

EL GOBIERNO EUROPEO DE LA CRISIS DEL CORONAVIRUS

THE EUROPEAN GOVERNMENT OF THE CORONAVIRUS CRISIS

Marco Dani

Profesor de Derecho Público Comparado. Universidad de Trento

Agustín José Menéndez Menéndez

Profesor Titular de Filosofía del Derecho. Universidad Autónoma de Madrid

[resumen](#) - [abstract](#)

[palabras claves](#) - [key words](#)



"ReDCE núm. 34. Julio-Diciembre de 2020"

SUMARIO

1. Una crisis sanitaria gravísima...

2. ... que incide sobre un largo ciclo de crisis europeas

3. La dimensión europea de la crisis sanitaria

4. De la crisis sanitaria al impacto económico

5. ¿Una crisis limitada y una recuperación rápida?

6. Frente a la emergencia, la suspensión de las reglas fiscales y monetarias

7. ¿Hacia la redistribución de recursos en el interior de la Eurozona? MEDE “sanitario”, SURE y Banco Europeo de Inversiones

8. ¿Hacia la redistribución de recursos en el interior de la Eurozona? El Fondo de Recuperación

9. La extraña parábola del MEDE bis: una propuesta de reforma que marca tendencia

10. Conclusiones: de nuevo la crisis existencial de la Unión Europea



Volver

1. Una crisis sanitaria gravísima... ↓

El impacto sobre la salud pública de la propagación de la covid 19 ha sido enorme. Cientos de miles de personas han fallecido y millones se han contagiado.[1] Al escribir estas líneas, no tenemos aún certezas sobre la efectividad real de las vacunas desarrolladas a una velocidad inaudita, ni tampoco tratamientos plenamente efectivos.[2] Al mismo tiempo, la sombra de la covid 19 podría hacerse aún más alargada, dado que hay indicios de que el virus puede dejar secuelas graves en un porcentaje de aquellos que han cursado la enfermedad.[3] A ello se unen las consecuencias que la combinación explosiva de angustia e incertidumbre han tenido y tendrán sobre la salud mental de la población[4] y los efectos, que sólo podemos intuir, sobre los más vulnerables (pensemos por ejemplo en el más que probable aumento de la violencia doméstica).[5]

No cabe duda de las dimensiones y persistencia del shock sanitario causado por la covid 19; tampoco de que el mismo ha tenido fortísimas consecuencias económicas, políticas, sociales y culturales. En ausencia de otros medios, los estados han debido recurrir a los únicos instrumentos de que disponían para contener la difusión del virus, es decir, a clausurar la actividad social y económica, y a confinar a la población en sus casas. Las consecuencias económicas han sido inmediatas, con caídas de las tasas de actividad económica semejantes (o incluso superiores) a las causadas por las dos guerras mundiales.[6] Todo apunta a una pérdida de renta y de riqueza duraderas y marcadamente asimétricas, que con gran probabilidad aumentarán las desigualdades económicas y existenciales pre-existentes,[7] algo que podría radicalizar los conflictos distributivos. Al mismo tiempo, infinidad de relaciones sociales han sido quebradas en el proceso, aumentando la vulnerabilidad de los más débiles. Finalmente, no son pocas las voces que vaticinan cambios culturales duraderos,[8] aunque dista de ser obvio no sólo que tal vaya a ser el caso, sino cuáles puedan ser esas transformaciones.

2. ... que incide sobre un largo ciclo de crisis europeas. ↓ ↑

En el caso europeo, y en particular de la Eurozona, la crisis de la covid 19 ha recrudecido un largo ciclo de crisis, acelerado a finales de los años 2000, que en su conjunto cabe caracterizar como una larga crisis existencial de la Unión Europea, en la que está en juego la supervivencia del proyecto de integración . En particular, el modo y manera en que se gobernaron las crisis financiera de 2007/8 y fiscal de 2010/2 debilitaron la capacidad de una buena parte de los Estados miembros de hacer frente a ulteriores desafíos. Ello en tanto que se impusieron políticas de recorte del gasto público en materia de sanidad y se produjo una notable mengua de las redes de protección social. Al mismo tiempo, las decisiones puntuales tomadas, y las reformas estructurales adoptadas en la década de los '10, distaron de resolver los problemas estructurales que vienen aquejando a la Unión Europea, en particular la tensión entre la centralidad de los gobiernos nacionales en el proceso de toma de decisiones supranacionales (en tanto que correas de transmisión de la legitimidad democrática nacional) y la necesidad de procedimientos capaces de forjar de forma expedita una voluntad general europea con la que responder a los problemas y desafíos funcionales que tiene ante sí la Unión. O lo que es lo mismo, la que Fritz Scharpf[2] denominara ya hace casi cuarenta años como la trampa de la decisión colectiva característica de todas las estructuras federales, pero que se ha hecho especialmente aguda en una Europa a 28 (ahora a 27).

3. La dimensión europea de la crisis sanitaria. ↓ ↑

El peso fundamental de la gestión de la crisis sanitaria ha recaído sobre los estados (y sus regiones), dado que son ellos los que tienen los poderes en lo atinente a la protección de la salud pública. Sin embargo, es pertinente recordar que la Unión Europea es competente para complementar la acción de los estados, en particular en lo que atañe a la prevención las enfermedades (artículo 168 TFUE). A tal efecto, se creó en 2005 una agencia europea, el Centro Europeo de Prevención y

Control de Enfermedades (CEPCE).[10] Sin embargo, la acción de la misma durante la crisis del COVID 19 fue muy tardía. No advirtió del peligro hasta semanas después de la virulenta manifestación del virus en varios países de Asia, en realidad después de que el gobierno italiano hubiese adoptado medidas drásticas a finales de febrero e inicios de marzo. En tales circunstancias, nada tiene de sorprendente que cada estado haya ejercido sus competencias sin recurrir a la coordinación colectiva de la acción a nivel europeo.

Como es bien sabido, la abrumadora mayoría de los estados aplicó, tarde o temprano, el confinamiento de la población y el cierre de las fronteras. La única excepción a esta regla general la constituye Suecia, si bien es necesario indicar que las recomendaciones no vinculantes de las autoridades surtieron un efecto parecido sobre la incidencia social y económica de la crisis,[11] si bien la mortalidad ha sido muy superior a la experimentada por países de su entorno que aplicaron medidas más restrictivas, como Dinamarca y Noruega.[12]

4. De la crisis sanitaria al impacto económico.

La Unión Europea tardó en registrar las consecuencias económicas de los imprescindibles confinamientos y clausuras. Ello se explica no sólo por la compleja arquitectura institucional de la Unión Europea y de la Eurozona, que como vimos, se agudizó a resultas de las reformas aplicadas a partir de 2007, sino también por una valoración inicial excesivamente optimista del impacto del coronavirus.

Cabe en este sentido distinguir tres fases: la inicial, en la que se asume que el impacto será limitado y la recuperación rápida; una segunda, en la que se decide la suspensión de emergencia de las principales reglas monetarias y fiscales de la Eurozona, con el objeto de crear el espacio jurídico y político para una intervención masiva de los estados; y la tercera y última fase, en la que se discute acerca de la necesidad de aplicar medidas que hagan posible redistribuir los costes de la hibernación y el relanzamiento de la economía en un modo compatible con la pervivencia de la Eurozona y de la Unión Europea en general.

5. ¿Una crisis limitada y una recuperación rápida? ↓ ↑

Durante los meses de febrero y los primeros días de marzo, el consenso generalizado era que la principal consecuencia de la epidemia de SARS COV 2 sería una ralentización de la actividad económica en la Unión Europea, derivada fundamentalmente del frenazo en China, y de los problemas que ello generaría en las cadenas de producción europeas. La incidencia sería pequeña y la recuperación rápida.[13] A la vista de ello, se concluyó que no era preciso adoptar medidas extraordinarias. Son representativas en este sentido las declaraciones de Christine Lagarde, presidenta del BCE, en la rueda de prensa posterior a la celebración del consejo de gobierno del banco el 12 de marzo,[14] en las que estuvo cerca de negar que el diferencial de deuda entre estados debiese preocupar lo más mínimo a la institución que ella presidía. O el informe de la Comisión Europea de inicios de ese mismo mes en el que se insiste en que para hacer frente a la crisis, basta con asegurar el normal funcionamiento del mercado interno, manifestación paradigmática de la solidaridad entre los pueblos europeos.[15]

Fue sólo a partir de mediados de marzo, cuando se generalizaron las clausuras y los confinamientos en todos los países europeos, que comenzó a perfilarse una respuesta supranacional a las consecuencias económicas de la crisis del coronavirus. Cuando menos inicialmente, sin embargo, no se trató de una respuesta colectiva y conjunta, sino de la suspensión de las reglas fiscales y monetarias, lo que permitiría que cada uno de los estados pudiese recurrir al gasto público para compensar los efectos que sobre sus tejidos productivos y sociales tuviese el virus. En sí misma, sin embargo, una solución tal es ambivalente; por una parte, era imprescindible para evitar el hundimiento inmediato de la economía europea; por otra, puede fácilmente conducir a la intensificación de las desigualdades entre países, regiones y personas, algo capaz de poner en peligro la supervivencia no sólo de la Eurozona, sino de la Unión Europea en su conjunto. De ahí que la presión ejercida, esencialmente por los países periféricos, por introducir mecanismos adicionales que permitan igualar la capacidad de actuación de los estados mediante la redistribución de recursos. Veámoslo.

6. Frente a la emergencia, la suspensión de las reglas fiscales y monetarias. ↓ ↑

A partir de mediados de marzo, y en el plazo de pocas semanas, se dejaron en suspenso por un tiempo indefinido las normas “ordinarias” de la constitución económica y monetaria de la Unión Europea, y en particular de la Eurozona. En particular, se entiende que o bien se modulan drásticamente o incluso quedan temporalmente sin efecto:

(1) las normas de derecho de la competencia, en concreto aquellas que limitan las ayudas de estado;^[16] de este modo se permite a los estados hacer uso de sus recursos financieros no sólo para asistir a las empresas en dificultades (mediante una amplia panoplia de medidas, que incluyen ayudas y subvenciones), sino también para “remodelar” el tejido económico. Incluidas en este último caso las nacionalizaciones “temporales”; incluso aconsejadas estas últimas en aquellos casos en los que exista el riesgo de que se pierda el control europeo de empresas clave en su sector;^[17]

(2) las normas que fijan techos al déficit en que pueden incurrir los estados, al considerarse aplicable la “cláusula general de salvaguardia” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento;^[18] y

(3) la regla monetaria que prohíbe que el BCE actúe como comprador de último recurso de la deuda pública, poniéndose en marcha el “Programa de Compras de Emergencia en la Pandemia”, bajo el cual el instituto emisor de Fráncfort adquiere bonos de los tesoros de la Eurozona en cantidades aún mayores que bajo el “quantitative easing”, sin que, además, deba guardar proporción a la participación de cada país en el capital del BCE, sino atendiendo, “de facto”, a las necesidades de financiación de los mismos; al mismo tiempo, se eliminan todos los restantes límites cuantitativos a las compras, por lo que el BCE puede adquirir enteras emisiones de deuda; dicho en otros términos, se permiten las compras asimétricas de deuda pública en los mercados secundarios por un valor formalmente limitado, pero que puede ampliarse y ha sido ampliada sucesivamente, hasta el punto de que es funcionalmente equivalente a una adquisición ilimitada si bien circunscrita en el tiempo;^[19] De esta forma, el instituto de Fráncfort se convierte en una alternativa a los “mercados financieros”^[20] y roza la monetización de la deuda pública, pese a que la misma está explícitamente prohibida en el TFUE.

Tomadas de forma casi simultánea, estas tres decisiones se orientan a crear el marco jurídico en el que sea posible que cada estado utilice sus propios recursos para colocar en estado de “hibernación” el sistema productivo nacional durante el período que haya de durar el confinamiento para paliar los efectos del coronavirus. Y es que no sólo se habilita a los estados para actuar como compradores e inversores de último recurso, sino que se crean las condiciones en las que los consiguientes desembolsos extraordinarios puedan financiarse (al menos, por el momento) mediante la

emisión de deuda pública en cantidades potencialmente ilimitadas. Ello es así porque, conviene insistir sobre ello, la colocación de la deuda pública, a tipos de interés muy bajos, queda completamente garantizada por el BCE, que se compromete a inyectar liquidez en cantidades masivas en los mercados donde se negocia la deuda pública de los estados de la Eurozona.

Sin embargo, es conveniente tener presente que no sólo se trata de medidas de carácter temporal, sino que la expectativa es que, una vez termine la emergencia, se vuelva a la constitución económica y monetaria “ordinaria” de la Eurozona, o lo que es lo mismo, a una política monetaria ortodoxa y a una “sana política presupuestaria”.^[21] Esta última, conviene no olvidarlo, incluye normas que exigen reducir los niveles de deuda “excesivos” (incluidas las trayectorias de reducción de déficit y de deuda), pese a que ahora se permite, cuando no se incita, a los estados a ignorar tales límites.^[22] O lo que es lo mismo, se crean las condiciones en las que los estados pueden gastar “como si el mañana no importase”, pero no sólo el mañana importa, sino que nada permite descartar que se parezca como una gota de agua al “ayer”.^[23]

Hay pues una profunda ambivalencia en la suspensión de las normas fundamentales de la constitución monetaria y fiscal. Por una parte, es absolutamente necesaria para evitar la implosión social y económica, que amenazaría no sólo la supervivencia de la Eurozona, sino de los propios estados miembros. Por otra parte, la propia suspensión pone en riesgo la integridad de la Eurozona, dado que algunos estados son “más iguales” que otros, en tanto que pueden hacer uso del margen de maniobra así creado de manera mucho más amplia y extensa, al estar en condiciones de aumentar sus niveles de deuda sin condenarse a ser considerados como infractores de las normas en el futuro próximo, y verse consecuentemente obligados a repetir el ciclo de austeridad y devaluaciones internas a emergencia terminada. De ahí la más que previsible diferente proclividad a hacer uso de la “licencia para gastar”. Algo que podría condenar a la Eurozona no sólo al acrecentamiento de las diferencias socio-económicas, sino también a la quiebra de cualquier apariencia de igualdad en la posición de los actores económicos en el interior del “mercado único”. Si se permite a los estados intervenir para evitar el colapso de la economía, incluso si ello contraviene las normas del derecho a la competencia, pero no todos los estados, sino sólo algunos, intervienen, la suerte de las empresas pasará a depender no de su capacidad para producir bienes y servicios, sino de la robustez de la intervención del estado en el que se encuentran establecidas. Se corre pues un grave riesgo de avivar las fuerzas desintegradoras. No se trata de previsiones alarmistas, sino, antes al contrario, de las consecuencias que ineludiblemente derivan de lo decidido por la Eurozona, como han puesto de relieve los servicios técnicos de la Comisión Europea.^[24]

7. ¿Hacia la redistribución de recursos en el interior de la eurozona? MEDE “sanitario”, SURE y Banco Europeo de inversiones. ↓ ↑

Las consecuencias profundamente desiguales de la mera suspensión de reglas fundamentales de la constitución económica y monetaria no han pasado desapercibidas. De ahí que se haya abierto un conflicto entre distintos grupos de países acerca de la necesidad y conveniencia de adoptar medidas adicionales. A ese conflicto subyace, de forma más implícita aún que explícita, el gran conflicto distributivo propio de toda crisis económica y social. O lo que es lo mismo, cómo hayan de distribuirse las pérdidas de renta, riqueza y posibilidades existenciales causadas por la crisis. Todo ello cuando aún está fresca en la memoria de los europeos el modo y la manera en que se distribuyeron las cargas de las crisis financiera y fiscal de 2007/8 y 2010/2, acrecentando las desigualdades entre estados y en el interior de los mismos.

En un primer momento, la presión de los países de la periferia “sur”, a los que se une Francia, condujo meramente a ampliar los mecanismos de asistencia financiera de la Eurozona. Así, en abril se decidió ampliar el uso del MEDE, incrementar los recursos del Banco Europeo de Inversiones y crear y dotar un nuevo fondo, el SURE (“Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency”), con el que apoyar los sistemas nacionales de seguro de desempleo.[25] En particular:

- Se fuerza la mecánica del MEDE de modo que uno de los instrumentos típicos del mismo, las líneas cautelares de crédito, puedan solicitarse para sufragar el gasto sanitario directo e indirecto necesario para hacer frente a la emergencia covid-19. Cada estado podrá solicitar un volumen de asistencia equivalente al 2% de su PIB. En virtud del acuerdo político alcanzado (que no parece vaya a traducirse en una reforma legislativa)[26] la condicionalidad pareja al uso de los fondos del MEDE se limitará al control de que los recursos se emplean para la finalidad indicada.

- Se prevén nuevas garantías nacionales que permitan al Banco Europeo de Inversiones conceder créditos por valor de 200.000 millones a las empresas de la Unión Europea, especialmente a las pequeñas y a las medianas.

- Se crea un nuevo mecanismo “ad hoc”, el SURE, capaz de conceder créditos a los estados con el objeto de facilitar la financiación de los mecanismos de sostenimiento del empleo (siguiendo el modelo del “kurzarbeit” alemán, en el que se inspira el ERTE español) por un valor máximo de 100.000 millones de euros.[27] Se establece como límite a la asignación de fondos que los tres estados que se vean beneficiados en mayor medida no puedan obtener en total más del 60% de los fondos.[28]

Tres son las características fundamentales de estos mecanismos. Primera, la asistencia financiera se concede en forma de préstamos reembolsables, lo que implica que los estados que reciben los mismos ven incrementarse su stock de deuda pública. Segunda, la mecánica de funcionamiento de estos programas presupone que todos los estados extienden garantías, sobre la base de las cuales el MEDE, el SURE o el BEI toman prestado en los mercados financieros, y a su vez erogan crédito a los estados que finalmente se benefician de los programas (en el caso del MEDE, los estados ya habían contribuido con anterioridad al capital del fondo). Por tanto, para poder llegar a ser beneficiario de estos programas, con anterioridad es necesario soportar el coste de prestar las garantías; es por ello, que al beneficio de unos eventuales tipos de interés más reducidos debe descontársele el coste de extender las citadas garantías. Tercera, cabe albergar dudas acerca de la medida en la que los préstamos del MEDE “sanitario” hayan sido purgados de toda condicionalidad. [29] A ello se une que todos los préstamos acrecientan el volumen de la deuda pública, y al hacerlo, aumentan la probabilidad de que en el futuro el estado quede sujeto a formas reforzadas de vigilancia en el marco del proceso presupuestario europeo.

Es por ello que pese a la espectacularidad con la que los fondos fueron anunciados, su capacidad de igualar las condiciones de los estados para “hibernar” las economías y relanzarlas posteriormente es muy limitado.

8. ¿Hacia la redistribución de recursos en el interior de la Eurozona? El Fondo de Recuperación. ↓↑

SURE, MEDE “sanitario” y las líneas de crédito del Banco Europeo de Inversiones son formas de organizar préstamos reembolsables que acrecentarán el peso de la deuda pública en los años futuros. Poco contribuyen a “reequilibrar” la capacidad financiera de los estados a hacer frente a las necesidades ingentes provocadas por las consecuencias económicas de la crisis sanitaria de la covid-19. Razón que explica que el conflicto entre estados persistiese, y se propusieran medidas ulteriores con las que “nivelar” las capacidades de intervención de los distintos estados. En concreto, de la propuesta “política” hecha por Alemania y Francia el 18 de mayo,[30] se pasó a la iniciativa de la Comisión Europea nueve días después,[31] que condujo a un complejo acuerdo en el Consejo Europeo que se prolongó del 17 al 21 de Julio.[32]

Si bien quedan aún por elaborarse todas las normas de implementación, a partir del acuerdo del Consejo Europeo cabe establecer los tres rasgos fundamentales que guiarán el “fondo de recuperación”.

En primer lugar, se decide aumentar el nivel de gasto de la Unión Europea con el objeto de compensar las distintas capacidades financieras de los Estados para relanzar sus economías en los próximos años. Por una parte, se añaden 750.000 millones de euros a los recursos presupuestarios comunes a través de un “paraguas” de instrumentos financieros “ad hoc” (Unión Europea Próxima Generación, o en inglés, “European Union Next Generation”) destinados a emplearse en los tres primeros años del próximo ciclo presupuestario (2021-2023).[33] De esa cantidad, 390.000 millones corresponderán a gasto directo de la Unión Europea (por tanto, a ayudas y subsidios no reembolsables) y 360.000 millones a préstamos (que deberán ser devueltos por los países que los reciban). Por otra, se reduce el monto del “presupuestario ordinario” de la Unión Europea.[34] Si en las rondas previas de negociación ya se preveía un recorte de casi 10.000 millones anuales respecto al marco presupuestario anterior, finalmente el monto se reduce en casi 100.000 millones para el ciclo de siete años, con importantes disminuciones no sólo en la política agrícola común, sino también, entre otras, en el ámbito de la investigación. El efecto total es un aumento del peso del gasto europeo sobre la renta de la Unión Europea en el próximo trienio, que sin embargo vendrá seguido de un ligero descenso a partir del cuarto año. Algo que podría convertirse en una tendencia a largo plazo. Que ello sea así o no dependerá fundamentalmente de la medida en la que se mantenga la “excepcionalidad” de lo ahora decidido, afirmada de forma reiterada tanto en las conclusiones como en otros documentos y declaraciones públicas.

En segundo lugar, este gasto adicional se financia, fundamentalmente, a través de la emisión de deuda a largo plazo: la amortización completa se prevé para 2058, es decir, dentro de casi treinta años. La única (y modesta) figura tributaria cuya creación se acuerda de forma concreta es un impuesto sobre los residuos plásticos no reciclados, de 80 céntimos de euro por kilo, que deberá ser aplicable desde el 1 de Enero de 2021. Menos detallada es la referencia a dos tasas que deberán estar en vigor en 2023, una aplicable al ámbito digital, la otra en forma de un mecanismo de ajuste en frontera del impuesto sobre el carbono. A ellos se añade planes imprecisos para introducir una tasa sobre las transacciones financieras a partir de 2028.[35] Aunque no se dan cifras concretas, cabe colegir que se espera una escasa contribución de estas medidas al pago del gasto extraordinario en el que incurrirá la Unión en la medida en que lo que se ingrese se destinará al reembolso anticipado de la misma, y no formará parte por tanto de los recursos ordinarios que movilizará la Unión. Lo que aumentarán serán fundamentalmente las contribuciones directas de los Estados miembros al presupuesto de la Unión en atención a su ingreso nacional bruto, con las que se hará frente en los

próximos veintiocho años al pago de la deuda contraída (junto, claro está, los pagos de los Estados miembros que reciban préstamos, al vencimiento de los mismos). A tal respecto, es importante destacar el incremento de las “bonificaciones” (“rebates”) de que disfrutaban Dinamarca, Alemania, Holanda, Austria y Suecia,[36] y que reducen considerablemente el efecto redistributivo del presupuesto europeo en general, y en particular del gasto adicional ahora decidido.

En tercer lugar, la “asistencia” europea al proceso de relanzamiento de la economía de los países más afectados por las consecuencias económicas de la crisis del coronavirus se concentrará en ayudas y préstamos para la inversión, fundamentalmente en el proceso de digitalización y conversión ecológica de la estructura socio-económica. El criterio fundamental para la distribución de los fondos en 2021 y 2022 (70% del total) será la incidencia sobre el empleo de la crisis del coronavirus. En la asignación de 2022 (30% del total) se atenderá, sin embargo, a la merma del producto interior bruto en 2020 y 2021.[37] La elaboración de las pautas concretas de distribución de recursos corresponde a la Comisión Europea. Todos los estados deberán elaborar planes de “recuperación y resiliencia”,[38] en los que el gasto propuesto deberá ser consistente con las recomendaciones específicas para cada país realizadas anualmente por la Comisión, y en cualquier caso, deberá contribuir a incrementar el potencial de crecimiento, la creación de trabajo y la “resiliencia” económica y social. A ello debe añadirse, claro está, la finalidad misma del gasto, las citadas transiciones ecológica y digital. Los pagos periódicos estarán condicionados a la aprobación de los mismos por la Comisión y el Consejo de Ministros. Este último actúa a propuesta de la primera y por mayoría cualificada. Sin embargo, se ha previsto que cualquier estado pueda plantear objeciones, en cuyo caso la cuestión se sometería a la decisión última del Consejo Europeo.

Desde una perspectiva interna a las instituciones europeas, lo decidido supone una radical novedad, en la medida en la que se decide por primera vez un plan de inversiones conjunto de importantes dimensiones. Sin embargo, es quizás poco iluminador atenerse exclusivamente al monto total de lo decidido, máxime si se mide mediante referencia al PIB anual de la EU un gasto inversor que se producirá en un trienio. Así, es cierto que 750,000 millones de euro representan más del 5% del PIB de la Unión Europea, pero también lo es que el gasto se producirá en tres años, y por lo tanto, el efecto macroeconómico se limitará a poco más de un 1,6% del PIB de media. Aún más importante es notar que el plan, si bien ambicioso en términos de sus propios objetivos, se queda muy corto respecto a las necesidades delineadas por los propios servicios técnicos de la Comisión Europea en el ya citado informe técnico de mayo. Así, una mayor inversión en digitalización en un Estado miembro (por ejemplo, España) sólo compensará parcial e indirectamente la enorme diferencia de recursos financieros entre los estados; los desequilibrios entre sistemas productivos son inevitables si otros países (por ejemplo, Alemania) pueden destinar recursos mucho mayores a ayudas públicas (el monto

de las mismas es del 29% del PIB en Alemania, del 2% en España). En este sentido, el nuevo marco presupuestario poco o nada va a contribuir a equilibrar la capacidad de los estados de proteger el tejido productivo, algo para lo que la Comisión estimaba serían necesarios entre 720.000 millones y 1,2 billones de euros sólo en 2020; tampoco va a permitir el gasto adicional de 192.000 millones de euros anuales en políticas sociales que se estimaba necesario.[39] En ambos casos, el esfuerzo que cada estado haga dependerá de sus propias fuerzas fiscales. A ello se une que el efecto redistributivo de lo acordado se reduce dados los mecanismos de financiación previstos. Sin olvidar que un cálculo realista de los beneficios que países como Italia, España o Portugal pueden derivar exige distraer de las subvenciones las contribuciones adicionales que deberán realizar al presupuesto común, máxime a la vista de las mencionadas concesiones hechas a una parte de los países con mayores niveles de renta, incluida la propia Alemania. Si todo esto fuera poco, la Unión Europea sólo dispone de medios con los que incidir sobre la renta disponible a nivel agregado, no individual, y hay buenas razones para intuir que el impacto a medio y largo plazo sobre la distribución de la renta y de la riqueza de la crisis del coronavirus va a ser muy importante, hasta el punto de que podría contribuir al desequilibrio político en los países más afectados.

A ello se añade que el manejo de los recursos del fondo de recuperación va a contribuir a reforzar la “condicionalidad” fiscal, o lo que es lo mismo, la medida en la que las instituciones supranacionales (lideradas por el Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios) pueden determinar la política fiscal nacional. La larga lista de recomendaciones efectuadas en el marco del Semestre Europeo lleva camino de convertirse en exigencias “sine qua non” a las que se sujetará, explícita o implícitamente, el desembolso de ulteriores tramos de subvenciones y/o créditos.[40]

9. La extraña parábola del MEDE bis: una propuesta de reforma que marca tendencia.

En pleno debate de ratificación del fondo de recuperación europeo (en la que ha adquirido una gran relevancia la pretensión de sujetar las ayudas y los préstamos del mismo a los criterios de condicionalidad democrática),[41] la propuesta de reforma del Mecanismo Europeo de Estabilidad, ya debatida en 2019, ha vuelto a la agenda del Eurogrupo a finales de noviembre de 2020.

La reforma tendría dos consecuencias principales, a saber:

(1) clarifica que la asistencia financiera precautoria, el llamado “apoyo a la estabilidad” (artículo 14 del texto reformado), se producirá en forma de una línea de crédito precautoria disponible exclusivamente para los países con “fundamentos económicos sólidos” (lo que parece implicar una primera distinción entre grupos de países miembros de la Eurozona, que codifica las “guidelines” desarrolladas por el propio MEDE[42]); es importante tener en cuenta, además, que las condiciones a las que se sujetará la extensión de tal línea de crédito variarán dependiendo de la situación fiscal y económica del país, en los términos previstos en el nuevo anexo III, lo que implica a su vez distinguir dos subgrupos dentro de aquellos países que pueden recibir la asistencia de las líneas de crédito precautorias, en concreto entre aquellos plenamente sólidos, sujetos a “condiciones ligeras” en forma de una carta de intenciones, y aquellos menos sólidos, a los que deberán imponerse condiciones reforzadas (explicitando algo que permanecía implícito en el texto anterior del Tratado); todo ello implica que el MEDE deberá, a efectos de poder dilucidar si las líneas de crédito precautorias están disponibles para un país, y en tal caso en qué condiciones, elaborar y revisar periódicamente un “ranking” de estados que mida el grado de su solidez fiscal y económica; algo que, más allá de la relevancia efectiva de las nuevas líneas de crédito, podría tener un importante efecto sobre cómo los mercados financieros juzgasen la propia “sostenibilidad” de la deuda pública.

(2) convertir al MEDE en un mecanismo capaz de financiar el Mecanismo Único de Resolución (artículo 18 A del nuevo texto y anexo IV), parte de la estructura “inacabada” de la unión bancaria; en tal caso, se conferirá al Tribunal de Justicia el poder de dirimir los conflictos entre estados surgidos sobre el particular (artículo 37.4 del Tratado).

(3) Además, se introduce un cambio en apariencia técnico, consistente en la modificación de las cláusulas que se insertan en las emisiones de deuda pública de los estados de la Eurozona, que permitirían facilitar los acuerdos con los acreedores en el caso de impago de la misma (nuevo artículo 12.3 del Tratado).

Que sea pertinente reformar el MEDE parece fuera de toda duda. Baste observar que a la fecha de cierre de este trabajo, ningún país había solicitado hacer uso de las líneas de crédito habilitadas en abril, es decir, del MEDE sanitario. En ello ha influido el “mal” nombre del MEDE, el “estigma” asociado a la condición de beneficiario de sus programas, no en menor medida debido a las condiciones sociales y económicas impuestas por la Eurozona al prestar asistencia financiera a Grecia, Portugal o Irlanda bajo el MEDE o bajo los instrumentos predecesores del mismo. Que las condiciones “livianas” hayan sido solo establecidas en declaraciones políticas y no hayan dado lugar a un cambio formal de las reglas de juego ha sido probablemente determinante. El resultado es que una institución la constitución de cuyo capital ha requerido fortísimos desembolsos de los Estados

Miembros (y que cuesta a los contribuyentes de la Eurozona más de 30 millones al año, que cubren los sueldos de sus casi 200 empleados) corre el riesgo de mantenerse paralizada.

Dicho lo cual, la reforma propuesta, lejos de eliminar la rigidez del MEDE o de liberarlo del paradigma híbrido de ordo y neoliberalismo en que se sustenta, radicaliza las características del texto original. Por una parte, parece destinado a poner fin, o cuando menos limitar, el recurso al BCE tanto como comprador de último recurso de la deuda pública nacional como de las instituciones financieras, [43] y, de este modo, servir como medio de reintroducción de una fuerte condicionalidad económica y fiscal. Por otra, implica de facto convertir al MEDE en juez de la sostenibilidad de la deuda pública de los estados, limitando aún más la medida en la que el juicio político determina la prestación de asistencia financiera en la Eurozona, pese a la evidente falta de legitimación democrática de un mecanismo en el que el derecho de voto depende no solo de la población de cada país, sino también de su producto interior bruto.[44]

10. Conclusiones: de nuevo la crisis existencial de la Unión Europea.

El “shock externo” en forma de la crisis sanitaria de la covid-19 ha golpeado duramente el tejido social y económico europeo. Ese impacto ha sido amplificado por la compleja estructura institucional de la Eurozona y de la Unión Europea en general, que a su vez ha determinado en buena medida el tenor de las respuestas posibles ante la crisis. La suspensión de las reglas monetarias y fiscales ha permitido evitar un hundimiento catastrófico de la actividad económica y una inmediata crisis financiera. Los términos en los que se ha procedido, sin embargo, amenazan con ahondar a corto plazo las desigualdades en términos de distribución de renta y riqueza entre individuos (baste pensar al “divorcio” entre evolución de la economía real y la de los mercados financieros) y entre estados (dadas las distintas fortalezas fiscales de los estados miembros de la Unión Europea, y en particular de la Eurozona). Todo ello sin olvidar que la más que probable prolongación de los efectos económicos de la crisis sanitaria en los próximos meses constituye una fortísima amenaza para la solvencia de las empresas no financieras y, a resultas de ello, del sector bancario, como han subrayado varios bancos centrales nacionales.

Todo ello explica por qué la mera suspensión de las reglas sea manifiestamente insuficiente para hacer frente al desafío que tiene planteado la UE. En tal sentido, es pertinente observar que lo

decidido hasta la fecha, incluido el Fondo de Recuperación, incluso si implica haber adoptado decisiones transformadoras de la estructura europea, es manifiestamente insuficiente. En tal sentido, es preciso tener presente que, pese a los esfuerzos de comunicación de las instituciones supranacionales y nacionales, el peso de las ayudas y subvenciones no excede el 2% del PIB de la UE durante tres años, una cifra que se antoja a todas luces insuficiente para mantener la mínima cohesión necesaria de la Unión y en especial de la Eurozona. A ello se une que, lejos de romper con la lógica disciplinaria que caracterizó la respuesta a la crisis financiera y fiscal de hace una década, tanto el Fondo de Recuperación como, de forma aún más neta, la reforma del MEDE apuntan a la consolidación de la condicionalidad económica como pilar de un gobierno económico europeo prevalentemente negativo.

Resumen: El presente trabajo reconstruye y analiza la respuesta de la Unión Europea a la crisis económica y social generada por la covid-19, a su vez parte del largo ciclo de lo que puede denominarse como la “crisis existencial” del proceso de integración en Europa. Se distinguen tres fases en la crisis inducida por la covid 19, la inicial, en la que se asume que el impacto será limitado y la recuperación rápida; una segunda, en la que se decide la suspensión de emergencia de las principales reglas monetarias y fiscales de la Eurozona, con el objeto de crear el espacio jurídico y político para una intervención masiva de los estados; y la tercera y última fase, en la que comienzan a emerger con fuerza los conflictos distributivos, a medida que los planes de reestructuración del modelo socio-económico europeo se combinan con políticas coyunturales para relanzar la actividad económica. Se realiza finalmente un análisis de las medidas, señalando las consecuencias que puede tener sobre la desigualdad.

Palabras claves: Gobernanza económica de la Eurozona, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Política Monetaria, Política Fiscal, Crisis.

Abstract: In this article we reconstruct and analyse the policies with which the European Union has tried to govern the economic crisis caused by the spread of covid-19, in their turn part of the long cycle of crises which may be referred as the existential crisis of the European. In February and early March it was assumed that the impact would be limited and the recovery rather quick; then, the full scale of the fallout was fully registered, and measures were taken to shelter the social and

economic structure from damage, by means of an emergency suspension of the fundamental monetary and fiscal rules of the Eurozone. This created the legal and political space within which massive state intervention was possible. In the third and final phase, distributive questions have started to come to the fore as the crisis persists and plans to restructure the European socio-economic model are combined with conjunctural policies to relaunch economic activity. We conclude by offering a brief analysis of the policies adopted, highlighting the impact they may have on socio-economic and existential inequalities.

Key words: European economic governance, Stability and Growth Pact, Monetary Policy, Fiscal Policy, Crisis government.

Recibido: 15 de noviembre de 2020

Aceptado: 1 de diciembre de 2020

[1] Véase <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

[2] “Doubts raised over AstraZeneca-Oxford vaccine data”, *Financial Times*, 26.11.2020, <https://www.ft.com/content/4583fbf8-b47c-4e78-8253-22efcfa4903a>; ‘What coronavirus treatments are around the corner?’, *British Heart Foundation*, 27.11.2020, <https://www.bhf.org.uk/informationsupport/heart-matters-magazine/news/behind-the-headlines/coronavirus/what-coronavirus-treatments-are-around-the-corner>.

[3] Center for Disease Control and Prevention, “Long-Term Effects of COVID-19”, 13.11.2020, <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/long-term-effects.html>.

[4] M. Pierce y otros, “Mental health before and during the COVID-19 pandemic: a longitudinal probability sample survey of the UK population”, *The Lancet Psychiatry*, vol. 7, núm. 10, 2020, pp. 883-892.

[5] Naciones Unidas, “Víctimas de la violencia doméstica atrapadas durante la pandemia”, <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/un-supporting-trapped-domestic-violence-victims-during-covid-19-pandemic>; M. L. Evans, M. Lindauer, y M. E. Farrell, “A Pandemic within a Pandemic — Intimate Partner Violence during Covid-19”, *New England Journal of Medicine*, núm. 383, 2020, pp. 2302-2304.

[6] Por ejemplo, OCDE, “Turning Hope into Reality: OECD Economic Outlook, December 2020”, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/39a88ab1-en/index.html?itemId=/content/publication/39a88ab1-en>.

[7] Es importante recordar, como ya pusiera de relieve A. Sen hace décadas, que los efectos sociales y económicos de las crisis sanitarias y humanitarias dependen, en medida determinante, de las políticas que se adoptan para hacer frente a las mismas. Tenemos ya claros indicios, por ejemplo, de que el modo y manera en que se ha evitado el hundimiento del sistema financiero y económico en la primavera de 2020 ha agudizado el “divorcio” de la economía real y la economía financiera, haciendo posible que las pérdidas en la riqueza del conjunto de la sociedad vengan de la mano de un incremento del patrimonio financiero de los más ricos. Datos preliminares referidos a Estados Unidos y, en

particular, a la política monetaria de la Fed, en Institute for Policy Studies, *Billionaire Bonanza 2020*, <https://ipsdc.org/billionaire-bonanza-2020/> y Americans for Tax Fairness, “Billionaire Wealth grew by \$845 billion, or 29%, as America struggled through first six months of pandemic”, <https://americansfortaxfairness.org/wp-content/uploads/pdf-flat-150x150.png>.

[8] Por ejemplo, S. Zizek, *Pandemic! COVID-19 Shakes the World*, Polity, Londres, 2020 o C. L. apavitsas, “This Crisis Has Exposed the Absurdities of Neoliberalism. That Doesn't Mean It'll Destroy It”, *Jacobin*, 27.03.2020, <https://jacobinmag.com/2020/03/coronavirus-pandemic-great-recession-neoliberalism>.

[9] F. Scharpf, “The Joint-Decision Trap. Lessons From German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, núm. 66, 1988, 239-78.

[10] N. Nielsen, “How the EU's virus-alert agency failed”, *EU Observer*, 10.04.2020, disponible en <https://euobserver.com/coronavirus/148039>.

[11] R. Milne, “Sweden unlikely to feel economic benefit of no-lockdown approach”, *Financial Times*, 10.05.2020.

[12] R. Milne, “Sweden's death toll unnerves its Nordic neighbours”, *Financial Times*, 20.05.2020.

[13] Paradigmáticas son las declaraciones del economista jefe del BCE, P. Lane, a finales de febrero: “ECB's Coronavirus Base Case Is a V-Shape Economic Impact, Lane Says”, *Bloomberg*, 21.02.2020, <https://www.bloomberg.com/news/videos/2020-02-21/ecb-s-coronavirus-base-case-is-a-v-shape-economic-impact-lane-says-video>.

[14] C. Lagarde y L. de Guindos, “Introductory Statement (with Q&A)”, 12.03.2020, disponible en <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2020/html/ecb.is200312~f857a21b6c.en.html>.

[15] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup, Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak, COM/2020/112 final, 13.03.2020, disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91687006-6524-11ea-b735-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF. Se prosigue así con la peligrosa confusión de las lógicas del mercado y de la redistribución solidaria, especialmente infeliz cuando se debe hacer frente a una crisis múltiple.

[16] Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, 8.04.2020, disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0404\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0404(01)&from=EN); Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, 8.05.2020, disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_2nd_amendment_temporary_framework_en.pdf.

[17] La Comisión, como ya sucediera en 2008/9, mantiene la capacidad de controlar la conformidad de las ayudas con el derecho de la Unión, en el sobreentendido, no solo político sino también jurídico, de que la concurrencia de circunstancias extraordinarias modula el modo en el que se aplica el derecho de la competencia.

[18] Propuesta de la Comisión: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf; Declaración del Consejo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>.

[19] 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 L 91, 25.3.2020, pp. 1–4. El total de las compras se fijó el 4 de junio en 1.350.000 millones de euros. Véase ‘Monetary Decisions’, 4.06.2020, disponible en <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604~a307d3429c.en.html>.

[20] Como señalan E. B. Rancaccio y R. Realfonzo, “Approvare il MES senza poi doverlo usare è un'illusione”, *Il Sole 24 Ore*, 7.12.2020, disponible en <https://www.econopoly.ilsol24ore.com/2020/12/07/approvare-il-mes-senza-usarlo-e->

unillusione/.

[21] Significativo es el estudio de E. Jones , “When and how to deactivate the SGP general escape clause?”, *Parlamento Europeo, Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies* , 25.11.2020, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOOL_IDA\(2020\)651378](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOOL_IDA(2020)651378).

[22] M. Draghi , ‘ Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly', *Financial Times* , 25.03.2020.

[23] Ciertamente han circulado propuestas en sentido bien distinto. Se vea, por ejemplo, la de O. Blanchard , A. Leandro y J. Zettelmeyer , “Redesigning the EU Fiscal Rules: From Rules to Standards”, 22/23.10.2020, disponible en <https://tinyurl.com/blanchardfiscalrules>.

[24] Se vea sobre la materia el clarificador informe “Identifying Europe's recovery needs”, 27.05.2020, publicado como *Commission Staff Working Document* , SWD(2020) 98 final, disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf.

[25] Conclusiones del Eurogrupo de 7-9 de abril de 2020, disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/media/43373/20200407-eg-inclusive-summing-up-letter.pdf> ; Conclusiones del Eurogrupo, 15 de mayo de 2020, disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/media/44109/2020-05-15-eurogroup-inclusive-summing-up-letter.pdf>.

[26] Véase la carta de V. Dombrovskis y P. Gentiloni al Presidente del Eurogrupo, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter_to_peg.pdf.

[27] Véase 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, *DO L 159*, 20.05.2020, pp. 1–7.

[28] Las propuestas de 24 de agosto de 2020 de decisiones de implementación de la Comisión sobre el reparto del SURE pueden consultarse en https://ec.europa.eu/info/publications/sure-commission-proposals-council-support-member-states_en. En el caso de España, se prevé la concesión de créditos por valor de casi 21.500 millones de euros.

[29] F. Salmoni , “ L'insostenibile 'leggerezza' del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica”, núm. 20, 24.06.2020, disponible en <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=43700>; M. Dani y A. J. Menéndez , “Soft-conditionality through soft-law: le insidie nascoste del Pandemic Crisis Support”, *LaCostituzione.Info* , 11.05.2020, disponible en <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/05/10/soft-conditionality-through-soft-law-le-insidie-nascoste-del-pandemic-crisis-support/>.

[30] “A French-German Initiative for the European Recovery from the coronavirus crisis”, disponible en <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1753772/414a4b5a1ca91d4f7146eeb2b39ee72b/2020-05-18-deutsch-franzoesischer-erklaerung-eng-data.pdf?download=1>

[31] “Identifying Europe's recovery needs”, citado, *supra* , nota 22.

[32] A este respecto, son fundamentales las Conclusiones de la Presidencia, disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.

[33] Véanse puntos A4 y A15 de las Conclusiones, *supra* , nota 29.

[34] Cf. punto A23 de las Conclusiones, *supra* , nota 29.

[35] Cotéjese con punto A29 y puntos 140 y siguientes de las Conclusiones, *supra* , nota 29.

[36] Véanse puntos A30 y 152 de las Conclusiones, *supra* , nota 29.

[37] Cf. punto A16 de las Conclusiones, *supra*, nota 29.

[38] Confróntese con punto A18 de las Conclusiones, *supra*, nota 29.

[39] Véanse las páginas 8 y 21 del *Staff Working Document* citado *supra*, nota 22.

[40] L. Pellicer y C. Pérez, “Bruselas apremia a España a reformar las pensiones y el mercado laboral”, *El País*, 7.12.2020, disponible en <https://elpais.com/economia/2020-12-06/bruselas-apremia-a-espana-a-reformar-las-pensiones-y-el-mercado-laboral.html>.

[41] S. Fleming, M. Peel y V. Hopkins, “EU identity crisis: Poland, Hungary and the fight over Brussels' values”, *Financial Times*, 4.12.2020, disponible en <https://www.ft.com/content/bfa58276-1868-4011-9891-ccd363dc68dc>.

[42] “European Stability Mechanism: Guideline on Precautionary Financial Assistance”, https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/esm_guideline_on_precautionary_financial_assistance.pdf

[43] Cf. A. Valzer, “Il Meccanismo Europeo di Stabilità Profili di diritto bancario”, en A. Mangia (ed.), *Mes. L'Europa e il Trattato Impossibile*, Scholé, Brescia, 2020, pp. 105-145, p.140.

[44] Como deriva del artículo 4.7 del Tratado por el que se establece el MEDE, que asigna los derechos de voto en atención a las acciones suscritas del BCE por cada país, algo que se determina en atención no solo a la población, sino también al Producto Interior Bruto (cf. Artículo 29.1 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo). A lo que se añade, Artículo 13.3 del proyecto de Tratado MEDE, el poder reforzado del director ejecutivo del MEDE en lo que se refiere al diseño de los programas de ajuste macroeconómico, problemático en sí mismo, pero aún más dada la exención de toda responsabilidad, jurídica y política, en los términos prescritos por el MEDE ya en su redacción actual. Véase A. Mangia, “Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali”, en A. Mangia, *Mes. L'Europa e il Trattato Impossibile*, *cit.*, pp. 11-65.