

La respuesta a la pandemia del covid 19 y la constitución económica de la eurozona

The Response to the Covid 19 Pandemic and the Eurozone's Economic Constitution

MIGUEL J. ARJONA

Universidad de Granada, España
miguelarjona@ugr.es

Abstract:

The clumsy European response to the pandemic triggered by COVID-19 has been determined by the deep crisis of values, which has turned the economy into a legitimising factor, competing with the Constitution itself. In view of this situation, the economic Constitution is essential for responding to the challenges of the pandemic and subsequent recovery. An economic constitution for the euro area that has been incomplete since its creation, as shown by the previous crisis and the first response to it, and which has begun to be reformed amid doubts, tensions, shadows and hopes.

Keywords: COVID-19; Economic Constitution; Eurozone; European Central Bank; European Stability Mechanism (ESM); Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP); Next Generation EU.

Resumen:

La torpe respuesta europea a la pandemia provocada por el COVID-19 ha venido determinada por la profunda crisis de valores, que ha hecho de la economía un factor legitimador, que compite con la propia Constitución. Ante esa situación, la Constitución económica se revela fundamental para responder a los retos de la pandemia y la posterior recuperación. Una Constitución económica que en la eurozona arrastra fuertes carencias desde su creación, como puso de manifiesto la anterior crisis y la primera respuesta de esta, y que ha comenzado a ser reformada, entre dudas, tensiones, sombras y esperanzas.

Palabras clave: COVID-19; Constitución económica; Eurozona; Banco Central Europeo; Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE); Programa de compra de Emergencia para la pandemia (PEPP).

1. El Covid 19, su narrativa y la cultura constitucional

El séptimo arte lleva advirtiéndonos sobre la llegada de una pandemia desde casi sus orígenes, incluso en las últimas décadas se cuentan un buen 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) que lograron educar a los amantes del subgénero en conceptos hoy día tan generalizados como el contagio por aerosoles, 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 de una pandemia y, por supuesto, la frenética búsqueda de la correspondiente vacuna. 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” (European Union [EU]. 2016, pp. 30-46), decisión que provocó que el año siguiente fueran incluidas como un riesgo para nuestra “Estrategia de Seguridad Nacional” (Departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno, 2017, p.10-11, p.50, p.74-75, p.81, p.114-115), por parte de nuestro ejecutivo, que a partir de entonces las incluiría de forma permanente (Blesa, 2018, pp. 966-981, 13, 16).

Lo cierto es que los registros sobre las pandemias y sus desagradables consecuencias son suficientemente abundantes, y también sus efectos sociales, no siempre completamente negativos. Históricamente, son bien conocidas las consecuencias de la peste negra (que asoló Asia y Europa entre 1346 y 1353) que mató a más de la mitad de la población europea, y supuso el fin de la servidumbre; la plaga de viruela y otras enfermedades “europeas” que se expandieron por el continente americano durante el siglo XVI esquilmando al 90% de la población indígena, y que tanto contribuyó al colapso de los imperios Inca y Azteca; la gripe de 1889-1890, que se llevó a un millón de vidas por delante, revelando el papel del transporte moderno en la propagación de los virus; o la gripe española de 1918-1920, que afectando a un tercio de la población mundial (unos 500 millones de personas) mató a alrededor del 20% de sus infectados (Norwich University Online, 2020).

Sin embargo, y pese a estos precedentes bien documentados, lo cierto es que sorprendentemente, las autoridades de los Estados occidentales, de forma absolutamente generalizada, las 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 unos meses antes su peligrosidad en Asia, donde se estaban aún aplicando medidas extraordinarias de control social.

La pandemia fue infravalorada en su peligrosidad y comparada con una fuerte gripe (que solo afectaría a personas ancianas o enfermas) en tertulias y programas informativos, donde se nos tranquilizaba sobre sus consecuencias en China achacándolas al insuficiente desarrollo sanitario del gigante oriental, y la grosera exhibición de los poderes no democráticos de su régimen político. Este razonamiento escondía dos grandes errores que en sí mismos retrataban la intrépida autosatisfacción de nuestras sociedades. La mirada altiva al gigante asiático, que ya en 2014 se asomaba al liderazgo económico mundial (Gilesn, 2014), y sobre todo una degradación de nuestros valores democráticos, que quizás psicológicamente proyectábamos.

Esta minusvaloración no parece ajena a nuestro constitucionalismo. Con una base cultural de respeto a los derechos humanos erosionada desde hace décadas (pese a una machacona alusión a los mismos, solo superada por la de la propia Constitución) lo cierto

es que la tutela de los derechos fundamentales ha venido siendo ponderada en términos de costes y beneficios, cuando no la vida misma (Garey, 1984, p. 1221). Como Balaguer ha afirmado (2009): “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”.

Pero esta no ha sido la única consecuencia de ese desapego al constitucionalismo, sino que, por el contrario, y precisamente cuando la pandemia más ha azotado y, por tanto, más estrictas han sido las medidas de confinamiento puestas en marcha por nuestros gobiernos, dañado nuestras estructuras productivas, ha arreciado con fuerza una nueva distinción en sí mismo inquietante (que en algunos países se desató con mucha prontitud y que se resiste a desaparecer), aquella que plantea como disyuntiva salvar la vida o salvar la economía, y que conducía fríamente al sacrificio de vidas humanas en pro del templo de la economía mundial (Vaidhyanathan, 2020; Portes, 2020). Un sofismo que, por cierto, no resiste las cifras de crecimiento del 4,9 % de la República Popular de China, una vez este país ha declarado el fin de la pandemia en su territorio (Kuo, 2020).

Esta distinción, que ignora que el centro de toda economía debieran ser las necesidades vitales del ser humano, se asienta - en nuestra opinión - en que la economía, como la tecnología, se han convertido “en factores de legitimación que, por primera vez en la historia del constitucionalismo moderno, compiten con la propia Constitución en la construcción del espacio público, formulando narrativas que ya no atienden ni a los derechos ni a la democracia como marco obligado de referencia” (Balaguer, 2020). Algo que contrasta con el fundamento mismo con el que fueron fundadas nuestras democracias: Las declaraciones “*de droits de l’Homme et du citoyen*” y el “*we the people*”, que deberían formar parte de “las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario” (art. 6.3 del Tratado de la Unión Europea).

Convertida, por tanto, la economía en un factor de legitimación del espacio público, conviene pues analizar el constitucionalismo económico que condiciona nuestra respuesta a la pandemia, tanto en su vertiente sanitaria como económica, sin olvidar que otras pandemias también supusieron fuertes cataclismos para otras sociedades y sistemas económicos.

2. La insuficiente respuesta inicial

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 dispendio 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 (hoy día generalizada) arreció a unas zonas antes que a otras, estresó de forma desigual a los sistemas sanitarios (con distinta ratio de unidades de cuidados intensivos por habitantes, por ejemplo) y por supuesto con sectores económicos más o menos vulnerables a la situación de emergencia (como el turismo frente a otros sectores más proclives al teletrabajo, etc.).

2.1. Antes de la pandemia

La eurozona, compuesta por los Estados miembros que han adoptado el euro como su moneda común han adoptado una serie de reglas que imponen una determinada forma de llevar los asuntos monetarios a sus participantes, una verdadera Constitución económica, que obviamente está implicada en las medidas adoptadas contra la pandemia.

La gran particularidad de la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea es que esta lleva a un grado máximo de paroxismo ciertas ideas sobre el funcionamiento del dinero, que sitúa a la estabilidad de precios como el objetivo principal de la política monetaria y convierte al ajuste de salarios y precios a la única forma aceptable de corrección de los desequilibrios financieros que necesariamente la azotarán.

Así, todos los Estados que comparten la moneda común, quedaron sometidos desde la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a unas estrictas reglas sobre su nivel de déficit presupuestario y de deuda (déficit del 3 % y 60 % de deuda respecto al ingreso anual del PIB nacional), además de una serie de cláusulas que prohíben su rescate financiero. La primera, una cláusula *no bail out* que prohíbe que los Estados miembros asumir las deudas de otro Estado (imposibilitando los rescates europeos), y una segunda contra la monetización de la deuda de los Estados (o *no bail out* monetario), que prohíbe la financiación directa del Banco Central Europeo (art. 103 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea).

Además, de este fuerte corsé, y especialmente tras la crisis del 2007, muchos de sus Estados optarían por institucionalizar estas reglas de equilibrio presupuestario en sus ordenamientos, incluso en sus constituciones, como es el caso de España a través de la reforma de su art. 135 de la Constitución Española de 1978, de Francia con su homónimo art. 34, y otro tanto, en Italia, Polonia, Eslovenia o Alemania.

Durante la primera década de la moneda común, la cohesión del área se fue consolidando – fundamentalmente – a través de la movilidad intrafronteriza del capital europeo que, gracias a la libertad de movimientos de capital, permitía los préstamos interbancarios a corto plazo y el funcionamiento de unos mercados de deuda al por mayor que caracterizaron esta etapa (Merler y Pisani-Ferry, 2012). Sin embargo, la recesión del 2008 interrumpió dramáticamente estos movimientos de capital, conduciendo a los mercados financieros nacionales (fundamentalmente la banca) a depender dramáticamente de sus respectivos tesoros nacionales, precisamente cuando estos sufrían de importantes tensiones deficitarias, que estaban limitadas por el marco jurídico del euro (Merler y Pisani-Ferry, 2012). Pese a la consecución de algunos avances, acuciados por la situación, como la unión bancaria de 2012, la ausencia de transferencias fiscales entre Estados no logró resolver una crisis que amenazaba con cronificarse en la eurozona.

Lo que ocurría es que el marco del euro había despreciado a algunos de los canales de redistribución de las tensiones territoriales, que caracterizan a las uniones monetarias, como la de los Estados federales. Si bien es cierto, que la progresiva integración de los mercados de capital (mediante la propiedad cruzada de activos financieros), o el mercado bancario (por el que los particulares y las instituciones podían pedir prestado o prestar en los mercados de crédito), ayudaban a amortiguar las variaciones de ingresos nacionales, estos no eran suficientes para compensar la diminuta transferencia fiscal entre los Estados, tan necesaria en caso de crisis económica (Asdrubali, Sorensen, Yosha, 1996).

Como era de esperar, la crisis de 2007 mostró las limitaciones de este entramado, poniendo el riesgo la supervivencia del propio euro, por lo que se instauraron en 2010 una serie de mecanismos de asistencia temporal a los Estados, como el Mecanismo Europeo

de Estabilidad Financiera (MEEF) o *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM), que recaudaría la financiación de emergencia en los mercados financieros, gracias a la garantía del presupuesto de la Comisión Europea; y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o *European Financial Stability Facility* (FESF) financiado por los miembros de la eurozona. Programa sustituido en 2012 por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE) o *European Stability Mechanism* (ESM), con sede en Luxemburgo, conformado como una organización intergubernamental sujeta al Derecho internacional público, que exigió la modificación del art. 136 del Tratado de la Unión Europea, y que sería diseñado como un cortafuegos permanente, a fin de salvaguardar y proporcionar acceso instantáneo a la asistencia financiera.

Estos programas tenían un doble juego, por un lado, proporcionaban préstamos a un tipo de interés menor al ofrecido por el mercado, pero por otro exigían del un programa de ajuste macroeconómico, basado en las reformas económicas y las medidas de consolidación fiscal.

Pero la verdadera transformación del marco vino a través de los programas del Banco Central Europeo. El primero de 2012, cuya mera presencia disuadió las operaciones especulativas contra el euro y puso fin a la crisis de la deuda, denominado de Transacciones Monetarias Simples (OMT), autoriza la compra sin límites de deuda soberana de un Estado en riesgo de liquidez, siempre que (así evita la prohibición de financiación directa a los Estados) el país participe en el programa del MEE y obtenga la aprobación unánime de los ministros de finanzas de la zona euro.

El segundo, iniciado en 2015, el Programa de Compras del Sector Público (PSPP) por el que el Banco Central comprará bonos soberanos de los Estados de la eurozona, y que, para garantizar su neutralidad, no adquirirá más del 25 % de una emisión, distribuyendo sus compras entre los emisores, evitando adquirir más del 33% de un solo emisor. En realidad, el objetivo real de este programa es conseguir el objetivo de inflación determinado por la autoridad monetaria, mediante la adquisición masiva de bonos soberanos, pero indirectamente, contribuye decisivamente al mantenimiento de condiciones de financiación favorables para los Estados miembros, favoreciendo la reducción de los tipos de interés e incentivando el mercado de crédito bancario e incidiendo en el sostenimiento del consumo y la inversión.

Este programa fue objeto de varios recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional alemán (*Bundesverfassungsgericht*) que una vez admitidos, provocarían la correspondiente cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Los recursos ante la alta magistratura alemana acusaban al programa de violar la prohibición *no bail out* monetaria, infringiendo así, el reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados, así como el principio democrático consagrado en la Ley Fundamental de Bonn, integrante – según ellos – de la identidad constitucional alemana. El *Bundesverfassungsgericht* consideró pertinente el análisis de la causa, tanto por la posible violación del reparto competencial europea y la prohibición de financiación del BCE a los Estados, como por la posible afectación de la potestad presupuestaria del Parlamento Federal.

El Tribunal de Justicia en su sentencia (asunto C-493/17 Heinrich Weiss y otros) declaró la validez del programa, considerándolo ajustado tanto a los límites de la política monetaria (competencia exclusiva de la Unión respecto del euro), como al principio de proporcionalidad.

Por último, es importante señalar que la crisis también se saldó con una cláusula, que si bien – como textualmente señalaba – no suspende los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sí permite la flexibilización temporal de las obligaciones presupuestarias que, normalmente, resultarían de aplicación a los Estados de la eurozona. Esta disposición, denominada cláusula general de salvaguardia, permite a los Estados miembros adoptar medidas presupuestarias «en caso de acontecimiento inusitado que esté fuera del control del Estado miembro afectado y que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas, o en períodos de crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión (...) siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo» (artículo 5, apartado 1, y el artículo 9, apartado 1, del Reglamento (CE) 1466/97). Una disposición que resultaría de aplicación antes de lo esperado.

2.2. La respuesta inicial

Pese a las dudas iniciales, lo cierto es el colapso de los sistemas de salud en algunas regiones europeas, llevaron a algunos países a tomar medidas de confinamiento y distanciamiento social que necesariamente tenían que afectar a la economía. No es que la economía se resentiera por la pandemia, sino que la actividad productiva fue en gran parte voluntariamente detenida, ante la imposibilidad de garantizar las medidas de seguridad que evitaran los contagios. Una decisión replicada internacionalmente, que ha conducido a la contracción económica más profunda jamás registrada (OCDE, 2020), que ha tenido que ser afrontada en la eurozona, cuando aún no se había salido completamente de la crisis anterior.

Como consecuencia, los Estados han establecido una serie de programas para el apoyo a los trabajadores y empresas, necesarios tanto por la profundidad de la depresión, como para evitar algunos efectos que tanto dificultaron la recuperación de la anterior crisis, como la caída del consumo y la destrucción de tejido productivo, especialmente importantes dada las singulares características de esta crisis. En concreto, desde entonces se han puesto en marcha dos tipos de estrategias, que han venido siendo ampliadas según los países, como la cobertura de prestaciones por despido temporal y el lanzamiento de una línea de garantías de préstamos bancarios para evitar los despidos permanentes y proteger la solvencia de las empresas (Camous, Claeys, 2020, p. 4). Medidas todas ellas que presionan a los Tesoros europeos a emprender el prohibido camino de los déficits y el endeudamiento.

La primera institución europea en reaccionar fue el Banco Central Europeo que el 18 de marzo de 2020 anunció un nuevo programa de activos, el Programa de compra de Emergencia para la pandemia o PEPP o *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, ampliado posteriormente el 4 de junio, que tiene como objetivo “contrarrestar los graves riesgos para el mecanismo de transmisión de la política monetaria y las perspectivas para la eurozona” consecuencia del brote pandémico (BCE, 2020). La peculiaridad de este programa fue su mayor flexibilidad, frente al “tradicional” programa de compras, puesto que no está sujeto al límite del 33% de los emisores, y aunque las compras de activos se guíen por la distribución de la clave de capital a corto plazo, no están estrictamente limitadas por ellas (Camous, Claeys, 2020, p. 4) [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)].

Bajo este ambiente, el Tribunal Constitucional Federal alemán abrió un segundo “round” sobre la compra de bonos por parte del Banco Central Europeo, y el 5 de mayo publicó una sentencia que supondría en sí misma un nuevo reto en la construcción europea. El alto tribunal daba un plazo al banco central alemán (el Bundesbank) de tres meses, a partir de los cuales debía dejar de comprar deuda soberana bajo el plan de estímulo a largo plazo del BCE, salvo que este último pudiera probar que estas respondieran a una necesidad encuadrada a sus competencias (esencialmente mantener el valor del dinero). El *Bundesverfassungsgericht* hacía una valoración muy negativa de la actuación del Tribunal de Justicia de la UE, al considerar que no había calibrado la proporcionalidad de las compras como herramienta de control del objetivo de inflación, y en concreto reprochaba que el Tribunal de Luxemburgo no hubiera tenido en cuenta los efectos sobre los estados receptores, que aventuraba se abandonarían a una deuda pública masiva, impulsando los créditos bancarios a bajo interés, manteniendo empresas inviables, generando una burbuja inmobiliaria y perjudicando a los inversores prudentes y a los propietarios, y especialmente a los fondos de jubilación. Argumentos que hacían de la compra de bonos presuntamente “parcialmente contraria a la Constitución alemana”.

La decisión corrió como un vaso de agua fría en aquellos que consideraban a la crisis como un momento hamiltoniano, pero al menos dejaba claro que no afectaba a las medidas (incluidas las compras de bonos) durante la pandemia.

Saliendo al paso de esta sentencia, el 2 de julio, la Cámara Baja alemana (el *Bundestag*) haría una declaración presentada por la Unión Cristianodemócrata, el Partido Socialdemócrata, la FDP liberal y Los Verdes apoyando la compra de deuda del BCE, considerándolo conforme y proporcionado al mandato del banco central; mientras que el propio Ministro de Finanzas manifestaba por carta al presidente del *Bundesbank*, que consideraba plenamente cumplidas las exigencias formuladas por el Tribunal Constitucional respecto al programa de compra de bonos (EFE, 2020).

Por su parte, la Comisión Europea, el 20 de marzo de 2020, activó por primera vez en la historia “la cláusula general de escape” prevista en las reglas fiscales europeas para permitir a los gobiernos saltarse de forma temporal sus obligaciones presupuestarias para hacer frente a un shock grave. La Comisión alegó que “la caída de la actividad económica en 2020 podría ser comparable a la contracción experimentada en 2009, el peor año de la crisis económica y financiera” y la necesidad de las medidas, tal y como señaló la Comisión: “los Estados miembros ya han adoptado o están adoptando medidas presupuestarias y se están aprobando medidas adicionales para aumentar la capacidad de los sistemas sanitarios y proporcionar ayuda a los ciudadanos y sectores particularmente afectados” (Comisión, 2020a).

Pese a esta decisión, la primera pulsión de la Unión fue la de utilizar al Mecanismo Europeo de Estabilidad, como el instrumento para procurar una financiación barata a los Estados. Sin embargo, este mecanismo está sujeto a una condicionalidad de ajustes macroeconómicos, que no parecía acorde con la cláusula de escape, ni con las características exógenas de la crisis. De modo que, en abril de 2020, los ministros de economía y finanzas de la eurozona acordaron crear dentro del Mecanismo, una nueva línea que atendiera las necesidades de financiación relativas a los gastos sanitarios y de investigación contra la enfermedad, con una condicionalidad limitada, al permitir a los Estados recibir préstamos de hasta el 2 % de su PIB, sin que estos estuvieran asociados a ningún programa de ajuste.

Además, los ministros también acordaron crear un nuevo instrumento temporal denominado “Apoyo para mitigar los riesgos de desempleo en caso de emergencia” (SURE), confeccionado para financiar planes de trabajo a corto plazo, que debían aliviar el fuerte desempleo que las medidas de distanciamiento social y enclaustramiento estaban produciendo.

Sin embargo, la respuesta de los mercados no fue la esperada, y más que contribuir a su confianza generaron una gran decepción frente a las tensiones que se demostraba la pandemia iba a generar en la eurozona. (Delatte y Guillaume, 2020), y las ventajas respecto a los mejores tipos de interés ofrecidos era evidente que no iban a ser suficientes (Creel et al., 2020) y los Estados no eran muy proclives a acudir a unos créditos que llevaban el sello de la crisis griega y que por lo tanto estaban asociados a riesgos que los mercados percibirían como graves. Al fin y al cabo, ni el Mecanismo había sido tan bueno durante la crisis anterior, ni parecía adecuado ante las nuevas circunstancias (Camous y Claeys, 2020, p. 6).

2.3. Los fondos para la recuperación (*Next Generation EU*)

Ante estos fracasos cada vez más evidentes, y probablemente saliendo al paso del jarro de agua fría que la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán significó, la pareja francoalemana, tradicional motor de la integración, pasó a la acción el 18 de mayo, proponiendo un fondo de recuperación. La propuesta estaba basada en distintos ejes, que venían a responder tanto a los gastos de la pandemia, como al relanzamiento de la economía europea en consonancia con los objetivos descarbonizadores que la Comisión ya había anunciado. Los dos gigantes proponían una estrategia sanitaria para toda la Unión, la creación de un fondo de reactivación económica que acelerara la transición de la economía europea, y reimpulsar la debilitada soberanía económica e industrial que la pandemia tanto ha ayudado a desvelar (Ministère de l’Europe et des affaires étrangères, 2020).

El acuerdo tenía importantes novedades, en primer lugar, proponía que la Comisión fuera autorizada a endeudarse (en nombre de la UE) en los mercados, nutriendo así un ambicioso fondo de reactivación económica que, encuadrado dentro del próximo marco financiero plurianual, impulsara la transición ecológica y digital, destinando más recursos a aquellos sectores y regiones más afectadas por la crisis (Ministère de l’Europe et des affaires étrangères, 2020). El principal valor de la propuesta es que encaraba dos viejas bestias negras de la Unión Económica y Monetaria -ansias por los federalistas- una política fiscal con responsabilidad conjunta y que la misma tuviera en cuenta los desequilibrios territoriales.

El envite fue recogido por la Comisión que elaboró una propuesta, anunciada el 29 de mayo, de un fondo de recuperación que seguía las líneas principales del acuerdo, que encontró una fuerte oposición por parte de un grupo de países que serían apellidados como frugales por la prensa (Austria, Dinamarca, Países Bajos y Suecia) que se oponían a las transferencias financiadas mediante deuda.

El 21 de julio, los líderes de la UE acordaron un presupuesto global de 1.824.000 millones de euros para el período 2021-2027 que, siguiendo la propuesta francoalemana, combinaría el marco financiero plurianual (MFP) de tal periodo, con un fondo extraordinario de recuperación denominado *Next Generation Europe* (NGEU), dirigido a la reconstrucción económica del área, sobre un modelo productivo más sostenible y digital. Esta propuesta fue finalmente convertida en un acuerdo político entre el Consejo y el Parlamento Euro-

peo, el 10 de noviembre de 2020, y se llevó al Consejo Europeo especial que tuvo lugar del 17 al 21 de julio de 2020.

En cuanto al paquete de medidas, este está dividido en distintos programas: El Horizonte Europa dedicado a financiar la investigación y la innovación, un Fondo de Transición Justa responsable de las inversiones para la transición climática, el programa Europa Digital, el Fondo de Recuperación y Resiliencia (*rescEU*), y el programa de salud *EU4Health*; sin olvidar las políticas de cohesión y la política agraria común.

El acuerdo contempla que el Marco Financiero Plurianual será financiado a través de los recursos de la Unión Europea, para lo que la Comisión se ha comprometido a una serie de compromisos: Antes de junio de 2021 debe proponer nuevos recursos propios que deben estar vinculados a un mecanismo de ajuste en la frontera de las emisiones de carbono, a un impuesto digital y al régimen de comercio de derechos de emisión de la UE; mientras que para junio de 2024 debe proponer nuevas fuentes de ingresos, tales como un impuesto sobre las transacciones financieras, alguna contribución financiera vinculada al sector empresarial, una nueva base imponible común del impuesto sobre sociedades, etc. En cuanto al paquete *NextGenerationEU* este debe ser financiado mediante una emisión de deuda pública respaldada por la Unión Europea, cuyos importes serán redistribuidos entre los Estados miembros. Ello significará para muchos Estados que puedan obtener financiación a costes más favorables en estas difíciles circunstancias (Comisión Europea, 2020b); es decir que, por primera vez, y aunque sea de forma excepcional, se establecerá una deuda común para la transferencia de recursos financieros entre países (Delgado-Téllez, López-Vicente *et al.*, 2020)

Para la puesta en marcha de este acuerdo harán falta cumplir otros requisitos. En concreto, respecto de los recursos propios y los préstamos de la Comisión para financiar el *NextGenerationEU*, se requiere la aprobación del Consejo y la ratificación por todos los países de la UE de conformidad con sus requisitos constitucionales (en muchos casos a través de la ratificación de los parlamentos nacionales de los Estados miembros). Mientras que el Reglamento MFP y el Acuerdo Interinstitucional aprobados el 10 de noviembre de 2020 deberán ser aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo a sus cometidos y procedimientos respectivos.

Pese a los iniciales acuerdos, en este momento, y antes de que haya llegado el momento de la aprobación por el Consejo, tres países, Polonia, Hungría y Eslovaquia, han anunciado su veto al presupuesto y al fondo de recuperación europeos. La razón de la negativa es su condicionalidad respecto al “Estado de Derecho” (consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea). El primer ministro eslovaco, último en unirse al veto, ha achacado su decisión al ser contrario a que el cumplimiento de dicho requisito sea determinado mediante un mecanismo político y no por un órgano judicial (Cerbeto, 2020), probablemente refiriéndose a la activación del art. 7 del Tratado de la Unión. De fondo está los expedientes abiertos a Polonia y Hungría por la Comisión respecto de posibles violaciones del Estado de Derecho (European Commission, 2019) y las declaraciones en el Parlamento Europeo (European Parliament, 2020).

Lo cierto es que dicha condicionalidad solo requiere el voto cualificado, pero no así el presupuesto y los recursos propios, que requieren la unanimidad, de modo que el veto al presupuesto es una forma de “chantaje” a la condicionalidad.

Mientras tanto, hay que reseñar que el Banco Central Europeo ha ampliado su programa de compras anunciando que permanecerá activo al menos hasta junio de 2021, con-

virtiéndose hasta el momento en el verdadero soporte de la financiación de los Estados. El programa del Banco Central Europeo tiene una importancia que va más allá de la situación de temporalidad que la tardanza en la confección, aprobación e implementación del programa de recuperación plantea. Lo cierto es que la acción del Banco Central Europeo, que la acerca a la de un verdadero banco central, ha logrado empujar a la baja los tipos de interés (incluso ha habido tipos negativos) permitiendo una buena financiación de los Estados.

Uno de los aspectos que han hecho más visible esta situación ha sido el que hayan sido varios los países que por el momento han renunciado a los préstamos del plan de recuperación, por estar tan solo interesados por las ayudas a fondo perdido, dado que las compras del Banco Central les permite su financiación en los mercados (Pérez, 2020).

3. Los desafíos

Como se sabe, la naturaleza de la crisis que afrontamos es de naturaleza muy distinta a las anteriores recesiones, en esta ocasión han sido los propios Estados, en el ejercicio de su responsabilidad, los que han inducido por necesidades sanitarias la ralentización o incluso en algunos casos la paralización de la actividad económica. Ante el nuevo fenómeno, se están tomando medidas que aún es pronto valorar. Sin embargo, es evidente que nuestra Constitución Económica de la eurozona ha influido de forma muy importante en el modo en que se ha afrontado la crisis.

Y todo ello, porque las reglas fiscales europeas han sido sin duda un lastre a la hora de afrontar la pandemia, y probablemente lo seguirán siendo. Es cierto, que por primera vez en la historia se ha activado la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (asumiendo que la estabilización mediante salarios y precios será absolutamente insuficiente) y que el Banco Central Europeo ha lanzado una línea de compras con la que los países podrán financiarse en el mercado secundario; sin embargo, la vuelta al corsé presupuestario, que presumiblemente volverá tras la pandemia, condiciona enormemente la respuesta de todos los Estados, especialmente de los deficitarios, que temen abandonar una crisis pandémica para entrar de lleno en una crisis de deuda, de tan malos y cercanos recuerdos.

Esta situación contrasta con la de otros países de nuestro entorno geográfico y cultural como el Reino Unido, que en una decisión histórica –aún en su naturaleza temporal– se ha financiado a través de un descuberto en el Banco de Inglaterra; es decir, monetarizando la deuda en su banco central, evitando el mercado secundario y sin que haya mostrado ningún temor inflacionario (Giles y Georgiadis, 2020).

Lo cierto es que la Europa del euro se ha debatido entre distintas posiciones cuyas consecuencias son bien diferentes, confiar en los mecanismos actuales, como se hizo en un primer momento, o intentar dar un salto adelante. Lo cierto es que es difícil saber que nos depara el futuro próximo, pero si el medio billón de euros puestos en circulación a través del MEDE no parece haber sido eficaz, sí parece que la Presidenta Lagarde ha seguido la vía puesta en marcha por Dragui de “hacer lo que sea necesario” pesé al corsé al que está sujeto.

Más allá de cualquier anhelo, por el momento, parece que la Unión Europea va a seguir una línea intermedia abriendo un instrumento específico para la pandemia, que evita cualquier tipo de vocabulario que conduzca al Eurosistema a convertirse en una Reserva

Federal o al Eurogrupo y la Comisión en un Tesoro europeo. Conceptualmente, el nuevo Fondo *Next Generation EU* no es diferente a los fondos estructurales o la Política Agraria Común (Eichengreen, 2020), por lo que no hay motivos para pensar que tras la crisis vaya a continuar el uso de este tipo de instrumentos por parte de la Unión y eso si llega aprobarse. Sin embargo, no es fácil esperar una salida contundente, firme y sostenible a la crisis (como no ocurrió con la de la deuda) por lo que no hay que excluir que finalmente se aborden las reformas que están pendientes. De hecho, si nos hubieran dicho hace nueve meses que iban a ocurrir los acontecimientos que han tenido lugar, seguramente no lo habríamos creído.

4. Referencias bibliográficas

- Asdrubali, P., Sorensen, B., & Yosha, O. (1996) Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963–1990, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111(4), pp. 1081-1110.
- Balaguer Callejón, F. (2020) El fracaso de una narrativa insolidaria, *Diario El País* [En línea]. Madrid, El País, 13 de marzo de 2020. https://elpais.com/elpais/2020/03/11/opinion/1583945045_702313.html [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Banco Central Europeo (2020), Pandemic emergency purchase programme (PEPP). Frankfurt, Banco Central Europeo [En línea]. <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/pepp/html/index.en.html> [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Blesa López, A. (2018) España y sus Estrategias de Seguridad (2000-2017): un análisis comparativo *bie3: Boletín IEEE*, nº 10, 966-981, pp. 13-16. [En línea]. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE075-2018_Espana_EstrategiasSeguridad_AnaBlesa.pdf [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Camous, A. & Claeys, G. (2020) The evolution of European economic institutions during the COVID-19 crisis, *European Policy Analysis*, pp. 1-14.
- Cavallo, R., Egerton, M. et al. (prod.) y Gilliam, T. (dir.) (1995) *Twelve Monkeys* [Cinta cinematográfica], EU., Universal Pictures.
- Cerbetto, E. (2020) Eslovenia se une a Hungría y Polonia en el veto a los presupuestos europeos, *ABC*, publicado 18 de noviembre de 2020. [En línea] Madrid: ABC https://www.abc.es/economia/abci-eslovenia-hungria-y-polonia-disputa-estado-derecho-202011181140_noticia.html [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Checa, F.R. (2020) Hungría y Polonia vetan el acuerdo por el presupuesto y bloquean el fondo de recuperación, *Expansión*, publicado 16 de noviembre de 2020. [En línea] Madrid: Expansión. <https://www.expansion.com/economia/politica/2020/11/16/5fb279e4e5fdeab2218b4631.html> [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Gilesn, Chris (2014) China poised to pass US as world's leading economic power this year, *Financial Times*, 30 abril 2020.
- Comisión Europea (2020a) Comunicación de la Comunicación al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, *EUR-Lex*. [En línea]. Bruselas: Euro-Lex, 20 de marzo de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0123> [Consultado el 29 de noviembre de 2020].

- Comisión Europea (2020b) Plan de Recuperación para Europa. [En línea]. Bruselas: Comisión Europea https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Delatte, A.L., & Guillaume, A. (2020) COVID-19: A new challenge for the EMU, *Centre for Economic Policy Research*. [En línea]. Londres: Centre for Economic Policy Research https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=14848. [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Delgado-Téllez, M.; Kataryniuk, I.; López-Vicente, F. & Pérez, J.J. (2020) Endeudamiento supranacional y necesidades de financiación en la Unión Europea, *Banco de España- Documentos ocasionales* nº 2021. [En línea]. Madrid: Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasiones/20/Fich/do2021.pdf> [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno (2017), Estrategia de Seguridad Nacional 2017, *Presidencia del Gobierno*, 10-11, 50, 74-75, 81, pp. 114-115. [En línea] Madrid: Presidencia del Gobierno. <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/IASN2018%20WEB.pdf> [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Efe (2020) El Parlamento Alemán da su “espaldarazo” a la compra de bonos del BCE, *Agencia Efe*. [En línea]. Berlín: Agencia EFE, 2 de julio 2020. <https://www.efes.com/efe/espana/economia/el-parlamento-aleman-da-su-espaldarazo-a-la-compra-de-bonos-del-bce/10003-4287309> [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- European Commission, Rule of Law: European Commission refers Poland to the Court of Justice to protect judges from political control, [En línea] Bruselas: Comisión Europea, 10 de octubre de 2019. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6033 [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- European Parliament, Rule of law in Poland and Hungary has worsened, *European Parliament Press Releases*, num. 1, [En línea] Bruselas, Parlamento Europeo, 16 de enero de 2020. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened> [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- European Union (2016), Shared vision, common action: A stronger Europe. A global strategy for the European Union’s foreign and security policy, *EEAS - European External Action Service - European Commission*, Brussels, 2016, pp. 30 y 43. [En línea]. Bruselas: European Union, <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/EU%20GLOBAL%20STRATEGY.pdf> [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Fichman, N.; Sakai, S. *et al.* (prod.) y Meirelles, F. (dir.) (2008) *Blindness* [Cinta cinematográfica], Canadá: Rhombus Media.
- Garey, M. (1984) «The cost of taking a life: Dollars and sense of the death penalty», *UC Davis L. Rev.* 18, p. 1221.
- Giles, C. y Georgiadis, P. (2020) The Bank of England to directly finance UK government’s extra spending, *Financial Times*, 9 de abril de 2020.
- Jacobs, G.; Sher, S. *et al.* (prod.) y Soderbergh, S. (dir.) (2011) *Contagion* [Cinta cinematográfica], EU., Warner Bros Pictures.
- Katz, G.; Kopelson, A., *et al.* (prod.) y Petersen, W. (dir.) (1995) *Outbreak* [Cinta cinematográfica], EU., Punch Productions, inc.
- Kuo, L. (2020) China becomes first major economy to recover from Covid-19 pandemic, *The Guardian*, [En línea] Londres, The Guardian, 19 de octubre de 2020. [En línea].

- <https://www.theguardian.com/business/2020/oct/19/china-becomes-first-major-economy-to-recover-from-covid-19-pandemic> [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Merler, S. y Pisani-Ferry, J. (2012) Sudden Stops in the Euro Area, *Bruegel Policy Contribution*, 2012/06.
- Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Iniciativa francoalemana de reactivación de la Unión Europea frente a la crisis del coronavirus (18.05.20), *Diplomatie française*. [En línea] Paris: Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, 18 de mayo de 2020. <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/venir-a-francia/entrar-a-francia/covid-19-en-francia-informacion-para-extranjeros/article/iniciativa-franco-alemana-de-reactivacion-de-la-union-europea-frente-a-la> Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Norwich University (2020) What's the Role of Government in Managing Global Health?, [En línea]. Norwich: Norwich University, 21 de mayo de 2020 <https://online.norwich.edu/academic-programs/resources/pandemic-and-national-security> [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Obst, L., Souders, K. et al. (prod.) y Uppendahl, M., Murphy, N. (dir.) (2019) *The Hot Zone* [Cinta cinematográfica], EU.: Fox 21 Television.
- OCDE (2020) Interim Report Coronavirus (Covid - 19) Living with uncertainty, september *OECE Economica Outlook* Vol. 2020, Supplement 1 [En línea] Paris: OCDE https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-1_34ffc900-en [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Pérez, C. (2020) España renuncia a pedir ahora 70.000 millones en créditos europeos», *El País*, [En línea] Madrid: El País, 19 octubre de 2020. <https://elpais.com/economia/2020-10-18/espana-renuncia-a-pedir-ahora-70000-millones-en-creditos-europeos.html> [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Portes, J. (2020) Don't believe the myth that we must sacrifice lives to save the economy, *The Guardian*, [En línea] Londres: The Guardian, 25 de marzo de 2020. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/25/there-is-no-trade-off-between-the-economy-and-health> [Consultado el 29 de noviembre de 2020].
- Sung-Jin, K.; Jong-Hae, S. et al. (prod.) y Sung-Jin, K. (dir.) (2013) *Gamgi* [Cinta cinematográfica], Corea del Sur: iFilm Corp.
- Vaidhyathan, S (2020) The economy v our lives? It's a false choice-and a deeply stupid one, *The Guardian*, [En línea] Londres, The Guardian, 26 de marzo de 2020. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/26/coronavirus-us-economy-health-lives-trump> [Consultado el 29 de noviembre de 2020].

Arjona Sánchez, Miguel José (2020) La respuesta a la pandemia del COVID 19 y la constitución económica de la eurozona, *Revista de Cultura de Paz*, Vol. 4, pp. 243-256.

Miguel José Arjona Sánchez, Licenciado en Derecho y Doctor en Derecho por la Universidad de Granada, España (con la calificación de cum lauden y mención internacional) con una tesis sobre el movimiento de capitales en la Unión Europea accedió a una plaza de profesor interino en el Departamento de Derecho Constitucional de la misma universidad.

En su actividad profesional ha ocupado distintos puestos de gestión tanto en el sector público como en el privado; entre los que podemos destacar que fue Director de Deportes y Director de Infraestructuras deportivas del Ayuntamiento de Granada o Director Gerente de una empresa de energías renovables en Madrid.

Habitualmente realiza estancias de investigación principalmente en el Reino Unido, y ha sido invitado como ponente a conferencias que han tenido lugar en Brasil, Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos. El profesor Arjona es también Experto en Recursos Humanos y Máster en Derecho Constitucional Europeo por la Universidad de Granada.