

Debates Constitucionales

Los efectos de la crisis del covid-19 en el Derecho constitucional económico de la Unión Europea

Una oportunidad para repensar
la relación entre estabilidad
presupuestaria y gasto público

Elviro Aranda Álvarez



Marcial
Pons

Colección

Debates Constitucionales

José Tudela Aranda
(dir.)

Josep Maria Castellà Andreu
Fernando Reviriego Picón
(coords.)

LOS EFECTOS DE LA CRISIS DEL COVID-19 EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ECONÓMICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Una oportunidad para repensar la relación
entre estabilidad presupuestaria y gasto público

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

LOS EFECTOS DE LA CRISIS DEL COVID-19 EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ECONÓMICO DE LA UNIÓN EUROPEA

**Una oportunidad para repensar la relación
entre estabilidad presupuestaria
y gasto público**

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2021

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Elviro Aranda Álvarez
© Fundación Manuel Giménez Abad
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es

ISBN: 978-84-1381-233-5

Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico

Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.

«Las deficiencias principales de la sociedad económica en la que vivimos son su incapacidad de proporcionar pleno empleo y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos».

John Maynard KEYNES
Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	13
1. LA PÉRDIDA DE PROTAGONISMO DE LAS NORMAS ECONÓMICO-CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS EN LA UNIÓN EUROPEA	13
2. LA NECESIDAD DE VOLVER A HACER COMPATIBLE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y GASTO PÚBLICO	18
CAPÍTULO I. GASTO PÚBLICO Y DERECHO CONSTITUCIONAL ECONÓMICO	25
1. EL IDEOLÓGICO DILEMA SOBRE LOS FINES DEL GASTO PÚBLICO	25
2. EL GASTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO CENTRAL DE UN MODELO DE POLÍTICA ECONÓMICA QUE SE COMPROMETE CON EL ESTADO DEL BIENESTAR. EL ART. 31.2 DE LA CE COMO PRINCIPIO DE JUSTICIA MATERIAL EN EL GASTO PÚBLICO	30
3. SOBRE LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO SOCIAL Y SU PUESTA EN CUESTIÓN CON LAS MEDIDAS	

	Pág.
PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	37
4. LA VICTORIA DE LA TEORÍA <i>ORDOLIBERAL</i> Y LA DE LA <i>ECONOMÍA CONSTITUCIONAL</i> EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA UNIÓN	46
CAPÍTULO II. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL DERECHO ECONÓMICO EUROPEO	51
1. LAS IMPLICACIONES DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL DERECHO ECONÓMICO DEL ESTADO	51
2. LOS ORÍGENES DEL CONCEPTO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL DERECHO ECONÓMICO EUROPEO	53
3. LA REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO (PEC) MEDIANTE EL <i>SIX PACK</i> Y EL <i>TWO PACK</i>	56
4. EL <i>MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD</i> (MEDE) Y EL CONTROL PRESUPUESTARIO	60
5. EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA (PECG). EL REFUERZO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.....	65
6. LA SITUACIÓN GENERADA POR EL PRINCIPIO DE <i>ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA</i> Y EL PROBLEMA DE SU INTEGRACIÓN EN UN SISTEMA ECONÓMICO QUE REQUIERE DE GASTO PÚBLICO	69
CAPÍTULO III. LA CRISIS DEL COVID-19 Y SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA: LA ACTIVACIÓN DE LA CLÁUSULA GENERAL DE SALVAGUARDIA, LA SUSPENSIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LAS MEDIDAS DE ASISTENCIA.....	79
1. LAS PRIMERAS MEDIDAS DE ASISTENCIA. LA RESPUESTA DE EMERGENCIA ANTE LA CRISIS DEL COVID-19	84

	Pág.
1.1. La flexibilización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante circunstancias excepcionales y temporales: la activación de la cláusula general de salvaguardia	85
1.2. Las medidas urgentes de carácter sanitario puestas en marcha por la UE.....	92
1.3. Las medidas urgentes de carácter laboral puestas en marcha por la UE.....	96
1.4. Las medidas urgentes de carácter social puestas en marcha por la UE	98
1.5. <i>El Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal</i> destinadas a respaldar la economía y sus modificaciones.....	100
2. EL PLAN DE RECUPERACIÓN PARA EUROPA A LARGO PLAZO. UNA ESTRATEGIA PRESUPUESTARIA PLURIANUAL	109
2.1. La asignación de fondos a los programas de gasto de la UE.....	110
2.1.1. Ayudar a los Estados miembros a recuperarse de la crisis, reparar las consecuencias de la misma.....	117
2.1.2. Relanzar la economía y ayudar a dinamizar la inversión privada	120
2.1.3. Retos estratégicos de Europa a partir de las lecciones de la crisis.....	121
2.2. La Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021 (EACS21) como instrumento para presentar las primeras etapas del mecanismo para la recuperación y resiliencia	124
2.3. Cuestiones más destacadas del Reglamento que regula el <i>Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</i>	128
2.4. La adquisición de los recursos necesarios para hacer efectivos los gastos consignados en el <i>Plan de Recuperación</i>	136
2.4.1. La gran cuestión del Plan de ingresos: ¿cómo se ajusta la previsión de endeudamiento a la disciplina presupuestaria prevista en los Tratados?	136

	<u>Pág.</u>
2.4.2. Previsiones del Plan de Recuperación en cuanto al aumento de los recursos propios.....	138
2.5. La política monetaria adoptada durante los primeros meses de crisis por la UE.....	143
2.5.1. Los programas de compra de deuda del BCE para hacer frente a las necesidades de financiación derivadas de los efectos de la crisis del covid-19.....	143
2.5.2. El Paquete Bancario para facilitar los préstamos a hogares y empresas.....	149
2.5.3. Los mecanismos de financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI).....	150
2.6. Sobre el régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE. El cumplimiento de los principios del Estado de Derecho...	151
2.6.1. Los orígenes de la regulación de un instrumento colaborativo para la protección del Estado de Derecho en la UE	153
2.6.2. El Reglamento para la protección del presupuesto de la UE en caso de deficiencias generalizadas en el Estado de Derecho y sus antecedentes.....	158
CONCLUSIONES	165

INTRODUCCIÓN

1. LA PÉRDIDA DE PROTAGONISMO DE LAS NORMAS ECONÓMICO- CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Los efectos de la crisis del covid-19, tanto en el plano individual como en el colectivo, son tan grandes que es frecuente escuchar que «está cambiando el mundo»¹. Nos

¹ J. ATTALI, *La economía de la vida. Prepararse para lo que viene*, Madrid, Los libros del Zorzal, 2021; J. SEGURA SÁNCHEZ, «Pandemia: perspectiva económica», en B. PENDÁS (ed.), *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI*, pp. 25-28. Sobre los efectos en la democracia del coronavirus, Innerarity apunta cómo filósofos y científicos sociales se han adscrito a tesis diversas pero todas ella de tonos épicos, proféticos e incluso melancólicos. Entre estos autores cita a Giorgio Agamber, Peter Sloterdijk y Naomi Klein como aquellos que pronostican una nueva ola autoritaria; Byung-Chul Han, que exalta la eficacia China, y Yuval Noah Harari, que nos previene contra la vigilancia totalitaria de la monitorización biométrica. Para Innerarity lo que se puede constatar con lo que llevamos visto hasta ahora es que, pese a que la crisis ha reforzado a los Estados, eso no va a suponer el fin de la globalización o la integración europea, sino más bien un incentivo para configurarla de otra manera. D. INNERARITY, *Pandemocracia. Una filosofía de la crisis del coronavirus*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2020, p. 147.

parece una afirmación quizá demasiado rotunda. Como poco, para emitir un juicio se requiere que finalice la pandemia, con el fin de poder precisar con perspectiva los daños producidos y otear la capacidad de recuperación de nuestro modo de vida y de sus modelos sociales y políticos. No seremos nosotros los que nos adentremos en un campo tan vasto y confuso como el que propone que lo que está sucediendo nos aboca a un cambio de paradigma global. El trabajo que ahora se presenta tiene un objetivo mucho más modesto, sin que ello le reste una enorme relevancia política y social: comprobar cómo la experiencia de dos crisis económicas relativamente cercanas en el tiempo (la crisis financiera de 2008-2013 y la crisis del covid-19 a partir de 2020) nos sitúan ante dos formas bien distintas de entender lo público, el valor de las normas económico-constitucionales y, quizá, la oportunidad de reescribir dichas reglas básicas para el régimen económico europeo.

Desde hace algunas décadas —quizá desde los años noventa— el proceso de globalización económica ha puesto en cuestión el valor de nuestra tradición constitucional. Tanto ha sido así que, durante todo este tiempo, han sido numerosos los estudios que se han ocupado del sentido que tienen en nuestro mundo global y posmoderno las constituciones. Recuerdo ahora los trabajos de Grimm², Böckenförde³ en Alemania o los de Muñoz Machado⁴, Pendás⁵ y Balaguer Callejón en España. Todos ellos empiezan recordándonos que el constitucionalismo contemporáneo ha sido la gran construcción teórica del siglo xx, que ha hecho posible el control del poder, la protección de los derechos fundamentales y la conformación de sociedades pluralistas capaces de reducir el conflicto —tam-

² D. GRIMM, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2006, pp. 175 y ss.

³ E. W. BÖCKENFÖRDE, *Estudios sobre el Estado de Derecho y democracia*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 181 y ss.

⁴ S. MUÑOZ MACHADO, *Vieja y nueva constitución*, op. cit., pp. 137 y ss.

⁵ B. PENDÁS, *La sociedad menos justa. Estudio de historia de las ideas y teoría de la constitución*, Madrid, Iustel, 2019.

bién económico— a soluciones democráticas y pacíficas. Pero, también todos ellos nos ponen sobre aviso de cómo la globalización económica y tecnológica ha desplazado el poder de los Estados en favor de los agentes financieros globales —institucionales o no— y las organizaciones tecnológicas y de comunicación global. Como ha apuntado con gran precisión Balaguer Callejón, «se trata de un cambio de paradigma, que debilita extraordinariamente al Estado y lo deja en gran medida inerte, dando lugar a las dos grandes crisis que el constitucionalismo europeo ha tenido que afrontar en el siglo XXI»⁶. La crisis constitucional ha sido tan grande que no se ha dudado en decir que el mundo de la economía global reclama una «constitución económica» que, desde sus imperativos y límites cuantitativos, impone límites superiores de carácter objetivo y numérico a las constituciones políticas y a todas sus formas de manifestarse, incluida la *democracia representativa*. La apuesta por esta forma supuestamente *cientifista y objetiva* de entender la economía supone una involución total de nuestro sistema político constitucional. El cambio es tan grande que se llega a decir sin ningún tipo de rubor que no tendría sentido construir el nuevo modelo de constitucionalismo económico si no tuviera plena soberanía sobre la constitución política, incluidas las facultades de los parlamentos y los tribunales⁷.

Ante una embestida de tal dimensión al modelo constitucional tradicional parece claro que solo cabe una reacción supranacional. Un poder que, por sus dimensiones económicas, territoriales y de población, sea capaz de enfrentarse a los nuevos poderes transnacionales financieros y tecnológicos, que proyectan su modelo en el Derecho como una realidad científico-técnica indiscutible. Sin

⁶ F. BALAGUER CALLEJÓN, «Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 30, julio-diciembre de 2018, pp. 37-62.

⁷ G. DI PLINIO, «Equilibrio presupuestario, restricciones cuantitativas y crisis de la soberanía parlamentaria», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 33, 2020, p. 12.

duda alguna, en el *Viejo Continente*, ese poder debía ser la UE que, hasta la crisis financiera de 2008, había funcionado, mal que bien, amortiguando la pérdida de protagonismo de los Estados. Sin embargo, dicha crisis supuso la constatación de que la Unión era incapaz de conjugar centralización del poder y solución constitucional a la crisis económica. Su estructura institucional y constitucional era demasiado endeble para enfrentarse a las *fuerzas salvajes* de la especulación financiera global y a su impacto en las débiles economías nacionales y tuvo que doblegarse estableciendo una lectura económica del funcionamiento de la Unión y los Estados. A partir de aquí, se ratifica la devaluación del pluralismo y del pacto entre trabajo y capital iniciado en la conformación de la UEM (1990) que, con tanto esfuerzo, se habían fraguado durante la segunda mitad del siglo xx para superar su antagonismo bajo la fórmula de la economía social de mercado. Con este fracaso queda certificada la devaluación de las normas constitucionales económicas de los Estados y, por extensión, las relativas a los derechos sociales que conforman el «cuerpo» del Estado social⁸. Los cambios son tan intensos que hasta los Estados se ven abocados a la reforma de sus normas fundamentales, a la vez que el Derecho europeo, que marca «el nuevo» modelo económico, no tiene fuerza suficiente —o no está interesado— en preservar los principios democráticos y de pluralismo ideológico.

En ese contexto, parece que ofrece pocas dudas que es en materia económica donde el Derecho europeo provoca una mayor y más intensa mutación de las normas fundamentales de los Estados. Que la legislación y la política de la UE cambia las constituciones nacionales al trasladar a las instituciones comunitarias materias atribuidas a aquellas es una tesis que acepta la mayoría de la doctrina⁹ y

⁸ L. FERRAJOLI, *Manifiesto por la igualdad*, Madrid, Trotta, 2019, pp. 75 y ss.; T. JUDT, *Algo va mal*, Madrid, Taurus, 2010, pp. 53 y ss.

⁹ S. MUÑOZ MACHADO, *Vieja y nueva...*, *op. cit.*, pp. 227 y ss.; M. HERRERO DE MIÑÓN, «La constitución económica desde la anti-güedad a la integración», *Revista Española de Derecho Constitucio-*

que ha reconocido hasta el Consejo de Estado en su dictamen sobre el Tratado de Maastricht, en el que llega a decir que el art. 93 CE funciona como una suerte de vía ordinaria de reforma constitucional para todas aquellas materias que no están reservadas al procedimiento agravado del art. 168 CE. Por cierto, una tesis que fue rebatida por el Tribunal Constitucional en la Declaración de 1 de junio de 1992 sobre el Tratado de Maastricht, en donde dijo que a través del art. 93 no se puede disponer de la Constitución puesto que «ni el poder de revisión constitucional es una competencia cuyo ejercicio resulta susceptible de cesión, ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el del Capítulo X».

Los cambios normativos producidos en los años 2010-2013 no solo agudizaron ese proceso de reforma constitucional implícita en el ámbito económico, sino que reclamaron —e incluso se exigieron para poder acceder a los fondos del MEDE— la reforma explícita de las constituciones nacionales con el objeto de establecer severos controles del déficit y de deuda pública. La intensidad de estos cambios ha generado una enorme tensión entre la política económica europea y la de los Estados, además de abrir debates que trascienden a la política fiscal y financiera. Para no extenderme mucho bastaría con citar tan solo tres ejemplos:

— Se ha cuestionado si el control presupuestario y las limitaciones al déficit y la deuda no podrían estrangular las políticas públicas necesarias para desarrollar los derechos sociales.

nal, núm. 57, septiembre-diciembre de 1999, pp. 25 y ss.; P. PÉREZ TREMPES, «Constitución española y Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, mayo-agosto de 2004. pp. 112 y ss. Maestro Buelga señala que se produce una desconstitucionalización de la constitución formal de 1978, como constitución vinculada a la tradición del constitucionalismo social, sustituida por la constitución material que impone la nueva Forma Global de Mercado. G. MAESTRO BUELGA, «El Estado social 40 años después: la desconstitucionalización del programa constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, septiembre-diciembre de 2017, p. 773.

— También se ha discutido que esta estrategia económico-presupuestaria repercute en la potestad del Parlamento para aprobar la LPGE, que se ve limitada por las exigencias del Semestre Europeo.

— Finalmente, se ha llegado a plantear que este control del déficit puede generar problemas en la articulación de la autonomía financiera de las comunidades autónomas y los entes locales.

Pues bien, cuando aún no habíamos hecho más que poder ir enunciando todos estos problemas, surge la crisis del covid-19 en la que la UE opta por una reacción económica totalmente distinta a la de 2008: se activan políticas de fuerte gasto público a la vez que se ponen en funcionamiento toda una suerte de derechos de excepción para hacer frente a las consecuencias sanitarias, laborales, sociales y económicas. La primera impresión, incluso declarada por las instituciones europeas, es que lo que se hace no es más que poner en marcha los instrumentos excepcionales que el sistema prevé para casos de grave crisis económica —cláusula de salvaguardia—, pero una vez corregida la situación se ha de volver a los principios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, la cuestión es si los cambios que se han producido, tanto por su intensidad en el gasto como por su duración en el tiempo, van a hacer posible el retorno a los criterios de rigor financiero sobre los que se construye y se aplica dicho Pacto, una vez que haya pasado la primera fase de la crisis sanitaria, o, por el contrario, si estamos ante una crisis que ha generado una reacción que va a alterar de forma sustancial el marco económico-financiero de la Unión y los Estados.

2. LA NECESIDAD DE VOLVER A HACER COMPATIBLE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y GASTO PÚBLICO

Según la fórmula clásica de Musgrave, las Administraciones Públicas intervienen en la economía del Estado cumpliendo tres funciones: asignando eficientemente los recursos, redistribuyendo la renta y generando esta-