

LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA CRISIS DERIVADA DE LA COVID-19

Andreu Olesti Rayo*

Resumen

En este trabajo se realiza una primera exploración de las diferentes medidas adoptadas por la UE, empezando por las acciones destinadas a respaldar financieramente las actuaciones de los Estados miembros, para continuar con las dirigidas a mantener el funcionamiento del mercado interior, especialmente en relación con la libre circulación de personas y mercancías. Asimismo, se presentan los instrumentos financieros que ha propuesto la UE para ayudar a la recuperación económica. Bajo esta rúbrica se alude a las medidas no convencionales adoptadas por el Banco Central Europeo y a los instrumentos consensuados por el Eurogrupo en su reunión de 9 de abril, que esencialmente son: la línea de crédito del Mecanismo Europeo de Estabilidad, el programa SURE (muy vinculado a la financiación de los expedientes de regulación temporal de empleo y medidas equivalentes) y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones. Finalmente, se alude a la propuesta del Fondo de Recuperación Europeo (Next Generation EU), como un instrumento a desarrollar y ejecutar durante el próximo ciclo presupuestario que abarca el período 2021-2027.

Palabras clave: Unión Europea; Unión Económica y Monetaria; COVID-19.

THE EUROPEAN UNION'S RESPONSE TO THE CRISIS STEMMING FROM COVID-19

Abstract

This paper offers an initial examination of the various measures adopted by the EU, beginning with those designed to provide financial support for the actions undertaken by Member States, and to continue those aimed at keeping the internal market working, especially with regard to the free movement of people and goods. Likewise, it provides an introduction to the financial instruments the EU has proposed to help the economic recovery. Under this rubric, it refers to the non-conventional measures adopted by the European Central Bank, the instruments agreed by the Eurogroup at its meeting on 9 April which, basically, are: the European Stability Mechanism credit line, the SURE programme (very closely linked to funding the ERTE [temporary lay-off] and equivalent measures) and the European Investment Bank loans. Finally, it looks at the proposal for the European Recovery Fund (Next Generation EU), as an instrument to be developed and implemented in the next budgetary cycle, which spans the years 2021-2027.

Key words: European Union; Economic and Monetary Union; COVID-19.

* Andreu Olesti Rayo, catedrático de derecho internacional público en la Universidad de Barcelona. Especializado en derecho de la Unión Europea. Facultad de Derecho, av. Diagonal, 684, 08028 Barcelona. olesti@ub.edu, [@AndreuOlesti](https://twitter.com/AndreuOlesti).

Artículo recibido el 04.09.2020.

Citación recomendada: Olesti Rayo, Andreu. (2020). La respuesta de la Unión Europea a la crisis derivada de la COVID-19. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 89-104. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2020.3514>.

Sumario

- 1 Las medidas dirigidas a respaldar las acciones financieras de los Estados miembros
 - 1.1 La autorización de las ayudas estatales en el ámbito de las normas sobre libre competencia
 - 1.2 La activación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento
- 2 Las medidas dirigidas a proteger el mercado interior
 - 2.1 La actuación en el ámbito de la libre circulación de mercancías
 - 2.2 Las respuestas en el ámbito de la libre circulación de personas, en general, y la libre circulación de trabajadores, en particular
- 3 Las medidas de carácter económico adoptadas por la UE
 - 3.1 La financiación del Banco Central Europeo
 - 3.2 Las medidas consensuadas en el seno del Eurogrupo
 - 3.3 El Fondo de Recuperación Europeo
- 4 Consideraciones y reflexiones finales

Bibliografía

La pandemia de la COVID-19 ha ocasionado una crisis económica sin precedentes. A partir de una emergencia de salud pública planetaria se ha producido una grave perturbación de la economía mundial. Las medidas de contención adoptadas por los Estados miembros, como las medidas de distanciamiento social, las restricciones de viaje, las cuarentenas y el confinamiento de la población, tienen por finalidad contener el problema de salud pública y limitar sus efectos en la salud de los ciudadanos. Estas medidas también impactan en la economía, afectan a las cadenas de suministro de los operadores económicos y a la demanda de los consumidores, y percuten directa, e inmediatamente, en determinados sectores económicos como la cultura, la hostelería, el turismo, el comercio minorista o el transporte.

La universalidad y la sincronía del problema a nivel de la Unión Europea han provocado que la respuesta diseñada por esta para hacer frente a esta nueva situación sea sensiblemente diferente a la acontecida hace una década. La reacción ha sido más rápida y se ha movilizado en diferentes áreas. Las medidas han comprendido ámbitos que van desde la restricción a la libre circulación de personas hasta la tolerancia en la concesión de ayudas estatales para las empresas, las acciones dirigidas a facilitar el mantenimiento del mercado interior y las ayudas encaminadas a mejorar el acceso a la financiación de los Estados miembros para hacer frente a las consecuencias económicas derivadas de la pandemia.

Es significativo que el 13 de marzo, el día anterior al inicio del estado de alarma en España, la Comisión publicaba una comunicación definiendo su respuesta económica para hacer frente al brote de COVID-19.¹ En ella, y sus anexos,² se identificaban las perturbaciones que ocasionaba a la economía mundial y se proponían, a grandes rasgos, las acciones que debían desarrollarse desde las instancias de la UE para mitigar las consecuencias de la crisis que se avecinaba. No se pretendía intentar sortear la crisis, sino desplegar los instrumentos que fueran necesarios para reducir y restringir las consecuencias sanitarias y los daños económicos derivados de la pandemia.

Para ello, el conjunto de acciones que se diseñaron desde la Comisión se centró en un doble ámbito. En primer lugar, la respuesta a la magnitud del problema de salud pública, y a tal efecto se contemplaron medidas para garantizar el funcionamiento del mercado interior, especialmente en relación con el transporte y el acceso a los suministros médicos necesarios para el tratamiento de la pandemia.

El segundo vector sobre el que urgía actuar consistía en mitigar el impacto consiguiente en la economía de los Estados miembros mediante los instrumentos, tanto normativos como financieros, que están a disposición de la UE, aunque desde la perspectiva financiera la respuesta inmediata de la UE, atendiendo a lo limitado de su presupuesto, ha sido reducida. Se ha centrado en la creación de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (Coronavirus Response Investment Initiative, CRII), con un presupuesto de 37.000 millones de euros para el año 2020, que se nutre básicamente de reservas y fondos no asignados y utilizados dentro de los programas de la política de cohesión, y dirigido a la asistencia sanitaria y las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se ha ampliado la orientación del Fondo de Solidaridad para incluir en su ámbito de aplicación la crisis de salud pública —lo que permitirá a los Estados miembros solicitar asistencia financiera de hasta 800 millones de euros—, y se ha modificado el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para apoyar a los trabajadores despedidos y los autónomos afectados por la crisis, con una financiación de 179 millones de euros para este año.³

Ahora bien, como tendremos ocasión de examinar, esta estrechez presupuestaria puede ser alterada, pues se ha diseñado una propuesta de financiación muy ambiciosa a desarrollar durante el próximo ciclo presupuestario 2021-2027.

1 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo COM (2020) 112 final, de 13 de marzo de 2020, relativa a una respuesta económica coordinada al brote de COVID-19.

2 Anexos 1 a 3 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo COM (2020) 112 final, de 13 de marzo de 2020, relativa a una respuesta económica coordinada al brote de COVID-19.

3 Kölling, Mario (2020: 3).

1 Las medidas dirigidas a respaldar las acciones financieras de los Estados miembros

1.1 La autorización de las ayudas estatales en el ámbito de las normas sobre libre competencia

Como hemos mencionado, la limitación del presupuesto de la UE hace que la capacidad de reacción de la UE sea exigua y que la respuesta principal para hacer frente a la pandemia recaiga en los presupuestos de los Estados miembros. Para facilitar la acción, en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) se prevé la posibilidad de autorizar la concesión de ayudas estatales en determinadas circunstancias. Así, son susceptibles de ser compatibles con el mercado interior los apoyos destinados “a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional” (art. 107.2.b TFUE). Para definir una situación como *excepcional*, se necesita que el acontecimiento conjugue, simultáneamente, varias eventualidades: imprevisibilidad en su previsión, consecuencias significativas desde el punto de vista económico y extraordinariedad, en el sentido de diferenciarse de las condiciones normales de funcionamiento del mercado. Estos tres factores se encuentran presentes en el brote de la COVID-19.⁴

Asimismo, la concesión de ayudas se puede justificar si se encuentran encaminadas a “poner remedio a una grave perturbación de la economía de un Estado miembro” (art. 107.3.b TFUE) o encauzadas a “facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas” (art. 107.3.c TFUE). Ello permite que los Estados miembros puedan conceder ayuda urgente, con carácter temporal, mediante préstamos y garantías que cubran las necesidades operativas, durante un plazo de tiempo limitado, de las empresas en crisis, es decir, aquellas que, sin intervención estatal, estarían condenadas a su desaparición económica, a corto o a medio plazo.⁵

Con estos elementos normativos de fundamento jurídico, la Comisión emitió, el 19 de marzo, una comunicación que contenía un conjunto de medidas dirigidas a permitir la concesión de ayudas estatales para respaldar la economía.⁶ El propósito esencial de tal acción consistía en autorizar a los Estados miembros para que pudieran desarrollar un conjunto de ayudas, sistematizadas de acuerdo con una tipología diseñada por la Comisión, que incluyen desde subvenciones directas y ventajas fiscales, limitadas a una determinada cantidad, hasta la concesión de seguros de créditos a la exportación a corto plazo y el otorgamiento de garantías públicas a los préstamos concedidos a las empresas. La finalidad de coordinar las medidas de ayuda obedece a una justificación coyuntural y estructural: coyuntural, para ayudar a las empresas que han sufrido las consecuencias de la pandemia, y estructural, para apoyarlas en su recuperación y transformación futura.

Este marco de ayuda, que, en principio, debe estar vigente hasta el final de 2020, ha sido revisado en varias ocasiones. En una primera, el 3 de abril, la Comisión Europea incorporó nuevas medidas para apoyar la economía en el contexto de la pandemia del coronavirus, incluyendo ayudas destinadas a acelerar la investigación, el ensayo y la producción de medicamentos, productos sanitarios o equipamiento relacionados con la COVID-19, proteger el empleo y seguir respaldando la economía durante la crisis.⁷

Un segundo cambio se produjo el 8 de mayo, con la intención de facilitar el acceso al capital y la liquidez a las empresas afectadas por la crisis;⁸ en concreto, se proporcionan los criterios en virtud de los cuales los Estados miembros pueden aportar apoyo público en forma de instrumentos de capital y/o de instrumentos híbridos

4 Anexos 1 a 3 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo COM (2020) 112 final, de 13 de marzo de 2020, relativa a una respuesta económica coordinada al brote de COVID-19, p. 6-7.

5 Comunicación de la Comisión 2014/C 249/01 relativa a directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis. (DOUE C, núm. 249, 31/7/2014).

6 Comunicación de la Comisión 2020/C 112 I/01, relativa al Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19. (DOUE C, núm. 91, 20/3/2020).

7 Comunicación de la Comisión 2020/C 112 I/01, relativa a la modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19. (DOUE C, núm. 112, 4/4/2020).

8 Comunicación de la Comisión 2020/C 164/03, relativa a la segunda modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19. (DOUE C, núm. 164, 13/5/2020).

de capital a las empresas que atraviesan dificultades financieras debido a la pandemia de la COVID-19. Esta novedad ha suscitado una cierta controversia en el ámbito de la posible recapitalización de empresas en crisis, al autorizarse que, bajo determinadas condiciones, los Estados puedan tomar una participación en el capital de empresas no financieras que lo necesiten y que consideren estratégicas. Estos requisitos se refieren tanto a las condiciones de idoneidad de la intervención como a las de participación del Estado. Entre las primeras, se exige que la ayuda a la recapitalización se realice como una medida de última instancia, cuando no se disponga de otra solución apropiada, de lo que se infiere que la injerencia del Estado en el capital de las empresas privadas debe ser mínima.⁹ Entre las segundas, se alude al cumplimiento de un conjunto de criterios que se encuentran jurídica y económicamente indeterminados, como la circunstancia de que la intervención estatal sirva al interés general y se incluya dentro de esta noción “evitar dificultades sociales e interrupciones en el mercado debido a la pérdida significativa de empleo, la salida de una empresa innovadora, la salida de una empresa sistémicamente importante, el riesgo de interrupción de un servicio importante o situaciones similares debidamente justificadas”.¹⁰ La intervención estatal se plantea como un instrumento necesario y transitorio cuya participación deberá ser rescatada cuando la economía se estabilice.¹¹

Finalmente, el 29 de junio se efectuó una tercera alteración del marco temporal.¹² El propósito de la revisión consistía en ampliar la concesión de ayudas estatales para todas las microempresas y pequeñas empresas (menos de cincuenta trabajadores y con facturación anual inferior a 10 millones de euros), así como las denominadas *empresas emergentes de carácter innovador*. La atención a este colectivo empresarial obedece a su importancia en la creación de valor añadido y de empleo en los países de la UE, y a las dificultades que tienen, en un entorno de escasez de liquidez debido a la crisis, para acceder a financiación en el mercado y evitar su quiebra.

En el contexto de este programa, y a fecha de 17 de agosto, la Comisión ha aprobado más de doscientas sesenta ayudas concedidas por los Estados miembros en este marco, de las cuales cinco corresponden a las autoridades españolas.¹³ La primera medida aprobada se refería a las ayudas previstas en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19,¹⁴ y específicamente en la previsión de que el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital pudiera otorgar hasta 100.000 millones de euros en garantías a préstamos del sector privado de empresas y autónomos que sufren dificultades financieras como consecuencia del brote de coronavirus. A esta previsión general se le añadía el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo que liberaba un primer tramo de garantías hasta 20.000 millones de euros de préstamos y establece las características concretas de la medida administrada a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO).¹⁵ Esta notificación ha sido modificada, y notificada a la Comisión, en el mes de agosto, al incrementarse la dotación en 40.000 millones y liberarse un nuevo tramo de ayudas.¹⁶ La segunda y tercera medidas se refieren a la autorización de sendos marcos nacionales temporales aprobados por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos: el relativo a las medidas de ayuda a empresas y autónomos de 26 de marzo de 2020¹⁷ y el concerniente a las medidas de ayuda para la contención sanitaria de la COVID-19 de 17 de abril de 2020.¹⁸ La cuarta notificación se enmarca en el contexto del Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación

9 Tapia, Albert J. (2020: 6).

10 Apartado 49 de la Comunicación de la Comisión 2020/C 164/03.

11 Apartado 56 de la Comunicación de la Comisión 2020/C 164/03.

12 Comunicación de la Comisión 2020/C 218/03, relativa a la tercera modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19. (DOUE C, núm. 218, 2/7/2020).

13 El listado de las medidas se puede consultar en la siguiente [página web](#).

14 BOE, núm. 73, de 18 de marzo de 2020.

15 State Aid SA.56803-Spain, European Commission, 24.3.2020, C(2020) 1925 final.

16 State Aid SA.58096-Spain, European Commission, 5.8.2020, C(2020) 5504 final.

17 State Aid SA.56851-Spain, European Commission, Brussels, 2.4.2020, C(2020) 2154 final.

18 State Aid SA.57019-Spain, European Commission, Brussels, 24.4.2020, C(2020) 2740 final.

económica y el empleo, que crea el Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas,¹⁹ y el Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de julio, que determina su composición y funcionamiento.²⁰

1.2 La activación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Una de las primeras medidas adoptadas por la UE fue flexibilizar los límites de la necesaria disciplina fiscal prevista para los países que forman parte de la Unión Económica y Monetaria (UEM), activando la cláusula de salvaguardia incluida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).²¹ La necesidad de apoyar las medidas fiscales adoptadas inicialmente por los Estados para responder al brote de COVID-19 e intentar contrarrestar las consecuencias socioeconómicas negativas inmediatas justificó la relajación en el cumplimiento de los límites de los déficits fiscales de los países de la eurozona.

El PEC se constituyó al inicio de la UEM con la finalidad de obligar a los Estados a mantener su déficit público dentro de los lindes previstos, y en ningún caso superior al 3%. El PEC está integrado por dos reglamentos, uno que adquiere un carácter preventivo, con el propósito de evitar la superación del umbral de déficit (Reglamento núm. 1466/97 del Consejo), y otro que tiene como objetivo corregir la situación en caso de superarse dicho soporte (Reglamento núm. 1467/97 del Consejo).²² Ambos instrumentos, durante la crisis económica y financiera, fueron adaptados a las nuevas circunstancias. Precisamente la posibilidad de invocar la cláusula de salvaguardia y suspender transitoriamente la aplicación del PEC se introdujo en 2011, como elemento de flexibilidad en su aplicación y a raíz de la experiencia en la gestión de la crisis económica y financiera.²³

La cláusula general de salvaguardia es adoptada por el Consejo bajo la recomendación de la Comisión, y permite a los Estados miembros, en períodos de crisis económica, la posibilidad de apartarse temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo (arts. 5.1 y 9.1 del Reglamento núm. 1466/97); y en el instrumento corrector se establece que, en las mismas circunstancias, el Consejo puede también decidir, previa recomendación de la Comisión, la adopción de una trayectoria presupuestaria revisada (arts. 3.5 y 5.2 del Reglamento núm. 1467/97). El Consejo, en su formación de responsables de economía y finanzas, expresó en su reunión de 23 de marzo que se daban las condiciones para invocar la cláusula de salvaguardia dada la grave crisis económica originada por la COVID-19, consintiendo una mayor flexibilidad en el control del déficit fiscal para facilitar que los presupuestos nacionales pudieran apoyar la economía y responder de manera coordinada al impacto de la pandemia.

2 Las medidas dirigidas a proteger el mercado interior

2.1 La actuación en el ámbito de la libre circulación de mercancías

Las primeras reacciones ante la pandemia consistieron en la adopción de medidas de contención que rápidamente dieron lugar al cierre de las fronteras interestatales. Desde el inicio, la respuesta de la UE se encaminó a garantizar el mantenimiento del flujo de bienes trasfronterizo, y para ello la Comisión emitió varias comunicaciones, actos que no son jurídicamente vinculantes, regulando algunos aspectos críticos para salvaguar-

19 BOE, núm. 185, de 6 de julio de 2020.

20 State Aid SA.57659-Spain, European Commission, 31.7.2020, C(2020) 5414 final.

21 Comunicación de la Comisión al Consejo COM (2020) 123 final, de 20 de marzo de 2020, relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

22 Reglamento núm. 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. (DOUE L, núm. 209, 2/8/1997).

Reglamento núm. 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. (DOUE L, núm. 209, 2/8/1997).

23 Véanse, al respecto, Olesti Rayo, Andreu (2018: 83-91), y López Escudero, Manuel (2015: 376-385).

dar, en la medida de lo posible, el funcionamiento del mercado interior en general y la libre circulación de mercancías en particular.

El propósito subyacente en estos actos es afianzar el principio de que las fronteras interiores de la UE, aunque sujetas a medidas de control para mitigar la expansión de la pandemia, no deben socavar la continuidad de la actividad económica y deben permanecer abiertas para permitir el transporte de mercancías. La idea esencial consistía en establecer unas pautas de comportamiento que permitieran compaginar simultáneamente la protección de la salud pública con la preservación de la integridad del mercado interior. En tal sentido se dirige la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo, donde se especifica un conjunto de criterios y directrices para regular el funcionamiento del transporte de bienes y servicios, cuya síntesis se concreta en el siguiente planteamiento: si se deben imponer restricciones a la libre circulación, estas deben ser transparentes, pertinentes, motivadas, proporcionadas y no discriminatorias.²⁴ Todo ello, instando al mantenimiento de las cadenas de suministro, que representan aproximadamente el 75 % de todo el transporte de mercancías terrestre, para evitar el desabastecimiento especialmente de los bienes considerados esenciales, como productos alimenticios de primera necesidad, medicamentos y equipos médicos y de protección. Como complemento a estas directrices, y dado que los Estados miembros introdujeron controles fronterizos para frenar la expansión de la COVID-19, la Comisión, mediante Comunicación de 23 de marzo, les conminó a designar a los puestos fronterizos intracomunitarios que formaban parte de la red transeuropea de transporte²⁵ como “carriles verdes” para el transporte de mercancías, tanto terrestre como aéreo o marítimo. Estos pasos han de estar abiertos a todos los vehículos de carga que transporten cualquier tipo de bienes, y todos los transportes y sus conductores se han de tratar de forma no discriminatoria, independientemente de la nacionalidad de la tripulación o del país de matriculación, para garantizar el funcionamiento de la libre circulación de mercancías, y su tránsito debería realizarse en un máximo de quince minutos.²⁶

Simultáneamente, se han formulado guías de actuación más específicas para facilitar el transporte aéreo de mercancías, dado que este representa el 35 % del valor del comercio mundial y que alrededor del 50 % se transporta en la bodega de los aviones de pasajeros, y estos durante la fase más expansiva de la pandemia fueron prácticamente cancelados. En la Comunicación de la Comisión de 26 de marzo se invita a los Estados a desarrollar un conjunto de medidas operativas de diverso tipo para facilitar los envíos, que incluyen desde eximir de restricciones de viaje y medidas de confinamiento a las tripulaciones de vuelo asintomáticas hasta conceder de manera inmediata las autorizaciones y permisos necesarios para las operaciones de transporte aéreo de carga.²⁷

2.2 Las respuestas en el ámbito de la libre circulación de personas, en general, y la libre circulación de trabajadores, en particular

En el ámbito específico de la libre circulación de trabajadores, como libertad cuya efectiva realización es necesaria para garantizar el funcionamiento del mercado interior, la Comisión previó, de forma genérica, la necesidad de que los Estados miembros permitieran y facilitaran la circulación a los trabajadores fronterizos, especialmente —aunque no exclusivamente— a los que ejercieran sus actividades en los sectores de la salud

24 Comunicación de la Comisión 2020/C 86 I/01, de 16 de marzo de 2020, relativa a COVID-19: directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales. (DOUE C, núm. 86, 16/3/2020).

25 La red transeuropea de transporte (RTE-T) integra los puertos, aeropuertos y terminales multimodales más importantes para el transporte por carretera, ferrocarril y vías navegables interiores. *Vid.* <https://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/en/maps.html>.

26 Comunicación de la Comisión 2020/C 96 I/01, relativa a la puesta en marcha de los “carriles verdes” en el marco de las directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y servicios esenciales. (DOUE C, núm. 96, 24/3/2020).

27 Comunicación de la Comisión 2020/C 100 I/01, relativa a las directrices de la Comisión Europea: facilitar las operaciones del transporte aéreo de mercancías durante el brote de COVID-19. (DOUE C, núm. 100, 27/3/2020).

y la alimentación.²⁸ De forma más concreta, adoptó una comunicación, publicada el 30 de marzo, donde instaba a los Estados miembros a cumplir unas directrices de comportamiento sobre la libre circulación de trabajadores²⁹ en sentido amplio, es decir, aplicables no solo a aquellos que ejercen una actividad económica por cuenta ajena, sino también a los trabajadores por cuenta propia, que en puridad se incluyen en el ámbito de aplicación del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios. En esencia, se trataba de garantizar y facilitar la libre circulación de las personas que ejercen una actividad que es calificada como crítica,³⁰ y para ello se exhortaba los Estados a establecer procedimientos específicos en los cruces fronterizos de modo que los trabajadores pudieran atravesarlos con fluidez.

Desde la vertiente más amplia de la libre circulación de personas, referente al derecho de desplazamiento, estancia y residencia en el seno del espacio Schengen, la situación ha sido, y es, en el momento de escribir este trabajo, diferente. Desde la entrada en vigor del espacio Schengen en marzo de 1995, nunca se había producido el cierre simultáneo de sus fronteras internas y externas. Las circunstancias excepcionales ocasionadas por el crecimiento exponencial de las infecciones en los países europeos y por la ausencia de un tratamiento eficaz para dar respuesta a la COVID-19 ha ocasionado, en muchos países, restricciones a la libre circulación de personas con la finalidad de proteger la salud pública, y entre estas medidas restrictivas se incluye la reinstauración de los controles fronterizos internos.

El Código de fronteras Schengen³¹ contempla la posibilidad de que los Estados puedan reintroducir los controles fronterizos en diversos supuestos. En primer lugar, cuando consideren que por motivos de orden público o seguridad interior se requiere una actuación inmediata, pueden reinstaurarlos durante diez días, susceptibles de extenderse por períodos de veinte días hasta un máximo de dos meses (art. 28). También se consiente que, ante amenazas graves al orden público o la seguridad interior, se restablezcan durante treinta días, sucesivamente, prorrogables hasta seis meses (arts. 25 a 27). Finalmente, a iniciativa de la UE, se permite el cierre fronterizo interno por un máximo de seis meses, prorrogables por dos años, en el supuesto de deficiencias graves persistentes en los controles de la frontera exterior (art. 29).³² En el transcurso de la pandemia numerosos Estados han ejercido la prerrogativa prevista en el Código de fronteras Schengen y han reinstaurado los controles fronterizos en todos los países participantes o en algunos de ellos.

Cuando las medidas de confinamiento empezaron a surgir efecto y las tasas de contagio empezaron a remitir, se hizo más acuciante iniciar los pasos dirigidos a iniciar, gradualmente, la reapertura de la circulación transfronteriza sin restricciones. Los dos ejes sobre los que pivota el proceso son el grado de garantía para la protección de la salud pública, como condición principal, y las exigencias de seguridad sanitaria en los modos de transporte, como requisito secundario. La eliminación de las restricciones entre los países se producirá cuando alcancen un nivel de convergencia suficiente sobre estos parámetros. La cuestión primordial consiste en determinar si los Estados, o algunas de sus entidades subestatales, satisfacen las condiciones de salud públicas necesarias. Para precisarlas, se han de tener en cuenta tres elementos: el cumplimiento de los

28 Apartado 23 de la Comunicación de la Comisión 2020/C 86 I/01, relativa a COVID-19: directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales. (DOUE C, núm. 86, 16/3/2020).

29 Comunicación de la Comisión 2020/C 102 I/03, relativa a las directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores. (DOUE C, núm. 102, 30/3/2020).

30 Concepto definido en la comunicación y que comprende desde los profesionales de la salud y los trabajadores de los sectores farmacéutico y sanitario hasta los trabajadores del sector del transporte (terrestre, marítimo y aéreo), incluyendo personal que desarrolla sus actividades en el sector alimentario o profesionales de tecnología de la información y las comunicaciones. Apartado 2 de la Comunicación de la Comisión 2020/C 102 I/03, relativa a las directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores. (DOUE C, núm. 102, 30/3/2020).

31 Reglamento (UE) núm. 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). (DOUE L, núm. 77, 23/3/2016).

32 Véase, al respecto, Janer, Joan David (2018: 905-914).

criterios epidemiológicos, la capacidad del sistema sanitario para hacer frente a la situación y la acreditación de una capacidad de seguimiento apropiada.³³

En el momento de escribir estas líneas, en un contexto de rebrote de la pandemia, con condiciones epidemiológicas complejas y diversas, se han comunicado más de un centenar de notificaciones restringiendo temporalmente el espacio Schengen, de las cuales continúan en vigor las formuladas por Finlandia —hasta el día 8 de septiembre—, Noruega —hasta el 13 de septiembre— y Lituania —hasta el 14 de septiembre.³⁴ Igualmente, en función de la situación sanitaria de cada país se establecen medidas de control, ya sean períodos de cuarentena y/o la superación de un test PCR (prueba de proteína C reactiva) negativo para permitir la entrada. A título ilustrativo, prácticamente todo el espacio Schengen exige medidas de control para quien viaje desde España.

Durante este período también se ha producido la clausura de las fronteras exteriores del espacio Schengen, situación que no está contemplada en el Código de fronteras Schengen. Esta circunstancia se originó a partir de una recomendación de la Comisión de 16 de marzo,³⁵ que fue refrendada por acuerdo del Consejo Europeo el día siguiente instaurando el cierre durante un período de treinta días, susceptibles de ser prorrogados.³⁶ Durante esta etapa quedaban prohibidos los viajes considerados no esenciales a la UE y se efectuaba un control riguroso sobre aquellas personas que, de forma excepcional, podían superar las fronteras exteriores. Dentro de este grupo se incluían los ciudadanos europeos, sus familiares, los nacionales de terceros Estados residentes legales en un Estado miembro, así como determinadas categorías de trabajadores vinculados a servicios críticos (personal sanitario, investigador, atención infantil y a la tercera edad, etc.).

A partir de la evolución de la pandemia, y tras una primera prórroga de treinta días,³⁷ la Comisión recomendó que los Estados continuasen con las restricciones hasta el 15 de junio, y que a partir de la citada fecha iniciasen su levantamiento.³⁸ Para facilitar tal circunstancia, la Comisión propuso que fuera gradual y coordinado con base en un conjunto de principios y criterios comunes que permitieran identificar aquellos terceros países para los que es posible eliminar la restricción.³⁹ El análisis para precisar la idoneidad del país tercero se centra en un conjunto de factores que abarcan la situación epidemiológica del país (nuevas infecciones por 100.000 habitantes, tendencia de la tasa de nuevas infecciones, etc.), las condiciones particulares del viajero y la calidad del método de transporte utilizado, y la reciprocidad del tercer país respecto a los viajeros desde la UE, donde, en principio, no se pueden seleccionar los países y se ha de eliminar la restricción respecto de toda la UE. Se trata de factores y criterios que, esencialmente, son los mismos que los requeridos para la eliminación de los controles fronterizos en el interior del espacio Schengen. De hecho, el 15 de abril se estableció por la presidenta de la Comisión Europea y el presidente del Consejo Europeo una hoja de ruta.⁴⁰ En ella se determinaba que el levantamiento de la restricción de los viajes en las fronteras exteriores debe producirse con posterioridad a la eliminación de los controles en las fronteras interiores, o en todo caso simultáneamente, de modo que la relajación en el control exterior no podía introducirse con anterioridad la supresión de los controles intra-Schengen.

33 Comunicación de la Comisión C(2020) 3250 final, de 13 de mayo de 2020, relativa a COVID-19: por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores.

34 El listado de notificaciones se puede consultar en esta [página web](#).

35 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo COM (2020) 115 final, de 16 de marzo de 2020, relativa a COVID-19: restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE.

36 El documento se puede consultar en este [enlace](#).

37 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo COM (2020) 148 final, de 8 de abril de 2020, relativa a la evaluación de la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE.

38 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo COM (2020) 222 final, de 8 de mayo de 2020, relativa a la segunda evaluación de la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE.

39 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo COM (2020) 399 final, de 11 de junio de 2020, relativa a la tercera evaluación de la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE.

40 Comunicación de la Comisión 2020/C 126/01, relativa a la hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19. (DOUE C, núm. 126, 17/4/2020).

Finalmente, la fecha se retrasó quince días, y el 30 de junio, mediante una recomendación del Consejo, acto de derecho derivado que no es jurídicamente vinculante,⁴¹ se solicitó a los Estados que coordinasen la reducción de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE a los residentes de un conjunto de países que se debían revisar quincenalmente. La coordinación interestatal es necesaria y determinante, pues el control de la frontera exterior no se efectúa únicamente en interés del país por donde se entra en la UE, sino también en beneficio del resto de los Estados cuyos controles fronterizos internos se han suprimido. No obstante, el hecho de que la competencia para levantar las restricciones sea estatal, y, en consecuencia, de que la acción de la UE no sea jurídicamente vinculante, además de limitar su capacidad de acción, y de decisión, comporta la posibilidad de que se efectúe una aplicación heterogénea de las limitaciones a la entrada a la UE que pueda poner en riesgo la efectividad del control de la pandemia.

El conjunto inicial de países era geográficamente diverso (Argelia, Australia, Canadá, Georgia, Japón, Montenegro, Marruecos, Nueva Zelanda, Ruanda, Serbia, Corea del Sur, Tailandia, Túnez, Uruguay y China),⁴² y su composición ha variado a medida que la propagación de la pandemia, los rebotes y las segundas olas de contagio se han ido concatenando. Así, quince días después, Serbia y Montenegro eran eliminados de la lista, al empeorar sus datos epidemiológicos,⁴³ y en la quincena siguiente se excluyó a Marruecos⁴⁴ y desapareció Argelia.⁴⁵ Ahora bien, como hemos comentado anteriormente, la discrecionalidad estatal es amplia, y durante esta crisis en muchas ocasiones se permite la llegada de nacionales o residentes en terceros países que viajan a la UE por razones que no son imprescindibles; es más, no todos los países Schengen permiten la entrada de los nacionales de los países incluidos en la recomendación.

3 Las medidas de carácter económico adoptadas por la UE

En términos generales, la respuesta de la UE desde una perspectiva más económica y financiera se puede desglosar en tres secciones: una primera, derivada de la acción del Banco Central Europeo (BCE); una segunda actuación, adoptada en el ámbito de las reuniones del Eurogrupo, y una tercera línea, el Fondo de Recuperación Europeo, propuesto por la Comisión en el contexto del presupuesto actual de la UE y las previsiones de futuro contenidas en la propuesta del marco financiero plurianual (MFF) correspondiente al septenio 2021-2027.

3.1 La financiación del Banco Central Europeo

El BCE ha adoptado acciones comprendidas dentro de las denominadas *medidas no convencionales*, pues se apartan de las acciones clásicas, convencionales, dirigidas a incidir en el tipo de interés para regular la oferta monetaria. Estas actuaciones no son pacíficas y han sido puestas en entredicho, porque pueden incidir en ámbitos que van más allá de las competencias en política monetaria que tiene asignadas el BCE⁴⁶ y han

41 Recomendación del Consejo 2020/912, de 30 de junio de 2020, sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción. (DOUE L, núm. 208, 1/7/2020).

42 En el caso de China, sujeto a que se confirmase la reciprocidad. El listado se encuentra reproducido en el anexo I de la Recomendación 2020/912.

43 Recomendación del Consejo 2020/1052, de 16 de julio de 2020, por la que se modifica la Recomendación del Consejo 2020/912 sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción. (DOUE L, núm. 230, 17/7/2020).

44 Recomendación del Consejo 2020/1144, de 30 de julio de 2020, por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/912 sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción. (DOUE L, núm. 248, 31/7/2020).

45 Recomendación (UE) 2020/1186, de 7 de agosto de 2020, por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/912 sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción. (DOUE L, núm. 261, 11/8/2020).

46 Tuori, Klaus (2019: 99-101).

sido diseñadas para aminorar el coste de la financiación del gasto efectuado por los países afectados por la pandemia.

Con esta finalidad, el BCE, mediante su Decisión 2020/440 de 24 de marzo, aprobó un programa temporal de compras de activos de los Estados miembros afectados por la pandemia⁴⁷ comúnmente conocido como PEPP (*pandemic emergency purchase programme*). El PEPP autoriza a los bancos centrales de la eurozona la compra de activos por un valor máximo de 750.000 millones de euros, durante un tiempo limitado, que inicialmente debía finalizar en el año 2020. Desde esta perspectiva, se articula como un instrumento que permite reducir la presión sobre la deuda pública de los Estados facilitando su financiación. La cantidad asignada y el horizonte temporal previsto se ampliaron, el 4 de junio, mediante decisión del Consejo de Gobierno, elevando en 600.000 millones de euros el volumen de las compras, hasta un total de 1.350 millones, y dilatando el período de adquisición hasta finales de junio del año 2021, bien entendido que esta limitación temporal podría prorrogarse hasta que “se considere que la fase de crisis del coronavirus ha terminado”.⁴⁸ En todo caso, a medida que el principal de los valores adquiridos en el marco del PEPP vaya venciendo, se continuará reinvertiendo en el programa hasta como mínimo el final del año 2022.

La Decisión 2020/440 relaciona los valores que son susceptibles de ser adquiridos por los bancos centrales. En primer lugar, se encuentran los instrumentos de renta fija emitidos por administraciones de los Estados miembros de la UEM (ya sean de la administración central, regional o local). Alternativamente, también se podrá efectuar compra de renta fija negociable de agencias reconocidas, organizaciones internacionales o bancos multilaterales de desarrollo cuando no se puedan alcanzar los importes de compra previstos de valores de renta fija de las administraciones públicas.⁴⁹ Además, son susceptibles de adquisición los instrumentos de renta fija negociables emitidos por empresas que cumplen los criterios para ser admitidos como activos de garantía en las operaciones de crédito.⁵⁰ En esencia, los títulos corporativos deben satisfacer determinados requisitos, que incluyen poseer una calidad crediticia elevada,⁵¹ tener una duración comprendida entre un mes y 30 años y 364 días, y ser adoptados por empresas excluyendo a las entidades financieras y sociedades de inversión.⁵² El conjunto de instrumentos susceptibles de ser adquiridos se completa con los bonos garantizados y los bonos de titulización de activos, en tanto que títulos emitidos por entidades de crédito que son respaldados mediante otros activos.

El BCE justifica la adopción de esta medida no convencional por el carácter extraordinario y sin precedentes de la emergencia de salud pública y por la “conmoción económica extrema” que ha comportado esta situación, lo que ha requerido “una reacción ambiciosa, coordinada y urgente de las políticas en todos los frentes para apoyar a los hogares y empresas en riesgo”, ya que, como consecuencia de la pandemia, “la actividad económica de toda la zona del euro está disminuyendo y sufrirá inevitablemente una considerable contracción” que pone en peligro “la supervivencia de las empresas y los puestos de trabajo”.

Queda por saber si la sentencia del Tribunal Constitucional alemán declarando la sentencia del TJUE sobre el asunto Weiss como un acto *ultra vires* tiene consecuencias sobre el programa.⁵³ En dicha sentencia se cuestiona la legalidad de una decisión jurisprudencial del TJUE que interpreta que la compra de activos diseñada

47 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, núm. 91, 25/3/2020).

48 Nota de prensa del BCE que puede consultarse en esta [página web](#).

49 Artículo 1 de la Decisión 2020/440 del Banco Central Europeo y artículo 3 de la Decisión (UE) 2020/188 del Banco Central Europeo, de 3 de febrero de 2020, sobre un programa de compras de valores públicos en mercados secundarios (BCE/2020/9). (DOUE L, núm. 39, 12/2/2020).

50 Artículo 1 de la Decisión 2020/440 del Banco Central Europeo y artículo 2 de la Decisión (UE) 2016/948 del Banco Central Europeo, de 1 de junio de 2016, sobre la ejecución del programa de compras de bonos corporativos (BCE/2016/16). (DOUE L, núm. 157, 15/6/2016).

51 Orientación (UE) 2015/510 del Banco Central Europeo, de 19 de diciembre de 2014, sobre la aplicación del marco de la política monetaria del Eurosistema (BCE/2014/60). (DOUE L, núm. 91, 2/4/2015).

52 Artículo 2 de la Decisión 2016/948.

53 Véanse Hinarejos, Alicia (2019: 660-663), y Mooij, Annelieke A. M. (2019: 459-465).

en 2015 y conocida como PSPP (*public sector purchase programme*) es una herramienta legítima del BCE siempre que existan “salvaguardias suficientes”.⁵⁴ Las características técnicas del PSPP son similares a las del PEPP, y, por tanto, alguna de las cuestiones que se suscitaron ante el TJUE podrían reproducirse.⁵⁵

3.2 Las medidas consensuadas en el seno del Eurogrupo

En la reunión del Eurogrupo de 24 de marzo, celebrada por los responsables ministeriales de economía y finanzas de los países que integran la UEM, se planteó la posibilidad de efectuar una emisión de deuda pública de la eurozona (los denominados *coronabonos*) que diera una respuesta conjunta para financiar las medidas para contrarrestar la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19. La propuesta no tuvo el respaldo suficiente, pues implicaba que los diecinueve países integrantes de la UEM habían de garantizar la emisión, avalar la devolución del importe solicitado y compartir el riesgo de un hipotético impago. La mutualización de estos riesgos es un escenario que no es contemplado por un grupo significativo de Estados que se resisten firmemente a cualquier posibilidad de emitir deuda garantizada por el conjunto de las economías de la eurozona.⁵⁶ Ello no obstante, el Eurogrupo, en su reunión de 9 de abril, consensuó tres medidas diferentes instrumentadas por tres instancias que formaban un paquete financiero que estaba constituido por los elementos que se detallan a continuación.

En primer lugar, se otorgó el respaldo político a la concesión de una línea de crédito, en el seno del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), dirigida a resguardar la financiación de los miembros de la eurozona y apoyar su estabilidad. El MEDE es una organización internacional, con sede en Luxemburgo, creada mediante un tratado entre los Estados de la eurozona en el año 2012.⁵⁷ Desde el 1 de julio de 2013 se ha convertido en la única instancia del entorno de la UE que concede asistencia financiera a los países de la UEM con dificultades para capitalizarse autónomamente.⁵⁸ Para ello se prevé un conjunto de instrumentos de los que sobresalen la concesión de préstamos o la adquisición de títulos de deuda pública emitidos por un miembro del MEDE, bajo un régimen de condicionalidad, esto es, aceptando, como contraprestación, la ejecución de un programa de reformas económicas. La experiencia de países rescatados por el MEDE, con la obligación de asumir unas condiciones que inciden en las decisiones de política económica y exigen medidas de reestructuración económica que pueden afectar a derechos fundamentales, provoca resistencia en los países afectados.⁵⁹

El volumen de la ayuda abarcaría, inicialmente, hasta el 2 % del PIB del Estado en 2019, aproximadamente 240.000 millones de euros, de los cuales 25.000 millones serían los destinados a España, aunque se podría ajustar en función de la gravedad de la pandemia y de sus consecuencias económicas. Como todo crédito, el montante resultante debería devolverse en un plazo determinado, con un máximo de diez años, y tendría un tipo de interés bonificado, por debajo del fijado en el mercado. Este instrumento se constituye con la finalidad de ayudar a sufragar los gastos en atención médica de los servicios de salud y las respuestas relativas a prevención y tratamiento dirigidas a frenar las consecuencias de la pandemia. En principio, y a diferencia del resto de instrumentos del MEDE, los beneficiarios no estarán sujetos al cumplimiento de unas condiciones económicas estrictas como contraprestación de la ayuda, aunque queda por ver cómo se concreta en la práctica esta financiación y cuáles son las condiciones exigidas. La Comisión ha previsto que la supervisión de las ayudas debe ser proporcionada a la naturaleza de las dificultades sanitarias, sociales y económicas

54 Sentencia del Tribunal de Justicia C-493/17, de 11 de diciembre de 2018, Weiss y otros, ECLI:EU:C:2018:1000.

55 Claey, Grégory (2020: 7).

56 Messori, Marcello (2020: 2-3).

57 El texto del Tratado MEDE se puede consultar en el BOE, núm. 239, de 4 de octubre de 2012. El MEDE entró en vigor el 27 de septiembre de 2012.

58 La naturaleza jurídica del MEDE y sus relaciones con las instituciones de la UE han sido objeto de múltiples debates entre la doctrina. A título ilustrativo, véase Martínez, Yolanda (2013: 75-89).

59 Donaire, Francisco Javier (2018: 18-28).

ocasionadas por la infección.⁶⁰ No debe olvidarse que será la Comisión, en colaboración con el MEDE, quien, junto al país solicitante, elaborará el plan de respuesta a la pandemia (*pandemic response plan*) que justifica la solicitud del préstamo.

El Eurogrupo también ha avalado la propuesta de la Comisión, de 2 de abril, de creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para mitigar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE)⁶¹ por un montante aproximado de 100.000 millones de euros para conceder préstamos a los países afectados. Esta iniciativa es un nuevo instrumento presupuestario de la UE, y, dadas las limitaciones de este, el pasivo derivado de estos préstamos se compatibiliza con las restricciones presupuestarias mediante garantías de los Estados por valor del 25 % de los préstamos que se concedan, y proporcionadas por cada Estado miembro en consonancia con su cuota respectiva en la renta nacional bruta (RNB) de la Unión. Este instrumento se presenta como un primer paso hacia un esquema de seguro de trabajo que ayuda a preservar el empleo en empresas que experimentan temporalmente una demanda débil y a amortiguar las consecuencias sociales de los despidos masivos. Además, se ha considerado que la naturaleza anticíclica y el alto volumen de recursos movilizados por el SURE constituyen el primer paso hacia la creación de un instrumento de estabilización fiscal de la UE.⁶²

Esta asistencia financiera es finalista, porque se configura en forma de préstamos que los Estados afectados podrán utilizar única y exclusivamente para sufragar la adopción de medidas nacionales que estén directamente relacionadas con el establecimiento o la ampliación de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y con medidas similares en favor de los trabajadores que tengan por finalidad hacer frente a las repercusiones económicas y sociales de la pandemia, como, por ejemplo, los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE). Asimismo, tiene un carácter adicional y complementario, dado que la asistencia concedida se suma a las medidas nacionales y a las subvenciones ordinarias previstas para fines similares en el marco del Fondo Social Europeo, y transitorio, en el sentido de que goza de naturaleza temporal, pues estará en vigor durante el año 2020.

Finalmente, el Eurogrupo respaldó la decisión de la Junta Directiva del Banco Europeo de Inversiones (BEI), de 3 de abril, proponiendo el establecimiento de un fondo de 25.000 millones de euros, financiados por los Estados miembros, a prorrata de su participación en el BEI, que permitiría movilizar hasta 200.000 millones de euros para apoyar a las empresas, especialmente pequeñas y medianas,⁶³ afectadas por la situación actual. Se trata de la creación de un fondo de garantía paneuropeo para hacer frente a las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19, mediante el cual el Grupo BEI podrá proporcionar los productos existentes a los bancos locales y a otros intermediarios financieros que faciliten el desbloqueo de la economía real.⁶⁴

3.3 El Fondo de Recuperación Europeo

La proposición de un fondo de recuperación surge a raíz de una iniciativa francoalemana presentada el 18 de mayo, que aboga, dada la magnitud de las consecuencias de la pandemia para las economías de los países miembros, por la posibilidad de dotar un instrumento financiero por un montante de 500.000 millones de euros para el próximo marco financiero plurianual (MFP), que se corresponde con el septenio 2021-2027.⁶⁵ La

60 Las condiciones se pueden consultar en este [enlace](#).

61 Propuesta de Reglamento del Consejo COM (2020) 139 final, de 2 de abril 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.

62 Claeys, Grégory, y Wolff, Guntram B. (2020: 7).

63 Aproximadamente el 65 % del total de la financiación irá dirigida a las pymes, mientras que a las empresas de más de 250 trabajadores se destinará un máximo del 23 %, a las empresas y entidades del sector público, un 5 %, y, finalmente, un máximo del 7 % se podrá destinar a capital riesgo.

64 El 26 de mayo el Consejo de Administración del BEI aprobó la estructura y el modelo de negocio del nuevo fondo de garantía. Véase la siguiente [página web](#).

65 En el artículo 312 TFUE se señala que el propósito del MFP consiste en garantizar la evolución ordenada de los gastos de la

novedad consistía en la forma de financiación prevista, ya que se proponía que la UE pudiera solicitar préstamos, y, en consecuencia, endeudarse, en los mercados internacionales para, a su vez, sufragar la concesión de préstamos y ayudas.⁶⁶ La iniciativa, que responde a la máxima de que si bien la cooperación francoalemana no puede por sí sola diseñar la política de la UE, su ausencia tiene un impacto particularmente negativo en la capacidad de la UE para profundizar en su integración,⁶⁷ ha sido rápidamente recogida por la Comisión, que presentó, el 28 de mayo, una propuesta de Fondo de Recuperación de la Unión Europea, conocido como Next Generation EU, que tiene asignados un conjunto de 750.000 millones de euros. La propuesta inicial dividía esta cantidad entre una parte de ayudas no reembolsables (500.000 millones de euros) mediante instrumentos financieros o provisiones para garantías presupuestarias y gastos conexos, y otra parte que se utilizaría para conceder préstamos a los Estados miembros (250.000 millones de euros).⁶⁸ En el Consejo Europeo que tuvo lugar del 17 al 21 de julio se ratificó la cantidad total asignada al fondo, si bien se reestructuraron las partidas disminuyendo las ayudas no reembolsables hasta 390.000 millones y aumentando los préstamos hasta 360.000 millones.⁶⁹

El modo de funcionamiento implica que el Consejo autorizará a la Comisión a contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión. Los ingresos se transferirán a los programas de la Unión de conformidad con Next Generation EU, cuya distribución fue consensuada en el Consejo Europeo celebrado entre el 17 y el 21 de julio. El instrumento que más fondos recibirá será el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia,⁷⁰ cuya financiación se realizará a partir de los planes de recuperación y resiliencia que presenten los Estados miembros que serán aprobados por el Consejo a recomendación de la Comisión, y deberán ser coherentes con las recomendaciones específicas que esta emite para cada país en el marco del semestre europeo. A título de ejemplo, las últimas recomendaciones formuladas por la Comisión el 20 de mayo ya estaban mediatizadas por las graves consecuencias económicas de la crisis sanitaria, y, entre otras recomendaciones, se emplazaba a España a reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario, en lo relativo a los trabajadores sanitarios y a los productos médicos y las infraestructuras esenciales, y a centrar la inversión en la transición ecológica y digital, y particularmente en el fomento de la investigación e innovación, en la producción y utilización de fuentes de energía limpias y eficientes, la infraestructura energética, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos y el transporte sostenible.⁷¹

Esta facultad conferida a la Comisión para contraer empréstitos está claramente limitada en cuanto a su magnitud, duración y alcance, y estrechamente vinculada al MFP, pendiente de aprobación. La futura decisión sobre recursos propios, consensuada en el Consejo Europeo de julio, que ha de regir la regulación de los ingresos del presupuesto de la UE durante el septenio 2021-2027,⁷² establecerá nuevas fuentes de financiación⁷³ y permitirá que la Comisión pueda contraer empréstitos en los mercados de capitales, la mayor parte de los cuales se concentrarán en el período 2021-2024, en nombre de la Unión, por un importe máximo de 750.000 millones de euros, con la única finalidad de hacer frente a la crisis de la COVID-19, y con un horizonte temporal muy

UE, dentro de los límites de sus recursos propios, durante un plazo mínimo de cinco años. El Consejo, mediante un reglamento, debe aprobarlo, por unanimidad, con un procedimiento legislativo especial que requiere el consentimiento del Parlamento Europeo.

66 La propuesta se puede consultar en este [enlace](#).

67 Puglierin, Jana, y Franke, Ulrike Esther (2020: 4).

68 Propuesta de Reglamento del Consejo COM (2020) 441 final, de 28 de mayo de 2020, por el que se establece un instrumento de recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la pandemia de COVID-19.

69 Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020), EUCO 10/20, de 21 de julio de 2020.

70 A este instrumento se le dedican 672.500 millones de euros, todo el montante destinado a los préstamos (360.000 millones) y 312.500 millones de euros dedicados a las ayudas y subvenciones no reembolsables.

71 Recomendación del Consejo COM (2020) 509 final, de 20 de mayo de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España.

72 En la actualidad está vigente, para la etapa 2014-2020, la Decisión del Consejo 2014/335/UE, de 26 de mayo de 2014 (DOUE L, núm. 168, 7/6/2014). Entró en vigor el 1 de octubre de 2016, si bien sus efectos se retrotrajeron al 1 de enero de 2014.

73 Núñez, Jorge (2020: 4-5).

delimitado: el endeudamiento neto nuevo cesará, a más tardar, a finales de 2026. Los fondos recaudados se reembolsarán después de 2027 y, a más tardar, en 2058, de los futuros presupuestos de la UE.⁷⁴

4 Consideraciones y reflexiones finales

La perturbación sanitaria y económica de la COVID-19 está teniendo una incidencia negativa de consecuencias impredecibles; baste recordar que, en el mes de marzo, la Comisión señalaba que “en el supuesto de que la crisis sanitaria se prolongue hasta principios de junio, o más allá, la caída de la actividad económica en 2020 podría ser comparable a la contracción experimentada en 2009”,⁷⁵ definido como el peor año de la crisis económica y financiera. Ante esta situación, recogiendo las enseñanzas de la situación anterior, la UE ha diseñado iniciativas para intentar paliar la compleja situación conjugando, simultáneamente, la urgencia de la ayuda y la necesaria solidaridad entre sus miembros con las diferentes sensibilidades y capacidades económicas. En un primer momento, la UE se centró en facilitar la capacidad de reacción de los Estados para hacer frente a las consecuencias económicas de la pandemia, flexibilizando la concesión de ayudas públicas y permitiendo que tuvieran más capacidad de endeudamiento, para, acto seguido, formular acciones para reducir el impacto de las medidas restrictivas sobre el funcionamiento del mercado interior, especialmente en el ámbito de la libre circulación de mercancías y la libre circulación de trabajadores originadas por razones de salud pública.

Las medidas económicas trazadas han tenido que ser imaginativas, ya que la respuesta que exige la magnitud del contexto actual no se ajusta bien con la realidad de la UE, constreñida por un presupuesto cuyo montante no puede exceder del 1 % de la suma del PNB de los países miembros. De ahí que se haya recurrido a facilitar que sean los Estados quienes financien las réplicas a la pandemia, bien sea permitiendo la concesión de ayudas estatales a las empresas o tolerando una mayor capacidad de endeudamiento público invocando la cláusula de salvaguardia prevista en el PEC. Desde la perspectiva de la UE, se ha recurrido a la financiación mediante instancias pertenecientes a la galaxia europea como el MEDE o el Grupo BEI. Ahora bien, la profundidad e intensidad de la crisis parecen haber abierto la puerta para un nuevo modelo de financiación y la previsión de un programa de ayuda que deberá desarrollarse en el próximo ciclo presupuestario 2021-2027, y que puede ser el inicio de un proyecto de integración más intenso.

Con todo, la base jurídica de dos de las iniciativas de la UE más relevantes, el Fondo de Recuperación y el SURE, se fundamenta en el artículo 122 TFUE, que justifica la actuación de la UE para responder a situaciones de crisis cuando un Estado miembro esté en dificultades o en serio riesgo de dificultades graves ocasionadas por acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pueda controlar. Por tanto, estos instrumentos tienen un carácter temporal y se han constituido *ad hoc* para hacer frente a las consecuencias socioeconómicas derivadas de la pandemia de la COVID-19, sin que, en principio, quepa la posibilidad de una permanencia prolongada en el tiempo. Las declaraciones políticas y las propuestas normativas de la UE son taxativas reafirmando la temporalidad y el carácter excepcional de los instrumentos aprobados. La percepción que se transmite consiste en la afirmación de que el brote de COVID-19 es un acontecimiento repentino y excepcional que conlleva un impacto masivo y perturbador en los sistemas económicos de los Estados miembros y que requiere respuestas colectivas solidarias y delimitadas en el tiempo para hacer frente a las devastadoras consecuencias socioeconómicas.

74 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones COM (2020) 442 final, de 27 de mayo de 2020, relativa al presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa.

75 Comunicación de la Comisión al Consejo COM (2020) 123 final, de 20 de marzo de 2020, relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, p. 2.

Bibliografía

- Claeys, Grégory. (2020). The European Central Bank in the COVID-19 crisis: Whatever it takes, within its mandate. *Policy Contribution, 9*, Bruegel.
- Claeys, Grégory, y Wolff, Guntram B. (2020). Is the COVID-19 crisis an opportunity to boost the euro as a global currency? *Policy Contribution, 11*, Bruegel.
- Donaire Villa, Francisco Javier. (2018). ¿Los derechos en serio en la Eurozona? Los recortes, las condicionales, la Carta y el Tribunal de Justicia. *Revista de Derecho Constitucional Europeo, 29*.
- Hinarejos, Alicia. (2019). On-going judicial dialogue and the powers of the European Central Bank: Weiss. *Revista de Derecho Comunitario Europeo, 63*, 651-668.
- Janer Torrens, Joan David. (2018). El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores de la Unión Europea como respuesta a las amenazas al orden público y a la seguridad interior: entre la excepcionalidad y la normalidad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo, 61*, 899-932.
- Kölling, Mario. (2020). El coronavirus como catalizador para una revisión profunda del futuro marco financiero plurianual de la UE. *ARI, 53*, Real Instituto Elcano.
- López Escudero, Manuel. (2015). La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿Una auténtica Unión Económica en formación? *Revista de Derecho Comunitario Europeo, 50*, 361-433.
- Martínez Mata, Yolanda. (2013). El Mecanismo Europeo de Estabilidad: Complemento de los instrumentos de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la zona Euro. En Andreu Olesti Rayo (coord.), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea* (p. 75-89). Madrid: Marcial Pons - Centre d'Estudis Internacionals.
- Messori, Marcello. (2020). Europe's debate on fiscal policy: too much yet too little. *CEPS Policy Insight, 8*.
- Mooij, Annelieke A. M. (2019). The Weiss judgment: The Court's further clarification of the ECB's legal framework. *Maastricht Journal of European and Comparative Law, 26*, 449-465.
- Núñez Ferrer, Jorge. (2020). Reading between the lines of Council agreement on the MFF and Next Generation EU. *CEPS Policy Insight, 18*.
- Olesti Rayo, Andreu. (2018). El control democrático y la rendición de cuentas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. *Revista Vasca de Administración Pública, 110-II*, 77-112.
- Puglierin, Jana, y Franke, Ulrike Esther. (2020). The big engine that might: How France and Germany can build a geopolitical Europe. *ECFR, 332*.
- Tapia Hermida, Albert J. (25 de mayo de 2020). Ayudas estatales frente al COVID-19 y nacionalizaciones de empresas privadas en la Unión Europea. *Diario La Ley, 9639*, 1-10.
- Tuori, Klaus. (2019). The ECB's quantitative easing programme as a constitutional game changer. *Maastricht Journal of European and Comparative Law, 26*, 94-107.