

España

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS DEL COVID-19

Xavier Codina García-Andrade

Abogado del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid)

La Unión Europea ante la crisis del COVID-19

Una de las cuestiones que más atención está centrando a lo largo de esta crisis sanitaria es el papel de la Unión Europea. Una vez más el proyecto europeo se está viendo cuestionado. El presente artículo pretende examinar de manera breve cuál es la base jurídica de actuación de la Unión, así como estudiar en qué ámbitos puede producirse esta. En ese marco se analizan las medidas adoptadas por la Unión desde el comienzo de la pandemia hasta el momento de redactar este trabajo (abril de 2020). Se observa que el principal problema no es la inacción de la Unión, sino la limitación de sus atribuciones. Además, se comprueba que la Unión ha reaccionado rápido en aquellas parcelas en las que existía un marco de actuación consensuado previamente.

PALABRAS CLAVE:

DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, COVID-19, PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL.

COVID-19 and the European Union's response

A great deal of attention is being paid to the role of the European Union in the worldwide response to the COVID-19. Once again the European project is being questioned. This article aims to briefly examine the legal basis for action by the Union as well as to study in which areas it can occur. In this framework, the measures adopted by the Union from the beginning of the pandemic until the time of writing this piece (April 2020) are analyzed. It is observed that the main problem is not the inaction of the Union, but the limitation of its powers. In addition, it is found that the Union has reacted quickly in those areas in which there was a previously agreed framework of action.

KEY WORDS:

EUROPEAN UNION LAW, COVID-19, ATTRIBUTION PRINCIPLE.

FECHA DE RECEPCIÓN: 27-4-2020

FECHA DE ACEPTACIÓN: 30-4-2020

Codina García-Andrade, Xavier (2020). La Unión Europea ante la crisis del COVID-19. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 54, pp. 125-144 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción: la importancia del principio de atribución de competencias

Una de las cuestiones que más atención está centrando a lo largo de esta crisis sanitaria es el papel de la Unión Europea. Una vez más el proyecto europeo está siendo cuestionado en los siguientes términos: Europa debe tomar medidas y, si no lo hace, la Unión “está en peligro” o “habrá fallado”. El debate, así expuesto en ocasiones por los líderes políticos, obvia que la acción de la Unión Europea se apoya necesariamente sobre una estructura jurídica que es fruto de acuerdos alcanzados en el plano político.

La Unión Europea es un proyecto político que, como dijo Robert Schuman, no se hace de una vez, sino que va creciendo a través de “realizaciones concretas” (discurso de 9 de mayo de 1950), unas “realizaciones” cuya manifestación política más evidente son los Tratados internacionales firmados por los Estados miembros.

Toda la estructura jurídica de la Unión se articula en torno a un mecanismo jurídico que es esencial a la hora de afrontar cualquier debate sobre el papel de la Unión Europea en esta crisis: el principio de atribución, cuya formulación más clara se recoge en el apartado segundo del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (“TUE”): *“En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”*. En virtud de este principio, si los Tratados no atribuyen una competencia a la Unión, entonces esta corresponde a los Estados miembros.

El debate sobre la actuación de la Unión Europea no debería subestimar este principio ni la importancia de la estructura jurídica como condicionante de la respuesta ante la crisis del COVID-19. Cualquier debate serio parte del examen de las competencias de la Unión. Pues bien, las competencias de la Unión se limitan a las que el TUE y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (“TFUE”) le atribuyen. Nada más.

En otras palabras, los líderes europeos no pueden olvidar que la Unión Europea es lo que los Estados miembros han querido que sea tras negociaciones donde se alcanzan difíciles equilibrios respecto al alcance de la cesión de soberanía en favor de esa organización internacional que es la Unión. Cuestión distinta será qué tipo de Unión quieren unos u otros, pero ese es un debate que no corresponde a este foro. Lo que no procede es reprochar a la Unión Europea una falta de reacción cuando no se ha sido capaz de alcanzar acuerdos políticos previos que dotaran a la organización de los mecanismos necesarios.

El análisis jurídico, que es el que aquí corresponde, pasa por examinar las medidas adoptadas y su base jurídica para comprender el contexto competencial en el que se enmarcan. Como se comprobará, la atribución de competencias a la Unión Europea es muy heterogénea y el grado de integración varía enormemente según sea el ámbito material. Por ejemplo, la Unión Europea tiene la competencia exclusiva en el establecimiento de normas sobre competencia (art. 3 TFUE), competencias compartidas en el ámbito del mercado interior o de la política social (art. 4 TFUE) y “simples” competencias de coordinación y apoyo en el ámbito de la protección y mejora de la salud humana (art. 5 TFUE).

En el caso de la salud pública, la Unión tiene atribuida una competencia compartida solo para asuntos comunes de seguridad en esta materia (artículo 4 TFUE), si bien la lectura de los correspondientes artículos del TFUE (art. 168 y siguientes) permite comprobar que es una competencia que sería perfectamente encuadrable en las de coordinación y apoyo.

La rigidez del principio de atribución se ha tratado de flexibilizar tradicionalmente a través de la aproximación de legislaciones (artículos 114 y 115 TFUE) y de las denominadas competencias implícitas (artículo 352 TFUE). Tanto el 115 TFUE como el 352 TFUE requieren de acuerdo del Consejo por unanimidad. Por tanto, en estos momentos la posibilidad de acudir a estas vías es limitada.

A su vez, cada ámbito competencial atribuido a la Unión tiene establecido un sistema específico de adopción de decisiones. Cada uno de esos sistemas refleja un distinto equilibrio de intereses y tiene como consecuencia, a su vez, que las decisiones se puedan adoptar con mayor o menor velocidad. Según el tipo de acto y de procedimiento, intervendrán unas instituciones u otras, y lo harán de una manera u otra. Así, nada tiene que ver en términos de cómo se adopta la decisión un acto no legislativo de ejecución (que en muchos casos podrá ser adoptado directamente por la Comisión) con un acto legislativo adoptado por alguno de los procedimientos legislativos especiales, donde, en ocasiones, se exige la unanimidad del Consejo (o, lo que es lo mismo, cada Estado miembro tiene un derecho de veto implícito).

Ello explicaría que las primeras decisiones adoptadas por la Unión en esta crisis fueran decisiones donde solo estaba implicada una institución que adoptaba decisiones sobre la base de una competencia previamente atribuida. Así ocurrió con los reglamentos de ejecución o las orientaciones de la Comisión e incluso con las decisiones del Banco Central Europeo (“BCE”). Por el contrario, han tardado más aquellas decisiones que requieren cierto consenso político de los Estados (sea en el Consejo o en el Consejo Europeo). Y, todavía más, las que requieren unanimidad.

En definitiva, la capacidad de reacción de la Unión Europea requiere de un necesario impulso político, pero también está muy condicionada al complejo sistema jurídico diseñado para regular las relaciones entre la Unión y los Estados. Una crisis como la actual afecta a muchos ámbitos competenciales, por lo que es inevitable que la reacción de la Unión sea muy heterogénea en su alcance. La única vía para evitar esa respuesta desigual es la reforma de los Tratados y la cesión de más soberanía por parte de los Estados.

A continuación se examinan las medidas adoptadas desde que el problema fue reconocido a nivel político, momento que se produjo con la videoconferencia de 10 de marzo de 2020 entre los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, la presidenta de la Comisión (Von der Leyen),

la presidenta del BCE (Lagarde), el presidente del Eurogrupo (Centeno) y el alto representante (Borrel) (la “Primera Videoconferencia”).

A esta siguieron otras con la misma formación, como la videoconferencia de 17 de marzo de 2020 (la “Segunda Videoconferencia”), la reunión de 26 de marzo de 2020, que fue especialmente tensa porque tenía por objetivo preparar una declaración conjunta de los miembros del Consejo Europeo (la “Tercera Videoconferencia”), y la reunión de 23 de abril de 2020 (la “Cuarta Videoconferencia”).

2. Medidas para la contención del virus

2.1. Medidas sanitarias

2.1.1. LA LIMITADA COMPETENCIA DE LA UNIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SALUD PÚBLICA

En materia de salud pública, la competencia de la Unión es compartida cuando se trata de asuntos comunes (artículo 4 TFUE). Sin embargo, la lectura del conjunto de artículos que desarrollan esta competencia permite comprobar que la competencia de la Unión, más que compartida, se asemeja a una competencia de apoyo, coordinación y complemento de las del artículo 6 TFUE. El artículo 168.1 TFUE establece:

“La acción de la Unión, que complementará las políticas nacionales, se encaminará a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud física y psíquica. Dicha acción abarcará la lucha contra las enfermedades más graves y ampliamente difundidas, apoyando la investigación de su etiología, de su transmisión y de su prevención, así como la información y la educación sanitarias, y la vigilancia de las amenazas transfronterizas graves para la salud, la alerta en caso de tales amenazas y la lucha contra ellas”.

Y más adelante añade que la Unión “respetará las responsabilidades de los Estados miembros por lo que respecta a la definición de su política de salud, así como a la organización y prestación de servicios sanitarios y atención médica” (artículo 168.7 TFUE).

Solo en algunos aspectos muy concretos recogidos en el artículo 168.4 TFUE (como por ejemplo las normas de calidad y seguridad de medicamentos y productos sanitarios) la Unión goza de una competencia más intensa.

En ese mismo ámbito sí se permite a la Unión adoptar medidas de fomento destinadas a luchar contra las amenazas y las pandemias transfronterizas. Estas medidas se adoptan siguiendo el procedimiento legislativo ordinario (art. 168.5 TFUE). También podrían aprobarse recomendaciones por parte del Consejo, siempre a propuesta de la Comisión.

Antes de esta crisis, la Unión ejerció esta competencia aprobando un instrumento que ha sido relevante en el momento presente: la Decisión núm. 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud, que desarrolla algunos instrumentos previos, tales como (i) el sistema de alerta precoz y respuesta (SAPR) como red de comunicación permanente entre la Comisión y las autoridades competentes en materia de salud, (ii) el ECDC antes citado o (iii) el Comité de Seguridad Sanitaria. Se trata en su mayor parte de procedimientos de coordinación e intercambio de información.

2.1.2. LAS MEDIDAS DE COORDINACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SALUD PÚBLICA DURANTE EL COVID-19

La Primera Videoconferencia sobre la crisis COVID-19 de 10 de marzo evidenció que la Unión tenía unas competencias muy limitadas en el ámbito de la salud pública. La medida más relevante anunciada en esa conferencia fue que los Estados miembros acordaban compartir toda la información disponible a través del Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis ("RPIC") y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades ("ECDC"), que presta apoyo a los Estados miembros y formula orientaciones.

Unos días más tarde, el 16 de marzo de 2020, la Comisión puso en marcha un Grupo de Expertos de hasta diez miembros que se reunirían dos veces por semana y al que se sumarían como observadores un representante del ECDC, otro del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias ("ERCC", que es el núcleo del Mecanismo de Protección Civil de la Unión) y otro de la Agencia Europea del Medicamento. Las funciones de este órgano están limitadas al asesoramiento a la Comisión en el cumplimiento de sus funciones. Ahora bien, se le dota de una importancia política significativa, dado que será presidido por la presidenta de la Comisión (Von der Leyen) y actuará como vicepresidenta la comisaria de Salud y Seguridad Alimentaria (Kyriakides).

2.1.3. LAS MEDIDAS DE ADQUISICIÓN DE SUMINISTROS EN EL ÁMBITO DE LA SALUD PÚBLICA DURANTE EL COVID-19

La competencia de la Unión en el ámbito de la salud pública ha servido también para que esta pueda llevar a cabo la compra de suministros médicos.

El artículo 168 TFUE, junto con la citada Decisión núm. 1082/2013/UE de amenazas transfronterizas, sirvió de base para que la Comisión pusiera en marcha desde finales de febrero de 2020 la compra centralizada de material médico. El instrumento jurídico para esa compra fue el **Acuerdo de Adquisición Conjunta (o *Joint Procurement Agreement*) que la Comisión diseñó en 2014 para situaciones de crisis**. La Comisión coordina el procedimiento de contratación, pero son los Estados miembros los que adquieren el producto.

Como prueba de las limitaciones de las que venimos dando cuenta, la compra directa de material médico no se realizó sobre la base jurídica del artículo 168 TFUE (salud pública), sino acudiendo al Mecanismo de Protección Civil de la Unión establecido a través de la Decisión n.º 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la base del artículo 196 TFUE¹. Así, el 19 de marzo, la Comisión anunció la compra directa de material médico por valor de 50 millones de euros y que sería distribuido por el ERCC. Ello se articuló jurídicamente a través de la Decisión de ejecución 2020/414 de la Comisión por la que se modifica la Decisión 2019/570 en lo que respecta a las ca-

pacidades de almacenamiento médico de rescEU. Los Estados miembros que lo necesiten pueden solicitar estos bienes a la Comisión.

Finalmente, hay que señalar que las inversiones directas en los sistemas sanitarios se realizarán a través de la movilización de fondos estructurales, de los que hablaremos más adelante.

2.2. Restricción y protección de las libertades comunitarias

El COVID-19 ha mostrado una vez más la tensión existente entre las cuatro libertades y la soberanía de los Estados miembros, si es que alguna vez ha estado dormida. Se recogen a continuación algunos ejemplos de ello.

- A. El 13 de marzo de 2020 la Comisión se apresuró a publicar su Comunicación sobre una respuesta coordinada a la crisis (COM (2020) 112 final). Entre las recomendaciones se encontraba una cuya importancia puede haber pasado desapercibida: la Comisión recordaba a los Estados miembros que en estos momentos no debían establecer obstáculos a la libertad de circulación de mercancías, salvo en casos justificados y siempre con carácter proporcionado, sin que fuese suficiente una simple alusión al artículo 36 TFUE para motivar esa prohibición.
- B. En ese sentido, el 16 de marzo de 2020, la Comisión aprobó sus orientaciones para la gestión coordinada de fronteras (*Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services* (C(2020) 1753 final), por medio de las cuales intentaba alcanzar un equilibrio entre la protección de la salud de las personas y la garantía de la libertad de mercancías (sobre todo esenciales) y de personas. Muchas de las directrices y orientaciones posteriores de la Comisión están basadas en este texto.
- C. En cuanto a la entrada y salida de equipos de protección individual (“EPI”), la Comisión facilitó la entrada y dificultó su salida. Así, facilitó su circulación y utilización gracias a la flexibilización de los procedimientos de certificación (Recomendación núm. 2020/403 de la Comisión de 13 de marzo de 2020 relativa a la evaluación de la conformidad y los procedimientos de vigilancia del mercado en el contexto de la amenaza que representa el COVID-19) y también por medio de una suspensión de derechos de aduana e IVA sobre la importación de equipos médicos originarios de países no pertenecientes a la Unión (Decisión de la Comisión de 3 de abril de 2020 C(2020) 2146 final).

En paralelo, el 14 de marzo de 2020, la Comisión dificultó la salida de los EPI de la Unión sujetando su exportación a la obtención de una licencia de exportación por las autoridades competentes del Estado miembro en que esté establecido el exportador (Reglamento de Ejecución núm. 2020/402). Si el material estuviese en otro Estado miembro, entonces la autoridad competente del Estado donde resida el exportador debe solicitar un informe vinculante a la autoridad de origen de la mercancía.

- D. El 16 de marzo de 2020, la Comisión dirigió una Comunicación al Parlamento, al Consejo Europeo y al Consejo en la que invitaba a adoptar restricciones temporales en los viajes no esenciales a la Unión (COM(2020) 115 final). Estas medidas fueron apoyadas por el Consejo Europeo en su Segunda Videoconferencia, de 17 de marzo de 2020.

Llama la atención que no se adoptase ninguna norma formal en este sentido. Más aún si se tiene en cuenta que esta restricción supone que, por primera vez desde que se creó el Espacio Schengen, se hayan cerrado con carácter general las fronteras exteriores de la Unión.

Dado que los Estados miembros implantaron rápidamente esta decisión, el 30 de marzo de 2020 la Comisión publicó su Comunicación sobre las orientaciones para implantar la restricción temporal de en los viajes no esenciales a la Unión, sobre repatriación de ciudadanos de la Unión y sobre la política de visados (C(2020) 2050 final). Estas orientaciones fueron elaboradas contando con la opinión de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas ("Frontex"), la ECDC y Europol.

- E. Pero no solo se vieron afectadas las fronteras exteriores, sino también las fronteras interiores, donde muchos Estados miembros reestablecieron los controles con carácter temporal, algo que ya había ocurrido en el pasado por razones de política antiterroristas o en los momentos álgidos de la crisis de los refugiados. A diferencia de la decisión sobre fronteras exteriores, esta decisión es adoptada por cada uno de los Estados miembros y por medio de un instrumento jurídico preexistente: los artículos 25 a 35 del Reglamento (UE) 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"; dictado como parte de la competencia compartida del espacio de libertad, seguridad y justicia, arts. 67 y ss. TFUE). En estos casos, los Estados miembros deben notificar su decisión de reestablecer los controles en sus fronteras interiores. En este ámbito habría que distinguir los controles en frontera de las restricciones para transitarlas, si bien en la práctica muchos Estados han acabado por aplicar restricciones de entrada y no solo controles.
- F. Las restricciones en frontera afectaron especialmente a la libre circulación de trabajadores. Por ese motivo, el 30 de marzo de 2020 la Comisión publicó su Comunicación sobre las orientaciones relativas al ejercicio de la libertad de circulación de trabajadores (C(2020) 2051). Esta Comunicación se dirigía principalmente a la circulación de trabajadores de actividades críticas.
- G. Finalmente, los Estados podrían limitar (aunque no lo han hecho de momento) la libre circulación y residencia de ciudadanos europeos en casos de salud pública, tal y como se prevé en el artículo 29 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.
- H. En el ámbito del transporte de mercancías, los Ministros de Transportes y la Comisión mantuvieron una videoconferencia el 18 de marzo de 2020 para garantizar lo que denomina-

ron *Green corridors*, esto es, vías prioritarias para la entrada y salida de transporte cuya mercancía fuesen productos de primera necesidad. También en el ámbito del transporte, el 26 de marzo de 2020, la Comisión publicó su Comunicación sobre las orientaciones para facilitar el transporte aéreo de mercancías durante la crisis (C(2020) 2010 final).

- I. En el ámbito del movimiento de capitales, libertad recogida en el artículo 63 TFUE, la Comisión ha recordado a los Estados miembros la posibilidad de controlar las inversiones extranjeras en la Unión (medida que se incluye aquí por tratar de manera conjunta las limitaciones directas a las libertades comunitarias, si bien sería más propia de la sección relativa a minimizar los efectos negativos del COVID-19).

Estos controles son aplicables por los Estados miembros y no por la Unión Europea. De hecho, no ha sido hasta 2019 cuando la Unión ha establecido unos parámetros armonizados de control de inversiones por medio del Reglamento 2019/452 para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión (dictado sobre la base del artículo 207 TFUE, esto es, de la competencia exclusiva en materia de política comercial común). La adopción de estos controles sigue siendo de carácter voluntario. En todo caso, el Reglamento permite que tanto la Comisión como cualquier Estado puedan realizar observaciones a las operaciones realizadas en otros Estados.

El 25 de marzo de 2020, la Comisión presentó su Comunicación sobre las orientaciones a los Estados miembros en relación a las inversiones extranjeras directas y la protección de los activos estratégicos europeos por medio de la aplicación del control de inversiones (C(2020) 1981 final). En esta Comunicación la Comisión reafirma su posición de apertura a la inversión extranjera, si bien advierte que el COVID-19 puede haber incrementado la exposición de entidades críticas a la inversión extranjera, por lo que sería aconsejable utilizar el mecanismo de control de inversiones previsto en el Reglamento 2019/452.

La Comisión “insta a los Estados miembros a que se muestren especialmente vigilantes para evitar que la crisis sanitaria actual resulte en la venta masiva de empresas y operadores industriales europeos, incluidas pymes”. Además, la Comisión recalca la posibilidad que tiene de emitir un dictamen cuando una inversión extranjera contemple un riesgo transfronterizo o cuando pueda afectar a proyectos o programas de interés para la Unión. Sin embargo, esa posibilidad no parece posible hasta el 11 de octubre de 2020, cuando el Reglamento 2019/452 sea aplicable.

Por último, repárese que en este apartado se hace referencia al impacto en las cuatro libertades. No así en los derechos fundamentales, lo cual merecería un artículo específico. En ese sentido, la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales está publicando de manera regular boletines sobre el impacto del COVID-19 en estos derechos. Esta Agencia se estableció por medio del Reglamento del Consejo 168/2007, sobre la base de la cláusula de competencias implícitas (hoy artículo 352 TFUE), con la finalidad de apoyar a las Instituciones y a los Estados (cuando apliquen derecho de la Unión) en cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales.

También la Agencia Europea de Protección de Datos publicó el 19 de marzo de 2020 una comunicación por medio de la cual explicaba el impacto de la situación en el Reglamento General de Protección de Datos.

3. Medidas para paliar los efectos del virus

3.1. Facilitar la acción de los Estados miembros a través del mecanismo de las ayudas de Estado

La Comisión Europea anunció el 13 de marzo de 2020 que una de las posibilidades de los Estados miembros era la de conceder ayudas de Estado tales como subsidios o aplazamiento de pago de impuestos. De hecho, en todo este tiempo ha autorizado multitud de esquemas de ayuda pública motivados por la situación generada por el COVID-19 y notificadas a la Comisión por los Estados miembros en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 108.3 TFUE.

La primera solicitud autorizada (en apenas 24 horas) fue la ayuda de 12 millones de euros que Dinamarca quería destinar a compensar los daños de los organizadores de eventos cancelados por razón de la pandemia. La Comisión consideró que estas ayudas eran compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107.2b TFUE, que incluye las *"ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional"*. En esta decisión la Comisión considera que el COVID-19 es un evento imprevisible, extraordinario y con un impacto económico significativo (decisión SA.56685).

En otros casos el precepto utilizado ha sido el artículo 107.3.b TFUE, que considera compatibles con el mercado interior las ayudas *"destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro"*. Ese ha sido el caso de la línea de avales aprobada por España (decisión SA.56803).

El 19 de marzo la Comisión adoptó un marco temporal que dotar de seguridad a los Estados miembros para que estos puedan actuar en el marco de las ayudas de Estado (Comunicación de la Comisión sobre un Marco temporal de medidas de ayuda para apoyar a la economía, C(2020) 1863 final). Yendo un paso más allá, el 9 de abril, la Comisión anunció la posibilidad de adaptar este Marco para permitir que los Estados puedan recapitalizar empresas en dificultades con entradas directas en su capital social.

3.2. Movilizar fondos europeos

La movilización de fondos europeos ha sido una idea que desde el primer momento ha estado entre las prioridades de las distintas instituciones de la Unión. Del desarrollo que sigue se puede observar que se han buscado muchas fórmulas legales para llevar a cabo esa movilización.

En primer lugar, el 16 de marzo de 2020, la Comisión ya propuso la movilización masiva de fondos a través de lo que denominó *"Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus"* ("CRII" por sus siglas en inglés). Tras seguir un rápido procedimiento legislativo, el 30 de marzo se aprobó el Reglamento 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 508/2014, en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote de COVID-19.

Estas medidas se adoptan conforme al artículo 43.2 TFUE (política agrícola en el mercado interior) y a los artículos 177 y 178 TFUE (cohesión económica, social y territorial). Ambas son competencias compartidas en los términos del artículo 4 TFUE y que exigían, además, un procedimiento legislativo ordinario: propuesta de Comisión y codecisión de Consejo y Parlamento.

Este Reglamento da acceso a los Estados miembros a 37.000 millones de euros de fondos de cohesión para reforzar los sistemas sanitarios, así como para apoyar a las pequeñas y medianas empresas, los regímenes de jornada reducida y los servicios de proximidad. Según informó el Consejo, alrededor de 8.000 millones de euros procederán de prefinanciación no utilizada en 2019 con cargo a los fondos estructurales y los otros 29.000 millones de euros se desembolsarán anticipadamente con cargo a asignaciones que habrían debido abonarse a finales de este año.

A la CRII le seguirá lo que se ha denominado Coronavirus Response Investment Initiative Plus (o CRII+) cuya intención es permitir que los Estados miembros puedan transferir fondos que les han sido asignados de un fondo a otro.

Otra línea que ha servido para la movilización de fondos europeos ha sido la modificación del Reglamento (CE) núm. 2012/2002 del Consejo, de 11 de noviembre de 2002, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea. Este Reglamento se basó en la competencia de cohesión económica, social y territorial (el equivalente al actual artículo 175 TFUE que recoge expresamente la figura de estos “fondos de cohesión”), así como en la cláusula de competencias implícitas (actual artículo 352 TFUE).

La modificación se llevó a cabo por medio del Reglamento núm. 2020/461 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2020, que tiene como base de nuevo la competencia en materia de cohesión (artículo 175 TFUE), al que acompaña esta vez el artículo 212 TFUE que se refiere a la cooperación económica con terceros países. Y ello porque el Reglamento se aprueba a fin de proporcionar ayuda financiera a aquellos Estados miembros y países cuya adhesión a la Unión esté en proceso de negociación, que se encuentren gravemente afectados por una emergencia grave de salud pública. Esta medida permite modificar el Fondo de Solidaridad de la Unión para incluir emergencias de salud pública, permitir pagos anticipados de mayor cuantía, y mayor rapidez en la respuesta para cubrir necesidades urgentes de personas y daños en infraestructuras críticas.

Una tercera vía de movilización de fondos ha sido la ayuda a los proyectos de investigación que se han centrado en el COVID-19. La Comisión ha utilizado cantidades existentes en el programa H2020 y desde el 30 de enero ha publicado varias convocatorias de proyectos. También se han potenciado proyectos preexistentes, como el European Virus Archive (EVA-Global).

En el mismo sentido, la Comisión y las entidades privadas del sector farmacéutico han aumentado los fondos destinados a la *Innovative Medicines Initiative*, un marco de colaboración público-privada. Esta iniciativa se puso en marcha por medio del Reglamento núm. 73/2007 del Consejo, por el que se crea la Empresa Común para la ejecución de la iniciativa tecnológica conjunta sobre medicamentos innovadores. La creación de este tipo de estructuras comunes está expresamente permitida por los artículos 187 y 188 TFUE, como parte de la política de investigación y desarrollo tecnológico.

Además, se han puesto en marcha iniciativas intergubernamentales lideradas por la Comisión, tales como la ERAvsCORONA Action Plan, que pretende la coordinación de todos los esfuerzos investigadores nacionales.

Otro ámbito donde se movilizan recursos ha sido a través del Banco Europeo de Inversiones (“BEI”, institución cuyo régimen se recoge en los artículos 308 y 309 TFUE y en el Protocolo núm. 5). La medida más importante se anunció el 16 de abril de 2020 y consiste en poner en marcha un fondo de garantía para permitir la financiación de empresas. Estos fondos se canalizarán a través de las entidades financieras participantes. La primera de estas ayudas se anunció el 16 de marzo de 2020 (garantizada por la Comisión). Como parte del BEI, se han movilizado fondos a través del Fondo Europeo de Inversiones (participado al 59,1 % por BEI, 29,7 % por la Comisión y 11,2 % por entidades financieras) y sus distintos fondos e iniciativas: InnovFin ,COSME Loan Guarantee Facility (apoyado por el European Fund for Strategic Investments), entre otros.

Otra vía de movilización de fondos es el Reglamento núm. 2020/521 del Consejo, de 14 de abril de 2020, por el que se activa la asistencia urgente en virtud del Reglamento núm. 2016/369, cuyas disposiciones se modifican considerando el brote de COVID-19, que establece la posibilidad de financiar las necesidades urgentes de equipo y material, el refuerzo temporal de personal sanitario, incrementos y reconversiones de las capacidades, etc. (un listado completo se encuentra en el Anexo del Reglamento recién aprobado). La Comisión ejecutará la ayuda financiera, que se financiará con cargo al presupuesto general de la Unión.

Esta asistencia financiera tiene como base el artículo 122.1 TFUE, que se enmarca dentro de la competencia en materia de política económica. Para tener una visión más amplia recordemos que la política económica es competencia de los Estados miembros, ejerciendo la Unión una función de coordinación de estas políticas.

Finalmente, hay que señalar que parte de la movilización de fondos aquí descrita ha requerido una modificación del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (aprobado por el Reglamento del Consejo núm. 311/2013) para flexibilizar el régimen de los “créditos de compromiso”. La movilización de fondos en concepto de “créditos de compromiso” de los distintos instrumentos se ha adoptado por medio de Decisiones del Parlamento y del Consejo: la Decisión núm. 2020/545 y 2020/546 relativas a la movilización del Instrumento de Flexibilidad; y la Decisión núm. 2020/547 para la movilización del Margen para Imprevistos en 2020 para prestar asistencia urgente a los Estados miembros y reforzar aún más el Mecanismo de Protección Civil de la Unión/rescEU.

3.3. Flexibilizar y adaptar determinadas reglas europeas

3.3.1. FLEXIBILIZAR REGLAS DE EQUILIBRIO FISCAL

Como acabamos de señalar, la competencia de la Unión en materia de política económica es esencialmente de coordinación de las políticas de los Estados miembros (art. 2.3 TFUE). Así, se enmarca en lo que se denomina Unión Económica y Monetaria (o EMU por sus siglas en inglés), que contempla una política monetaria común dirigida por una autoridad común, una moneda

común y una coordinación de las políticas económicas. En otras palabras: en el marco de la EMU, la Unión tiene competencias muy heterogéneas.

El mecanismo europeo más relevante en cuanto a la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, basado en los artículos 121 y 126 TFUE. A través de él los Estados se comprometieron a mantener el déficit anual y la deuda por debajo de ciertos umbrales.

Pues bien, en su reunión de 10 de marzo de 2020, el Eurogrupo anunció la posibilidad de una flexibilización del Pacto. A raíz de ello, el 20 de marzo de 2020, la Comisión presentó al Consejo su Comunicación en la que propone la activación de la posibilidad de una “recomendación revisada” (*escape clause*) del Pacto (COM(2020) 123 final). El 23 de marzo de 2020, la formación del Consejo para Asuntos Económicos y Financieros (el llamado Ecofin, que recoge a los Ministros de Economía y Finanzas de la Unión) aprobó esta postura de la Comisión, consiguiéndose con ello flexibilizar el Pacto y permitir a los Estados asumir mayor déficit anual y deuda.

3.3.2. FLEXIBILIZAR REGLAS SECTORIALES

En otros muchos ámbitos se ha producido una flexibilización de las normas aplicables. Se recogen aquí algunos ejemplos:

- i. En el sector de la aviación, el Reglamento 2020/459 del Parlamento y el Consejo modificó el Reglamento 95/93 sobre reglas comunes de distribución de *slots*, permitiendo que las aerolíneas pudieran conservar estos a pesar de no hacer uso de ellos (hasta ese momento regía la regla de que si no utilizaba el 80 % de los *slots* asignados, se perdían).
- ii. En el sector de la seguridad alimentaria, se flexibilizaron las reglas para la realización de controles oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios (Reglamento de Ejecución 2020/466, de 30 de marzo, que modificó el Reglamento 2017/625). Estas normas sobre controles se adoptan con base en el artículo 43.2, artículo 114 y artículo 168.4(b) TFUE.
- iii. La flexibilización sobre normas de estandarización ha sido muy relevante, ya que ha permitido una más rápida producción de bienes. El 20 de marzo de 2020, tras la petición de la Comisión, el Comité Europeo de Normalización (CEN) y el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC), dieron acceso gratuito para la utilización a nivel nacional de determinadas normas armonizadas relativas a productos sanitarios y equipos de protección individual. De esta manera, se permitía que todos los agentes que estuviesen reconvirtiendo sus líneas de producción pudiesen fabricar rápidamente estos artículos, que podrán ser rápidamente introducidos en el mercado, garantizando al mismo tiempo un alto grado de seguridad. La base jurídica para esta medida es el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre la normalización europea, que a su vez se adoptó sobre la base del artículo 114 TFUE.

- iv. En el mismo sentido, la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas recomendó flexibilizar las normas de autorización de utilización de productos biocidas para acelerar la producción de desinfectantes. Ello sería posible por medio de la aplicación del artículo 55 del Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativo a la comercialización y el uso de los biocidas, una norma que se adopta utilizando como base legal el artículo 114 TFUE.
- v. En el ámbito de la contratación pública, más que flexibilización, la Comisión fomentó el uso de una posibilidad hasta ahora excepcional. El 1 de abril de 2020 se publicó la Comunicación de la Comisión que contiene las orientaciones sobre el uso de la contratación pública en la situación de emergencia (C/2020/2078). En ellas se recuerda la posibilidad de reducir los plazos de adjudicación en casos de urgencia, la posibilidad de utilizar el procedimiento negociado sin publicidad e, incluso, la adjudicación directa en casos de extrema urgencia.
- vi. En el ámbito financiero, la Autoridad Bancaria Europea ha ido publicando comunicados y orientaciones sobre los efectos del COVID-19 en la actividad de las entidades financieras (sobre dividendos, sobre consumidores, sobre delitos financieros o sobre el marco de supervisión prudencial). Una de las más relevantes se refiere las Directrices para facilitar el encaje de las moratorias públicas y privadas en el funcionamiento de las entidades financieras, para evitar que ello pueda suponer mayor estrés en los balances de las entidades (Directrices EBA/GL/2020/02, de 2 de abril, sobre las moratorias legislativas y no legislativas de los reembolsos de préstamos aplicadas a la luz de la crisis de la COVID-19).
- vii. También se han adaptado normas (y su interpretación) en el ámbito de la gestión de residuos a la luz del artículo 13 de la Directiva 2008/98 de residuos (orientaciones aprobadas por la Comisión el 14 de abril de 2020, s/n).
- viii. También se han adoptado disposiciones de flexibilización por parte de la European Securities and Markets Authority, además de dar respuesta rápida a las decisiones de los Estados miembros de prohibir la venta a corto en los mercados financieros.

3.3.3. EN ESPECIAL, LAS MEDIDAS DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

Mención especial merecen las medidas adoptadas por el Banco Central Europeo ("BCE"), si bien estas podrían perfectamente ser objeto de un trabajo independiente. Desde el comienzo de la crisis, el BCE ha ido tomando decisiones cuya finalidad ha sido tratar de lograr que las entidades de crédito continuaran realizando su función de apoyar la economía real, sin que ello pusiera en daño su viabilidad económica.

Las medidas adoptadas han sido impulsadas (y aprobadas muchas de ellas) por el Consejo de Gobierno del BCE, que es el principal órgano rector de esta institución de la Unión, un órgano formado por los seis miembros del Comité Ejecutivo del BCE y los gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales ("BCN") de los 19 países de la zona del euro.

Las medidas pretenden aumentar la posibilidad de financiación disponible de las entidades a través de compras y modular o flexibilizar las normas con la finalidad de facilitar la financiación.

Dentro del primer grupo se encontraría la Decisión (UE) 2020/407, del BCE, de 16 de marzo de 2020, que modifica la Decisión 2019/1311, por medio de la cual se procedió a realizar nuevas operaciones de financiación a largo plazo de entidades con la finalidad de que estas puedan prestar a pequeñas y medianas empresas. Esta medida se adopta sobre la base del artículo 127.2 TFUE y los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE. Se trata del ejercicio de la competencia de política monetaria, atribuida en exclusiva a la Unión.

También se encontraría en este grupo la decisión de lanzar un Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia (*Pandemic Emergency Purchase Programme*) por un total de 750.000 millones de euros. Este programa se materializa mediante la Decisión (UE) 2020/440 del BCE, de 24 de marzo de 2020, sobre un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia, y la Decisión (UE) 2020/441 del BCE, 24 de marzo de 2020, por la que se modifica la Decisión (UE) 2016/948 del Banco Central Europeo sobre la ejecución del programa de compras de bonos corporativos. En esta misma línea, el BCE decidió aceptar deuda de baja calidad como parte de su programa de compra.

Merece aquí la pena destacar el artículo 18.1 de los Estatutos, que permite al BCE, junto con los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, operar en los mercados financieros mediante, entre otras operaciones, la compra y venta simple de instrumentos negociables, a fin de conseguir los objetivos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE.

Otras decisiones relevantes son la Recomendación del BCE de 27 de marzo de 2020 sobre el reparto de dividendos durante la pandemia del COVID-19, y por la que se deroga la Recomendación BCE/2020/1 (BCE/2020/19), o la Orientación (UE) 2020/515 del Banco Central Europeo de 7 de abril de 2020 por la que se modifica la Orientación BCE/2014/31 sobre medidas temporales adicionales relativas a las operaciones de financiación del Eurosistema y la admisibilidad de los activos de garantía.

4. Las medidas para afrontar la crisis que se avecina: el anunciado plan de recuperación

Una vez que hemos repasado las medidas adoptadas para la contención del virus y para paliar sus efectos, es buen momento para repasar cuáles son las medidas hasta ahora propuestas para afrontar la crisis económica que muchos países europeos sufrirán en los próximos meses.

En la Segunda Videoconferencia, de 17 de marzo de 2020, el Consejo Europeo emplazó al Eurogrupo a adoptar una posición coordinada sin demora. Días más tarde, el 24 de marzo de 2020, el Eurogrupo se reunió, pero sin alcanzar una posición común.

De nuevo se reunió el Eurogrupo el 9 de abril y, esta vez, fruto de esa reunión, el presidente del Eurogrupo (Centeno) remitió una carta al presidente del Consejo Europeo (Michel) con un con-

junto de soluciones que podrían adoptarse. Todas las opciones debatidas se recogen en el Informe del Eurogrupo publicado tras su reunión del 9 de abril (el “Informe del Eurogrupo”).

Entre esas medidas se planteaba ya la denominada triple “Red de seguridad” Estados, empresas, personas, y se proponía que parte de ella girase en torno al Mecanismo Europeo de Estabilidad (“MEDE”), la creación de un Fondo de Recuperación y la necesidad de reflejar el impacto del COVID-19 en el Marco Financiero Plurianual (“MPF”) pendiente de aprobarse.

Recordemos que, en el marco de la toma de decisión en la Unión, el Eurogrupo tiene una capacidad decisoria muy limitada, ya que no es más (ni menos) que una reunión de carácter informal mantenida por los Estados miembros cuya moneda es el euro, donde se invita a la Comisión y al BCE. Su base jurídica se encuentra en el artículo 137 TFUE y el Protocolo núm. 14. Sí tiene alguna función más relevante en el marco del MEDE (en la actualidad el presidente del Consejo de Gobernadores del MEDE es el presidente del Eurogrupo).

Parece claro, pues, que los acuerdos sobre cómo debe afrontarse la situación de crisis económica que se aproxima deben ser adoptados por el Consejo Europeo. En la Declaración conjunta resultante de la Segunda Videoconferencia, de 26 de marzo de 2020, los Estados miembros invitaban al presidente del Consejo Europeo y a la presidenta de la Comisión, en consulta con las demás instituciones, especialmente el Banco Central Europeo, a que emprendieran los trabajos sobre una hoja de ruta con la finalidad de adoptar una estrategia común de salida coordinada de la crisis.

El 15 de abril de 2020 se presentó la primera hoja de ruta, dirigida al levantamiento de las medidas de contención del COVID-19, que planteaba una estrategia común, pero asumiendo que el levantamiento de las medidas es una decisión política que deberán tomar cada uno de los Estados miembros.

La segunda hoja de ruta se presentó el 21 de abril de 2020, esta vez dedicada a la recuperación y denominada *Hoja de Ruta para la recuperación: hacia una Europa más resiliente, sostenible y justa*. El Consejo Europeo y la Comisión señalaron ya la necesidad de un plan integral de recuperación basado en la solidaridad, la cohesión y la convergencia. Se proponen varias medidas, algunas de las cuales ya aparecían en el Informe del Eurogrupo tras su reunión de 9 de abril. No hay mención en esta hoja de ruta a la cuestión más espinosa: cómo se realizará la inyección de fondos en los Estados miembros (¿será a través de transferencias o a través de préstamos?).

La Cuarta Videoconferencia, de 23 de abril, examinó estas iniciativas (Informe del Eurogrupo y Hoja de Ruta de Consejo Europeo y Comisión). En las conclusiones del presidente del Consejo Europeo tras la Cuarta Videoconferencia, de 23 de abril de 2020, se expresaba lo siguiente:

“Hemos acogido favorablemente la Hoja de ruta conjunta para la recuperación, que establece algunos principios importantes, como la solidaridad, la cohesión y la convergencia. Además, define cuatro ámbitos de actuación principales: un mercado único plenamente operativo, un esfuerzo inversor sin precedentes, una actuación global y un sistema de gobernanza operativo”.

Y se adoptaron las siguientes decisiones:

“Tras la reunión del Eurogrupo en composición ampliada del 9 de abril de 2020, hemos reafirmado el acuerdo sobre tres importantes redes de seguridad para los trabajadores, las empresas y los Estados, que supone un paquete por valor de 540 000 millones de euros. Hemos pedido que el paquete esté operativo para el 1 de junio de 2020”.

“Hemos alcanzado un acuerdo para trabajar en pro del establecimiento de un fondo de recuperación, que es necesario y urgente. Este fondo deberá ser de una magnitud suficiente, ir dirigido a los sectores y zonas geográficas más afectados de Europa y ser específico para abordar esta crisis sin precedentes. Así pues, hemos encargado a la Comisión la tarea de analizar las necesidades exactas y presentar urgentemente una propuesta a la altura del reto al que nos enfrentamos. La propuesta de la Comisión deberá precisar el vínculo con el MFP, que en cualquier caso deberá adaptarse para gestionar la actual crisis y sus consecuencias”.

“Seguimos comprometidos para imprimir el impulso necesario para trabajar en el fondo de recuperación, así como en el MFP, a fin de que se pueda alcanzar un acuerdo equilibrado sobre ambos lo antes posible”.

A continuación se recogen brevemente las medidas más relevantes que se contienen en los documentos que acabamos de mencionar (otras, como los préstamos con línea de garantías del BEI, no se examinan).

4.1. La vía de los préstamos

4.1.1. EL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD (MEDE)

La vía de préstamos más relevante que se pondrá en marcha (con 540.000 millones de euros) será la del ya existente Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Las condiciones de estos préstamos son desconocidas por el momento. El presidente del Eurogrupo (que es a su vez presidente del Consejo de Gobernadores del MEDE) adelantó en el Informe tras la reunión del Eurogrupo del 9 de abril que se aprobarían unos términos estandarizados. Solo se requeriría como condición que los créditos se utilizasen directamente para cuestiones relacionadas con la crisis generada por el COVID-19. Y que, en principio, las reglas ya existentes serían las aplicables.

Habrà que ver cómo se define esta ayuda. Lo que sí es necesario recordar ahora es que el MEDE no es propiamente una institución de la Unión, sino una organización internacional creada por los Estados miembros de la zona del euro y que se rige por su Tratado internacional de constitución (el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, de 2012).

Recordemos que España ya suscribió un programa de préstamo con el MEDE durante la crisis financiera (en diciembre de 2013).

4.1.2. EL MECANISMO DEL SURE

Una de las redes de seguridad más relevantes será la destinada a la protección social. En ese ámbito se articulará un mecanismo de ayuda contra los riesgos derivados del desempleo (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* o "SURE" por sus siglas en inglés), diseñado para dar préstamos por un total de 100.000 millones de euros.

A través de este mecanismo se concederán préstamos a los Estados miembros que hayan adoptado medidas destinadas a evitar despidos por la situación de crisis. Estos préstamos serán solicitados al mercado por la Comisión y estarán garantizados por los Estados miembros que, de manera voluntaria, decidan prestar garantías.

Según el texto de Propuesta de la Comisión, presentado el 2 de abril de 2020, la base legal de este mecanismo es el artículo 122 TFUE. Las garantías que prestarán los Estados miembros se enmarcarían en el apartado primero, mientras que el esquema de préstamos de la Unión al Estado necesitado lo harían en el apartado segundo.

4.2. La vía por determinar: el Fondo de Recuperación y el Marco Financiero Plurianual

Una de las medidas de las que se habla de manera constante es la creación de un Fondo de Recuperación (cuantificado en 1,5 billones de euros).

El Eurogrupo, en su reunión de 9 de abril de 2020, señaló que se había alcanzado el acuerdo de crear este fondo como medio para que se canalicen fondos desde el presupuesto de la Unión hacia distintos programas europeos que se diseñen para poner de nuevo en movimiento la economía. Se trataría de un fondo temporal y dirigido únicamente a cubrir los costes extraordinarios que los países deben asumir a consecuencia del COVID-19.

Sin embargo, no se alcanzó ningún acuerdo en relación a la base legal que debe ser utilizada, su relación con el presupuesto de la Unión o sus fuentes de financiación. De hecho, la carta del presidente del Eurogrupo dejaba ver la diferencia entre los Estados: *"This is why we agreed to work on a Recovery Fund, which will mobilise future-oriented investment and help spread the costs of the extraordinary crisis over time through appropriate financing. Some Members were of the view that it should be based on common debt issuance, while others advocated alternative solutions, in particular in the context of the multi-annual financial framework. As with the remaining measures adopted, we are driven by a sense of urgency to set up the Recovery Fund in the context of a comprehensive recovery plan"*.

En la Cuarta Videoconferencia, de 23 de abril de 2020, se aprobó la creación de este fondo, pero sin definir cómo se canalizarán los fondos y cómo será el equilibrio entre transferencias y préstamos. Habrá que estar a la propuesta que presentará la Comisión en las próximas semanas.

Lo que resulta evidente a estas alturas es que las medidas hasta ahora adoptadas, y las que están por adoptar, exigen adaptar el próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 a la situación que ha generado el COVID-19, lo cual afecta a las negociaciones hasta ahora llevadas a cabo.

Este Marco tiene por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios. Cada presupuesto anual de la Unión (aprobado por el Parlamento y el Consejo) debe respetar este Marco, por lo que se trata de un instrumento clave en la articulación de las medidas de choque.

Conforme a su base legal, que es el artículo 312 TFUE, el Marco debe ser aprobado por un Reglamento del Consejo, que se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento. Esa necesidad de unanimidad se puede flexibilizar y verse rebajada a mayoría cualificada si así lo decide el Consejo Europeo por unanimidad (esta es una de las llamadas cláusulas de pasarela). Así pues, la decisión sobre el Marco Financiero Plurianual será una decisión esencialmente política que debe adoptarse en el marco de una institución esencialmente política: el Consejo.

5. Conclusiones

A la vista de todo anterior se extraen una serie de conclusiones preliminares, algunas de las cuales podrían ser objeto de reexamen según el desarrollo de los acontecimientos.

La conclusión principal es que se ha corroborado la hipótesis sostenida al comienzo de este trabajo. Así, hemos apreciado que las decisiones de carácter supranacional en las que no era necesario el acuerdo político entre los Estados miembros han sido adoptadas con bastante celeridad.

En términos generales, las instituciones han aprovechado bien el marco jurídico del que disponían. La Comisión ha sabido aprovechar las competencias que le atribuyen los Tratados y el derecho derivado y ha adoptado decisiones incluso antes de que la OMS declarase el estado de pandemia (poner en marcha compras conjuntas de bienes, dificultar la exportación de EPI, flexibilizar normas de ayudas de Estado o estandarización de productos, entre otras).

En muchas de sus decisiones, la Comisión ha acudido a orientaciones y recomendaciones. Esa utilización de instrumentos de *soft law* ha servido para cubrir parcelas donde la competencia no era de la Unión en exclusiva o donde podían existir dudas competenciales. De hecho, se puede considerar que la Comisión y la utilización de instrumentos de *soft law* salen reforzados de esta crisis. Por medio de ellos la Comisión ha proporcionado seguridad jurídica a los operadores en este momento crítico, tanto a los Estados miembros como a los particulares.

También se aprecia un esfuerzo en el ámbito del procedimiento legislativo, con decisiones adoptadas por el Parlamento y el Consejo en apenas quince días desde la propuesta de la Comisión. Quizá en este punto hubiese sido deseable una reacción más rápida a la hora de modificar algunas normas sobre movilización de fondos de la Unión.

La segunda conclusión es la otra cara de la moneda: el problema (la lentitud que se achaca a la Unión) ha radicado en aquellas decisiones para las que no existía un marco jurídico previo. Es decir, aquellas decisiones en las que ha sido (y es) necesario alcanzar un consenso político de los Estados miembros en plena crisis.

Da la sensación de que algunos instrumentos que fueron útiles en el marco de la crisis económica (por ejemplo, los préstamos del propio MEDE) siguen dependiendo en exceso del consenso de los Estados. Su integración en el marco jurídico de la Unión podría haber acelerado las decisiones.

No se trata de eliminar o limitar la necesidad de alcanzar acuerdos políticos, sino de adelantarlos en el tiempo. O, en otras palabras, de cristalizar acuerdos políticos en instrumentos jurídicos flexibles que permitan una reacción ágil, reacción que, a la vista de esta crisis, solo parece ágil si es supranacional.

Finalmente, hay que llamar la atención sobre la posibilidad de que la renegociación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 ponga encima de la mesa (de nuevo) la posibilidad de crear más impuestos europeos y la discusión sobre cómo equilibrar el gasto, si debe concentrarse en los primeros años y en cuestiones relacionadas con el COVID-19 o si debe espaciarse y dedicarse también a cuestiones estructurales como inicialmente estaba previsto.

Notas

¹ La competencia en materia de protección civil de la Unión es una competencia de apoyo, coordinación o complemento a la acción de los Estados. Este mecanismo se potenció mediante la Decisión n.º 2019/420 del Parlamento Europeo y del Consejo, que creó las denominadas "capacidades rescEU".