

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

**LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EN LAS CRISIS
DEL ORDEN JURÍDICO EUROPEO**

Grado en Derecho

Año académico: 2020/2021

TFG realizado por David Soto Crespo

Dirigido por Ainhoa Lasa López

Leioa, 17 de junio de 2021

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: APROXIMACIÓN METODOLÓGICA AL CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN ECONÓMICA	2
--	----------

CAPÍTULO I. CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EUROPEA Y CRISIS FINANCIER	8
--	----------

CAPÍTULO II. CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EUROPEA Y CRISIS PANDÉMICA	24
---	-----------

CONCLUSIONES	37
---------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA	39
---------------------	-----------

INTRODUCCIÓN: APROXIMACIÓN METODOLÓGICA AL CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

El objetivo de este trabajo es, sobre la base referencial de la constitución económica de la Unión Europea (UE), reflexionar si los contextos de crisis financiera y pandémica experimentados por el proceso de integración, han generado un cambio en la articulación de las relaciones poder político-poder económico que se generan en el espacio supranacional.

Para ello, debemos clarificar, previamente, la motivación de la elección de la materia objeto de reflexión, así como la metodología seguida para su análisis. La motivación es aproximarnos a un concepto, el de constitución económica, que es explicado brevemente en la asignatura de Derecho Constitucional I, cuando se aborda el surgimiento del Estado social y sus bases materiales, esto es, qué condiciones ambientales propiciaron el surgimiento de esta nueva forma de Estado, previamente en el periodo de entreguerras con Weimar como punto de inflexión; y, en un momento ulterior, en los textos fundamentales de la segunda guerra mundial.

En su momento, el profesor Miguel Ángel García Herrera vinculada estas condiciones ambientales a un orden de reproducción social del capital que experimentó su agotamiento para seguir sosteniendo la forma de Estado liberal. La ruptura y aparición de nuevas condiciones ambientales, que situaban al Trabajo como sujeto político de las nuevas bases materiales, fue determinante de la génesis del Estado social. En todo caso, esta forma de Estado social empezó a manifestar señales de desgaste en la década de los setenta, y, de forma particular, en los años 80, teniendo al proyecto de integración europeo como principal factor detonante de tal desgaste. En la asignatura, estas coordenadas se vinculaban, a su vez, con una nueva forma de reproducción del capital, el capitalismo financiarizado, que, siguiendo al profesor García Herrera, tenía en el Tratado de Maastricht y la Unión Económica y Monetaria (UEM), a su paradigma.

Sobre la base de estas consideraciones iniciales, surgió el interés por profundizar conocimientos sobre la configuración de estas nuevas coordenadas en el espacio supranacional europeo. Para ello, deviene elemento central el análisis de la constitución económica europea. El objeto, a su vez, exige precisar el método de aproximación elegido, en este caso, nos basaremos en las teorizaciones del profesor Miguel Ángel García Herrera sobre la conexión orden jurídico-reproducción social del capital. Adentrándonos en esta cuestión, podemos decir, siguiendo a García Herrera (2016: 146-148), que el orden europeo supone un orden claramente diferente, por opuesto, a la forma de Estado social. Contraste que se materializa claramente en la constitución económica del orden jurídico europeo. Esto es, la constitución económica de la Unión difiere de la constitución económica del Estado social. Pero, esta afirmación no es suficiente para precisar nuestro objeto de análisis. Necesitamos, además, concretar qué entendemos por constitución económica para poder clarificar la reflexión.

Desde esta perspectiva, debemos comenzar señalando las complejidades que acompañan al propio concepto de constitución económica, y que se sustancian en función de la forma en que nos aproximemos al propio concepto. En particular, podemos analizar el término constitución económica desde su vinculación, tanto con la forma de Estado que se instaura en Europa desde el final de la segunda guerra mundial, el Estado social, como con los principios ordenadores del sistema económico que acompañan a éste último (Maestro Buelga, 2002: 35). De tal forma que situaríamos el concepto en los contenidos constitucionales de la segunda posguerra mundial, como la imagen dentro del ámbito normativo de la voluntad de las fuerzas que interactúan en el ámbito económico. Además del rasgo característico de la Constitución económica del constitucionalismo social, su naturaleza de compromiso implica profundizar en la nueva relación instaurada entre el derecho y la economía en el Estado social.

Por el contrario, si adoptamos el enfoque de aproximación al concepto de constitución económica desde su desvinculación de la forma de Estado, llegaríamos a la conclusión de poder considerar la constitución económica como un concepto neutro, en tanto no determinado/condicionado por la forma de Estado, que permite una multiplicidad de sistemas económicos en la normativa constitucional sin que ello incorpore elementos

contradictorios o de ruptura en el sistema constitucional de relaciones económicas. De este modo, la Constitución económica permite múltiples políticas económicas contrapuestas, tanto las políticas keynesianas, como las políticas de enfriamiento económico hayekianas (Bognetti, 1983:132).

Tras estas diferenciaciones, en nuestro caso, por coherencia con las motivaciones señaladas al inicio, seguiremos la tesis de la conexión entre los principios fundamentales que expresan la fórmula política del Estado y la Constitución económica. Las bases de la Constitución económica tomándolas en base a la idea política básica como elemento constitutivo esencial al lado del dispositivo económico, presupone la remisión de la Constitución económica al marco constitucional predeterminado por los valores referenciales de la forma de Estado. Una vez que se establece el vínculo constitucional, la Constitución económica se define no como una constitución autónoma a aquella del Estado, sino por el contrario forma parte integrante de la constitución política.

Este concepto de Constitución económica, nos permite situar los orígenes del concepto en la República de Weimar (Nörr, 1994:343). El sistema establecido en la Constitución de Weimar giraba en torno a tres principios. El primero, establecido en torno a la subordinación de la actividad socialmente relevante a finalidades de interés colectivo. El segundo, la sustitución por una concepción sustancial de igualdad de aquella vigente en precedencia, puramente formal. El tercero, giraba en torno a la intervención del aparato estatal en la función de la producción, con el objetivo de hacer alcanzar a ésta una mayor eficiencia, y también de promover una más justa distribución de la riqueza entre las clases que la conforman (Lasa López, 2011: 21).

Como contrapunto a esta tesis, en el periodo de entreguerras la denominada Escuela de Friburgo proponía una aproximación al concepto de constitución económica donde la economía de mercado constituye el modelo de referencia dentro del cual, encuentran sentido las normas del ordenamiento que regulan las relaciones económicas. En este nuevo planteamiento metodológico representado por los ordoliberales de Friburgo, el modelo político aparece vinculado a un orden económico determinado, la

economía de mercado, como el único compatible con los principios del Estado de derecho democrático. De esta manera, se establece una conexión constitucional entre la forma de Estado constitucionalizada y la economía de mercado, expresando la constitución económica “una decisión global” sobre el ordenamiento de la vida económica de una comunidad” (Lasa López, 2011: 28).

La constitución económica en clave ordoliberal establece la relevancia del marco jurídico – institucional, calificado como constitución económica, y del Estado, en la predisposición de este marco para el correcto funcionamiento de los principios constitutivos del orden competitivo (el mantenimiento de un adecuado mecanismo de los precios, la estabilidad monetaria, la apertura de los mercados, la estabilidad de las políticas monetarias y la centralidad para el libre mercado de la propiedad y la responsabilidad privada). La configuración del orden económico en base a la libre competencia, aparece como el instrumento de conexión del sistema económico con el sistema legal. La cuestión fundamental es la garantía de la competencia, para la que el poder público se convierte en instrumento imprescindible. La legitimidad de la intervención estatal se resume en la garantía de la competencia, que es la garantía del mercado libre (Nörr, 1996: 345-356).

La superación de la dicotomía Estado – Mercado, se convierte en la principal aportación de la corriente ordoliberal. El abandono de la concepción del mercado como orden natural ajeno a la intervención política supone establecer una conexión entre política y economía, a diferencia de la posición tradicional liberal, a través de la consideración de la ordenación de la economía como problema constitucional en el que el Estado debe cumplir un papel fundamental, la garantía de la libertad en el mercado. La viabilidad de la conexión constitución – economía opera configurando al orden del mercado como función pública, que ahora se inscribe en la lógica del constitucionalismo político de defensa de la libertad frente a la acción del mercado natural.

Precisamente, esta tesis de la Escuela de Friburgo encontrará acomodo en el orden jurídico europeo desde el surgimiento del proceso de integración, acentuándose con la crisis y posterior ruptura de la forma de Estado social. No nos detendremos en las causas de la ruptura por cuestiones de espacio, sino tan solo nos limitaremos a poner de relieve

que la centralidad del mercado propugnada por los ordoliberales se tradujo en el dispositivo del Derecho de la Unión desde el Tratado de París hasta el vigente Tratado de Lisboa sin experimentar variaciones sustanciales.

La principal característica de esta constitución es, al hilo de los rasgos esbozados, su confrontación con la constitución económica del Estado social, de manera que aspira a consolidar un orden jurídico de nuevo signo. Concretamente, se trata de una constitución económica caracterizada por la libertad frente al control y al poder político estatal, y basada en una cooperación de los participantes en el mercado, coordinación efectuada a través del propio mercado. En esta prioridad del mercado, se expulsa de la constitución económica todos aquellos elementos considerados como limitadores de la competencia y que, por lo tanto, dificultan el funcionamiento del mercado. Es por lo tanto el principio de cooperación y no de subordinación al vínculo político, el rasgo distintivo del modelo de constitución económica de los teóricos ordoliberales (Nörr, 1996: 351-352).

Empero, este orden jurídico europeo también ha experimentado periodos de crisis, destacando, de manera especial, los experimentados durante la crisis financiera y la actual crisis pandémica. Partiendo de estos contextos de crisis, y realizando una cierta analogía con la experimentada por el Estado social en los años setenta, nos preguntamos si tales contextos de crisis han sido o serán determinantes de la propia crisis de la constitución económica europea, pudiendo generar la ruptura del actual orden jurídico europeo y su apertura a nuevos principios estructurales que alumbren un orden nuevo.

Para dar respuesta a sendos interrogantes, hemos estructurado el trabajo en los siguientes capítulos:

- Capítulo II, donde dentro de la fase de crisis de la Unión Económica y Monetaria (UEM) 2010-2012, nos centraremos en el periodo de su gestión, y los mecanismos adoptados para la renovación de la Unión Económica y Monetaria: reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Pacto por el Euro Plus, Pacto Fiscal, creación del Semestre Europeo, y Mecanismo Europeo de Estabilidad.

- Capítulo III, donde dentro del contexto de crisis sanitaria por el brote Covid-19, nos centraremos en valorar el conjunto de medidas adoptadas durante la integración a través de la crisis sanitaria.

Finalmente, analizados los dos contextos de crisis, valoraremos las diferencias y elementos comunes de sendas fases en el apartado de conclusiones para tratar de dar respuesta al interrogante inicialmente planteado. En particular, si las crisis han permitido la superación del modelo económico vigente desde los Tratados, que hemos vinculado a las formulaciones de la Escuela de Friburgo, o, si por el contrario, hemos asistido a una consolidación del modelo.

CAPÍTULO I

CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EUROPEA Y CRISIS FINANCIERA

La primera crisis griega que estalló entre enero y marzo de 2010 cuestionó la capacidad económica y política de la eurozona. En particular, la extensión de la crisis de las deudas soberanas europeas resultó, en gran parte, de las tensiones no resueltas entre los países de la zona euro debido a la insuficiencia de los mecanismos de ajuste existentes en la UEM. Es más, en lugar de favorecer la resolución de los desequilibrios en el seno de la zona euro, los principios neoliberales (la ortodoxia monetaria, la libre circulación de capitales y la independencia del Banco Central Europeo (BCE) han tendido a incrementar las divergencias entre los países, algunos de los cuales se han hallado colocados en situación insostenible (Menéndez, 2012: 44-64).

La crisis griega y su contagio posterior resquebrajaron el modelo de una moneda única sin Estado y evidenciaron las debilidades que emanan de los desajustes existentes entre una unión monetaria acabada y una unión económica apenas existente.

La crisis de la deuda hizo que aflorasen los costes asociados a la ausencia de un gobierno económico europeo, concepto que tiende a ser sustituido, producto de las preferencias alemanas, por el de gobernanza económica restrictiva. Esta gobernanza se caracteriza por una tecnificación de los procesos decisorios que escapa al control político y jurisdiccional. Una de las lecciones de la crisis de la eurozona fue que no era una tarea fácil crear una moneda sin soberanía política equivalente. De hecho, las integraciones monetarias exitosas siempre han ido precedidas por una integración política, pero, como consecuencia de las diferencias políticas económicas sociales y culturales existentes entre los diversos Estados naciones, este modelo complejiza su traslación a Europa (Menéndez, 2012:62).

Por todo esto, la crisis surgida en la zona euro puso de manifiesto un funcionamiento desigual de la propia Unión Económica y Monetaria (UEM), frente las estimaciones de su solidez y firmeza durante el periodo de prosperidad relativa transcurrido entre 1999 y 2007.

Desde que surgió la crisis financiera en septiembre de 2007 y, sobre todo, desde el estallido de la crisis de la deuda pública europea en 2010, se observó que la UE y el Eurosistema carecían de las herramientas necesarias para gobernar los periodos de fuerte inestabilidad económica y financiera.

La crisis de la zona euro fue una crisis que evidenció las carencias en materia de gobernanza económica, por no mencionar la meta ilusoria del gobierno económico. La UE fue incapaz de gestionar las interdependencias económicas que se habían ido creando y que habían culminado en la moneda única. Se creó una moneda sin Estado y sin política económica común en la que la moneda única sería un complemento. Fortalecer el papel estabilizador de una política presupuestaria permitiría ganancias de productividad y evitaría que el peso del ajuste recayera exclusivamente sobre el empleo, los salarios y las prestaciones sociales de las economías de los países de la Eurozona.

Sin embargo, el rumbo restrictivo y desregulador adoptado por la gobernanza europea incrementó el desequilibrio centro/periferia, ocasionando un escenario especialmente desolador para los países del sur de Europa que buscaban un modelo de crecimiento y desarrollo alternativo al de los sectores inmobiliario y constructor. El riesgo de tipo de cambio se acabó trasladando al riesgo crediticio, produciendo una desconfianza sobre la capacidad de crecimiento de las economías de los países del sur y sobre su capacidad para hacer frente a sus compromisos financieros, debido al rápido deterioro del déficit y de su nivel de deuda.

A todo esto, habría que añadir que, la mala gestión de la crisis griega por parte de las autoridades europeas, dio pie a que las tesis partidarias de abandonar la UEM y la propia Unión se fueran extendiendo, derivando en una crisis sistémica del proyecto europeo.

Sin embargo, la opción de ruptura de la zona euro parecía y parece poco recomendable, teniendo en cuenta que implica muchos costes para los países cuya solvencia financiera se hallaba y halla cuestionada por los mercados. Permanecer en la zona euro supone la aceptación de disciplina y costes y asumir renuncias, pero el coste económico, financiero y social de una salida del euro podía ser aún mayor. Por ello, si los países retornaran a su moneda nacional los efectos económicos beneficiosos solo lo serían a corto plazo, debido a que a más largo plazo se tiende a crear una relación circular entre el tipo de cambio (referencia para conocer el valor al vender una moneda nacional por una moneda extranjera en el mercado monetario) y los precios relativos (es el precio de un bien expresado en términos de otro bien o servicio). Igualmente, la pérdida de credibilidad del país que optara por abandonar el euro provocaría una fuerte depreciación de la moneda. Básicamente, porque la devaluación solo es factible como mecanismo de ajuste si el país tiene algo que exportar. Por lo tanto, es probable que la devaluación resulte poco eficaz y produzca efectos contraproducentes a medio plazo.

En este contexto, las medidas presentadas por la Comisión entre mayo y junio de 2010, iniciaban el camino destinado a reforzar la disciplina presupuestaria y a crear un nuevo sistema de vigilancia en relación a los desequilibrios presupuestarios. Si bien Europa necesitaba una más estrecha y mejor coordinación de las políticas presupuestarias de los EEMM, base del gobierno económico común, ello requeriría que fueran considerados el saldo público global de la zona euro, así como su nivel de endeudamiento global, en lugar de los saldos por países. En cambio, la nueva gobernanza económica europea que surgió de la crisis, y que finalizaría con el Pacto de Estabilidad Fiscal impuesto por Alemania, estructurado en base a la generalización de unas actuaciones nacionales restrictivas, pasa por alto que la política presupuestaria debería combinar regla con discrecionalidad (Pérez Carrillo, 2011, 490-95).

El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea formalizó, en septiembre de 2010, la idea precedida en mayo por la Comisión. El objeto de la misma consistía en someter a examen previo de Bruselas las líneas maestras de los diversos presupuestos nacionales. Lo que implicaba, además, que la Unión iba a fijar las directrices generales de los presupuestos antes de que los gobiernos procediesen a su elaboración definitiva y los sometieran a votación de sus parlamentos nacionales.

Una alternativa más beneficiosa para el conjunto del euro hubiera sido que el BCE hubiese optado por monetizar la deuda, aceptando convivir con mayores niveles de inflación. Pero esta posibilidad fue descartada y, en su defecto, el BCE acordó crear el 9 de mayo de 2010 un programa para el mercado de valores destinado a suplir las dificultades de acceso a los mercados financieros de algunos países de la zona euro. Las condiciones de mercado impedían a dichos países asumir los compromisos financieros derivados de su deuda. Así pues, la génesis de dicho programa se halla en la negativa del Banco Central Europeo de actuar como prestamista de último recurso (Pérez Carrillo, 2011, 490-95).

A la par de la implantación de unas duras reglas de disciplina presupuestarias, fue perfilado un Pacto de Competitividad del Euro, más tarde fue llamado Pacto por el Euro plus, en la Cumbre Europea de marzo de 2011¹. Su objetivo consistía en establecer un sistema de control en relación a los desequilibrios macroeconómicos, haciendo especial énfasis en los déficits. Dicho pacto, que limitaba además el margen de maniobra de los Estados, era la condición introducida por Alemania para incrementar la dotación de un potencial fondo de rescate. Se trataba en realidad de un mecanismo de alerta en base a los desequilibrios corrientes y la pérdida de competitividad de las economías. Los países con excedente corriente deberían llevar a cabo políticas expansivas del gasto privado y público, por lo que las economías periféricas podrían corregir progresivamente sus desequilibrios externos.

¹ Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011. Anexo I pp. 14-20. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/120310.pdf#page=14

En este sentido, "...hay que obligar a Alemania y a los demás países que registran superávit a suspender las políticas que llevaron sus tasas de ahorros a unos niveles artificialmente altos. Solo de esta manera pueden aumentar automáticamente las tasas de empleo españolas y de otros países deficitarios, sin exigir un abandono de la moneda única. Los países con superávit son tan responsables como los países con déficit de las políticas europeas y deben compartir la carga del ajuste corrigiendo sus propias distorsiones económicas" (Pettis, 2012: 128).

Igualmente, existía un problema sin resolver que tenía que ver con la propia competitividad, todos los países no podían ser al mismo tiempo competitivos, sin olvidar que el grueso de los intercambios de los Estados miembros del euro era intrazona.

El restablecimiento de la competitividad en la UME ya no podía pasar por la alteración del tipo de cambio y el manejo de la política monetaria. El peso del ajuste se basaba en el mercado de trabajo, cuantía de empleo o flexibilidad a la baja de los salarios y de los precios. De llevarse a cabo un severo ajuste presupuestario se rebajaría la capacidad de actuación de la política presupuestaria. La extinción del tipo de cambio y la convergencia de los precios en relación a una tasa de inflación baja llevarían a los Estados a ir tras una política de desinflación salarial competitiva igual que la de Alemania.

Precisamente, en el mercado de trabajo reside uno de los aspectos más delicados del funcionamiento de la UEM. A falta de una movilidad laboral suficiente de la población activa a lo ancho de toda el área, la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste, que es inherente a la UEM, exige un grado elevado de flexibilidad de los salarios para responder adecuadamente a las perturbaciones específicas a cada país; en caso contrario, estas perturbaciones podrían tener un impacto muy dañino sobre la actividad económica y sobre el empleo. La necesidad de un mercado de trabajo flexible se ve acentuada por la ausencia de una política fiscal centralizada a nivel de toda la UEM, que permita, mediante su capacidad redistributiva, atenuar las perturbaciones que afecten negativamente a algunas zonas, regiones o países del área. El esquema europeo exigiría,

o bien una elevada integración de los mercados de trabajo, o bien una gran flexibilidad de cada uno de ellos a nivel nacional; los de la mayoría de los países europeos adolecen más bien de excesiva rigidez, por lo que dotarlos de mayor flexibilidad es una tarea prioritaria para la preparación de la UME (Pérez Carrillo, 2011, 470-87)

Fundamentalmente, porque para recuperar la competencia dentro del área euro exigía alcanzar una tasa de inflación inferior a la media del área euro de forma prolongada para lograr devaluar el tipo de cambio real. Ante cualquier disminución de los salarios nominales implicaría un incremento del peso real de la deuda de los hogares y de las empresas. Dicho obstáculo provocaría el desapalancamiento financiero, alargando la situación de crisis.

El Pacto por el Euro Plus profundizó en la idea de que los salarios habían de ser reconducidos a la baja para recuperar la competitividad. Alemania propuso una desindexación salarial. La cláusula de indexación de los salarios sobre la inflación sería eliminada y sustituida por una indexación referida únicamente a las mejoras de productividad. Una propuesta que profundiza en la disminución de poder adquisitivo de los salarios y en la pérdida de peso relativo de las rentas salariales respecto de las rentas de capital, que disfrutaban, además, de un mejor trato fiscal. Se trataba de mejorar la rentabilidad alcanzada por el capital en los procesos productivos a costa de la demanda de consumo que se ve aún más deprimida, generando nuevos efectos negativos sobre la inversión y el empleo. Este pacto por el Euro quería aprovechar la crisis para hacer más estricta la lógica salarial restrictiva que inspiró al nacimiento de la moneda única.

Sin embargo, la zona euro debería adoptar unas políticas que favorezcan el crecimiento económico sin limitarse a la oferta. Es obvio que la zona euro padece una demanda agregada deficiente. Además, los países más vulnerables no podrán recuperarse sin mejorar su competitividad externa. De no ser así, estarán abocados a una espiral descendente de austeridad presupuestaria, de debilitamiento de la demanda, de

incremento del paro, de malos resultados presupuestarios y, por consiguiente, habrán de acentuar el rigor. (Wolf, 2011)

En el contexto actual, existe obviamente un problema de demanda global. Las capacidades de producción existentes en el mundo no pueden mantener la tasa de crecimiento que teníamos antes de la crisis. Si dicha tasa de crecimiento se ha derrumbado, ello se debe simplemente a que existe un problema de demanda. (Fitoussi, 2011: 10-11).

Desde estas consideraciones, el concepto sobre el que se basaban los lineamientos la Gobernanza Económica Europea (GEE) renovada, no solo es restrictivo, sino extremadamente asimétrico. Los países centrales de la eurozona impusieron sus planteamientos más liberales en materia de política económica a los países periféricos. Por otra parte, estos, cuya capacidad de elección autónoma era nula no podían llevar a cabo políticas expansivas en solitario. En la gobernanza restrictiva que se estaba conformando, todos los Gobiernos no incidieron por igual en la definición de los intereses generales de la Unión. Alemania, líder en solitario de la gobernanza de la eurozona, con un papel subsidiario de Francia, impuso al resto de los países las orientaciones de sus preferencias económicas. A finales de noviembre de 2011 se presentó el Libro Verde sobre “La viabilidad de la introducción de los bonos de estabilidad”². Este documento de la Comisión Europea no adelantaba nada nuevo en materia de dotación del presupuesto comunitario, pues estaba claro que se necesitaban nuevos recursos comunitarios extraídos de un impuesto sobre las transacciones financieras, una ecotasa, etc.

A pesar de las reticencias alemanas a este documento, la Comisión, para demostrar que seguía existiendo esta crisis, trató de forzar el debate en torno a los tres tipos de modos de estabilidad propuestos en el citado Libro Verde, de los que los dos más ambiciosos requerían una reforma del Tratado de Lisboa. El primer tipo, aspiraría a la sustitución de

² Bruselas, 23.11.2011 COM (2011) 818 final.

todos bonos nacionales por los bonos de estabilidad. La emisión de estos títulos tendría la garantía solidaria de todos los Estados miembros, requiriendo la reforma del Derecho originario. El segundo sistema trataba de una sustitución parcial de los bonos nacionales por bonos de estabilidad. Era el llamado modelo azul-rojo, inspirado en el trabajo de los economistas del Instituto Bruegel, Delpa y Von Weizsäcker (2010). El tercer tipo de eurobonos implicaría una sustitución parcial de la deuda nacional por eurobonos. Pero en este caso, los bonos no tendrían la garantía solidaria de los demás Estados, sino que cada país garantizaría su parte. Se efectuaría una emisión conjunta europea según las necesidades globales, que sustituiría parcialmente los bonos nacionales. Los estados se beneficiarían de las ventajas de una emisión conjunta y de las garantías añadidas que cada estado dispusiera. Está propuesta proporcionaría menos beneficios que las dos anteriores, pero requeriría de menos prerequisites. De todos modos, al margen de tecnicismos más o menos sutiles, la iniciativa comunitaria no tenía ningún recorrido dado que acarreó el rechazo frontal de Alemania, que aseguró que la medida era peligrosa y no funcionaría.

Para la adopción de tal mecanismo de estabilidad, se reformó el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), contemplándose que los EEMM, cuya moneda es el euro, podían establecer un mecanismo de estabilidad que sería activado si fuera imprescindible para salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su conjunto. La concesión de cualquier petición de ayuda financiera bajo el mecanismo estaría sujeta a severas condiciones. Además, los rescates con cargo al fondo tendrían que ser aprobados por unanimidad.

El mecanismo se construyó sobre tres pilares centrales:

---La Comisión Europea podría recurrir a los mercados mediante una emisión de bonos con garantía del presupuesto comunitario por una cuantía bastante limitada.

---El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) podría movilizar hasta 440 mil millones de euros. Estaba constituido por un sistema de garantías aportadas por los Estados miembros de la eurozona según fuera su cuota de participación en el capital del Banco Central Europeo. Para elevar la capacidad del FEEF se barajan dos opciones:

modificar el sistema de garantía de manera que dispusiera realmente los 440 millones para prestar o subir su cuantía hasta unos 750.000 millones para que pudiera disponer efectivamente de 440.000 millones de euros.

---Finalmente, el Fondo Monetario Internacional aportaba 250 mil millones de euros a través de sus líneas habituales de crédito. Sin embargo, su ayuda siguiendo su tradición iba a suponer un endurecimiento de la condicionalidad vinculada a los préstamos, y, por lo tanto, más rigor presupuestario, social y salarial.

Este FEEF contaba con unos recursos que eran evidentemente insuficientes, sobre todo si la crisis de la deuda soberana se trasladaba a economías de tamaño mayor (Italia y España). El Fondo concedía liquidez mediante unos préstamos a 5 años que iban asociados a unos tipos de interés relativamente altos. Empero, cuando la crisis de la deuda pública se extendió, quedó a la vista la insuficiencia de los fondos disponibles, planteándose, entonces, el problema de cómo ampliar los recursos del FEEF sin que los países europeos, inmersos en políticas de consolidación presupuestaria, tuvieran que incrementar su participación financiera al mismo.

La respuesta llegó de la mano del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), creado en marzo de 2011³, que entró en funcionamiento en octubre de 2012, sucediendo al FEEF. Se trata de un mecanismo permanente para la gestión de la crisis que salvaguarda la estabilidad financiera de la eurozona en su conjunto. Se creó para solucionar un problema que surgió tras la crisis de la deuda soberana de 2010, ante la falta de un respaldo para los países de la eurozona que ya no podían acceder a los mercados. El objetivo del MEDE era contribuir a estabilizar los mercados de la deuda de la eurozona al percibirse que la inversión en deuda soberana de los países del euro, especialmente, los del sur, no era una inversión con riesgo.

³ Documento disponible en: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_en_1.pdf

En todo caso, al rechazar Alemania la creación de los eurobonos y de un Tesoro Europeo, soluciones de más largo plazo, hubiese resultado oportuno, como una solución a corto plazo a la crisis, que el MEDE fuera concebido como una institución financiera apalancada (conseguir más capital para financiar operaciones de inversión) con acceso a los recursos del BCE.

Continuando con los mecanismos adoptados durante la crisis de la UEM, estaría el Semestre Europeo (SE)⁴ que entró en vigor en enero de 2012. El SE aspiraba, formalmente, a que los Estados coordinaran sus presupuestos en función de una estrategia colectiva. Las orientaciones de los presupuestos de los Estados miembros serán escrutadas y discutidas durante el primer semestre para detectar eventuales incoherencias respecto de los objetivos recogidos en los programas plurianuales de estabilidad y formulaciones estratégicas del Consejo Europeo, hechas públicas en mayo de cada año. Se trata, en realidad, de que la Comisión Europea, que ya supervisa los presupuestos nacionales, pero cuyas opiniones no pasan de ser meras recomendaciones, ejerza un mayor control sobre la evolución de las finanzas públicas de algunos países.

Este SE introduce un procedimiento agravado de control y prevención de los desequilibrios presupuestarios excesivos que infravalora el peso de las políticas y de los retos nacionales. Abre las puertas a unos conflictos de soberanía en materia presupuestaria entre la Unión y sus Estados. De forma que, el aspecto “gobernanza económica común”, resulta formal. En realidad, el SE viene a ser un instrumento adicional para ejercer un control sobre las finanzas públicas nacionales, siguiendo el criterio de la ortodoxia ordoliberal germana. (Dévoluy, 2011: 143).

Concretamente, Alemania, que rechazó transformar al BCE en prestamista de último recurso, argumentando que la solución a la crisis era “política”, entendiendo por “política” una mayor cesión de “competencias a las instituciones comunes” que habían

⁴ Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010, punto 7.

de privilegiar las reglas restrictivas y no interpretables que limitaban la discrecionalidad del Estado; sostenía que los instrumentos con los que contaban las autoridades europeas no bastaban para obligar al cumplimiento de los criterios de estabilidad, de modo que era necesario ampliar su capacidad de sanción y regulación. Los países que incumplieran constantemente sus compromisos de déficit deberían verse obligados a responder ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que les impondría las sanciones correspondientes. Francia, que temía esas cesiones de soberanía a las autoridades comunitarias, abogaba por dejar los mecanismos de control en manos de los líderes políticos.

La UE no representa un área monetaria óptima, pero Alemania deseaba evitar, ante todo, que la solución a la crisis del euro pasase por el asentamiento de una unión de las transferencias. De ahí que el acto fundacional de la moneda única hiciera hincapié sobre la noción de responsabilidad presupuestaria individual de cada país. La idea que inspiraba la política alemana era que, antes de que se aprobaran eventualmente medidas sobre la mutualización de la deuda, como los eurobonos, y la Unión bancaria plena, con garantía comunitaria de depósitos, llegarían en una segunda fase reformista. La apertura de las primas de riesgo y la constitucionalización de los principios de disciplina presupuestaria por parte de los diversos países le parecen herramientas más adecuadas para generalizar la disciplina fiscal en Europa.

Por ello, Alemania rechazó frontalmente la propuesta solidaria y federal de los eurobonos que supondrían la emisión regular de deuda europea avalada por todos los países de manera conjunta. La mayoría de las necesidades de financiación de los países ya no serían cubiertas por sus respectivos Tesoros, sino por un Tesoro europeo. Se crearía un amplio mercado dotado de liquidez. Los estados con altos costes de financiación se beneficiarían de la solvencia de los Estados con bajos costes. La emisión, que supondría un salto cualitativo en la integración política y fiscal, tan importante como el que supuso en su día la creación de la moneda única, aliviaría la presión negativa sobre la deuda de las economías periféricas, si bien Alemania padecería un cierto encarecimiento de sus costes de refinanciación.

En caso de emitirse eurobonos, Alemania actuaría como garante último de las deudas de los Estados europeos. En compensación a la emisión de dichos eurobonos, todos los países participantes en el sistema tendrían que comprometerse a respetar unas reglas estrictas de disciplina presupuestaria que implicaran una revisión esencial del euro y limitar al extremo la soberanía exclusiva de los parlamentos nacionales.

Pero, Alemania temía que la creación de una “Agencia Europea de la Deuda” desanimara a los países de ser virtuosos y seguir con las medidas de restricción presupuestaria. Sospechaba que parte o totalidad de la deuda europea pudiera relajar la disciplina de mercado al esfumarse el riesgo crédito país, lo que se había producido de forma espontánea entre 1999 y finales de 2009 cuando los mercados financieros concedieron la misma credibilidad a la deuda en euros emitida por los diversos países. La creación de los eurobonos únicamente resultaba factible si los países que gozaban de una mejor reputación financiera se mostraban dispuestos a ponerla al servicio de la eurozona en su conjunto. Sin embargo, su credibilidad última al sistema manifestaba fuertes reticencias y exigía muchas contrapartidas.

Desde el punto de vista de gobierno económico común, no de simple gobernanza restrictiva, los eurobonos serían, pese a la complejidad de los problemas que encierran, un complemento necesario a la imposición de duros planes de ajuste y contribuirían a estabilizar el sistema financiero de la eurozona. Los países afectados por las duras políticas de austeridad impuestas desde Bruselas podían reclamar a cambio poder financiarse en los mercados al mismo precio que los demás socios europeos. Sería incluso una garantía de relativo éxito para unos planes de rescate que habían fracasado sustancialmente. Obligarían a reconfigurar el entramado institucional de la Unión Monetaria reforzando su flanco económico y político.

La crisis de la deuda soberana requería la creación del Tesoro europeo. La supervivencia del euro implicaba que sus miembros acordaran asumir la responsabilidad colectiva de sus deudas. Los mercados, a los que tanto apelaban los defensores de

Gobiernos fuertes y técnicos, necesitaban conocer la arquitectura institucional de las finanzas europeas. Al igual que conocían la de Estados Unidos, el Reino Unido o Japón. La única solución política y económica que haría desaparecer la presión sobre Europa era, aparte de la institucionalización de las intervenciones del Banco Central Europeo, la creación de un Tesoro europeo facultado para responder, en último recurso, de los impagos regionales.

La cumbre europea del 9 de diciembre confirmaría estas limitaciones en cuanto al alcance de las intervenciones del FEEF. Se estaban deshaciendo posiciones en deuda de España y de Italia, aún al precio de abultadas pérdidas para evitar el riesgo de una quita. Entre mayo y junio de 2012, aparecía como ineludible un rescate de la economía española y no solo el de su sistema financiero. De hecho, la Directora del Fondo Monetario Internacional (FMI) venía advirtiendo, desde enero de 2012, sobre el riesgo de que España e Italia cayeran en una crisis de solvencia.

La solución elegida pasaría porque el FMI prestara, a cambio de una dura política de ajuste fiscal supervisada por sus inspectores, o, por que los países emergentes (Rusia y los países del Este como Polonia, República Checa y Hungría) acudiesen al rescate de la eurozona. Ello planteó varios problemas: los fondos disponibles por el FMI eran limitados. Estados Unidos, el mayor financiador del organismo, veía con recelo esta opción que comprometería su poder de veto en el FMI. Los únicos que se comprometieron a poner de su parte fueron los socios de la eurozona, que anunciaron una aportación adicional de 150 mil millones de euros.

El FMI se había marcado como objetivo lograr fondos por 500.000 millones, para aumentar su capacidad de préstamo y aislar un episodio de crisis mayor en alguno de los grandes países europeos. Pero la cifra finalmente recaudada se redujo a 430.000 millones de dólares, lo que rebajaba su capacidad de crédito efectivo a unos 325.000 millones, ya que el organismo solo podía prestar el 80% de los recursos de que disponía.

Por su parte, el artículo 123 del TFUE prohibía al BCE financiar directamente a los Estados, esta limitación se podría superar si se dotará al MEDE de una licencia bancaria que le permitiese financiarse en el Banco Central Europeo, lo que tendría la virtud de elevar la capacidad de fuego del BCE para contener la crisis de la deuda soberana.

El FMI entendía que la inyección directa de dinero, por recapitalización o a través de facilidades de liquidez, permitiría restablecer de forma más rápida y eficaz la confianza en el sistema financiero y atajar la crisis interminable que aqueja a la banca española y a gran parte de la banca europea.

La Cumbre Europea que se celebró los días 28 y 29 de junio de 2012, dio aparentemente cierto balón de oxígeno a los Gobiernos español e italiano e iba a suavizar algo las condiciones de intervención de la economía española, inmersa en una grave recesión económica. Se abrió la vía a una posibilidad condicionada de recapitalización directa de los bancos para romper el círculo vicioso de deuda pública- deuda de las entidades financieras y no empeorar más la ratio de deuda pública de la economía española. Alemania, presionada por Francia, y también el país más expuesto a un eventual impago de la deuda pública y privada española, accedió finalmente a que el fondo de rescate tuviera potestad para recapitalizar directamente a la banca española.

Este fue uno de los grandes acuerdos de la Cumbre Europea, el que abrió la posibilidad de que se recapitalizara a la banca directamente desde el fondo de rescate permanente.

Por el contrario, los costes de financiación de los diversos EEMM de la eurozona deberían haber sido diferentes según fuera la valoración que hicieran los mercados de sus expectativas de crecimiento, niveles de déficit y ritmo de crecimiento de la deuda. Países como Japón, Estados Unidos o Reino Unido tenían niveles de endeudamiento superiores

a los de muchos países europeos y, sin embargo, estaban pagando por su deuda unos tipos de intereses más bajos. Para explicar estas diferencias, el economista norteamericano Krugman argumentaba que Estados Unidos, Japón y Reino Unido mantenían sus monedas nacionales y así podían acudir, si fuera necesario, a la capacidad de financiación ilimitada de su banco central que actuaba como prestamista de última instancia. El hecho de que sus deudas estuvieran garantizadas por la eventual emisión de moneda y que no existiera riesgo de quiebra tranquilizó a los mercados y permitió a estos países una mayor autonomía de sus políticas presupuestarias. En otras palabras, “si nos fijamos en el mundo en general, vemos que el gran factor determinante de los tipos de interés no es la magnitud de la deuda pública, sino si un gobierno obtiene préstamos en su propia moneda” (Krugman, 2011)⁵.

Resulta que lo que había pasado era que, al adoptar el euro, España e Italia tenían que solicitar préstamos en monedas de otros, con toda la pérdida de flexibilidad que ello conllevaba. En particular, como los países de la eurozona no podían imprimir dinero, ni siquiera en caso de emergencia, estaban sujetos a interrupciones de financiación de un modo en que no lo estaban los países que habían conservado su moneda.

Mientras los gobiernos de otros países desarrollados no podían quebrar porque siempre podían ser refinanciados por sus respectivas bancas centrales, si fuera necesario, mediante creación monetaria, los países miembros de la zona euro habían renunciado a dicha posibilidad.

Por el contrario, al institucionalizar la no monetización de la deuda y el principio de no *bail out* (art 125 del TFUE, que prohíbe los rescates financieros tanto por parte del BCE como por parte de la UEM), los EEMM de la eurozona renunciaban a la solidaridad financiera entre Estados y pasaban a depender totalmente de los mercados para su financiación (Timbeau, 2012).

A pesar de los déficits apuntados, las cumbres que se sucedieron durante la crisis de la estructura del euro no implicaron un cambio de rumbo. De hecho, en la cumbre de julio de 2012, cuando los Jefes de Estado debatieron las opciones de corrección de la arquitectura institucional de la UEM, se impusieron las tesis que avalaban mantener la solidaridad condicionada y los programas de reforma de los mercados. Esos compromisos restrictivos alejaron cualquier posibilidad de emprender políticas de crecimiento y de convergencia real entre los EEMM de la Unión.

En cuanto a la política presupuestaria europea como tal, simplemente no existía. Expresión de ello sería el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), hoy endurecido por el Pacto de Estabilidad Fiscal que sólo concibe actuaciones fiscales restrictivas imponiendo un límite arbitrario a los déficits públicos, límite que había de ser idéntico para todos los participantes del área monetaria con independencia de su nivel de desarrollo relativo, desequilibrios, necesidades sociales y económicas.

Asimismo, esta crisis de la UEM condujo a cuestionar el sentido de la cláusula del *no bail out* incorporada al Derecho originario y de la prohibición expresa de la monetización de la deuda por parte del BCE.

Al final, la crisis puso al descubierto una de las contradicciones más importante de la zona euro: la inviabilidad de una moneda única con políticas fiscales descentralizadas y sin apoyo de una herramienta presupuestaria comunitaria. La perdurabilidad del euro requería que existiera un instrumento permanente de solidaridad financiera.

CAPÍTULO II

CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EUROPEA Y CRISIS PANDÉMICA

El cine nos lleva advirtiéndolo sobre la llegada de una pandemia desde hace varias décadas se cuentan un gran número de éxitos comerciales como los largometrajes *Outbreak* (Petersen, 1995), *Twelve Monkeys* (Gilliam 1995), *Contagion* (Soderbergh,2011) o series televisivas como *Gamgi* (Sung-jin,2013) o *The Hot Zone* (Uppendahl, Murphy, 2019). Los cinéfilos tienen interiorizados conceptos que, hoy en día, son trascendentales para nuestras vidas, como el contagio por aerosol, el uso de mascarillas, guantes y trajes protectores, los confinamientos, los rastreadores, la transmisión entre animales y humanos, el paciente cero, las mutaciones de un virus o las fases una pandemia y, por supuesto, la desesperada búsqueda de la correspondiente vacuna (como si se tratara del santo grial en la película de Indiana Jones en la última cruzada).

Sin embargo, no fue hasta el año 2016 cuando la Unión Europea incluyó a las pandemias como riesgos para su seguridad a través de la “European Union Global Strategy”, decisión que provocó que fueran incluidas como un riesgo para nuestra “Estrategia de Seguridad Nacional”.

A lo largo de la historia, ha habido un gran número de pandemias que han provocado terribles consecuencias como: la peste negra, la plaga de viruela, la gripe de 1889-1890 o la gripe española de 1918-1920.

Sin embargo, la crisis pandémica generada por el virus Covid-19 ha alcanzado una magnitud sistémica desconocida a escala global. En lo que atañe al occidente europeo, las autoridades la subestimaron y no hicieron planes de provisión o almacenamiento de materiales estratégicos para este tipo de situaciones, pese a que la pandemia ya había

mostrado su peligrosidad en Asia, donde se estaban aplicando medidas exhaustivas de control social. De hecho, la pandemia no fue tomada en cuenta en lo que respecta a su peligrosidad, ya que fue comparada con una fuerte gripe que solo afectaría a personas ancianas o enfermas. Aún más, en los programas informativos se nos tranquilizaba sobre sus consecuencias en China achacándolas al insuficiente desarrollo sanitario, y la dantesca exhibición de los poderes no democráticos de su régimen político. A ello habría que añadir que la pandemia ha puesto de relieve una valoración en términos de costes y beneficios de la vida misma. Al respecto, y reproduciendo las palabras de Balaguer, “en el contexto funcionalista y utilitarista en el que se mueve el espacio público, esa interpretación ha contribuido a minusvalorar el impacto de la infección justamente porque la letalidad afectaba solo a personas ancianas y enfermas” (Arjona Sánchez, 2020:3).

Cuando más ha azotado la pandemia, más estrictas han sido las medidas de confinamiento puestas en marcha por nuestros gobiernos, dañando nuestras estructuras productivas; y, lo más inquietante, fue que se planteó qué era más importante, si salvar la vida humana o salvar la economía, lo que condujo fríamente al sacrificio de vidas humanas en beneficio de la economía mundial.

Desde el punto de vista económico, la declaración de la pandemia tuvo como primera consecuencia la necesidad por parte de los estados de un mayor gasto público, tanto para hacer frente a los gastos sanitarios, como por la necesidad de apoyar a aquellos sectores productivos más afectados por las medidas de distanciamiento social, confinamiento etc. Situación que no está afectando a todos los países de la eurozona por igual, dado que la pandemia afectó a unas zonas antes que a otras, puso al límite de forma desigual a los sistemas sanitarios, y, por supuesto, con sectores económicos más o menos vulnerables a la situación de emergencia, como, por ejemplo, el turismo.

El colapso de los sistemas de salud en algunas regiones europeas llevó a algunos países a tomar medidas agresivas de confinamiento y distanciamiento social que necesariamente afectaron a la economía. No es que la economía se resintiera por la

pandemia, sino que la actividad productiva fue en gran parte detenida ante la imposibilidad de garantizar las medidas de seguridad que evitaran los contagios. Una decisión replicada internacionalmente que ha conducido a una gran recesión económica que ha tenido que ser afrontada en la eurozona cuando aún no se había recuperado de la ya comentada crisis financiera.

Como consecuencia, los estados han establecido una serie de programas para el apoyo a los trabajadores y empresas tanto por la profundidad de la caída de la economía, como para evitar algunos efectos que tanto dificultaron la recuperación de la anterior crisis. Cuando en marzo la pandemia se extendió de forma generalizada en Europa, inmediatamente las autoridades nacionales pusieron en marcha medidas orientadas a los siguientes tres objetivos: hacer frente a la emergencia sanitaria, apoyar la provisión de liquidez a la economía, y proteger el empleo.

La magnitud de las medidas implementadas varió entre países en función de la capacidad de apoyo nacional. Asimismo, entre las medidas para preservar la financiación, las empresas europeas se han beneficiado de garantías de distinta calidad crediticia en función de su localización geográfica, lo que puede tener un impacto sobre su competitividad, contribuyendo a fragmentar el mercado interior. Lo mismo sucede con el apoyo estatal a compañías para restaurar su solvencia.

La respuesta más inmediata de las instituciones europeas consistió en proporcionar un marco adecuado para la implementación de estas medidas nacionales. El objetivo era evitar que una aplicación mecánica de las reglas impidiera a las autoridades nacionales dar la respuesta necesaria. Por ello, en marzo de 2020, la Comisión propuso activar la cláusula de escape del PEC, permitiendo a los EEMM adoptar medidas de apoyo sin estar sujetos a limitaciones estrictas derivadas de las reglas fiscales, siempre que se preserve la sostenibilidad a medio plazo⁶. En segundo lugar, la Comisión publicó un nuevo marco

6 Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact. Brussels, 20.3.2020 COM (2020) 123 final, pp. 1-3.

temporal de ayudas de Estado, flexibilizando las reglas para el apoyo a empresas por parte de los Estados miembros⁷. En tercer lugar, la Comisión propuso flexibilizar la utilización de los fondos comunitarios, liberando la capacidad restante en el presupuesto comunitario para el año 2020 con el fin de apoyar las medidas implementadas por los países frente al COVID-19⁸.

En paralelo, las autoridades monetarias (léase, BCE) adoptaron medidas contundentes, con ampliación de programas de compras de activos existentes o creando nuevos, así como medidas para apoyar la liquidez, como la relajación de los requisitos de colateral y las operaciones de refinanciación. Por su parte, las autoridades supervisoras también adoptaron distintas orientaciones, flexibilizando temporalmente el cumplimiento de algunos requisitos para facilitar a las entidades el mantenimiento de la liquidez y la financiación a la economía real⁹.

En esta primera respuesta, a pesar de los esfuerzos de coordinación estableciendo un marco común, cada país ha asumido individualmente los costes de un *shock* exógeno que tiene un impacto diferenciado entre países. La capacidad de cada país de proporcionar el apoyo adecuado a sus economías y empresas puede influir sobre las oportunidades de recuperación, entrañando un riesgo de fragmentación del mercado interior, especialmente si las empresas dependen de la capacidad de su administración nacional de

7 Comunicación de la Comisión. Bruselas, 19.3.2020 C (2020) 1863 final. DOUE, 20.03.2020. CI 91/1-CI 91/9. Enlace de acceso: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_temporary-framework_es.pdf

8 Reglamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 508/2014, en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote de COVID-19 (Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus). Diario Oficial de la Unión Europea, 31.3.2020. L 99/5-L 99/8. Reglamento (UE) 2020/461 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2012/2002 del Consejo a fin de proporcionar ayuda financiera a aquellos Estados miembros y países cuya adhesión a la Unión esté en proceso de negociación, que se encuentren gravemente afectados por una emergencia grave de salud pública. Diario Oficial de la Unión Europea, 31.3.2020. L 99/9-L 99/12.

9 Decisión (UE) 2020/440 del Banco Central Europeo de 24 de marzo de 2020 sobre un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia (BCE/2020/17). DOUE, 25.03.2020, L 91/1-L 91/4.

proporcionarles apoyo. Además, el coste de las medidas financiadas con deuda es diferente para cada país, dadas las distintas condiciones de financiación en el mercado.

Por todo ello, a menos que se coordine la respuesta, la recuperación puede conducir a una ampliación de las divergencias económicas. Las respuestas nacional y europea constituyen dos caras de una misma moneda y deben estar adecuadamente sincronizadas para reforzarse mutuamente. En este marco de búsqueda de un criterio común, el Eurogrupo alcanzó un acuerdo sobre tres mecanismos para responder a las necesidades inmediatas de la crisis¹⁰:

- Una red de seguridad para trabajadores, a través del mecanismo SURE¹¹. Se trata de un instrumento europeo de Apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia. Este instrumento puede proporcionar ayudas financieras de hasta 100.000 millones de euros en forma de préstamos de la UE a los Estados miembros por haberse visto afectados para hacer frente a los aumentos de gasto público debidos a la pandemia COVID 19.

El SURE actúa como defensa en la reducción de los tiempos de trabajo con el fin de colaborar con los estados miembros a proteger el empleo y por consiguiente a los trabajadores por cuenta propia y ajena frente al riesgo de desempleo y la pérdida de ingresos. Estos préstamos están respaldados por un sistema de garantías voluntarias de los Estados miembros. Cada miembro contribuye a la garantía total con un porcentaje relativo respecto al total de la renta nacional bruta (RNB) de la UE, sobre la base del presupuesto de la UE para 2020. Es un acuerdo de los miembros para apoyarse mutuamente aportando recursos financieros a través de préstamos.

10 Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

11 Proposal for a Council Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak. Brussels, 2.4.2020. COM (2020) 139 final. Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19. Diario Oficial de la Unión Europea, 20.5.2020, L 159/1- L 159/7.

Tras recibir propuestas de ayuda adicional por valor de 3.700 millones de euros a seis Estados (Bélgica, Chipre, Grecia, Letonia, Lituania y Malta), el Consejo, aprobó 94.300 millones de euros a propuesta de la Comisión en concepto de ayudas a 19 EEMM.

El último desembolso se realizó el 25 de mayo de 2021, la UE proporcionó cerca de 90.000 millones de euros en préstamos cruzados. Los Estados solicitaron una cantidad de la cual recibieron una parte o la cantidad total solicitada. Los países que más dinero recibieron han sido Italia (27.438 millones) y España (21.324 millones) ya que han sido dos de los países a los que más fuerte les ha golpeado la pandemia.

Esta ayuda se facilita en forma de préstamo concedidos en condiciones favorables por la UE a los EEMM. Ayudarán a sufragar los gastos relacionados para financiar los regímenes que impuso cada Estado en la reducción de tiempo de trabajo y otras medidas que hayan adoptado para mitigar los gastos que ha supuesto la pandemia. La Comisión financió este instrumento mediante la emisión de bonos sociales, cuyo objetivo es dar seguridad a los Estados que inviertan estos bonos en un verdadero objetivo social. El 18 de mayo la Comisión emitió bonos sociales por 89.600 millones de euros en bonos de cinco, diez y 15 años.

- Una red de seguridad para costes relacionados con la sanidad, el tratamiento o la prevención de la pandemia, a través de una nueva línea de crédito del MEDE por un importe de hasta 240.000 millones de euros. Este nuevo instrumento supone una adaptación de los instrumentos del MEDE para hacer frente a este *shock* concreto. Dada su naturaleza exógena, no se exigirá otra condicionalidad más que utilizar los fondos obtenidos para financiar los gastos elegibles. De esta forma, los Estados también pueden financiar estos costes en condiciones homogéneas.

- Una red de seguridad para empresas, a través de un fondo paneuropeo de garantías gestionado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Los EEMM aportarán garantías por un importe de hasta 25.000 millones de euros con el objetivo de movilizar financiación por un importe de hasta 200.000 millones de euros. De este modo, las empresas de toda la UE pueden acceder a una garantía de la misma calidad crediticia (AAA), permitiendo paliar en parte el problema señalado anteriormente de fragmentación del mercado interior por la distinta capacidad de las administraciones nacionales de proporcionar apoyo a sus empresas. Además, este es el único instrumento de los tres que contiene un componente de compartición de riesgos, pues las pérdidas se mutualizarían entre todos los países participantes.

Estos instrumentos proporcionan una respuesta ágil y rápida por parte de la UE, mediante soluciones a corto plazo adaptadas a la naturaleza de la crisis. A diferencia de la crisis anterior, esta vez los Estados compartían el diagnóstico de la crisis, causada por un *shock* externo, lo que ha facilitado el diseño de estas soluciones.

No obstante, estos instrumentos proporcionan fundamentalmente financiación en condiciones homogéneas, incrementando la deuda nacional, con lo que el coste de la crisis sigue recayendo en los presupuestos nacionales. Si la capacidad de apoyo de cada país es distinta, estas divergencias se acentuarán en la fase de recuperación. Se necesita un enfoque coordinado para atender a las necesidades de la recuperación, con un tamaño suficiente y proporcional al impacto de la crisis, centrado en regiones y sectores más afectados, y cuyo coste no recaiga exclusivamente en los presupuestos nacionales. Por ello, el Consejo Europeo de abril solicitó a la Comisión que analizara las necesidades de la recuperación y presentara una propuesta a la altura del reto al que se enfrenta la UE.

Atendiendo a la solicitud, en mayo la Comisión presentó su propuesta para un plan de recuperación integrado en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFP). Un nuevo instrumento, denominado Next Generation EU, a través del cual la Comisión obtendría 750.000 millones de euros en el mercado, mediante emisión de bonos a largo

plazo, para financiar nuevos instrumentos presupuestarios o ampliar los instrumentos ya propuestos bajo el MFP. El repago de los bonos emitidos se realizaría con cargo a MFP futuros. Para limitar el incremento de contribuciones futuras al presupuesto comunitario, la Comisión anticipó su intención de proponer nuevos recursos propios más adelante¹².

Según la propuesta de la Comisión, los fondos obtenidos con Next Generation EU se destinarían a apoyo no reembolsable (500.000 millones) y a préstamos (250.000 millones), disponibles hasta finales de 2024, adelantando los fondos a los primeros años del próximo MFP, distribuidos en tres pilares:

- Un primer pilar orientado a apoyar la recuperación de los EEMM que absorbería la mayor parte de los recursos: que se concreta en el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

El MRR pondrá a disposición de los países de la Unión 672 500 millones de euros en préstamos y subvenciones para apoyar las reformas y las inversiones emprendidas por los Estados miembros. El objetivo es mitigar el impacto económico y social de la pandemia del coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles, resilientes y mejor preparadas para los desafíos y oportunidades de las transiciones verde y digital. Al ofrecer apoyo financiero a gran escala para inversiones y reformas, el Mecanismo preparará mejor a los Estados miembros para una recuperación sostenible.

El MRR entró en vigor el 19 de febrero de 2021, es la pieza central de Next Generation EU y está estrechamente alineado con las prioridades de la Comisión asegurando, a largo plazo, una recuperación sostenible e integradora que promueva las

12 Commission Staff Working Document. Identifying Europe's recovery needs. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation {COM (2020) 456 final}. Brussels, 27.5.2020. SWD (2020) 98 final.

transiciones verde y digital. Los EEMM han elaborado sus planes de recuperación y resiliencia para establecer un paquete coherente de reformas y proyectos de inversión pública que deben implementarse para 2026.

Los planes deben abordar de manera eficaz los desafíos identificados en el SE, en particular, las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo, y también deben incluir medidas para abordar los desafíos y cosechar los beneficios de las transiciones verde y digital. Se espera que cada plan contribuya a las cuatro dimensiones descritas en la Estrategia anual de crecimiento sostenible de 2021, que lanzó el ciclo del SE de este año. En particular: la sostenibilidad del medio ambiente, la productividad, la justicia y la Estabilidad macroeconómica.

El Mecanismo es una oportunidad para crear áreas emblemáticas europeas para inversiones y reformas con beneficios tangibles para la economía y los ciudadanos de toda la UE. Estos deberían abordar cuestiones que requieren una inversión significativa para crear empleo y crecimiento, y que son necesarios para las transiciones verde y digital.

En este sentido, el mecanismo de recuperación y resiliencia ofrece una oportunidad sin precedentes para acelerar la recuperación en Europa y reforzar el compromiso con las transiciones gemelas: verde y digital. La Comisión evaluará los planes nacionales en función de los siguientes objetivos:

El SE y el MRR están intrínsecamente vinculados, como acabamos de señalar. De tal forma que la Comisión evaluará los planes de recuperación y resiliencia frente a las recomendaciones específicas de cada país. Además, dada superposición del SE y del Mecanismo, se producirá la adaptación temporal del SE.

Continuando con la estructuración por pilares del Next Generation EU, nos encontraríamos con:

- Un segundo pilar centrado en la inversión privada, mediante dos instrumentos complementarios: uno orientado a hacer frente a las necesidades de recapitalización derivadas de la crisis (Instrumento de Apoyo a la Solvencia); y otro orientado a reforzar inversiones estratégicas en la UE (investEU, con una nueva ventana dedicada a inversiones estratégicas).

- Un tercer pilar que refuerza instrumentos nuevos o existentes integrando la experiencia de la crisis: se crea un nuevo programa de salud (9.400 millones) y se refuerzan los programas rescEU y programas de investigación, innovación y acción exterior.

La propuesta ha sido objeto de largas negociaciones en el Consejo Europeo de julio¹³. Tanto su tamaño como su reparto, o la proporción destinada a apoyo no reembolsable frente a préstamos, han sido objeto de debate. Finalmente se ha alcanzado un acuerdo equilibrado, entre cuyos aspectos esenciales cabe destacar:

- Se ha preservado el tamaño total del paquete, de 750.000 millones de euros. Su magnitud está alineada con el impacto de la de la crisis, aunque se trata de una cifra inferior a la que habían solicitado algunos países, entre ellos España, para compensar la caída esperada de la economía. Una respuesta decisiva y contundente es fundamental para generar la confianza necesaria para la recuperación.

13 Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17,18,19,20 y 21 de julio de 2020). Disponibles en: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

- La principal innovación del paquete es su financiación. Por primera vez en la historia de la UE se realizan emisiones de deuda europea para apoyar la recuperación económica. Teniendo en cuenta la severidad de la crisis, resulta apropiado repartir el coste de la recuperación a lo largo de varios años. No se trata de mutualizar deudas pasadas, sino de proporcionar a todas las economías de la Unión mismas oportunidades de recuperación.

- Se ha alcanzado un equilibrio razonable entre apoyo no reembolsable y préstamos, una de las cuestiones más controvertidas. La proporción de apoyo no reembolsable (390.000 millones de euros, de un paquete de 750.000 millones) se ha reducido sustancialmente tras las negociaciones en el Consejo Europeo, pero se mantiene superior al 50%, en contra de lo que habían defendido algunos países que sostenían que el apoyo debía proporcionarse exclusivamente mediante préstamos. El apoyo basado en préstamos mantiene el coste de hacer frente a este shock común exclusivamente a nivel nacional, por lo que el apoyo no reembolsable debe constituir una parte sustancial del paquete de recuperación.

- El paquete está centrado en las regiones más afectadas por la crisis. Se estima que España podría obtener hasta 72.700 millones de euros en apoyo no reembolsable, en el que destacan los 58.640 en apoyo no reembolsable del MRR (en torno a un 19% de este mecanismo), siendo España el segundo beneficiario después de Italia. Además, los países pueden obtener préstamos por un importe máximo del 6,8% de su renta Nacional Bruta con cargo al Mecanismo.

- Se ha preservado íntegramente el MRR, el principal programa del paquete. De hecho, el tamaño de este programa se incrementa sustancialmente, de 560.000 millones de euros a 672.500 millones, con un ligero incremento de las transferencias (312.500 millones), pero sobre todo en los préstamos (de 250.000 millones a 360.000 millones). De esta forma, se financiarán inversiones y reformas que permitan mejorar el potencial de crecimiento y preserven la convergencia en la UE.

- Desaparece, en cambio, el Instrumento de Apoyo a la Solvencia, y se reducen otros programas, especialmente los dirigidos a apoyar inversiones. El instrumento de inversiones exteriores ya no se financiará con este paquete, sino dentro del MFP regular, y también se reducen los recursos de este paquete destinados a InvestEU. De cara al futuro, será fundamental garantizar que InvestEU mantenga una financiación estable en el MFP regular, para así atender a las necesidades estructurales de inversión de la UE.

- Rapidez: además del tamaño del programa, es importante que las inversiones empiecen a materializarse cuanto antes, apoyando la recuperación a tiempo y evitando daños permanentes en la capacidad productiva. Los EEMM lograron alcanzar un acuerdo en julio que ha permitido sentar las bases para que los instrumentos estén operativos desde enero 2021.

- De cara a la implementación del paquete, será importante que los desembolsos tengan lugar en una fase temprana, para que los fondos lleguen a la economía real. El acuerdo del Consejo Europeo prevé que los fondos derivados de Next Generation EU se comprometan antes de finales de 2023, y los pagos antes de finales de 2026. En el MRR se prevé una prefinanciación del 10%. En este contexto, será fundamental que los países apoyen un procedimiento de desembolsos ágil para lanzar la recuperación.

El acuerdo también deja algunos aspectos sin aclarar que abren áreas de trabajo para el futuro próximo:

En primer lugar, el Instrumento de Apoyo a la Solvencia, ahora desaparecido, hubiera permitido otorgar una garantía comunitaria al BEI para la recapitalización de empresas en la UE. Este instrumento hubiera limitado la fragmentación del mercado interior y los desequilibrios competitivos que pueden derivarse de las diferencias en la

capacidad de las administraciones nacionales de apoyar a sus empresas. Por ello adquiere una importancia, aún mayor si cabe, el programa InvestEU para relanzar la recuperación y permitir que las empresas de la UE puedan acceder a financiación en condiciones homogéneas.

En segundo lugar, no se precisa con qué recursos se atenderá al repago de la deuda. Aunque este debate puede tener lugar más adelante, pues el horizonte de repago supera el horizonte del próximo MFP, es importante evitar una carga futura excesiva para los países. En este sentido, la creación de nuevos recursos propios, tal como ha adelantado la Comisión, permitirá evitar un incremento significativo de las contribuciones nacionales.

En tercer lugar, con la creación del MRR desaparece el instrumento presupuestario de convergencia y competitividad para la zona euro en favor de un instrumento único para todos los países de la UE. Este instrumento permitirá favorecer la convergencia y competitividad, retos comunes al conjunto de la UE. No obstante, la zona euro sigue teniendo un reto específico: la ausencia de suficientes mecanismos de estabilización (tras renunciar a la política monetaria y al tipo de cambio).

CONCLUSIONES

La aproximación al concepto de constitución económica desde la perspectiva de su conexión con la forma de Estado, permite establecer una premisa metodológica previa que condiciona el objeto de estudio. Siguiendo esta tesis, la constitución económica europea conecta con un orden jurídico de nuevo signo que se confronta, al oponerse, con la forma de Estado social.

La principal diferencia entre la constitución económica europea y la constitución económica del Estado social se sitúa en la centralidad del mercado, que caracteriza a la primera, frente al gobierno del mercado que teoriza el constitucionalismo económico social.

Precisamente, la emergencia del constitucionalismo económico tiene su origen en el periodo de entreguerras, siendo el referente la Constitución de Weimar. En aquel momento, se impusieron las tesis del gobierno del mercado que garantizaba la intervención del Estado en la economía para corregir las desigualdades generadas por el mercado. Sin embargo, también estuvieron presentes otros planteamientos que encontrarán acomodo en la gestación del proyecto de integración europeo. Concretamente, los postulados de la Escuela de Friburgo.

Como hemos observado, el Estado social experimentó un proceso de declive en la década de los 70, dando paso a la asunción de nuevas funciones por los poderes públicos alejadas de las funciones tradicionales de la forma de Estado social. La transición hacia un nuevo orden, condujo, con el paso del tiempo, a la ruptura del Estado social. El nuevo orden global del mercado, encontró en el espacio europeo un ámbito privilegiado de realización, especialmente, con el Tratado de Maastricht, donde la UEM establece los elementos centrales de una disciplina orientada a la garantía del mercado.

Sin embargo, el proyecto de integración europeo también ha experimentado crisis que han amenazado con socavar los cimientos del propio proyecto. Por una parte, la crisis financiera evidenció las debilidades de una UEM con moneda propia, pero sin competencia fiscal. La respuesta a la crisis se concretó en la adopción de una serie de mecanismos que siguieron confiando en la centralidad del mercado como salida a la crisis. Por otra parte, en marzo de 2020 se producía una pandemia global que llevó a un coma artificial a las economías de la Unión. Las respuestas adoptadas por las instituciones, en los primeros meses, ponían el acento en paliar no solo los efectos económicos, sino también los sociales. Además, se adoptaron decisiones que, aunque previstas en el Derecho de la Unión, se pueden calificar de históricas, como la suspensión temporal de las reglas del PEC, o la relajación de los estándares de las ayudas públicas a empresas (Dani, Menéndez: 2020).

No obstante, las instituciones supranacionales eran conscientes de que estas medidas eran insuficientes, dado que no todos los países miembros tenían una capacidad fiscal suficiente para hacer frente a la contracción de sus economías. Los efectos nocivos de la crisis de la Eurozona aún estaban recientes. Así las cosas, se dieron pasos más ambiciosos, como el MRR, que parece reorientar los objetivos de la Unión más allá del dato económico, apostando por financiar los programas de reforma nacionales orientados a la digitalización o la transición ecológica de las economías de la Unión. En todo caso, también es cierto que este mecanismo se sitúa dentro del contexto del SE, como hemos señalado. Y, por ello, estará sujeto a los requisitos de condicionalidad que garantizan la estabilidad de los presupuestos de los miembros de la Eurozona. Un binomio condicionalidad-reformas alejadas de la disciplina de los mercados, que hace que se impongan las cautelas a la hora de afirmar que, ciertamente, esta crisis pandémica ha generado una respuesta radicalmente distinta a la aportada durante la crisis del euro.

Ciertamente, lo que sí podemos observar es que la constitución económica europea ordoliberal ha continuado siendo el referente a la hora de adoptar la panoplia instrumental para hacer frente a la contingencia pandémica, pues la suspensión de los criterios de convergencia de déficit y deuda pública, es temporal, como también es coyuntural la relajación de los requisitos para la concesión de ayudas públicas a empresas.

Por todo ello, concluimos señalando que las crisis experimentadas por el proyecto no han generado una alteración de los elementos estructurales de la constitución económica de la Unión.

BIBLIOGRAFÍA

Arjona Sánchez, M.J (2020). La respuesta a la pandemia del Covid-19 y la Constitución económica de la eurozona. *Revista de Cultura de Paz*. Ene-Dic Vol. 4, pp. 243-256.

Bognetti, G (1983). *Costituzione económica e Corte Costituzionale*. Giuffré: Milán, p. 132.

Dani, M., Menéndez A.J (2020). El gobierno europeo de la crisis del coronavirus. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 34. Disponible en: http://www.ugr.es/~redce/REDCE34/articulos/11_DANIA_MENENDEZ.htm#resumen

Delpa, J., Von Weizsäcker, J (2010). The blue bond proposal. *Bruegel Policy Brief*, 3. Disponible en: <https://www.bruegel.org/2010/05/the-blue-bond-proposal/>

Dévoluy, M (2011). L'euro est-il un échec? *La Documentation Française*, p. 143.

Fitoussi, J-P (2011). L'Europe a un probleme politique, pas économique. *Alternatives Economiques*, Hors-série, pp. 10-11.

García Herrera, M.A. (2016). Estado económico y capitalismo financiarizado: propuestas para un constitucionalismo crítico. En: M. A. García Herrera, J. Asensi Sabater, F. Balaguer Callejón (eds.). *Constitucionalismo crítico: liber amicorum Carlos de Cabo Martín*. Tirant Lo Blanch: Valencia, pp. 145-250.

Krugman, P (2011). Leyendas del fracaso. El País-Negocios, Madrid, 13 de noviembre.

Lasa López, A (2011). Constitución económica y derecho al trabajo en la Unión Europea. Comares: Granada, 253 pp.

Maestro Buelga, G (2002). Constitución económica e integración europea. *Revista de Derecho Político*, núm. 54, pp. 35-111.

Menéndez, A.J (2012). La mutación constitucional de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 96, septiembre-diciembre, pp. 41-98.

Nörr K (1994). Economic constitution: on the roots of a legal concept. *Journal of Law and Religion*, núm. 1, pp. 343-355.

Pérez Carrillo, E.F (2011). Crisis económica y financiera en la Unión Europea. Reflexiones en torno a algunos instrumentos estratégicos para la recuperación. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, pp. 487-511.

Pettis, M (2012). España, el euro y las políticas alemanas. *Política Exterior*, núm. 145, enero-febrero, p. 128.

Timbeau, X (2012). Retour a la récession. *Alternatives Économiques*, Hors-série, núm. 92, 2º trimestre, París, p. 22.

Wolf, M (2011). L'option la moins mauvaise, *Le Monde*, 6 de diciembre.

DERECHO DE LA UNIÓN

Documentos políticos

Comisión Europea. Libro Verde sobre “La viabilidad de la introducción de los bonos de estabilidad”. Bruselas, 23.11.2011 COM (2011) 818 final.

Comisión Europea. Comunicación de la Comisión. Bruselas, 19.3.2020 C (2020) 1863 final. DOUE, 20.03.2020. CI 91/1-CI 91/9. Enlace de acceso: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_temporary-framework_es.pdf

Comisión Europea. Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact. Brussels, 20.3.2020 COM (2020) 123 final, pp. 1-3.

Comisión Europea. Commission Staff Working Document. Identifying Europe's recovery needs. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation {COM (2020) 456 final}. Brussels, 27.5.2020. SWD (2020) 98 final.

Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2010-INIT/es/pdf>

Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011. Anexo I pp. 14-20.
Disponible en:

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/120310.pdf#page=14

Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17,18,19,20 y 21 de julio de 2020). Disponibles en: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

Eurogrupo. Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

Comisión Europea. Proposal for a Council Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak. Brussels, 2.4.2020. COM (2020) 139 final.

Derecho derivado

Decisión (UE) 2020/440 del Banco Central Europeo de 24 de marzo de 2020 sobre un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia (BCE/2020/17). DOUE, 25.03.2020, L 91/1-L 91/4.

Reglamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 508/2014, en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote de COVID-19 (Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus). Diario Oficial de la Unión Europea, 31.3.2020. L 99/5-L 99/8.

Reglamento (UE) 2020/461 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2012/2002 del Consejo a fin de proporcionar ayuda financiera a aquellos Estados miembros y países cuya adhesión a la Unión esté en proceso de negociación, que se encuentren gravemente afectados por una emergencia grave de salud pública. Diario Oficial de la Unión Europea, 31.3.2020. L 99/9-L 99/12.

Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19. Diario Oficial de la Unión Europea, 20.5.2020, L 159/1- L 159/7.