

NOTA EDITORIAL

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO*

- I. LA UNIÓN MONETARIA ANTE LA CRISIS.
- II. LA DEFICIENTE RESPUESTA DE LA «UNIÓN ECONÓMICA» A LA CRISIS.
 1. LA MEJORA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA EUROZONA.
 2. EL DESARROLLO DE MECANISMOS DE ASISTENCIA FINANCIERA.
- III. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.

La Unión Europea (UE) en su conjunto y la zona euro en particular han tenido que hacer frente a la principal crisis económica y financiera desde la Gran Depresión de 1929 en un momento delicado de su proceso de integración económica. La Unión Económica y Monetaria (UEM), diseñada en el Tratado de Maastricht y lanzada definitivamente con la introducción del euro en 1999, se encontraba en 2008 en plena fase de implantación y consolidación. Únicamente habían alcanzado su etapa final 16 Estados miembros (17 países en 2011 con la adopción del euro por Estonia) y el euro y los mecanismos de coordinación de las políticas económicas nacionales estaban aún dando sus primeros pasos.

En esta frágil coyuntura, la UEM y el euro han tenido que afrontar una crisis financiera y económica global, de enorme intensidad y perfiles desconocidos hasta ahora, que está sometiendo a una prueba de estrés muy exigente

* Catedrático de Derecho Internacional Público, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada, España. Vocal del Comité de Redacción de la Revista.

a la UEM. Los Estados de la zona euro y las instituciones de la UE se han visto obligados a «inventar» mecanismos jurídicos no previstos en el derecho originario para hacer frente a las consecuencias de la crisis. La eficacia de estas medidas ha estado muy vinculada con la diferente articulación jurídica de los distintos elementos de la UEM, el económico y el monetario. Hay que recordar que desde sus inicios la vertiente interna de la UEM se diseñó como un dúptico asimétrico formado por una unión monetaria sólida con competencia exclusiva de la UE y una «unión económica» limitada sólo a la coordinación de las políticas económicas nacionales y a algunas normas de disciplina financiera y presupuestaria. La unión monetaria ha supuesto una verdadera integración monetaria de los Estados plasmada en la adopción de una moneda única y de una política monetaria única gestionadas por un banco central común, denominado Banco Central Europeo (BCE). Por el contrario, no se ha establecido una verdadera unión económica porque los Estados miembros han mantenido su competencia para elaborar y poner en práctica su propia política económica y los poderes de la UE se han limitado a aplicar algunas normas de disciplina financiera y presupuestaria, en especial, la prohibición de déficit públicos excesivos, y a poner en marcha unos débiles mecanismos de coordinación y supervisión de estas políticas económicas nacionales. Claramente podemos hablar de la existencia de un gobierno monetario de la zona euro, encarnado por el BCE, pero en ningún caso se ha establecido un gobierno económico si no una débil gobernanza de la política macroeconómica de la eurozona.

I. LA UNIÓN MONETARIA ANTE LA CRISIS

Como el BCE dispone de competencia exclusiva en casi todos los ámbitos de la política monetaria, las medidas que ha adoptado para responder a la Gran Recesión son equiparables a las adoptadas por los bancos centrales de las principales economías del mundo y merecen una valoración positiva.

La medida convencional de política monetaria adoptada por el BCE a partir de la intensificación de la crisis por la quiebra del Lehman Brothers en septiembre de 2008 fue la reducción drástica del tipo de interés oficial del dinero. Los tipos de interés se redujeron entre octubre de 2008 y mayo de 2009 en 325 puntos básicos, pasando del 4,25 % al 1 %, un nivel desconocido en los países de la zona euro en las últimas décadas. Además de ello, el BCE desde 2007 aumentó la provisión de liquidez a las institucio-

nes financieras mediante los instrumentos convencionales de su política monetaria para contrarrestar la disminución del crédito en el mercado interbancario.

Con la acentuación de la crisis a partir de septiembre de 2008, el Consejo de Gobierno del BCE tuvo que adoptar una serie de medidas no convencionales de política monetaria, denominadas «medidas de apoyo reforzado al crédito», para aumentar la liquidez del sistema financiero. Entre ellas destacan la adjudicación a los bancos del volumen total de liquidez solicitado en las subastas, la ampliación de la lista de activos de garantía admitidos por el BCE en las operaciones de financiación, el aumento de la lista de entidades de contrapartida participantes en las operaciones de ajuste, y la ampliación hasta un año del plazo de vencimiento de las operaciones de financiación. Con el mismo objetivo de proporcionar liquidez a las entidades de crédito en moneda extranjera, el BCE suscribió acuerdos de *swap* de divisas con la Reserva Federal estadounidense y con otros bancos centrales.

Los problemas de financiación de la deuda soberana han obligado también al BCE a adoptar medidas heterodoxas de política monetaria para sostener la deuda pública de los denominados países periféricos de la zona euro. Así, el BCE ha ampliado los activos de garantía utilizables y el coeficiente de solvencia exigido, aceptando instrumentos de renta fija emitidos o garantizados por el Estado irlandés o por el Estado griego, cuya calificación estaba por debajo del umbral mínimo fijado por el BCE con carácter general. El Eurosistema también ha aplicado un programa temporal para comprar: a) en el mercado secundario, instrumentos de renta fija negociables y admisibles emitidos por las administraciones centrales o entidades públicas de los Estados miembros cuya moneda es el euro, y b) en los mercados primario y secundario, instrumentos de renta fija negociables y admisibles emitidos por entidades privadas constituidas en la zona del euro.

El Programa para los Mercados de Valores, iniciado en mayo de 2010 se ha reactivado en agosto de 2011 por el BCE para adquirir en los mercados deuda pública española e italiana, con objeto de reducir sus primas de riesgo, que superaron en más de 400 puntos a la del bono alemán.

Lo que el BCE no ha realizado, porque sigue siendo competencia de los Estados, es supervisar a las entidades financieras e intervenir aquéllas con problemas de solvencia. La posibilidad ofrecida por el artículo 127.6 TFUE de encomendar al BCE «tareas específicas» sobre supervisión pru-

dencial de las entidades financieras no se había utilizado y, por ello, eran las autoridades nacionales las que realizaban dicha supervisión. La crisis de 2008 obligó a los países de la zona euro a adoptar distintas medidas de apoyo o rescate de entidades financieras con problemas de solvencia, tales como inyecciones de capital, avales para la emisión de bonos bancarios, garantía de depósitos o nacionalización. Estos rescates nacionales constituyeron ayudas públicas con impacto en la libre competencia dentro del mercado interior que la Comisión ha tenido que controlar. El carácter transnacional de muchas de las entidades financieras de la zona euro ha puesto de relieve las limitaciones de los sistemas nacionales de supervisión prudencial y la necesidad de transferir competencias a la UE. Por ello, se ha articulado en 2010 el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), que cuenta con dos elementos:

- La supervisión macroprudencial, que se encomienda a la Junta Europea de Riesgo Sistémico, creada por el Reglamento (UE) n.º 1092/2010 y sobre la que el BCE ejerce un importante control, previsto en el Reglamento (UE) n.º 1096/2010.
- La supervisión microprudencial compete a las autoridades supervisoras nacionales en coordinación con tres autoridades europeas de supervisión (Autoridad Bancaria Europea, Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, Autoridad Europea de Valores y Mercados).

El SESF constituye un primer paso, significativo pero insuficiente, en la transferencia de competencias al BCE en materia de supervisión prudencial de las entidades financieras de la zona euro. Sin duda, la cada vez más intensa integración financiera de la eurozona generará una dinámica favorable a una mayor asunción de competencias en esta materia por el BCE, pese a las reticencias de los Estados.

Podemos considerar que la respuesta del BCE a la crisis con sus instrumentos de política monetaria ha sido adecuada y está en la línea de la seguida por los principales bancos centrales del mundo.

II. LA DEFICIENTE RESPUESTA DE LA «UNIÓN ECONÓMICA» A LA CRISIS

La Gran Recesión comenzó siendo una crisis financiera global, pero sus consecuencias rápidamente impactaron en la economía real provocando una

crisis económica de grandes dimensiones, que comenzó a sentirse en el último trimestre de 2008. Los principales países del mundo adoptaron planes de estímulo fiscal para reactivar la economía y, en el caso de la UE, fueron sus Estados miembros los que pusieron en práctica estos planes ante la manifiesta insuficiencia del presupuesto de la UE, que supera a duras penas el 1% de su PIB. Esta circunstancia explica que el Plan Europeo de Recuperación Económica, adoptado por el Consejo Europeo de diciembre de 2008, fuera básicamente una suma de los planes nacionales de estímulo económico.

La necesidad de los Estados de aplicar políticas macroeconómicas más exigentes como consecuencia de la crisis ha supuesto un duro test para sus mecanismos de coordinación de las políticas económicas nacionales y, a la vez, ha exigido la creación de mecanismos de asistencia financiera a países con problemas de deuda soberana.

1. LA MEJORA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA EUROZONA

La coordinación de las políticas económicas nacionales diseñadas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se ha basado en la dialéctica vigilancia/ recomendaciones/ sanciones, de manera que las instituciones de la UE vigilaban las políticas económicas desarrolladas por los Estados, hacían recomendaciones en caso de que éstas se desviasen de los objetivos fijados por la UE y debían aplicar sanciones únicamente en caso de que un Estado incurriera en un déficit público excesivo. Este mecanismo de coordinación y supervisión de las políticas económicas nacionales tenía unas debilidades intrínsecas en su articulación jurídica que han sido puestas de manifiesto con toda su intensidad por la crisis financiera del 2008. Estas debilidades son fundamentalmente la supervisión *a posteriori* de las políticas económicas nacionales, la adopción de recomendaciones (*soft law*) en vez de decisiones jurídicamente vinculantes sobre el respeto de los Estados de las orientaciones de la política económica de la UE y, por último, la incapacidad de las instituciones de la UE para aplicar a los Estados incumplidores con déficit públicos excesivos las sanciones previstas en el PEC.

La crisis de 2008 está obligando a los Estados miembros y a las instituciones de la UE a mejorar e intensificar los mecanismos de coordinación de las políticas económicas, esto es, a fortalecer la gobernanza económica de la UE.

El primer avance adoptado en 2010 ha sido la creación del denominado «semestre europeo de coordinación de las políticas económicas», coin-

cidente con el primer semestre de cada año, que integra y unifica todos los procedimientos de coordinación preexistentes. Este ciclo de coordinación se inicia con la presentación por la Comisión del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y termina en junio con la adopción por el Consejo de las recomendaciones de política económica para cada Estado. A partir de este momento, comienza el semestre nacional en el que los Estados deben adoptar sus presupuestos atendiendo las recomendaciones formuladas por la UE. El semestre europeo supone una mejora de la coordinación de las políticas económicas porque ésta se realiza *ex ante* y porque se unifican los procedimientos de coordinación macroeconómica, de coordinación presupuestaria y de impulso de reformas estructurales.

El segundo avance en materia de gobernanza económica ha sido la adopción por el Consejo Europeo de 26 de marzo de 2010 de una nueva estrategia en favor del crecimiento y el empleo, denominada Europa 2020, adoptada formalmente en el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010, que ha venido a sustituir a la Estrategia de Lisboa. Se trata de un programa económico común de la UE para superar la crisis y conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Para ello, se identifican y cuantifican cinco objetivos específicos que la UE y los Estados miembros deben conseguir, varias acciones prioritarias concretas y un mecanismo de seguimiento basado en la presentación de programas nacionales de reforma en los que los Estados se comprometen a adoptar las medidas necesarias para cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Con posterioridad, el Consejo Europeo de marzo de 2011 adoptó el Pacto por el Euro Plus, para los países de la zona euro y al que se han unido también otros países de la UE (Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía), cuyo objetivo es completar la Estrategia Europa 2020 para adoptar medidas destinadas a la mejora de la competitividad de las economías de los Estados miembros. Después del fracaso de la Estrategia de Lisboa, habrá que ver si la nueva Estrategia Europa 2020 y el Pacto por el Euro Plus generan mejores resultados, pese al mantenimiento de su débil articulación jurídica, ya que ambos se basan en el método abierto de coordinación, que se caracteriza por no imponer ninguna medida jurídicamente vinculante a los Estados, dependiendo el cumplimiento de los objetivos de la voluntad de éstos y careciendo las instituciones de la UE de poder sancionador.

El tercer avance en la gobernanza económica de la UE como consecuencia de la crisis de 2008 va a ser la adopción de un paquete de seis

medidas legislativas propuesto por la Comisión en septiembre de 2010, que previsiblemente aprobarán el Consejo y el Parlamento Europeo en septiembre de 2011. Estas medidas pretenden reforzar el mecanismo de supervisión de las políticas económicas y presupuestarias, regulado en el TFUE y especificado en el PEC, que durante la crisis ha demostrado su ineficacia al no ser capaz de impedir el endeudamiento excesivo de la mayoría de los Estados de la UE. Las principales novedades contenidas en este paquete legislativo se refieren al reforzamiento de la vertiente preventiva y de la vertiente sancionadora del PEC, así como a la introducción de un nuevo procedimiento por desequilibrio excesivo. En cuanto a la vertiente preventiva del PEC, se introducen tres mejoras:

- Los Estados deberán adecuar sus marcos presupuestarios nacionales, regionales y locales a las exigencias de la UE en materia de endeudamiento público.
- El criterio de la deuda pública se aplicará de manera más estricta y los países cuya deuda supere el 60 % del PIB y tengan problemas de sostenibilidad a largo plazo acelerarán el ritmo de ajuste de su deuda.
- El Consejo adoptará las recomendaciones respecto de los Estados miembros incumplidores, a menos que una mayoría cualificada de Estados miembros voten en contra (procedimiento de voto por mayoría cualificada inversa). El incumplimiento de las recomendaciones adoptadas se sancionará con un depósito generador de intereses equivalente al 0,2 % del PIB.

Respecto a la vertiente sancionadora del PEC, las mejoras consisten en la conversión del criterio de la deuda en un criterio efectivo para la aplicación del procedimiento por déficit excesivo, de manera que los Estados cuya deuda supere el 60 % del PIB deberán reducir el exceso sobre dicho límite, como mínimo, un veinteavo al año durante un periodo de tres años. Por otra parte, en el procedimiento por déficit excesivo, el Consejo aprobará, a menos que haya una mayoría cualificada inversa, la recomendación de la Comisión para adoptar las sanciones contra los Estados consistentes en un depósito generador de intereses equivalente al 0,2 % del PIB, convertible posteriormente en multa.

El nuevo procedimiento por desequilibrio excesivo constituye un mecanismo de supervisión para detectar y corregir las diferencias de competitividad y los desequilibrios macroeconómicos dentro de la UE. Este meca-

nismo comprende la elaboración de un cuadro de indicadores para detectar los desequilibrios y la aplicación de un procedimiento de supervisión y control similar al procedimiento por déficit excesivo, que puede dar lugar a la aplicación de una multa del 0,1 % del PIB y de medidas no financieras cuando un Estado no corrija sus desequilibrios.

Sobre la base del Pacto por el Euro Plus y tras la propuesta franco-alemana de 17 de agosto de 2011, los Estados de la eurozona están incluyendo en sus derechos internos el principio de la estabilidad presupuestaria. Uno de los países que han actuado con más rapidez ha sido España, ya que las Cortes Generales han aprobado una reforma rápida de la Constitución española, en concreto, de su artículo 135, que protege extensamente y al mismo nivel la estabilidad presupuestaria en el derecho interno español.

En definitiva, los avances introducidos en la gobernanza económica de la UE para responder a la crisis del 2008 vienen a reforzar y completar los mecanismos de coordinación y supervisión económica y presupuestaria previstos en el TFUE y en el PEC. Su efectividad puede aumentar con las modificaciones adoptadas, pero el régimen de gobernanza económica no se altera sustancialmente, ya que los Estados continúan manteniendo su competencia sobre la política económica nacional, aunque ahora con más limitaciones y controles. La eficacia de éstos puede aumentar por su más estricta articulación jurídica, pero sigue siendo muy dependiente de la voluntad política de los Estados.

2. EL DESARROLLO DE MECANISMOS DE ASISTENCIA FINANCIERA

La recesión económica y los planes de estímulo fiscal provocaron un aumento exponencial del endeudamiento de muchos de los Estados miembros de la UE, que la aplicación laxa del Pacto de Estabilidad y Crecimiento no pudo impedir. Como consecuencia de ello, varios Estados de la UE alcanzaron un nivel de déficit y de deuda públicos en 2009 y en 2010 que dificultaban su financiación en los mercados de capitales y requerían asistencia financiera.

Para los países de la UE no pertenecientes a la zona euro, el artículo 143 TFUE prevé un mecanismo de asistencia financiera, regulado por el Reglamento (CE) n.º 332/2002, modificado y fortalecido por el Reglamento (CE) n.º 431/2009, que cuenta con 50.000 millones de euros. La Comisión concede préstamos a los Estados, junto con el FMI, a condición de que apliquen un duro plan de ajuste económico. Este mecanismo ha sido

utilizado por tres países que han sufrido especialmente las consecuencias de la crisis de 2008, a saber, Hungría, Letonia y Rumanía.

Sin embargo, esta asistencia financiera a medio plazo no era utilizable por los países que han adoptado el euro, porque el artículo 125 TFUE establece la regla de *no-bailout*, según la cual cada Estado genera, es responsable y asume en exclusiva su endeudamiento. No obstante, varios países de la zona euro alcanzaron en 2010 niveles de endeudamiento muy elevados (Grecia, Irlanda, Portugal y, en menor medida, países como España, Bélgica o Italia) que, unidos a una mala coyuntura económica, generaron dudas sobre su solvencia y afectaron a la estabilidad de toda la zona euro, requiriendo asistencia financiera.

El primer país en padecer la crisis de la deuda soberana fue Grecia, cuya solvencia fue cuestionada en los mercados como consecuencia del aumento de su déficit y de su elevada deuda pública. Ante la inexistencia de un mecanismo de gestión de crisis, los Estados de la zona euro decidieron conceder asistencia financiera a Grecia el 2 de mayo de 2010 mediante un paquete de préstamos bilaterales por valor de 80.000 millones de euros, completados con una ayuda adicional del FMI de 30.000 millones de euros, lo que elevó el monto del rescate a 110.000 millones de euros. Esta asistencia financiera se condicionó a la aplicación por parte de Grecia de un exigente programa de ajuste económico negociado por el Gobierno griego con la Comisión, el BCE y el FMI.

Como el rescate griego no eliminó las tensiones en el mercado de deuda y otros países de la zona euro sufrían la presión de los mercados sobre su deuda soberana, los países de la eurozona dieron un paso histórico al establecer el Consejo Ecofin de 10 de mayo de 2010 un mecanismo provisional de estabilización financiera. En principio, el artículo 122 TFUE sólo preveía un mecanismo de ayuda para los países de la zona euro en caso de catástrofe natural o cuando un Estado estuviera en dificultades o en serio riesgo de dificultades graves, ocasionadas por acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar. Con una interpretación bastante forzada del artículo 122.2, el Consejo entendió que tales dificultades podían estar causadas por un deterioro grave del contexto económico y financiero internacional, causante de una acentuada degradación de las posiciones de déficit y de deuda de los Estados miembros y que constituyera una seria amenaza para la estabilidad financiera de la UE en su conjunto. Sobre esta base se edificó parcialmente el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), dotado con 500.000 millones de euros, a los

que se unieron 250.000 millones de euros comprometidos por el FMI para los países de la zona euro con problemas de financiación, lo que elevó a 750.000 millones de euros el montante del mecanismo de gestión de crisis. Este MEEF se estableció con dos elementos, a saber:

- El mecanismo europeo de estabilización financiera, regulado en el Reglamento n.º 407/2010, y de un montante de 60.000 millones de euros.
- La Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF), que se articuló como una entidad instrumental de titulización de activos, establecida por acuerdo intergubernamental entre los Estados miembros de la zona euro y con capacidad para garantizar a prorrata préstamos por importe de hasta 440.000 millones de euros.

En ambos casos, los préstamos se conceden condicionados a la aplicación por el Estado asistido de un programa de ajuste económico negociado con la Comisión, el BCE y el FMI.

Los ataques especulativos contra la deuda de algunos Estados continuaron algunos meses después, de manera que Irlanda y, luego, Portugal tuvieron que solicitar la ayuda del MEEF. La cuantía estimada del rescate irlandés se elevó a 85.000 millones de euros (22.500 millones del Reglamento 407/2010, 17.700 millones de la FEEF y 4.800 millones en forma de préstamos bilaterales del Reino Unido, Suecia y Dinamarca, además de 22.500 millones del FMI y 17.500 millones del propio Estado irlandés). El 17 de mayo de 2011 se aprobó una asistencia financiera para Portugal de 78.000 millones de euros (26.000 millones del MEEF, otros 26.000 millones de la FEEF y los restantes 26.000 millones del FMI).

Como la FEEF se estableció hasta junio de 2013, los Estados acordaron en el Consejo Europeo de diciembre de 2010 llevar a cabo una modificación del artículo 136 TFUE para crear un mecanismo de estabilidad permanente, que sustituirá a partir de julio de 2013 a la FEEF y al MEEF del Reglamento 407/2010. Este mecanismo permanente no se basará en el artículo 122.2 TFUE, sino que tendrá su fundamento en el futuro artículo 136.3 TFUE. Para llevar a cabo esta modificación del Tratado, el Consejo Europeo decidió activar el procedimiento de revisión simplificado del artículo 48 TUE y adoptó la Decisión 2011/199/UE, que añadirá al artículo 136 TFUE el siguiente apartado:

«3. Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas».

Las características precisas de este nuevo Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) fueron fijadas definitivamente por los jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro el 11 de marzo de 2011 y refrendadas por el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011. El MEDE se articulará como una organización internacional mediante un tratado entre los Estados miembros de la zona del euro, al que se le anejará su estatuto, y tendrá su sede en Luxemburgo. Se sigue pues el modelo de la FEEF y no se incluye al MEDE en el Derecho de la UE, como sería deseable y ha indicado el BCE. El capital suscrito del MEDE ascenderá a 700.000 millones de euros y dispondrá de una capacidad crediticia efectiva de 500.000 millones de euros, revisable periódicamente, que procurará completar con la participación del FMI en las operaciones de asistencia financiera; pudiendo también los Estados miembros de la UE no integrantes de la zona euro participar en rescates específicos.

El MEDE dará asistencia financiera mediante créditos a los Estados, condicionada a la estricta aplicación de un programa de ajuste macroeconómico y a un análisis riguroso de la sostenibilidad de la deuda pública, que serán realizados por la Comisión, el FMI y el BCE. Además, se contempla la posibilidad de una participación del sector privado en el rescate del Estado, en función de las circunstancias concretas y de manera totalmente coherente con las prácticas del FMI.

La creación de los mecanismos transitorio y permanente de estabilidad financiera no han conseguido rebajar la presión de los mercados sobre la deuda soberana de algunos países de la zona euro y el 21 de julio de 2011 los jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro han acordado un segundo paquete de ayuda financiera a Grecia de 109.000 millones de euros y han decidido flexibilizar las condiciones financieras aplicadas en los rescates anteriores, rebajando los tipos de interés y extendiendo el plazo de vencimiento de los préstamos concedidos por el MEEF a Grecia, Portugal e Irlanda. Además, han establecido, en el caso concreto de Grecia, que habrá una contribución neta del sector privado en el rescate por importe de 106.000 millones de euros. Se hace hincapié en que esta participación

del sector privado en el rescate griego es una solución excepcional y única, ya que ha sido aceptada en contra de sus tesis por parte del BCE, que consiguió a cambio que el MEEF y el futuro MEDE puedan comprar deuda soberana de los Estados con dificultades en los mercados secundarios. También, se ha abierto la posibilidad de que el MEEF y el MEDE puedan conceder préstamos de forma preventiva a países no sometidos a programa de ajuste económico.

La articulación jurídica de estos mecanismos de ayuda financiera se ha visto facilitada por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 7 de septiembre, que los considera compatibles con la constitución alemana, aunque exigiendo un importante control del Bundestag para la autorización de ayudas.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de las medidas adoptadas por la UE para hacer frente a las consecuencias de la Gran Recesión de 2008 permite extraer algunas conclusiones de interés, que se relacionan a continuación.

El BCE ha sabido hacer frente a la crisis con la adopción de importantes medidas convencionales y no convencionales de política monetaria, que han constituido una línea de defensa fundamental para impedir el colapso financiero de la zona euro. Esto ha sido posible porque el BCE dispone prácticamente de todo el poder monetario en la zona euro, gracias a la transferencia competencial de los Estados a la UE consagrada en materia monetaria por el derecho de la UE. Es necesario disponer de medios jurídicos adecuados para poder adoptar las decisiones monetarias necesarias para hacer frente a una gran crisis financiera.

Por el contrario, los mecanismos de coordinación y supervisión por parte de la UE de las políticas económicas de los Estados han sido manifiestamente incapaces de responder a la Gran Recesión de 2008 y sus carencias se han mostrado con absoluta claridad. En especial, es evidente que el PEC no ha servido para controlar el endeudamiento de los Estados miembros que, en algunos casos, ha alcanzado niveles próximos a la insolvencia. Por ello, los Estados miembros han adoptado algunas medidas para mejorar la gobernanza económica de la zona euro, pero siempre forzados por la coyuntura económica desfavorable y bajo la presión de los mercados financieros. En ningún caso, se ha puesto de manifiesto una predisposición de los Estados a mejorar dicha gobernanza por convicción propia. En este sentido, el desarrollo de mecanis-

mos de asistencia financiera para los países de la zona euro con crisis de deuda soberana resulta particularmente ilustrativo. Así, el primer rescate griego se articuló mediante un sistema de préstamos bilaterales ante la inexistencia de mecanismos específicos previstos en el derecho de la UE, luego se estableció el MEEF con carácter transitorio hasta 2013, que fue utilizado en los rescates de Irlanda y de Portugal. Posteriormente se decidió crear un mecanismo permanente de asistencia financiera, el MEDE, que deberá operar de forma permanente a partir de julio de 2013. La creación de estos mecanismos y los rescates de los Estados se han producido en todos los casos con lentitud y con vacilaciones permanentes de los Estados y de las instituciones de la UE, arrastrados siempre por la actuación interesada de los especuladores financieros. Además, muchos Estados han manifestado su oposición a buscar una solución de mayor calado y largo alcance al problema de la crisis de la deuda soberana de algunos Estados de la zona euro, propuesta por la doctrina y por algunos dirigentes políticos (Juncker/Tremonti). Esta solución es la emisión de una deuda pública europea (eurobonos) emitida por un Tesoro de la UE o una agencia emisora de dicha deuda, que permitiera obtener financiación en los mercados financieros con bajos tipos de interés. Una medida de este tipo necesitaría, como es lógico, la consiguiente reforma de las disposiciones del TFUE sobre la UEM.

Las mismas reticencias de los Estados miembros a mejorar la gobernanza económica se han puesto de manifiesto a la hora de reforzar los mecanismos de coordinación y supervisión de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados. La Estrategia Europa 2020 y el Pacto por el Euro Plus suponen una continuación, aunque algo mejorada, de la fallida Estrategia de Lisboa, que puso de manifiesto las limitaciones del método abierto de coordinación como instrumento para armonizar las políticas económicas de los Estados. La debilidad de su articulación jurídica no permite apostar por un éxito cierto de la Estrategia Europa 2020 y el Pacto por el Euro Plus. En lo que respecta a las mejoras en el PEC, la mayor facilidad para imponer las sanciones y la mayor relevancia conferida al criterio de la deuda pública son modificaciones relevantes, pero no definitivas para conseguir una aplicación estricta del PEC en situaciones de grave crisis económica, como la Gran Recesión de 2008. Si el procedimiento de control y sanción de los déficit excesivos ha sido de aplicación compleja, el nuevo procedimiento por desequilibrio excesivo previsiblemente se enfrentará a las mismas o mayores dificultades, porque su configuración jurídica es más débil.

Estas consideraciones, al igual que ha sugerido el Presidente del BCE, J. - C. Trichet, nos llevan a creer que sería necesaria a largo plazo una reforma de mucho mayor calado de la gobernanza económica de la zona euro. Esta propuesta consiste en la creación de un «Ministerio de Economía» de la UE que asumiera importantes competencias de coordinación de las políticas económicas de los Estados. El actual Eurogrupo con su Presidente estable constituye la base sobre la cual debería crearse dicho Ministerio. Sería necesario reformar las normas del TFUE sobre la UEM para definir con claridad las competencias sobre política económica que deberían ser transferidas por los Estados a este Ministerio que, a nuestro juicio, debería centralizar las recomendaciones de política económica para los Estados, aplicar con carácter automático las sanciones del PEC, imponer decisiones económicas a los Estados en situación de endeudamiento excesivo que se hayan beneficiado de asistencia financiera de la EU, gestionar la deuda pública europea y asumir, junto con el BCE, la representación de la UE en las organizaciones y foros económicos y monetarios internacionales.

En una carta conjunta de 17 de agosto de 2011, los Presidentes Merkel y Sarkozy hicieron una propuesta más intergubernamental para reforzar el gobierno económico de la zona euro, que consiste en la creación de un sistema de reuniones periódicas de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de zona euro, con un presidente estable elegido por dos años y medio, que sería inicialmente Van Rompuy.

El proceso de integración europea siempre ha sabido aprovechar los momentos de crisis para generar sus mayores avances. Tal vez la Gran Recesión de 2008 sirva como desencadenante de un proceso de fortalecimiento gradual de la gobernanza económica de la zona euro que puede culminar, a largo plazo, con la formación de un gobierno económico en la eurozona en consonancia con el gobierno monetario encarnado actualmente en el BCE. La incapacidad de la UE para responder a la crisis de 2008 ha puesto de relieve que, quizás, ha llegado el momento de cerrar la falla de la UEM y de articular un gobierno económico adecuado para el actual grado de evolución de la integración económica en la UE.