

Crisis financiera y pandemia. Su gestión por parte de la UE

Financial crisis and pandemic. Its management by the EU

Asier Beitia Martín*

Universidad Nacional de Educación a Distancia

RESUMEN: En el presente trabajo, se ha intentado comparar la gestión de la crisis financiera con la gestión de la crisis derivada de la pandemia del COVID-19 por parte de la UE. Para ello, se ha empleado la clasificación que utilizan J.M. Domínguez y J.M. López (2012); se han enriquecido y adaptado las Conclusiones del 24 y 25 de marzo de 2011 del Consejo Europeo. De esta manera, observamos la existencia de múltiples diferencias y similitudes en la gestión de la UE de ambas crisis. Respecto a las diferencias, destaca el cambio de enfoque introducido por la Agenda 2030 con respecto a la Estrategia Europa 2020; las diferencias entre el MEDE y el NGEU, sobre todo en su financiación; los cambios en las rúbricas, objetivos e ingresos de los MFP 2014-2020 y 2021-2027, así como la actualización de la política agrícola común y la política de cohesión; la pérdida de protagonismo del PEC; y las transformaciones en la gobernanza de la UE. Del lado de las similitudes, constatamos la existencia de diversas tensiones entre los Estados miembros de la UE; el papel central del TJUE en ambas crisis; la necesidad de flexibilizar las reglas fiscales y la adquisición de deuda pública por parte del BCE; el protagonismo adquirido por parte del Semestre Europeo; el refuerzo de la tecnocracia; y el desarrollo de nuevas áreas de integración.

Palabras clave: integración europea; crisis financiera; pandemia; gobernanza europea.

ABSTRACT: *In the present work, an attempt has been made to compare the management of the financial crisis with the management of the crisis derived from the COVID-19 pandemic by the EU. For this, the classification used by J.M. Domínguez and J.M. López (2012) has been used: the conclusions of 24 and 25 March 2011 of the European Council have been enriched and adapted. In this way, we observe the existence of multiple differences and similarities in the EU's management of both crises. Regarding the differences, it highlights the change of approach introduced by the 2030 Agenda with respect to the Europe 2020 Strategy; the differences between the ESM and the NGEU, especially in their financing; the changes in the headings, objectives and income of the 2014-2020 and 2021-2027 MFF, as well as the updating of the common agricultural policy and the cohesion policy; the loss of prominence of the SGP; and transformations in EU governance. On the side of similarities, we note the existence of various tensions between the EU Member States; the central role of the CJEU in both crises; the need to relax fiscal rules and the acquisition of public debt by the ECB; the leading role acquired by the European Semester; the reinforcement of the technocracy; and the development of new areas of integration.*

Keywords: *European integration; financial crisis; pandemic; European governance.*

* **Correspondencia a/Correspondence to:** Asier Beitia Martín. Universidad Nacional de Educación a Distancia – axi_beitia@hotmail.com – <https://orcid.org/>

Cómo citar/How to cite: Beitia Martín, Asier (2022). «Crisis financiera y pandemia. Su gestión por parte de la UE»; *Inguruak*, 73, 50-79. (<https://doi.org/10.18543/inguruak.227>).

Recibido/Received: 12 octubre, 2022; Versión final/Final version: 01 diciembre, 2022.

ISSN 0214-7912 / © 2022 UPV/EHU



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

1. INTRODUCCIÓN

Las crisis no son algo excepcional en la historia de la UE (Innerarity, 2017). La integración europea se ha visto afectada por múltiples crisis que, en ciertas ocasiones, han servido como impulso y motor de la integración. Sirven como ejemplo el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (1954), la crisis de la «silla vacía» de De Gaulle (1965-1966), la crisis constitucional de 2004, el estancamiento económico de los 80 que aceleró el impulso del mercado interior, la inestabilidad de los *Exchange Web Services* y la incertidumbre derivada de la unificación de Alemania que llevaron a concluir la UEM a comienzos de los 90, o la debilidad de la competitividad europea que ha llevado a acelerar la integración de los mercados financieros y a la Estrategia de Lisboa. Las crisis vienen a ser una condición necesaria del progreso y evolución del proceso de integración europea: desde Jean Monnet se afirma que la integración europea avanza debido a sus crisis y que será la suma de sus soluciones (Monnet, 1978).

Sobre la base de estas consideraciones, en el presente trabajo se intenta responder a la siguiente cuestión: ¿cómo ha gestionado la UE la crisis financiera de 2008 y la crisis derivada de la pandemia del COVID-19? Para ello, el análisis se divide en tres apartados principales. En el primer apartado (epígrafe 3) se analiza la diferente naturaleza de ambas crisis. En el segundo apartado (epígrafes 4 y 5) se estudian las múltiples medidas adoptadas por parte de la UE para hacer frente a ambas crisis agrupándolas en cinco bloques principales: (1) saneamiento presupuestario y reformas estructurales que potencien el crecimiento; (2) corrección de desequilibrios macroeconómicos y mejora de la competitividad; (3) impulso al mercado único y a las PYMEs; (4) mejorar el marco jurídico de la gobernanza económica; y (5) restablecer la salud del sector bancario. Debe señalarse que, por un lado, las medidas reflejadas en este trabajo no agotan el conjunto de decisiones y políticas adoptadas al responder a ambas crisis. Por otro, no debe considerarse la incorporación de las sucesivas medidas de una manera rígida o no susceptible de interpretación o modificación, puesto que la crisis de 2008 y la de 2020 dan lugar a una serie de medidas que se encaballan, generando confusión (Rayo, 2018). Por ejemplo, los MFP podrían incorporarse también en el ámbito del impulso al mercado único y a las PYMEs. En el tercer apartado (epígrafe 6) se examinan las diferencias y las similitudes en la gestión de ambas crisis.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Con los objetivos de comprender y comparar la gestión de la crisis financiera y la crisis derivada de la pandemia del COVID-19, se han agrupado las múltiples medidas adoptadas en ambas crisis mediante el empleo de la clasificación que utilizan J.M. Domínguez y J.M. López (2012), ya que proporciona una visión amplia sobre la gestión de las crisis. Se parte de la hipótesis de que algo ha debido cambiar en el seno de la UE, puesto que las políticas de austeridad han dado paso a políticas de carácter expansivo y contracíclico.

Respecto a las técnicas e instrumentos empleados para adquirir conocimiento, el presente artículo se basa, principalmente, en una labor de lectura y revisión bibliográfica. Se ha partido de la lectura de voces autorizadas para, posteriormente, enriquecerla recurriendo a las páginas web de la Comisión, el Consejo o el Parlamento Europeo. Mediante la combinación de los distintos textos, se han elaborado diversas tablas para facilitar el análisis y la comparación.

3. LA NATURALEZA DE AMBAS CRISIS

3.1. La crisis financiera de 2008

Podemos considerar la crisis financiera de 2008 como producto de un complejo proceso de liberalización financiera y exceso de liquidez global (Steinberg, 2008). Desde los 90 se produce tanto una fuerte consolidación y concentración financiera en Europa y EEUU (Hornero, 2008), como una expansión del sistema bancario «en la sombra» gracias a la desregulación (Blackburn, 2008). Permitió a las instituciones financieras desempeñar funciones bancarias. Los bajos tipos de interés entre 2001 y 2006 permitieron a la banca adquirir más deuda, favorecer el acceso a la vivienda, patrocinar fondos de alto riesgo (*hedge funds*), o suministrar créditos para inversiones estructuradas y *conduits*¹. A todo ello debemos añadir los incentivos para los operadores por cada adquisición de hipotecas *subprime*, así como una supervisión deficiente (Machinea, 2009), lo que llevó a un exceso de apalancamiento.

El desencadenante de la restricción crediticia fue el aumento de la morosidad entre los propietarios estadounidenses de hipotecas *subprime* a finales de 2006, influido por el incremento de los tipos de interés (Blackburn, 2008) y la desaceleración de los precios de la vivienda (Hornero, 2008). La banca y sus *conduits* aumentaron los costes de endeudamiento en agosto de 2007, lo que condujo al colapso de diversas instituciones hipotecarias.

Así, generalmente se considera que la crisis financiera comenzó en julio de 2007, pero llegó a su cúspide con la caída de Lehman Brothers (Krugman, Wells 2016: 504). Se produce un estrangulamiento del crédito global y un atracón de deuda. Las bolsas se hundieron. El pánico financiero conduce a una crisis bancaria.

Como consecuencia, EEUU y la UE sufren graves recesiones, a las que siguieron recuperaciones lentas y elevado desempleo. Diversos gobiernos de la eurozona incurren en considerables déficits para evitar que sus sectores bancarios colapsaran (Hix y Hoyland, 2012). En 2011 y 2012, los temores de una segunda crisis se centraron en las deudas públicas de los países del Sur de Europa e Irlanda. Los capitales que inundaron la periferia de Europa

¹ Sociedades pertenecientes a entidades financieras empleadas para sacar del balance de situación activos o carteras de riesgo (Blackburn, 2008).

se replegaron al centro, disparando los diferenciales de interés entre países y abriendo una enorme brecha (González, 2017).

3.2. La crisis del COVID-19

La pandemia de la COVID-19 se encuentra íntimamente vinculada a la degradación de los ecosistemas, la pérdida de biodiversidad o las violaciones de las fronteras interespecie, lo que facilita la migración de nuevos virus del hábitat natural a las sociedades humanas (De Luca y Lezama, 2021). Refleja la subordinación del medio ambiente a las necesidades del capital y del mercado. Por tanto, nos encontraríamos ante una crisis sociosanitaria que representa una manifestación concreta de la actual crisis ambiental, consecuencia de la forma de organizarse de nuestra civilización.

El primer brote de SARS-Cov2 se produjo en Wuhan en diciembre de 2019. El 30 de enero de 2020, la OMS declaró la Emergencia de Salud Pública Internacional. El 11 de marzo, la OMS declara la enfermedad como una pandemia. Da lugar a la mayor recesión desde la Gran Depresión (Pallares, 2021) y a la mayor caída del PIB desde la II Guerra Mundial (Escario, 2021).

4. LA GESTIÓN DE LA CRISIS FINANCIERA DE 2008

En las primeras etapas de la crisis, los estabilizadores automáticos y las políticas expansivas discrecionales generan excesos de déficit público (Díaz, Loscos y Ruiz-Huerta, 2018). Llevaron a flexibilizar las reglas fiscales europeas. Posteriormente, ante unos desequilibrios presupuestarios desbocados, la UE apeló a una mayor estabilidad presupuestaria (Olmeda, 2017). Las medidas adoptadas pueden agruparse de la siguiente manera (Domínguez y López, 2012):

4.1. Saneamiento presupuestario y reformas estructurales que potencien el crecimiento

4.1.1. Estrategia Europa 2020

Adoptada por el Consejo Europeo en junio de 2010 (Ministerio de Trabajo y Economía Social, s.f.). Constituye el marco de referencia para coordinar las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros hasta 2020. Surge vinculada a la Estrategia de Lisboa.

La Estrategia pretende alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (EUR-Lex, 2017). Para ello, se establecen cinco objetivos principales apoyados por siete iniciativas emblemáticas. Los motores para cumplir con estos objetivos son el presupuesto de la

UE, el mercado único, y la política exterior europea. La aplicación de la Estrategia se vincula al Semestre Europeo.

4.1.2. El Pacto por el Euro Plus

Aprobado por los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro en el Consejo Europeo de marzo de 2011, al que se suman Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía (Secretaría General del Consejo, 2011). Los Estados miembros participantes se comprometen a alcanzar estos objetivos: impulsar la competitividad y el empleo, contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas, y reforzar la estabilidad financiera. Estos compromisos se reflejarán en los programas nacionales de reforma y en los programas de estabilidad de cada año. Serán evaluados por el Consejo, la Comisión y el Eurogrupo a través del Semestre Europeo. El Pacto se vincula con la consecución de los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020 (Muguruza, 2013).

4.1.3. El Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)

En 2010, tras el primer paquete de ayuda a Grecia², la UE crea dos instrumentos temporales para ayudar a los Estados miembros con problemas: el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)³ y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) (Muguruza, 2013).

El MEEF ha permitido a los Estados miembro recibir, previa solicitud, una ayuda financiera mediante préstamos o líneas de crédito. Los fondos captados por la comisión en los mercados financieros reciben el aval del presupuesto general de la UE. El Tribunal de Cuentas Europeo realiza los controles oportunos. El procedimiento de solicitud, evaluación, concesión y reembolso es idéntico al del Mecanismo Comunitario de Ayuda Financiera a Medio Plazo. Subrayaremos sus principios de condicionalidad, verificación periódica y reevaluación por la Comisión Europea. La Comisión recibe la colaboración del BCE para obtener y formalizar recursos, así como para su verificación y reevaluación.

4.1.4. El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)

A diferencia del MEEF, es una entidad privada creada en 2010 con sede en Luxemburgo (Muguruza, 2013). Es propiedad y producto de un acuerdo marco firmado por los países de

² A comienzos de 2010 el FMI y los Estados de la zona euro proporcionaron al Gobierno de Grecia una línea de crédito de emergencia mediante préstamos bilaterales.

³ Creado por el Reglamento 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010.

la zona euro. Se financia con las aportaciones de estos países. Queda sometido a la jurisdicción y al derecho privado luxemburgués, así como a la auditoría de auditores privados externos e independientes. Contaba con una cuantía de 440.000 millones de euros para proporcionar préstamos condicionados.

4.1.5. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)

El Consejo Europeo de 17 de diciembre de 2010 aprueba su puesta en marcha (Muguruza, 2013). Se trata de un instrumento permanente que busca relevar al MEEF y al FEEF. Se configura a partir de la reforma del artículo 136 del TFUE⁴. Se ha articulado como un Tratado internacional firmado en julio de 2011, revisado en febrero de 2012.

El MEDE ha sido ratificado por los Estados de la zona euro. Es una institución financiera internacional con sede en Luxemburgo. Cuenta con un capital suscrito total de casi 702.000 millones de euros⁵ y una capacidad máxima de préstamo de 500.000 millones. Su función es prestar asistencia financiera⁶ a los países de la zona euro que lo requieran para salvaguardar su estabilidad financiera. Según el artículo 3 del Tratado MEDE, el MEDE «estará facultado para obtener fondos a través de la emisión de instrumentos financieros o mediante la celebración de acuerdos o convenios de índole financiera o de otro tipo con sus propios miembros, entidades financieras u otros terceros». El MEDE se asienta sobre una estricta condicionalidad que, en función del artículo 12.1 del Tratado, «podrá adoptar diversas formas, desde un programa de ajuste macroeconómico hasta una obligación de cumplimiento continuo de las condiciones de elegibilidad preestablecidas».

4.2. Corrección de desequilibrios macroeconómicos y mejora de la competitividad

4.2.1. El Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020

El MFP (ver tabla 1) es el instrumento de planificación financiera de la UE (Kölling, 2021). Su objetivo es garantizar una evolución de los gastos dentro de los límites acordados para los recursos propios y en consonancia con las prioridades de la UE. Se vincula al principio de disciplina presupuestaria. Con el Tratado de Lisboa, el MFP deja de ser un acuerdo institucional para pasar a ser un Reglamento (Delasnerie, 2022).

⁴ Con la Decisión 2011/199/UE, adoptada el 25 de marzo de 2011 por el Consejo Europeo, se añade lo siguiente al mencionado artículo: «Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas».

⁵ Del cual 80.000 millones constituyen capital desembolsado por los países de la zona euro. El capital restante se compone de capital exigible comprometido por los Estados de la eurozona (Secretaría General del Consejo, 2019).

⁶ Los países que han accedido a los mecanismos de asistencia financiera han sido Chipre, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Portugal, Rumanía y España (Comisión Europea, 2022d).

Tabla 1. El MFP 2014-2020 (a precios de 2011)

Rúbrica	MFP 2014-2020 (millones €)
1. Crecimiento inteligente e integrador	450.763
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	125.614
1b. Cohesión económica, social y territorial	325.149
2. Crecimiento sostenible: Recursos Naturales	373.179
Gastos de mercado y pagos directos	277.851
3. Seguridad y ciudadanía	15.686
4. Europa Global	58.704
5. Administración	61.629
6. Compensaciones	27
Total de créditos de compromiso	959.988
Total de créditos de pago	908.400

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Presupuestos de la Comisión Europea (2014).

4.2.2. Los programas del BCE

Destacaremos tres programas de actuación. En primer lugar, la compra de activos financieros SMP (*securities market programme*). Permitted adquirir, entre otros, deuda de España e Italia en 2011 (Torreblanca, 2014). En segundo lugar, las operaciones de refinanciación a largo plazo (LTRO) o «barra libre», para inyectar liquidez en el sistema bancario. En tercer lugar, el programa OMT (*outright monetary transactions*), para que los mercados dejen de especular contra el euro.

4.3. Impulso al mercado único y a las PYMES

Para hacer que el mercado único gire en torno al público, los consumidores y las pymes, la Comisión publicó en octubre de 2010 la Comunicación titulada «Hacia un Acta de Mercado Único» (COM(2010)0608) (Ratcliff, Martinello y Kaiser, 2021a). Incluye diversas medidas para impulsar la economía y crear puestos de trabajo.

En octubre de 2012, la Comisión presentó el Acta del Mercado Único II (COM(2012)0573). Posee cuatro motores: redes integradas, movilidad transfronteriza, economía digital, y reforzar la cohesión y los beneficios de los consumidores.

En mayo de 2015, la Comisión adoptó la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa (COM(2015)0192). Establece un programa legislativo para construir una economía digital europea (ver tabla 2).

Tabla 2. Impulso al mercado único y a las PYMEs

Ámbito	Medidas a destacar	Objetivos
Libre circulación de mercancías	1. Nuevo marco legislativo de 2008.	1. Reforzar la libre circulación de mercancías, el sistema de vigilancia del mercado de la Unión y el mercado CE.
Libre circulación de capitales	2. La Directiva sobre servicios de pago (Directiva 2007/64/CE). 3. La iniciativa «unión de los mercados de capitales» de 2015.	2. Facilitar las operaciones de pago transfronterizas y nacionales. Trae la «zona única de pagos en EUR» (SEPA). 3. Crear un mercado único de capitales integrado para 2019.
Libre prestación de servicios	4. Directiva sobre créditos hipotecarios (Directiva 2014/17/UE). 5. Directiva sobre los mercados financieros (Directiva 2014/65/UE).	4. Proteger a las personas con créditos para bienes inmuebles de uso residencial y garantizar que los consumidores estén informados y cuenten con la capacidad financiera suficiente para pagar su crédito hipotecario. 5. Garantizar la regulación y la transparencia de los mercados financieros en toda la Unión.
Libre circulación de trabajadores	6. Reglamento (CE) n.º 492/2011.	6. Normas relativas al empleo, la igualdad de trato y las familias de los trabajadores.
El mercado único digital	7. La Estrategia para El Mercado Único Digital de la Comisión, de 2015. 8. La Resolución del Parlamento titulada «Hacia un Acta del Mercado Único Digital» de 2016.	7. Mejorar el acceso de consumidores y empresas a los bienes y servicios digitales, garantizar el éxito de las redes digitales, y aprovechar el crecimiento de la economía digital. 8. Poner fin al bloqueo geográfico injustificado, mejorar el acceso de los consumidores a los bienes y servicios, y garantizar la protección del consumidor.
El mercado interior de la energía	9. El tercer paquete energético de 2009. 10. Reglamento (CE) n.º 713/2009 del PE y del Consejo. 11. Reglamento (CE) n.º 714/2009 para la electricidad, y Reglamento (CE) n.º 715/2009 para el gas.	9. Liberalizar en mayor medida los mercados de la electricidad y el gas, modificar el segundo paquete y servir de piedra angular para la creación del mercado interior de la energía. 10. Hacer que la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) sea plenamente operativa desde marzo de 2011. 11. Crear las estructuras de cooperación de las Redes Europeas de Gestores de Redes de Transportes (REGRT).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea (2019, 2022c), C. Ratcliff, B. Martinello y K. P. Kaiser (2021a, 2021b, 2021c, 2021d), R. Konle-Seidl (2021), C. Schneier (2021) y M. Ciucci (2021).

En octubre de 2015, la Comisión publica la Comunicación titulada «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas» (COM(2015)0550). Se centra en proporcionar beneficios prácticos para vida cotidiana de los ciudadanos.

4.4. Mejorar el marco jurídico de la gobernanza económica, en especial la regulación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)

Podemos encontrar el origen del refuerzo de la gobernanza económica en el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 (Domínguez y López, 2012).

4.4.1. Las modificaciones del paquete de seis medidas (*Six-pack*)

Se trata de un conjunto normativo compuesto por seis actos legislativos (Rayo, 2018): cinco reglamentos y una directiva. Fueron adoptados en noviembre de 2011. Dos de ellas enmiendan los Reglamentos del PEC: el Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo 1175/2011 modifica el componente preventivo, y el Reglamento del Consejo 1177/2011 revisa el componente corrector.

Junto a ellos, se contemplan:

- El Reglamento 1173/2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria. Introduce una serie de sanciones y multas para los miembros de la eurozona para garantizar que se cumple el PEC.
- El Reglamento 1176/2011. Su objetivo es corregir los desequilibrios excesivos de los países miembros de la UEM.
- El Reglamento 1174/2011. Incluye sanciones para los países de la zona euro que no corrijan sus desequilibrios de manera efectiva.
- La Directiva del Consejo 2011/85. Establece reglas sobre las características que deben presentar las normas presupuestarias estatales.

4.4.2. La formalización del Semestre Europeo

En el Reglamento 1466/97 se formaliza el Semestre Europeo (Rayo, 2018). Fue creado en 2010 y aplicado por primera vez en 2011, antes de la aprobación del Reglamento. Su objetivo inicial consistía en realizar una coordinación integrada de las políticas económicas de los Estados miembro respetando la autonomía de los procedimientos de coordinación y supervisión preexistentes. Se instaura un procedimiento común para sincronizar y armonizar los calendarios de presentación y evaluación de los presupuestos de los Estados miembros. Progresivamente, el Semestre Europeo ha ido enriqueciéndose⁷.

⁷ En noviembre de 2017, tras la proclamación del Pilar Europeo de Derechos sociales por parte del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, este pilar se ha integrado en el Semestre Europeo (Secretaría Ge-

4.4.3. El paquete de dos (*Two-Pack*)

Tras el *Six-Pack*, se adoptan dos Reglamentos denominados *Two-Pack* que complementan al PEC (Rayo, 2018). Se dirigen a los países que forman parte del euro.

El primero es el Reglamento 472/2013 de 21 de mayo, dirigido a reforzar la supervisión económica y presupuestaria de los países en situación de riesgo financiero. Establece normas para una supervisión reforzada de los Estados miembros enfrentados a graves problemas de estabilidad financiera, los destinatarios de ayuda financiera y para quien salga de un programa de ayuda financiera.

El segundo es el Reglamento 473/2013 de 21 de mayo, centrado en el seguimiento y evaluación de los planes presupuestarios y en la corrección del déficit excesivo. Los Estados se comprometen a un calendario presupuestario común.

4.4.4. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG)

En el Consejo Europeo de 8 y 9 de diciembre de 2011, los Estados de la eurozona formularon una declaración comprometiéndose a establecer un nuevo pacto presupuestario para reforzar la disciplina presupuestaria del PEC (Rayo, 2018). La cristalización jurídica de esta declaración fue el TECG, firmado el 2 de marzo de 2012 por 25 de los 27 países miembro de la UE. Entró en vigor el 1 de enero de 2013, tras la ratificación por parte de doce países de la eurozona.

El Tratado, conocido como *Fiscal Compact* o Pacto Fiscal, consta de tres partes. La primera se refiere a las disposiciones concernientes al pacto presupuestario, que viene a completar el PEC. Destaca la obligación de equilibrar los presupuestos de las administraciones públicas, sin que su déficit estructural supere el 0,5% del PIB. La segunda, a la coordinación de las políticas económicas y convergencia. Pretende plasmar jurídicamente declaraciones expresadas en otros documentos, como el Pacto por el Euro Plus. La tercera regula la gobernanza en la zona euro. Su elemento central, las Cumbres del Euro.

4.5. Restablecer la salud del sector bancario

4.5.1. El Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF)

Tras la cumbre del G-20 de noviembre de 2008, en Europa, la revisión del marco institucional de regulación supervisora quedó bajo responsabilidad del grupo de expertos presi-

neral del Consejo, 2022a). En diciembre de 2019, en la Comunicación de la Comisión sobre el Pacto Verde Europeo, se anunció la voluntad de incorporar los ODS de la ONU en el Semestre Europeo.

dido por Jacques de Larosière (Banco de España, 2017). Su informe, publicado a comienzos de 2009, trajo la creación del SESF, introducido en 2010 y puesto en marcha el 1 de enero de 2011 (Parenti, 2021; Comisión Europea, 2022b).

Su principal objetivo es velar por que las normas aplicables al sector financiero sean implementadas adecuadamente en todos los Estados miembros. Para ello, el SESF combina la supervisión macroprudencial y la microprudencial. Para la supervisión macroprudencial a escala europea, se creó la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) como organismo *ad hoc*. Su objetivo es prevenir y mitigar los riesgos sistémicos para la estabilidad financiera teniendo en cuenta la evolución macroeconómica. Puede coordinar sus acciones con el FMI o con la Junta de Estabilidad Financiera (JEF).

Las Autoridades Europeas de Supervisión (AES), esto es, la Autoridad Bancaria Europea (ABE), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ), son las encargadas de llevar a cabo la supervisión microprudencial. Las AES elaboran normas de regulación y ejecución adoptadas por la Comisión. También emiten directrices y recomendaciones.

4.5.2. La Unión bancaria

Se crea como respuesta a la crisis financiera (Magnus, 2021). Su objetivo es garantizar la estabilidad, seguridad y fiabilidad del sector bancario (Secretaría General del Consejo, 2022b). Todos los Estados de la zona euro participan en la unión bancaria. Los Estados miembros no pertenecientes a la zona euro pueden incorporarse a la misma mediante una estrecha cooperación con el BCE. El código normativo único constituye la base de la unión bancaria y de la regulación del sector financiero.

La unión bancaria consta de dos pilares (Magnus, 2021): el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el Mecanismo Único de Resolución (MUR). En marzo de 2013, el Consejo y el Parlamento llegaron a un acuerdo para establecer el MUS, operativo desde noviembre de 2014. Se ocupa de la supervisión directa de los grupos bancarios de mayor relevancia y tamaño. Los supervisores nacionales se encargan del resto de los bancos bajo responsabilidad final del BCE. En marzo de 2014, el Consejo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo para crear el MUR. Su principal objetivo es garantizar que las quiebras bancarias dentro de la unión bancaria produzcan costes mínimos para la economía real y el contribuyente. La Junta Única de Resolución (JUR) es la responsable de iniciar la resolución de un banco. Se realizará en cooperación con las autoridades nacionales de resolución.

Para financiar las resoluciones, existe el Fondo Único de Resolución (FUR). Puede intervenir cuando las contribuciones de los accionistas y acreedores del banco son insuficientes. Los bancos abonan las contribuciones al FUR.

En noviembre de 2015, la Comisión presenta una propuesta legislativa para crear el Sistema Europeo de Seguro de Depósitos (SESD).

5. LA GESTIÓN DE LA CRISIS DEL COVID-19

5.1. Saneamiento presupuestario y reformas estructurales que potencien el crecimiento

5.1.1. La reforma del MEDE

En noviembre de 2020, el Eurogrupo alcanza un acuerdo para la reforma del MEDE (Secretaría General del Consejo, 2021). Entrará en vigor con la ratificación por los diecinueve Estados miembros de la zona euro. Los mandatos e instrumentos reforzados con el Tratado del MEDE modificado serían cinco: establecer un nuevo mecanismo de protección para que el FUR apoye la resolución bancaria; proporcionar un acceso simplificado a las líneas de crédito precautorias del MEDE para evitar que las crisis menores se disparen; permitir una mayor implicación en la preparación frente a las crisis; otorgar un papel más importante en el diseño y seguimiento de los futuros programas de asistencia; y proporcionar más herramientas para fomentar la sostenibilidad de la deuda de los Estados miembros.

5.1.2. El *Next Generation EU* (NGEU)

En mayo de 2020, la Comisión Europea propuso el NGEU y refuerzos para el presupuesto a largo plazo de la UE para 2021-2027 (Comisión Europea, 2022a). En julio, los jefes de Estado o de Gobierno de la UE alcanzaron un acuerdo histórico sobre el paquete, tanto por el volumen total de los recursos financieros contemplados, como por el hecho de que, por primera vez, la Comisión Europea, en nombre de la Unión, acude a los mercados financieros para emitir deuda con la que financiar parte de las políticas (Kölling, 2021).

El NGEU (ver tabla 3) constituye un instrumento temporal dotado de 750.000 millones de euros⁸. Busca garantizar que la recuperación sea sostenible, uniforme, inclusiva y justa para todos los Estados miembros. Posee tres pilares: (1) instrumentos de apoyo a los Estados miembros; (2) medidas para relanzar la economía e incentivar la inversión privada; y (3) las lecciones de la crisis y el refuerzo de los programas estratégicos de la UE (Kölling, 2021). El instrumento se canaliza a través de siete programas (Secretaría General del Consejo, 2022f).

⁸ De los cuales 390.000 millones de euros corresponderán a subvenciones, y los restantes 360.000 millones a préstamos. El plazo de reembolso se prevé para el 31 de diciembre de 2058 (Secretaría General del Consejo, 2022f).

Tabla 3. El Fondo NGEU

Pilar	Programa	Cantidad
Apoyo a los Estados miembros	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	672.500 millones de euros
Apoyo a los Estados miembros	REACT-EU	47.500 millones de euros
Apoyo a los Estados miembros	Fondo de Transición Justa	10.000 millones de euros
Apoyo a los Estados miembros	Desarrollo Rural	7.500 millones de euros
Reactivar la inversión privada	InvestEU	5.600 millones de euros
Lecciones de la crisis	RescEU	1.900 millones de euros
Lecciones de la crisis	Horizonte Europa	5.000 millones de euros

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría General del Consejo (2022f).

La mayor parte de los recursos se canaliza a través del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Su objetivo final es facilitar la competitividad, la resiliencia, la transformación digital y ecológica, el crecimiento inteligente, inclusivo y sostenible y la estabilidad de los sistemas financieros de la UE (Kölling, 2021). También pretende promover la cohesión económica, social y territorial. El uso de los fondos está relacionado con la consecución de objetivos amplios, estando parcialmente vinculado al impacto de la crisis. El MRR cuenta con una dotación de 672.500 millones de euros, de los que 312.500 millones corresponden a subvenciones y 360.000 millones a préstamos a bajo interés.

La asignación del 70% del total del instrumento para 2021 y 2022 se basa en la población de cada Estado miembro, su PIB per cápita inverso y su tasa media de desempleo entre 2015 y 2019 frente a la media de la UE (Kölling, 2021). El 30% restante se comprometerá completamente a finales de 2023, en función de la reducción del PIB real en 2020, la pérdida acumulada del PIB real en 2020-2021, el PIB per cápita inverso, y el porcentaje de población (Secretaría General del Consejo, 2022f).

El MRR se encuentra vinculado al Semestre Europeo (Kölling, 2021). Los Estados miembros deben presentar sus planes de recuperación y resiliencia (PNR) antes de abril de 2021.

5.2. Corrección de desequilibrios macroeconómicos y mejora de la competitividad

5.2.1. Modificación del Presupuesto de la UE para 2020

Como respuesta inmediata a las consecuencias de la crisis, la UE modificó su presupuesto para 2020 (Secretaría General del Consejo, 2022d). Se añaden 3.100 millones de euros para comprar y distribuir material médico; impulsar la producción de equipos de diagnóstico; construir hospitales de campaña; trasladar a los pacientes para su tratamiento en otros Estados miembros; y repatriar a los ciudadanos de la UE bloqueados en el extranjero.

En septiembre de 2020, el Consejo acordó añadir 6.200 millones de euros al presupuesto para el desarrollo e implantación de una vacuna contra la COVID-19 y para las IIRC e IIRC+.

5.2.2. La Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC) y la iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC+)

En marzo de 2020, la UE aprobó la IIRC (Comisión Europea, 2020a). Consiste en tres elementos principales (Comisión Europea, 2020b): 8.000 millones de euros de liquidez inmediata para acelerar 37.000 millones de inversión pública, flexibilizar las normas de gasto de la UE y ampliar el ámbito de aplicación del Fondo de Solidaridad de la UE.

El IIRC+, de abril de 2020, complementa al anterior. Introduce una mayor flexibilidad para movilizar toda la ayuda no utilizada de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. También se simplifican las etapas para la ejecución del programa, el uso de instrumentos financieros y la auditoría. Además, se modifican las normas del FEAD y del FEMP para una reasignación más flexible de los recursos.

5.2.3. Los programas del BCE

En marzo de 2020, el BCE da comienzo al Programa de Compras de Emergencia Ante la Pandemia (PEPP), un programa temporal de compra de activos de valores del sector público y privado (Banco Central Europeo, 2022a). Su objetivo es contrarrestar los riesgos para el mecanismo de transmisión de la política monetaria y para las perspectivas para la zona euro. Cuenta con una dotación total de 1.850.000 millones de euros. En diciembre de 2021, el Consejo de Gobierno decidió detener las compras netas de activos en el marco del PEPP para finales de marzo de 2022.

El Programa de Compra de Activos (APP) ha invertido 20.000 millones de euros de compras netas desde noviembre de 2019 a marzo de 2022 (Banco Central Europeo, 2022b) (se añadió una dotación temporal de 120.000 millones de euros de compras netas de activos de marzo a diciembre de 2020). A ello deben sumarse 90.000 millones de euros de compras netas entre abril y junio de 2022. El Consejo de Gobierno decidió poner fin a las compras de activos netos en el marco del APP a partir del 1 de julio de 2022.

5.2.4. El Marco Financiero Plurianual para 2021-2027

En diciembre de 2020, el Consejo adopta el MFP 2021-2027 (Secretaría General del Consejo, 2022g). El MFP, con el refuerzo del NGEU, es el instrumento principal para aplicar el paquete de recuperación (Secretaría General del Consejo, 2022f). Contribuirá a transformar la UE a través del Pacto Verde Europeo, la revolución digital y la resiliencia. Más del 50%

del importe total del presupuesto respaldará la modernización de la UE mediante políticas de investigación e innovación, clima y transiciones digitales y recuperación y resiliencia (Díaz-Mora y González, s.f.). Por su parte, el 30% del presupuesto se destina a hacer frente al cambio climático, la proporción más alta en la historia del presupuesto europeo. El MFP 2021-2027 abarca siete áreas de gasto (ver tabla 4).

Tabla 4. El MFP 2021-2027 y el refuerzo del NGEU (a precios constantes de 2018)

Área de gasto	MFP 2021-2027	NGEU	Total
1. Mercado único, innovación y economía digital	132.800	10.600	143.400
2. Cohesión, resiliencia y valores	377.800	721.900	1.099.700
3. Recursos naturales y medio ambiente	356.400	17.500	373.900
4. Migración y gestión de las fronteras	22.700		22.700
5. Seguridad y defensa	13.200		13.200
6. Vecindad y el mundo	98.400		98.400
7. Administración pública europea	73.100		73.100
TOTAL	1.074.400	750.000	1.824.400

Fuente: C. Díaz-Mora y B. González (s.f.).

5.3. Impulso al mercado único y a las PYMEs

5.3.1. Red de seguridad para los trabajadores, las empresas y los Estados miembros

En mayo de 2020, el Eurogrupo ultima tres redes de seguridad inmediatas con un valor de 540.000 millones de euros (Secretaría General del Consejo, 2022d).

Para proteger el empleo mediante la concesión de préstamos, la UE crea un instrumento de apoyo temporal, el instrumento SURE. Los importes deben ser aprobados por el Consejo. La ayuda financiera total del SURE alcanza los 94.300 millones de euros para diecinueve Estados miembros. Hasta finales de 2022, puede concederse hasta un máximo de 100.000 millones de euros.

Para la protección de las empresas, el Grupo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) crea un Fondo de Garantía Paneuropeo dotado de 25.000 millones de euros. El Fondo destina un máximo de 200.000 millones de euros a préstamos para las empresas, en especial para las PYMEs.

Respecto al apoyo a los Estados miembros, el MEDE establece un Instrumento de Apoyo ante la Crisis Pandémica a partir de una línea de crédito precautoria preexistente. Puede otorgar préstamos a los Estados de la zona euro, limitados al 2% de su PIB, hasta un valor total de 240.000 millones de euros.

5.3.2. Impulso al mercado único y a las PYMEs durante la pandemia

Con la COVID-19 reaparecen obstáculos a las libertades de circulación de mercancías, servicios, capitales y personas (Ratcliff, Martinello y Kaiser, 2021a) (ver tabla 5).

Tabla 5. Impulso al mercado único y a las PYMEs durante la pandemia

Ámbito	Medidas adoptadas	Objetivos
Libre circulación de mercancías	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resolución de abril de 2020 del PE. 2. La Comunicación de la Comisión titulada «Por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de controles en las fronteras interiores-COVID19», de mayo de 2020. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Subrayar la importancia de mantener abiertas las fronteras interiores para las mercancías. 2. Posibilitar la circulación de bienes y equipos médicos esenciales.
Libre circulación de capitales	<ol style="list-style-type: none"> 3. Nuevo plan de acción para la Unión de los Mercados de Capitales, de septiembre de 2020. 4. El Acuerdo para la terminación de los tratados bilaterales de inversión entre los Estados miembros de la UE, de mayo de 2020. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Incorpora una serie de medidas y de acciones para alcanzar y desarrollar la UMC. 4. La terminación de los mencionados tratados.
Libre prestación de servicios	<ol style="list-style-type: none"> 5. La Resolución del PE titulada «Hacia un mercado único más sostenible para las empresas y los consumidores», de noviembre de 2020. 6. La Resolución del PE sobre el futuro de la libre circulación de servicios, de enero de 2021. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. La protección de los consumidores y la participación de las empresas en la transición ecológica. 6. Garantizar la aplicación de las normas del mercado único de servicios y mejorar las medidas coercitivas de la Comisión.
Libre circulación de trabajadores	<ol style="list-style-type: none"> 7. Directrices de la Comisión sobre el ejercicio de la libre circulación de los trabajadores, la libre circulación de los profesionales de la salud y sobre los trabajadores temporeros, de marzo, mayo y julio de 2020. 8. Recomendaciones del Consejo de enero de 2021. 9. Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido, firmado en diciembre de 2020. 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Definir su alcance. 8. Definir e introducir medidas más estrictas, como los requisitos de cuarentena para los trabajadores esenciales. 9. Cubrir todas las situaciones transfronterizas a partir del 1 de enero de 2021.
El mercado único digital	<ol style="list-style-type: none"> 10. Propuesta de la Comisión sobre su paquete de Ley de Servicios Digitales, de diciembre de 2020. 	<ol style="list-style-type: none"> 10. Proteger los derechos fundamentales de los usuarios y establecer una competencia equitativa en el mercado europeo y mundial.
El mercado interior de la energía	<ol style="list-style-type: none"> 11. El quinto paquete energético, denominado «Cumplir el Pacto Verde Europeo», de julio de 2021. 	<ol style="list-style-type: none"> 11. Adaptar los objetivos energéticos de la Unión a las nuevas ambiciones climáticas europeas para 2030 y 2050. Sus aspectos energéticos siguen siendo objeto de debate.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Comisión Europea (2022c), C. Ratcliff, B. Martinello y K. P. Kaiser (2021a, 2021b, 2021c, 2021d), R. Konle-Seidl (2021), C. Schneier (2021) y M. Ciucci (2021).

5.4. La suspensión del PEC

En marzo de 2020, se acuerda la activación de la cláusula general de salvaguardia del marco presupuestario de la UE (Consejo de la UE, 2020). Se garantiza la flexibilidad necesaria para tomar las medidas correspondientes. La suspensión se mantendrá hasta 2023.

Por su parte, en medio de la recuperación y de cara al futuro, Bruselas reconoce que no es posible volver a aplicar las normas del PEC como se hizo durante la crisis de 2008 (Gómez, 2021). La Comisión Europea lanza un proceso de reforma y consenso. La magnitud de la revisión es objeto de debate.

5.5. Restablecer la salud del sector bancario

5.5.1. El Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF)

En 2019, se revisó el marco del SESF (Parenti, 2021). Se modifican los Reglamentos constitutivos de la JERS y de las AES. Su objetivo es, por un lado, reforzar la gobernanza, la financiación y las competencias de las AES y, por otro, fortalecer la capacidad de supervisión de la JERS en lo relativo al sistema financiero. Se fortalece el papel de la ABE en la lucha contra el blanqueo de capitales, se añaden herramientas a la AESPJ para fomentar la convergencia de la supervisión en materia de seguros, y se dota de una mayor supervisión directa a la AEVM para los mercados de capitales.

Asimismo, el Plan de acción de la Unión de Mercados de Capitales, de septiembre de 2020, incluye el refuerzo de la coordinación de la supervisión por parte de las AES.

5.5.2. La Unión bancaria

En junio de 2020, el Eurogrupo se comprometió a avanzar en la Unión bancaria (Secretaría General del Consejo, 2022e). En ese sentido, subrayaremos el acuerdo provisional entre el Parlamento Europeo y el Consejo respecto a la propuesta «Daisy Chain», en abril de 2021. Su fin es garantizar, cuando los bancos sean inviables, que la recapitalización de los bancos y la absorción de pérdidas se realizan por medios privados.

6. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES EN LA GESTIÓN DE AMBAS CRISIS

6.1. Diferencias

Podemos constatar la existencia de múltiples diferencias en las medidas adoptadas para hacer frente a ambas crisis. En primer lugar, destacaremos el cambio de perspectiva o de

enfoque introducido por la Agenda 2030 con respecto a la Estrategia Europa 2020⁹. Con esta segunda estrategia, la UE se circunscribe a sus propias fronteras. Para su implementación, las políticas estructurales se concentran en financiar prioridades vinculadas a la Estrategia Europa 2020 (Xunta de Galicia, 2022). Por ejemplo, la Comisión Europea decidió, en junio de 2011, que las políticas marítimas y de pesca constituirían elementos centrales del paquete financiero 2014-2020. No obstante, la nueva arquitectura de gobernanza económica subordina los objetivos de la Estrategia 2020 (Guillén, González y Luque, 2018).

Por su parte, para la consecución del Acuerdo de París y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 (Comisión Europea, 2021), la Comisión adopta un programa político (2019-2024) dirigido tanto al exterior como al interior de la UE (Comisión Europea, 2020c). Los ODS son cruciales para la transición digital y ecológica y para reforzar la resiliencia. Las orientaciones políticas de la presidenta, junto a los programas de trabajo anuales de la Comisión, forman la estrategia de la Comisión para aplicar los ODS (ver imagen 1).

Imagen 1. Las orientaciones políticas de la Comisión



Fuente: Comisión Europea (2020c).

⁹ Aunque ambos conjuntos de objetivos no sean estrictamente equivalentes, sí que constituyen el marco de referencia principal para la reconstrucción en ambas crisis.

Para poner en práctica los ODS, la Comisión adopta una nueva perspectiva global o de la «Administración en su conjunto» (ver imagen 2).

Imagen 2. La nueva perspectiva de la Comisión



Fuente: Comisión Europea (2020c).

En segundo lugar, existen nítidas diferencias entre el MEDE y el NGEU (ver tabla 6).

En tercer lugar, en relación a los MFP, el MFP 2014-2020 constituye un marco austero que incluye elementos novedosos, como el fondo para la lucha contra el desempleo juvenil o la reducción de las rúbricas tradicionales de gasto (Política Agrícola Común y Política de Cohesión) a favor de un aumento de las inversiones en la rúbrica competitividad (Kölling, 2013). Representa el primer marco en verse reducido en la historia de la integración europea.

Tabla 6. Comparativa entre el MEDE y el NGEU

Instrumento	Condiciones de acceso	Supervisión o evaluación	Financiación
MEDE (carácter permanente)	Solicitud por parte de un país al presidente del Consejo de Gobernadores del MEDE. Negociación y evaluación por parte de la Comisión, el BCE y en su caso, el FMI. Tras el acuerdo, el Eurogrupo da su apoyo político y el Consejo lo aprueba. Se establece un memorando de entendimiento. Se debe ratificar el TECG.	Supervisión, a intervalos regulares, por la Comisión, el BCE y, en su caso, el FMI. La conclusión positiva de la revisión facilita el desembolso del tramo siguiente de la ayuda financiera. También se realiza una supervisión posterior al programa por parte de la Comisión Europea, el BCE y, en su caso, del FMI. Su fin, evaluar si existe riesgo al reembolsar los préstamos.	Emisión de instrumentos del mercado monetario y/o de deuda a medio y largo plazo (vencimiento de hasta 30 años), así como acuerdos con sus miembros, entidades financieras u otras partes.
NGEU (carácter temporal)	Acceso al MRR a través de los Planes de Recuperación y Resiliencia (PNR) presentados por los Estados miembros. La Comisión debate los planes con cada Estado miembro. La Comisión evalúa los planes. El Consejo los evalúa y adopta (puede suspenderlos por incumplimiento significativo). Participación de las autoridades subnacionales en el proceso de consulta.	Respecto al MRR, los Estados miembros informan de sus progresos dos veces al año en el marco del Semestre Europeo. La Comisión informa anualmente sobre la ejecución al Consejo y al Parlamento. Evaluaciones independientes en 2024 y 2028. La Comisión requiere un coordinador único nacional para su supervisión.	Respecto al NGEU, la Comisión emplea una estrategia de financiación diversificada que incluye una decisión de préstamo anual, relaciones estructuradas y transparentes con los bancos, bonos a medio y largo plazo, y subastas y sindicaciones. El MRR y REACT-EU se financian completamente por el NGEU. Los restantes son complementos a programas financiados conforme al MFP.

Fuente: elaboración propia a través de datos de la Secretaría General del Consejo (2019, 2022d, 2022f, 2022c), Comisión Europea (s.f.-a, 2022a) y M. Kölling (2022).

Por otra parte, existen numerosos cambios en las rúbricas y los programas de gasto entre el MFP 2014-2020 y el MFP 2021-2027 (Kölling, 2021) (ver imagen 3).

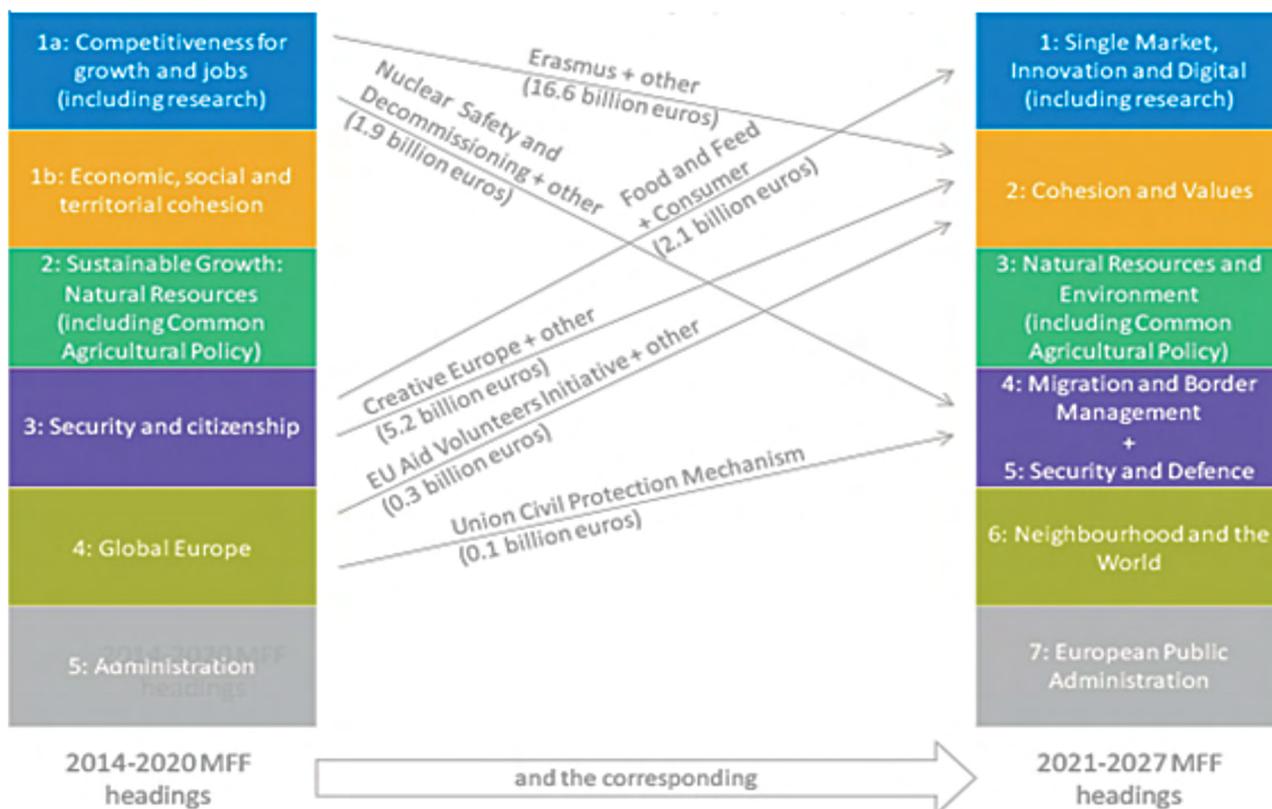
Respecto a las fuentes de ingresos, a partir del 1 de enero de 2021, se establece un nuevo recurso propio basado en los residuos de envases de plástico (Secretaría General del consejo, 2022g). La UE tratará de introducir otros recursos propios nuevos en los próximos años¹⁰ que vendrían a sumarse a los recursos propios existentes (tradicionales, el basado en el IVA y el basado en la renta nacional bruta (RNB)).

Asimismo, en el marco del MFP 2021-2027, tanto la política agrícola común como la política de cohesión contribuyen a la recuperación económica y a los objetivos ecológicos y di-

¹⁰ Por ejemplo, un impuesto digital, un mecanismo de ajuste en la frontera de las emisiones de carbono, y el recurso basado en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) (Comisión Europea, s.f.-b).

giales (Díaz-Mora y González, s.f.). Es la primera vez en el que el porcentaje de los fondos destinados a las prioridades nuevas y reforzadas (31.9%) es, en conjunto, ligeramente mayor que el de la política agrícola común (30.9%) o la política de cohesión (30.4%).

Imagen 3. Cambios en las áreas de gasto de los MFP 2014-2020 y 2021-2027



Fuente: M. Kölling (2019)

En cuarto lugar, la aplicación y la reforma del PEC juegan un papel central en la crisis de 2008¹¹. Sin embargo, en 2020, este queda suspendido¹², ya que, por un lado, las políticas de austeridad¹³ no han venido acompañadas de una reducción del déficit, de la deuda pública o de las desigualdades para el conjunto de la UE y/o de la eurozona, lo que puede acentuar la brecha entre los países del norte y del sur (Escario, 2021). Por otro, muchos de los desequilibrios de la unión se deben a las asimetrías institucionales existentes entre países que cuentan con estructuras económicas, políticas y sociales muy diferentes (Boltho y Carlin, 2012). Las diferencias más importantes se producen entre las economías de mercado coordinadas del norte de Europa (Alemania, Finlandia, Austria, Bélgica y Países Bajos) y las economías mediterráneas (España, Grecia, Italia y Portugal) (Hall y Soskice, 2001). De cara al futuro, cabe esperar algún tipo de reforma del PEC.

¹¹ Si con la crisis de 2008 aumenta el control de las políticas de gasto, la pandemia genera un mayor control de las políticas públicas (Kölling, 2022).

¹² El Pacto por el Euro Plus, el MEDE y el TEG han sido otros instrumentos que han ocupado un lugar menos relevante en la crisis de 2020.

¹³ En 2020 se opta por el estímulo fiscal y la política monetaria expansiva (Ruiz Devesa y Pérez Monclús, 2021).

En quinto y último lugar, señalaremos que las medidas adoptadas frente a la crisis financiera traen una centralización del poder, definidas como «federalismo ejecutivo» (Habermas, 2013) o «constitucionalismo de emergencia» (Closa, 2013), que refuerzan la Europa intergubernamental¹⁴ (Innerarity, 2017). Por su parte, podría decirse que la gestión de la crisis de 2020 configura una «federalización silenciosa», principalmente a través del NGEU y del MFP 2021-2027 (Aldecoa, 2021). No obstante, el aumento de los instrumentos de condicionalidad *ex ante* y *ex post* fortalece la autoridad de la Comisión y el Consejo frente a los Estados miembros y los entes subestatales, e incrementa la discrecionalidad de las instituciones de la UE (Kölling, 2022). Asimismo, se limita el acceso del ámbito subestatal al diseño e implementación de las políticas redistributivas.

6.2. Similitudes

Al mismo tiempo, existen diversas similitudes en la gestión de ambas crisis. En primer lugar, la existencia de tensiones o conflictos entre los Estados miembro. La crisis de 2008 produce desequilibrios territoriales (la Europa del Este se ve más afectada, la Europa periférica pierde competitividad, y las economías fuertes salen antes de la crisis); tensiones en la eurozona por la política monetaria a seguir por el BCE; y crisis de deuda (de la Puerta, 2010). Por su parte, la crisis de 2020 produce tensiones respecto a la condicionalidad y financiación de las ayudas, el empleo de préstamos o de subvenciones, el reembolso o la refinanciación de la deuda, y el empleo de los recursos propios de la UE (Gros, Alcidi y Corti, 2021). Las tensiones llegan a su cumbre con el cuestionamiento del programa de compra de deuda del BCE por parte del Tribunal Constitucional alemán¹⁵ (Rodríguez, 2020).

En segundo lugar, el TJUE sigue desempeñando un papel crucial respecto al proceso de integración como garante del Derecho y los Tratados (Calahorra, 2015). Esto sucede, por ejemplo, en el hecho de haberse erigido en sumo intérprete del Tratado MEDE, o en su sentencia favorable al mecanismo de condicionalidad en 2022.

En tercer lugar, la flexibilización y/o suspensión de las reglas fiscales y la adquisición de deuda pública por parte del BCE¹⁶ han resultado ser necesarias en ambas crisis. Esto sucede porque el proceso de integración se diseñó únicamente para repartir beneficios (Innerarity, 2017).

En cuarto lugar, las sucesivas medidas hacen que el Semestre Europeo se convierta en un instrumento fundamental para la gobernanza europea. Asimismo, a partir de la reforma

¹⁴ Se refuerza el poder de supervisión y sanción de la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Eurogrupo se convierten en los verdaderos centros de poder, se desdibuja el papel del Parlamento Europeo, y el BCE adquiere el auténtico poder «federador» (Torreblanca, 2014).

¹⁵ Si Alemania empleó la crisis de 2008 para reconfigurar la UE poniéndola al servicio de sus intereses económicos (Innerarity, 2017), el desenlace de este cuestionamiento supone, al menos, un obstáculo para tales pretensiones.

¹⁶ A pesar de las dificultades introducidas por los artículos 123 y 125 del TFUE.

del MEDE, cabe esperar que este será un elemento importante en las futuras crisis o situaciones de inestabilidad.

En quinto lugar, ambas crisis traen un refuerzo de la tecnocracia: en 2008 en el ámbito económico, y en 2020, en el ámbito económico, sanitario y de gestión de la salud pública (Arenas, 2020). Genera gobiernos de orientación técnica, el debilitamiento de las elecciones como elemento decisorio principal, el convertir los parlamentos nacionales en órganos de legitimación *ex post* de las medidas europeas, y la difuminación de los límites entre las competencias propias de la UE y las de los Estados miembros (Torreblanca, 2014). Todo ello fortalece la desafección, el populismo y la cartelización de los partidos políticos en un proceso de retroalimentación.

Por último, observamos cómo la UE desarrolla nuevas áreas de integración sin que se vea acompañado de un verdadero impulso de carácter permanente hacia una mayor integración política y fiscal (Hall, 2015). Sin embargo, el NGEU podría abrir la puerta a medidas dirigidas a alcanzar una unión fiscal (Rayo, 2021).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldecoa, P. (2021), «¿Cómo mejorar la participación de la sociedad civil organizada y los ciudadanos en la Conferencia sobre el Futuro de Europa?», en López Garrido, D. (Ed.), *El Estado de la Unión Europea. Europa en un periodo de transición*, Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, pp. 31-43.
- Arenas, A. (2020). La COVID-19 y la gobernanza que viene. *Institut d'Economia de Barcelona*, 36, 1-3.
- Banco Central Europeo (1 de julio de 2022a). *Programa de compra de emergencia por pandemia (PEPP)*. <https://ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>
- Banco Central Europeo (1 de julio de 2022b). *Programas de compra de activos*. <https://ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html>
- Banco de España (2017). Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014. *Otras publicaciones*, 1-257.
- Blackburn, R. (2008). La crisis de las hipotecas subprime. *New Left review*, 50, 53-96.
- Boltho, A. y Carlin, W. (31 de marzo de 2012). The Problems of European Monetary Union: Asymmetric Shocks or Asymmetric Behaviour?. *VoxEU.org*. <http://www.voxeu.org/article/problems-eurozone>

- Calahorra, A. A. (2015). La posición del tribunal de justicia de la Unión Europea frente a las medidas de la crisis económica. *Revista de derecho constitucional europeo*, (24), 4.
- Ciucci, M. (octubre de 2021). *El mercado interior de la energía*. Parlamento Europeo. <https://europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/45/el-mercado-interior-de-la-energía>
- Closa, C. (2013): «El intergubernamentalismo como paso previo al método comunitario», *Informe sobre el Estado de la Unión Europea 2012: el fracaso de la austeridad*, Fundación Alternativas, Madrid, pp. 23.38, en Torreblanca, J. I. (2014), *¿Quién gobierna en Europa? Reconstruir la democracia, recuperar a la ciudadanía*, Madrid: Catarata.
- Comisión Europea (s.f.-a). *NextGenerationEstrategia de financiación diversificada de la UE*. https://www.ec.europa.eu//info/strategy/eu-budget-eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-diversified-funding-strategy_es
- Comisión Europea (s.f.-b). *Posibles nuevas fuentes de ingresos*. https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-reu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_es
- Comisión Europea, Dirección General de Presupuestos (2014). *Multiannual financial framework 2014-2020 and EU Budget 2014: the figures*. Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/9592>
- Comisión Europea (2019). *Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes. Nuevo marco legislativo*. https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/new-legislative-framework_en
- Comisión Europea (30 de marzo de 2020a). *Aprobación de la Iniciativa europea de Inversión en Respuesta al Coronavirus*. <https://ec.europa.eu/regional-policy/es/newsroom/news/2020/03/30-03-2020-coronavirus-response-investment-initiative-adopted>
- Comisión Europea (2 de abril de 2020b). *Preguntas y respuestas sobre la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus: Nuevas acciones para movilizar inversiones y recursos esenciales*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_574
- Comisión Europea (2020c). *Enfoque holístico de la UE para el desarrollo sostenible: Enfoque de la UE para aplicar la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo sostenible junto con sus Estados miembros*. https://www.ec.europa.eu/info/internationalstrategies/sustainable-development-goals/eu-holistic-approach-sustainable-development_es
- Comisión Europea (2021). *La UE y las Naciones Unidas: objetivos comunes para un futuro sostenible*. https://www.ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-and-united-nations-common-goals-sustainable-future_es

- Comisión Europea (2022a). *Plan de Recuperación para Europa*. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#:~:text=El%2027%20de%20mayo%20de,la%20UE%20para%202021%2D2027
- Comisión Europea (2022b). *Sistema europeo de supervisión financiera*. <https://www.ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision-en>
- Comisión europea (2022c). *¿Qué es la unión de los mercados de capitales? Objetivos de la unión de los mercados de capitales y lo que se ha hecho hasta ahora*. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/capital-markets-union/what-capital-markets-union_en
- Comisión Europea (mayo de 2022d). *¿Qué países de la UE han recibido ayuda?* https://www.ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/wich-eu-countries-have-received-assistence_en
- Consejo de la UE (24 de marzo de 2020). *Declaración de los ministros de Hacienda de la UE sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento habida cuenta de la crisis de la COVID-19*. <https://consilium.europa.eu/es/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>
- De la Puerta, J. (2010). «La integración económica de Europa (1950-2010)», en *Cuadernos Pedagógicos de la UE. La Europa Económica*. MEC/Estudios de Política Exterior, S.A, 2010, pp: 3-27.
- De Luca, A., Lezama, J. L. (2021). «La crisis del sistema de la vida. Reflexiones para una ecología política de la esperanza», *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, Vol. 66, n.º 242.
- Delasnerie, A. (junio de 2022). Marco Financiero Plurianual. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual>
- Díaz, J. M., Loscos, F. J., Ruiz-Huerta, J. (2018). «Evolución de la política fiscal y los sistemas fiscales: de la limitación del Estado a la financiación del bienestar», en Del Pino, E.; Rubio Lara M. J. (Ed.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid: Tecnos, pp: 436-468.
- Díaz-Mora, C. y González, B. (s.f.). *Las políticas de la UE y su reflejo en el presupuesto*. Universitat de València.
- Domínguez, J. M., López, J. M. (2012). *La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibili-*

dad Financiera. Documentos de Trabajo, 9. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá.

Escario, J. L. (2021). «El fondo de recuperación Nueva Generación UE: el año de la puesta en marcha», en López Garrido, D. (Ed.), *El Estado de la Unión Europea. Europa en un periodo de transición*, Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, pp. 53-62.

Eur-Lex (7 de febrero de 2017). *Europa 2020: la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y la ocupación*. <https://www.eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/europe-2020-the-european-union-strategy-for-growth-and-employment.html>

Gómez, M. V. (22 de noviembre de 2021). La reforma del Pacto de Estabilidad gana fuerza en Europa ante el riesgo de una recuperación fallida. *El País*. <https://elpais.com/economia/2021-11-22/la-reforma-del-pacto-de-estabilidad-gana-fuerza-en-europa-ante-el-riesgo-de-una-recuperacion-fallida.html>

González, J. J. (2017). España, de la transición a la austeridad, UNED.

Gros, D., Alcidi, C., y Corti, F. (2021). Lecciones de la crisis en la UE: de la estabilidad a la solidaridad. *Anuario Internacional CIDOB*, 64-72.

Guillén, A. M., González, S., Luque, D. (2018). El Modelo Social Europeo: Evolución y retos», en Del Pino, E., Rubio Lara M. J. (Ed.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid: Tecnos, pp: 180-198.

Habermas, J. (2013). «Democracy, Solidarity and The European Crisis», discurso pronunciado el 26 de abril en Lovaina, Bélgica, en Torreblanca, J. I. (2014), *¿Quién gobierna en Europa? Reconstruir la democracia, recuperar a la ciudadanía*, Madrid: Catarata.

Hall, P.A. (2015). La crisis del euro y el futuro de la integración Europea en *La búsqueda de Europa*. Visiones en contraste, Madrid, BBVA.

Hall, P.A., Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism*. Oxford University Press, Oxford, en Hall, P.A. (2015). *La búsqueda de Europa*. Visiones en contraste, Madrid, BBVA.

Hix, S., Hoyland, B. (2012). *Sistema Político de la Unión Europea*, Madrid: Mc Graw Hill.

Hornero, A. C. (2008). La crisis de las hipotecas subprime y el riesgo de credit crunch. *Revista de economía mundial*, (18), 195-204.

Innerarity, D. (2017). *La democracia en Europa*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.

- Kölling, M. (2 de julio de 2013). El Parlamento Europeo en la negociación del Marco Financiero Plurianual (2014-2020). *Revista catalana de dret públic*. <https://www.eapc-rmdp.blog.gencat.cat/2013/07/02-el-parlamento-europeo-en-la-negociacion-del-marco-financiero-plurianual-mario-kolling/>
- Kölling, M. (2019). Se acerca la hora de la verdad en la negociación presupuestaria europea: el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (114), 1.
- Kölling, M. (2021). Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización. *Cuadernos de Derecho Local*, 14-36.
- Kölling, M. (2022). El impacto de NGEU y del MFP 2021-2027 en el sistema de gobernanza multinivel de la UE. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 11-22.
- Konle-Seidl, R. (octubre de 2021). *La libre circulación de trabajadores*. Parlamento europeo. <https://europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/41/la-libre-circulacion-de-trabajadores>
- Krugman, P., Wells, R. (2016). *Macroeconomía*, Barcelona: Reverté.
- Machinea, J. L. (2009). La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica. *Revista Cepal*.
- Magnus, M. (octubre de 2021). *La unión bancaria*. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/88/la-union-bancaria>
- Ministerio de Trabajo y Economía Social (s.f.). *Estrategia Europa2020/2030, Semestre Europeo y Programa Nacional de Reformas*. https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/index.htm
- Monnet, J. (1978). *Memoires: The Architect and Master Builder of the European Economic Community*, Nueva York, Doubleday and Company, en Innerarity, D. (2017), *La democracia en Europa*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Muguruza, B. T. (2013). La respuesta de la Unión Europea a la crisis económica y el papel de las Instituciones de control externo. *Revista española de control externo*, 15 (43), 73-101.
- Olmeda, J. A. (2017). «La Unión Europea y las administraciones públicas españolas», en Olmeda, J. A.; Parrado, S.; Colino, C. (Ed.), *Las Administraciones Públicas en España*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp: 435-477.

- Pallares, M. A. (2021). «La ciudadanía europea y su idea del proyecto europeo en la situación pandémica», en López Garrido, D. (Ed.), *El Estado de la Unión Europea. Europa en un periodo de transición*, Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, pp: 45-50.
- Parenti, R. (octubre de 2021). *El Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF)*. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/84/el-sistema-europeo-de-supervision-financiera-sesf>
- Ratcliff, C., Martinello, B. y Kaiser, K. P. (diciembre de 2021a). *El mercado interior: principios generales*. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/33/el-mercado-interior-principios-generales>
- Ratcliff, C., Martinello, B. y Kaiser, K. P. (diciembre de 2021b). *La libre circulación de mercancías*. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheets/38/la-libre-circulacion-de-mercancias>
- Ratcliff, C., Martinello, B. y Kaiser, K. P. (diciembre de 2021c). *La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios*. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/40/la-libertad-de-establecimiento-y-la-libre-prestacion-de-servicios>
- Ratcliff, C., Martinello, B. y Kaiser, K. P. (diciembre de 2021d). *La ubicuidad del mercado único digital*. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/43/la-ubicuidad-del-mercado-unico-digital>
- Rayo, A. O. (2018). El control democrático y la rendición de cuentas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, (110), 77-112.
- Rayo, O. A. (2021). El programa NextGenerationEu y el nuevo ciclo presupuestario de la Unión Europea. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 4-20.
- Rodríguez, C. (12 de mayo de 2020). ¿Puede ser Alemania un problema para Europa?. *El País*. <https://www.agendapublica.elpais.com/noticia/17049/puede-ser-alemania-problema-europa>
- Ruiz Devesa, D.; Pérez Monclús, R. (2021). «El esfuerzo fiscal contra el coronavirus: Europa y Estados Unidos», en López Garrido, D. (Ed.), *El Estado de la Unión Europea. Europa en un periodo de transición*, Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, pp: 63-73.

Scheiner, C. (octubre de 2021). *La libre circulación de capitales*. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/39/la-libre-circulacion-de-capitales>

Secretaría General del Consejo relativo a la versión revisada de las conclusiones del Consejo Europeo. ANEXO I: Pacto por el Euro Plus. Refuerzo de la coordinación de la política económica en favor de la competitividad y la convergencia. 20 de abril de 2011.

Secretaría General del Consejo (3 de mayo de 2019). *Asistencia financiera para los Estados miembros pertenecientes a la zona del euro*. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/financial-assistance-eurozone-members/>

Secretaría General del Consejo (28 de mayo de 2021). *Reforma del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)*. <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/reform-of-the-european-stability-mechanism-esm/>

Secretaría General del Consejo (11 de marzo de 2022a). *Semestre Europeo*. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/>

Secretaría General del Consejo (16 de junio de 2022b). *Unión bancaria*. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/>

Secretaría General del Consejo (17 de junio de 2022c). *Infografía-Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: posición del Consejo*. <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/20201006-recovery-resilience-rrf/>

Secretaría General del Consejo (20 de junio de 2022d). *COVID-19: la respuesta de la UE a las secuelas económicas*. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/coronavirus/covid-19-economy/>

Secretaría General del Consejo (22 de junio de 2022e). *Avances en la unión bancaria: reducción del riesgo y protección de depósitos*. <https://consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/timeline-banking-union/>

Secretaría General del Consejo (22 de junio de 2022f). *Plan de Recuperación para Europa*. <https://consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan/>

Secretaría General del Consejo (18 de julio de 2022g). *Presupuesto de la UE a largo plazo 2021-2027 y paquete de recuperación*. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/#:~:text=Se%20adopta%20el%20marco%20financiero,para%20el%20periodo%202021%2D2027.>

Steinberg, F. (2008). La crisis financiera mundial: causas y respuesta política. *Boletín Elcano*, (107), 8.

Torreblanca, J. I. (2014). *¿Quién gobierna en Europa? Reconstruir la democracia, recuperar a la ciudadanía*, Madrid: Catarata.

Xunta de Galicia, Consellería de Facenda e Administración Pública (2022). *Estrategia Europa 2020*. <https://www.conselerriadefacenda.gal/es/areas-tematicas-/planificación-e-fondos/periodo-comunitario-2014-2020/estrategia-europa-2020>