

## El establecimiento de un mecanismo europeo de estabilización financiera

José María LÓPEZ JIMÉNEZ

*Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Málaga*

Diario La Ley, Nº 7457, Sección Tribuna, 30 Jul. 2010, Año XXXI, Editorial LA LEY

**LA LEY 3501/2010**

La crisis financiera y económica iniciada en agosto de 2007 ha pasado por diversas etapas en lo que a medidas adoptadas por los Estados se refiere. En el caso de la Unión Europea se ha pasado de la mera coordinación de su actuación (octubre de 2008) a la adopción de medidas de gran importancia en el mismo seno comunitario, con el fin de hacer frente y superar las grandes dificultades que están surgiendo y que se parecen acrecentar día a día. Partiendo de la experiencia adquirida con la deuda sobrenada griega, se ha creado un Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, cuyas principales características se bosquejan en el Reglamento (UE) 407/2010

### Normativa comentada

*Regl. 407/2010 UE, de 11 May. (mecanismo europeo de estabilización financiera)*

## I. INTRODUCCIÓN

En el Diario Oficial de la Unión Europea de 12 de mayo de 2010 se publicó el Reglamento (UE) núm. 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera (en adelante, el Reglamento), con entrada en vigor al día siguiente, según su art. 10.

Aunque el Reglamento, como toda norma jurídica, tiene carácter abstracto y pretende regular de antemano el funcionamiento de un mecanismo europeo de estabilización financiera, guarda una evidente y estrecha relación con la crisis de deuda soberana de Grecia, y viene a reflejar la solución alcanzada *ad hoc* con este país, con vocación de permanencia y generalidad.

En síntesis, el Estado griego ha emitido en los años precedentes deuda pública para financiar su déficit. Esta deuda ha sido suscrita por inversores privados (principalmente entidades financieras alemanas y francesas). Llegada la fecha de vencimiento de la deuda, o de una parte sustancial de las diversas emisiones, la crisis económica no ha permitido a Grecia allegar fondos suficientes para devolver a los inversores, que no dejan de ser prestamistas, las sumas recibidas tiempo atrás, con sus intereses.

Ante la posibilidad real de un contagio a terceros países, partiendo de que el margen de actuación de cada Estado por su cuenta se halla limitado como consecuencia de la existencia de una moneda común para dieciséis de los veintisiete Estados miembros, ha sido preciso buscar un trámite para ayudar a Grecia, y posiblemente a otros Estados, por parte de sus socios en la Unión Europea.

Este trámite técnico viene constituido por el mecanismo instaurado por el Reglamento que ahora analizamos.

Según se adelanta en el RDL 9/2010, de 28 de mayo, por el que se autoriza a la Administración General del Estado al otorgamiento de avales a determinadas operaciones de financiación en el marco del mecanismo europeo de estabilización financiera de los Estados miembros de la Zona del Euro (BOE de 29 de mayo de 2010), el Mecanismo se ha articulado, a su vez, a través de dos instrumentos.

En primer lugar, de acuerdo con el Reglamento 9.606/2010, de 10 de mayo, del Consejo de la Unión Europea, los Estados miembros podrán tener acceso hasta sesenta mil millones de euros que aportará la Comisión Europea financiándose en los mercados de capitales o a través de operaciones con instituciones financieras.

En segundo lugar, la creación de una sociedad anónima cuya denominación prevista es «Facilidad Europea de Estabilización Financiera», que permitirá el acceso a financiación adicional para los Estados miembros del Eurosistema que se encuentren en dificultades como consecuencia de circunstancias excepcionales ajenas a su control. Esta sociedad podrá conceder préstamos, financiándose para ello en el mercado internacional de capitales con el respaldo de los avales que concedan los Estados miembros accionistas no beneficiarios de la ayuda en el momento de la concesión del aval.

## II. ANTECEDENTES

Según el art. 122.2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se prevé la posibilidad de conceder ayuda financiera de la Unión a un Estado miembro que esté en dificultades o en serio riesgo de dificultades graves, ocasionadas por acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiera controlar.

Se podría plantear que este precepto no estuviera diseñado para un supuesto de crisis financiera o económica, pero para disipar posibles dudas, según el propio Reglamento, se precisa que tales dificultades pueden estar causadas por un deterioro grave del contexto económico y financiero internacional (Considerando 2).

En el Considerando 3 del Reglamento se refiere que la crisis financiera mundial y la recesión económica sin precedentes padecidas a nivel global durante los últimos años han perjudicado gravemente el crecimiento económico y la estabilidad financiera, provocando un acentuado deterioro de las posiciones de déficit y de deuda de los Estados miembros. De dicha situación se ha derivado un grave deterioro de las condiciones de empréstito de varios Estados miembros (no se alude expresamente a ninguno de ellos, aunque el caso detonante ha sido el de la deuda griega, como es notorio y ya hemos apuntado), constituyendo una serie amenaza para la estabilidad financiera de la Unión Europea en su conjunto, y no sólo de los Estados que forman parte de la moneda única.

Esta ayuda comunitaria se prestará de forma coordinada con el Fondo Monetario Internacional (FMI), siempre y cuando el Estado que recabe la ayuda imponga internamente unas condiciones estrictas de política económica, con el fin de mantener la sostenibilidad de sus finanzas públicas y de restaurar su capacidad para financiarse en los mercados financieros.

## III. CONTENIDO DEL REGLAMENTO

El Estado miembro que solicite la ayuda de la Unión evaluará sus necesidades financieras con la Comisión, en relación con el Banco Central Europeo (BCE), y presentará un proyecto de programa de ajuste económico y financiero a la Comisión y al Comité Económico y Financiero (art. 3.1 del Reglamento).

Concedida la ayuda, cada seis meses al menos, la Comisión, consultando con el BCE, discutirá con el Estado miembro

beneficiario las modificaciones que pueda resultar necesario introducir en su programa de ajuste, así como en las condiciones generales de política económica que acompañen a la ayuda financiera de la Unión (art. 3.6 del Reglamento).

El art. 3.8 determina que si se contempla una financiación exterior a la Unión sujeta a unas condiciones de política económica, en particular del FMI, el Estado miembro de que se trate consultará primero a la Comisión, la cual examinará las posibilidades de las que se dispone en virtud del mecanismo de asistencia financiera de la Unión, y la compatibilidad entre las condiciones previstas y los compromisos previamente adquiridos por el Estado miembro con la Unión.

En este caso de recurso a «financiación exterior a la Unión» no queda claro si en tal concepto se habría de englobar la ayuda bilateral prestada por otro u otros Estados socios en la Unión Europea, formen parte o no del euro.

La realidad es que en el Boletín Oficial del Estado de, 13 de mayo de 2010, se publicó el «Acuerdo de Servicio de Préstamo entre los siguientes Estados miembros cuya moneda es el euro: el Reino de Bélgica, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia y KfW, actuando en interés público, con sujeción a las instrucciones y acogándose a la garantía de la República Federal de Alemania, como Prestamistas, y la República Helénica como Prestatario y el Banco de Grecia como Agente del Prestatario, hecho en Bruselas y Atenas el 8 de mayo de 2010. Aplicación provisional».

El montante global de este préstamo es de 80.000.000.000 de euros, de los que España satisfará casi 9.800.000.000 millones (el desglose total del reparto entre los Estados prestamistas se recoge en el Anexo I del citado Acuerdo); en un primer momento, en 2010, le corresponderá el desembolso de 3.672.895.290 euros. El FMI aportará 30.000.000.000 de euros adicionales. Es decir, en total la ayuda a Grecia está previsto que sea de 110.000.000.000 de euros.

El Preámbulo de este Acuerdo arroja algo de luz sobre lo que se ha estado urdiendo en los últimos meses con relación a la crisis de deuda griega: Grecia pidió el 23 de abril de 2010 préstamos bilaterales de los demás Estados miembros cuya moneda es el euro, de acuerdo con la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Zona del Euro de 25 de marzo de 2010, y con la Declaración del Eurogrupo de 11 de abril de 2010. Los Estados socios integrantes de la Eurozona decidieron el 2 de mayo de 2010 ofrecer medidas de apoyo a la estabilidad de Grecia en un marco intergubernamental a través de préstamos bilaterales mancomunados. Estos préstamos se concederán en combinación con la financiación del FMI. A pesar de ser financiación bilateral, en la que intervendrá adicionalmente el FMI, corresponderá a la Comisión Europea coordinar y gestionar los préstamos bilaterales mancomunados, así como representar a los Estados prestamistas.

El Acuerdo de Servicio de Préstamo anterior se ve completado por el «Acuerdo entre Acreedores suscrito por el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 8 de mayo de 2010. Aplicación provisional», igualmente publicado en el Boletín Oficial del Estado de 13 de mayo de 2010.

En particular, a través del RDL 7/2010, de 7 de mayo, por el que se crea el Fondo de Apoyo a la República Helénica y se autoriza un crédito extraordinario por importe de 9.794.387.450 euros para su dotación (BOE extraordinario de 7 de

mayo de 2010, convalidado por la Resolución de 20 de mayo de 2010, del Congreso de los Diputados —BOE de 25 de mayo de 2010—) se concretan las obligaciones de España. La aportación se materializará a través de la creación de un fondo sin personalidad jurídica de los previstos en la L 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

En resumen, según el Acuerdo de Servicio de Préstamo, la ayuda financiera prestada por los socios del euro a Grecia es intergubernamental y bilateral, pero la presencia del FMI y de la Comisión parece aproximar dicha ayuda al ámbito institucional bancario internacional (FMI) y al de la Unión Europea, sin llegar a solaparse plenamente con el Reglamento que ahora analizamos.

Volviendo al Reglamento, la ayuda se concederá por decisión del Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión (art. 3.2 del Reglamento).

Según el art. 2.1 del Reglamento, la ayuda financiera de la Unión revestirá la forma de un préstamo o una línea de crédito en euros concedida al Estado miembro de que se trate, el cual asumirá todos los costes derivados de la conclusión y ejecución de la operación (art. 7).

El préstamo se desembolsará por tramos, y el crédito se dispondrá atendiendo a las solicitudes del Estado beneficiario, aunque la Comisión verificará si la política económica del Estado se adecúa al programa de ajuste y a las condiciones generales de política financiera vinculadas a la prestación de ayuda financiera, de modo que, sólo tras la verificación, la Comisión liberará los fondos con origen en el préstamo o en el crédito (arts. 4 y 5).

Una vez que el Consejo haya adoptado una decisión sobre un préstamo —entendemos que también sobre un crédito—, la Comisión estará autorizada a contraer un empréstito en los mercados de capitales o de instituciones financieras en el momento más oportuno entre los desembolsos previstos, con vistas a optimizar los costes de la financiación y preservar su reputación como entidad emisora de la Unión en los mercados (art. 6.3). Paradójicamente, la preservación de la reputación estimamos que consistirá en que no se rebaje la calificación crediticia otorgada por las agencias de calificación, las cuales fueron objeto de regulación recientemente a través del Reglamento (CE) núm. 1060/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre las agencias de calificación crediticia (DOUE de 17 de noviembre de 2009).

La Comisión queda facultada para, a petición del Estado beneficiario y cuando las circunstancias permitan mejorar el tipo de interés del préstamo, refinanciar total o parcialmente su empréstito inicial o reestructurar las condiciones financieras correspondientes (art. 6.5). Este aspecto es importante, pues supone que tras la concesión inicial de un préstamo o crédito, con desembolso en efectivo, se admitirá la novación, refinanciación o reestructuración, dotando de mayor flexibilidad al desenvolvimiento de la financiación concedida, sobre todo en interés del Estado beneficiario.

El Tribunal de Cuentas Europeo estará facultado para llevar a cabo en el Estado miembro beneficiario los controles o las auditorías financieras que considere necesarias en relación con la gestión de la ayuda. La Comisión estará facultada para enviar a sus funcionarios o representantes para efectuar en el Estado miembro beneficiario cualquier control o auditoría técnica o financiera que considere necesarias en relación con la ayuda (art. 8.3).

Por último, de conformidad con el art. 9, la Comisión presentará al Comité Económico y Financiero y al Consejo, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del Reglamento, y cuando proceda cada seis meses con posterioridad, un informe sobre la aplicación del mismo y sobre la persistencia de los acontecimientos excepcionales que justifican su adopción. El informe podrá prever la propuesta de modificación del Reglamento, sin que ello afecte a las decisiones ya adoptadas.

#### IV. VALORACIÓN

Lo primero que nos podemos plantear es si el título que habilita para establecer este mecanismo de estabilización financiera es idóneo o no para los fines pretendidos. Quizá sea un tanto forzado aplicar el art. 122.2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, pero parece preferible forzar y buscar mecanismos ágiles de financiación, máxime en una Europa de los Veintisiete cada vez más compleja y difícil de gobernar, teniendo en cuenta la virulencia de la crisis económica y financiera, en la que el escenario muta, generalmente a peor, a velocidad de vértigo.

En el mecanismo ideado tienen presencia las principales instituciones comunitarias (Consejo, Comisión, Banco Central Europeo), aunque se omite cualquier referencia al Parlamento.

Nos encontramos ante un mecanismo transitorio, revisable incluso a juicio de la Comisión, cuyo fin debe ser el permitir a los Estados financiarse por sí mismos en los mercados de deuda, lo cual tendrá como punto de partida que el Estado beneficiario imponga estrictas condiciones de política económica, lo cual probablemente acarree una alteración del orden social a nivel interno.

Por último, habría sido conveniente explicitar o regular más detalladamente los supuestos de financiación concurrente de Unión Europea, FMI, y Estados socios, parte del euro o no, e incluso de terceras partes distintas de los anteriores.