integración europea desde la perspectiva de la Unión económica y monetaria.

Palabras clave: Zona euro, reformas, Banco Central Europeo, Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, integración europea, Unión Económica y Monetaria.

Abstract: This article describes recent reforms in the European Unión economic governance after the economic crisis of the euro zone. It analyzes both regulatory mechanisms and its contents in detail. The authors aims to reflect on the democratic nature of such measures and on the future of European integration through the economic and monetary union.

Key words: Euro zone reforms, European Central Bank, MES, European integration, Economic and Monetary Union.

Recibido: 10 de diciembre de 2015

Aceptado: 10 de enero de 2016

[1] Véase G. NAPOLITANO, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012, que observa cómo la crisis actual sea comparable en magnitud y gravedad a la de 1929. Cfr. con las reflexiones de F. LANCHESTER, “Le trasformazioni geopolitiche, l'integrazione europea e l'eredità del federalismo statunitense e tedesco”, *Nomos* 1/2012.

[2] Habla de la europeización de la crisis R. DICKMANN, “Le regole della governanza economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione”, *Federalismi.it*, n. 4/2012, observando cómo se ha "europeizado" a partir del 2010, golpeando a Grecia, cuya deuda soberana ha comenzado a perder *rating* a partir del año sucesivo, para después extenderse a otros países como Italia, España, Portugal e Irlanda.

[3] Sobre las razones y los efectos de la crisis en los Estados miembros de la Unión Europea y, en particular, en aquellos de la Eurozona, existe una amplia producción científica. Entre las contribuciones más recientes sobre el tema, se señalan, J.A. CAPORASO, M. RHODES, *The political and economic dynamics of the Eurozone crisis*, Oxford, University press, 2016; F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLÉN LÓPEZ, J. F. BARRILAO (a cura di), *The impact of the economic crisis on the Eu institutions and Member States*, Navarra, Aranzadi, 2015; S. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the Euro crisis*, Cambridge, University press, 2015; O. PORCHIA, *Governanza economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015. M. J. RODRIGUES, E. XIARCHOGIANNPOULOU, *The Eurozone crisis and the transformation of EU governanza: internal and external implications*, Farnham, Surrey, UK, Burlington, VT, Ashgate, 2015.

[4] En doctrina italiana v., por ejemplo, A. CANEPA, “Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria”, *Rivista Aic* n.1, 2015.

[5] V. P. BILANCIA, “La nuova governanza dell'Eurozona”, en M. Benvenuti, F. Angelini (Coords.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi*, Nápoles, Jovene, 2012; R. DICKMANN, *Governanza economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, Jovene, 2013; E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna, Bononia University press, 2013.

[6] Es este sentido M. BENVENUTI, “Le misure anticrisi adottate dall'Unione europea; uno sguardo d'insieme (tra continuità delle scelte istituzionali, integrazione negativa e decostitucionalizzazione del diritto sovrano)””, en F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte Sánchez, E. Guillén López, J. F. Barrilao (Coords.), *op. cit.*, p. 64 ss.

[7] A. DE GREGORIO MERINO, “Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The Mechanism of Financial Assistance”, *Common Market Law Review*, 2012, p. 1613 ss.

[8] La emersión con toda su gravedad de la crisis griega ha revelado la impracticabilidad de la salida de Grecia del euro, poniendo sobre la mesa las consecuencias negativas de esta solución para el sistema del euro en su conjunto y no sólo para las economías nacionales, a causa de las ingentes pérdidas que habrían derivado para la

banca (sobre todo francesa y alemana) titular de deuda pública griega.

[9] El 23 de abril de 2010 Grecia ha formalizado su primera solicitud de ayuda financiera a la UE, muchos meses después del shock de la declaración del nuevo Primer Ministro griego, George Papandreu, sobre la falsificación de las cuentas públicas enviadas por los gobiernos precedentes y de un déficit público del 12,7%, el cuádruple en relación al 3,7% estimado anteriormente.

[10] Decisión 2010/320/UE.

[11] El *Memorandum of Economic and Financial Policies* y el *Memorandum of Understanding of Specific Economic Policy Conditionality* fueron redactados por el Ministro de Economía griego y por el Gobernador del Banco central de Grecia, el 3 de mayo de 2010, es decir, el día después a la conclusión de la reunión de expertos de la Comisión, del BCE y del FMI mantenida en Atenas.

[12] Sobre la evolución de la crisis griega y su repercusión se reenvía a A. VITERBO, R. CISOTTA, “La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea”, *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, 961 ss. U. Triulzi, “La crisi della Grecia è la crisi dell'Europa?” , *Federalismi.it*, n. 15/2015

[13] El MEEF, establecido mediante el Reglamento del Consejo n. 407/2010, en base al art. 122.2, del TFUE, nace con la finalidad de responder de forma coordinada, rápida y eficaz a las graves dificultades de un determinado Estado miembro a través de la concesión de préstamos o líneas de crédito. El Estado miembro beneficiario de las prestaciones financieras debe definir con la Comisión, tras consultar al BCE, las condiciones generales de política económica a las cuáles se encuentra subordinada la asistencia financiera.

[14] El FEEF ha sido establecido mediante acuerdo internacional en forma simplificada bajo la forma de una sociedad anónima de derecho luxemburgués. El Fondo se encarga de conceder asistencia financiera a los Estados miembros con dificultades a través de la emisión de obligaciones de garantía de cada Estado en proporción a la cuota suscrita por estos en el marco de un programa de ajuste macroeconómico. Tal programa se define por la Comisión, que actúa de representante de los Estado del Euro grupo, y por el país solicitante de la ayuda que deben firmar un Memorándum de entendimiento donde se especifiquen los recortes en el gasto público y las reformas estructurales a realizar.

[15] Las dos instituciones han funcionado de manera simultánea desde octubre de 2012 (fecha de inauguración del MEDE) hasta julio de 2013. Desde el primero de julio de 2013 el FEEF no ha podido asumir más programas de asistencia financiera pero ha continuado su gestión para el reembolso de las deudas no saldadas.

[16] El Consejo Europeo, con la decisión n 2011/199, de 25 de marzo de 2011, ha utilizado la posibilidad de modificar el TFUE mediante el procedimiento simplificado conforme al art. 48 (6) TUE.

[17] G. NAPOLITANO, “ Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione” , *Giornale di diritto amministrativo* , 2012, p. 463 ss.

[18] Para un primer comentario de esta sentencia v. P. RIDOLA, "Karlsruhe locuta causa finita? Il Bundesverfassungsgericht, il fondo Salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista”, *Federalismi.it* , n. 18, 2012. Este evidencia cómo el *Bundesverfassungsgericht* ha pretendido sobre todo que “a través de la inserción de reservas se salvaguarden las competencias del *Bundestag* sobre las operaciones de rescate que comporten para la *Bundesrepublik* obligaciones financieras que excedan el capital al que había sido originariamente obligada con la firma del Tratado” y que se garantice al *Bundestag* una exhaustiva información a través de “el canal de legitimación personal de los representantes de la República federal en los órganos de gestión del fondo”.

[19] En el preámbulo del Tratado del *Fiscal Compact* se afirma que la garantía de asistencia en el marco de los nuevos programas previstos por el MEDE se condicionará, desde el primero de marzo de 2013, a la ratificación del *Fiscal Compact* por parte de los interesados y, en cuanto finalice el periodo previsto para la

transposición de las reglas de equilibrio presupuestario en las legislaciones nacionales, previsto en el art. 3.2, también se condicionará por lo dispuesto en ellas.

[20] El programa de asistencia financiera acordado en 2012 por España concluyó el 31 de diciembre de 2013 con la transferencia de 41.300 millones de euros al Gobierno español para la recapitalización del sector bancario del País. La ayuda financiera ha sido condicionada a la adopción de una serie de reformas en el sector bancario, la gobernanza, la vigilancia y la reglamentación del sector financiero.

[21] El Gobierno chipriota solicitó el 25 de junio de 2012 ayuda financiera al Presidente del Euro grupo por el estado crítico de su sistema macroeconómico y la difícil situación bancaria del país. El 8 de mayo de 2013 el Consejo de gobernadores aprobó el *Financial assistance facility agreement* (FFA), en el que preveía la transferencia de 10 mil millones de euros (1/10 parte) en varios tramos. La adopción de tal acuerdo se realizó a través de una reunión previa del Euro grupo sobre los puntos clave de los necesarios ajustes y condiciones macroeconómicas, y el 24 de abril de 2013 el Consejo de gobernadores adoptó el *Memorandum of Understanding* redactado por la Comisión en colaboración con el BCE y el FMI. En el *Memorandum* se especifican las condiciones a las que se subordina la asistencia financiera que comprenden la reestructuración del sector financiera y fiscal, así como reformas estructurales para la sostenibilidad de la competitividad y el crecimiento, y la sostenibilidad de la deuda pública.

[22] El 8 de julio de 2015 el Gobierno griego requirió de nuevo asistencia financiera al Presidente del Consejo de gobernadores del MEDE. El 19 de agosto se aprobó por éste órgano el *Memorandum of Understanding*, centrado en cuatro aspectos: la restauración de la sostenibilidad fiscal, la salvaguarda de la estabilidad financiera, el crecimiento, la competitividad y la promoción de las inversiones, y la reforma de la administración pública.

[23] Para un análisis del impacto constitucional de la crisis constitucional griega se reenvía, en particular, a X. CONTIADES, I. A. TASSOPOULOS, “The Impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution”, en X. Contiades (edited by), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Ashgate, 2013, 195 ss., G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, capítulo III, párrafos 2, 67-77.

[24] Para una descripción sobre la cuestión del referéndum griego se reenvía a G. ARAVANTINO LEONIDI, “La sfida di Atene all'Europa dell'austerità”, *Federalismi.it*, n. 14/2015. G. GRASSO, “Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo”, *Osservatorio costituzionale*, julio 2015.

[25] Sobre estos aspectos y sobre los desafíos del nuevo gobierno griego tras las elecciones legislativas del 20 de septiembre de 2015 se reenvía a G. ARAVANTINO LEONIDI, “Le elezioni legislative del 20 settembre in Grecia: la seconda volta di Tsipras”, en *Federalismi.it*, n. 18/2015

[26] Sobre los problemas democráticos vinculados a la crisis griega y sobre la necesidad de su parlamentarización a nivel europeo se reenvía a las reflexiones de B. CARAVITA, “Parlamentarizzare la crisi greca”, en *Federalismi.it* n.14/2015.

[27] Insiste en este aspecto F. DONATI, “Crisi dell'Euro, gobernanza economica e democrazia nell'Unione europea”, en *Rivista Aic* n. 2/2013, que observa cómo los instrumentos de dirección política, coordinación y control previstos son demasiado débiles y no han impedido que la incorrecta política presupuestaria de algunos Estados miembros haya puesto en peligro la sostenibilidad del sistema euro en su conjunto.

[28] Sobre la importancia del semestre europeo y su influencia en algunas experiencias constitucionales v. G. RIZZONI, “Il "semestre europeo" tra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto”, en *Rivista Aic* n. 4, 2011.

[29] Reglamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento Europeo y el Consejo de 16 de noviembre de 2011, que modifica el reglamento (CE) n. 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones

presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (UE) n° 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; Reglamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.

[30] Reglamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos.

[31] Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

[32] Debe observarse que hasta el último bienio (2014-2015) la Comisión, tras haber identificado los Estados en riesgo de desequilibrio macroeconómico en el ámbito de los mecanismos de alerta y de los exámenes por países, presentaba los proyectos de recomendación específica por países, sin tener ningún procedimiento de control sobre el déficit excesivo de los Estados que registraban desequilibrios excesivos, entre ellos Italia.

[33] Sobre el Fiscal Compact existe una basta literatura. Cfr., entre todo, R. BARATTA , “Legal Issue of the Fiscal Compact – Searching for a mature democratic gobernanza of the euro”, en *Il Diritto dell'Unione europea* , 2012, p. 647 ss.; G. BONVICINI, F. BRUGNOLI, *Il Fiscal Compact* , *Quaderni Iai* , Edizioni Nuova Cultura, 2012; L.S. ROSSI, “Fiscal Compact e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE”, en *Il Diritto dell'Unione europea* , 2012, p. 293 ss.; L. BESSELINK, “The Fiscal Compact and the European Consistutions: Europe Speaking German” , en *European Constitutional Law Review* , 2012, p. 1 ss. P. CRAIG, “Economic Gobernanza and the Euro Crisis”, en M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (coords.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, pp. 19-40.

[34] Sobre estas reformas permítase el reenvío a L. Frosina, “La costituzionalizzazione dei vincoli europei di bilancio”, en F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte Sánchez, E. Guillén López, J. F. Barrilao (Coords.), *op. cit*, p. 489 ss.

[35] El Reglamento n. 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo 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 y el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo n. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

[36] S. CASSESE, “La nuova architettura finanziaria europea”, en *Giornale di Diritto amministrativo* , 2014, p. 79 ss.

[37] Se trata del informe “Hacia una auténtica Unión económica y monetaria”, que se funda en la realización de algunos objetivos fundamentales, como “un marco presupuestario integrado”, “un marco integrado de política económica” y “un marco financiero integrado”, y en el que se subraya la necesidad de romper la relación entre bancos y Estados que se identifica como una de las principales causas de la deuda soberana. En el Consejo Europeo del 18.19-10-2012 ya se prefigura la creación de una verdadera Unión bancaria.

[38] S. ANTONIAZZI, “L'Unione bancaria europea: i nuovi compiti della BCE di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie ”, en *Riv. it. dir. pubbl. com.* , 2014, p. 359 ss.

[39] Reglamento (UE) n° 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. Sobre el mismo se reenvía a F. CIRAIOLO, “Il Regolamento UE n. 1024/2013 sul meccanismo unico

di vigilanza e l'unione bancaria europea”, en *Amministrazione in Cammino*, 2014, www.amministrazioneincaminoluiss.it, pp.1-37.

[40] Reglamento (UE) n° 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) no 1093/2010.

[41] Directiva (UE) n. 49/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014.

[42] En este sentido se reenvía a A. PIANESCHI, “Banca centrale europea, vigilanza bancaria e sovranità degli Stati”, en *Federalismi.it*, 17, 2014, p. 1-11; G. LO SCHIAVO, “The Single Supervisory Mechanism: Building New Top-Down Cooperative Supervisory Governanza in Euro”, en F. Fabbrini, H. Hirsch Ballin, Han Somsen (Coords.), *What form of Government for the European and the Eurozone?*, Union Oxford, Bloomsbury, 2015.

[43] REGLAMENTO (UE) No 468/2014 del Banco Central Europeo de 16 de abril de 2014 por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS) (BCE/2014/17).

[44] Sobre las cuestiones relacionadas con la discrecionalidad en la valoración de los parámetros ver O. CAPOLINO, L. DONATO, R. GRASSO, “Road map dell'unione bancaria”, en G. Bracchi, D. Masciandaro (Coords.), *Banche e ciclo economico . Stabilità redditiva e nuova vigilanza*, 2013, pp. 217-218.

[45] En el ámbito del MUR el BCE tiene el poder de hacer valoraciones prudenciales, inspecciones *in loco* y averiguaciones, conceder y revocar licencias bancarias, evaluar la adquisición y la cesión de participaciones cualificadas de entes de crédito, asegurar la conformidad a la normativa de la Unión, fijar requisitos patrimoniales más elevados para evitar el riesgo de quiebra.

[46] La Junta única de resolución se compone de un *board* ejecutivo, integrado por un director y cuatro miembros permanentes, y por un pleno en el que participan también representantes de cada autoridad de resolución nacional de los Estados miembros, los observadores nombrados por el BCE y la Comisión. El *board* ejecutivo, nombrado por el BCE, en el ejercicio de sus competencias en materia de control, valora si adoptar o no el plan de resolución de un banco en riesgo de quiebra. La sesión plenaria adopta decisiones de carácter más general sobre el presupuesto y el reglamento.

[47] La transferencia y la puesta en común de los fondos han sido definidas en el ámbito de un acuerdo intergubernamental firmado el 21 de mayo de 2014 entre 26 Estados miembros (todos salvo Suecia y Reino Unido).

[48] Para una reconstrucción analítica de estas medidas se reenvía, entre otros, a A. VITERBO, “La politica di condizionalità della BCE: problematiche e prospettive”, en O. Porchia (Dir.), *op. cit.*, p. 99 ss.

[49] Se trata del asunto C-62/14, *Gauweiler e a. c. Deutscher Bundestag*. El Tribunal constitucional federal alemán ha confirmado esta decisión al aceptarla como vinculante en la sentencia de 21 de junio de 2016 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016 - 2 BvR 2728/13 - Rn. (1-220), http://www.bverfg.de/e/rs20160621_2bvr272813.html (visitada en julio de 2016).

[50] Sobre la novedad de los instrumentos previstos en el marco de la Unión bancaria se reenvía, en particular, a las consideraciones de L. TORCHIA, “L'Unione bancaria europea: un approccio continentale?”, en *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, p. 11 ss.

[51] El tema de la reforma de la gobernanza ha dado lugar a un amplio diálogo institucional y a la publicación de diversos documentos. Tras el informe “Realizar la Unión económica y monetaria” presentada el 5 de

diciembre de 2012 por los cuatro presidentes (citada *supra*, nota 37), ha sido publicado por la Comisión el 30 de noviembre de 2012 el “Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica”. El debate ha sido reavivado con ocasión de la Cumbre del 24 de octubre de 2014, en la que se ha aprobado el 12 de febrero de 2015 la «nota analítica» del Presidente de la Comisión Juncker, en colaboración con los Presidentes del Consejo Europeo, del Eurogrupo y del BCE y presentada al Consejo Europeo informal de 12 de febrero de 2015.

[52] En particular, en doctrina, se han realizado diversas propuestas de reforma fundadas en la revisión de los Tratados. Véase F. Fabbrini, H. Hirsch Ballin, Han Somsen (Coords.), *op. cit.*

[53] Ver la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Banca Central Europea sobre las fases para completar la Unión Económica y Monetaria (COM 2015/600).

[54] Decisión del 21 de octubre de 2015, que establece un Consejo Consultivo Financiero independiente, C(2015) 8000

[55] El referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea se ha desarrollado el 23 de junio de 2016 (después de la publicación de este estudio). Sobre sus razones y posibles consecuencias se reenvía a G. CARAVALE, “Whit them' o 'of them' il dilemma di David Cameron”, en *Federalismi.it*, n. 23, 2015.

[56] La reciente normativa europea sobre la Unión bancaria, por ejemplo, es aplicable sólo a los entes de crédito situados en Estados miembros cuya moneda es el euro o en estados miembros que han firmado un acuerdo de cooperación con el BCE en materia de vigilancia prudencial, conforme a las normas pertinentes de la UE.

[57] El acuerdo alcanzado al finalizar las complejas negociaciones refuerza el estatus especial del Reino Unido en la UE, y satisface algunas de las principales reivindicaciones del Premier Cameron. El acuerdo atiende a cuatro ámbitos de interés mencionados en la carta enviada por éste, el 10 de noviembre de 2015, al Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, sobre competitividad, gobernanza económica, soberanía, prestaciones en materia de seguridad social y libre circulación. El acuerdo sobre estos temas ha sido conseguido sobre la base de la propuesta del 2 de febrero de 2016 por Donald Tusk. Para un análisis de esta propuesta v. C. CURTI GIALDINO, “To be or not to be togheter. Il compromesso di Tusk per mantenere il Regno Unito nella UE: una prospettiva ragionevole per la Unione Europea”, en *Federalismi.it*, n. 3/2016.

[58] E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, cit., passim.

[59] Cfr., Por ejemplo, R. Bifulco, “Il principio di pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania”, en *Il Filangeri*, 2011, p. 252 p. 250.

[60] Subraya el riesgo de esta evolución, entre otros, P. Bilancia, “Il Governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea”, en *Rivista AIC*, n. 3, 2014. De forma crítica sobre los efectos de las reformas anticrisis M. Benvenuti, *op. cit.*, p. 113 e ss.