

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

Andreu Olesti Rayo*

Resum

En aquest treball es duu a terme una primera exploració de les diferents mesures adoptades per la UE, començant per les accions destinades a donar suport financer a les actuacions dels estats membres, per continuar amb les dirigides a mantenir el funcionament del mercat interior, especialment en relació amb la lliure circulació de persones i mercaderies. Així mateix, es presenten els instruments financers que ha proposat la UE per ajudar en la recuperació econòmica. Des d'aquesta rúbrica s'al·ludeix a les mesures no convencionals adoptades pel Banc Central Europeu, els instruments consensuats per l'Eurogrup en la reunió de 9 d'abril, que essencialment són: la línia de crèdit del Mecanisme Europeu d'Estabilitat, el programa SURE (molt vinculat al finançament dels expedients de regulació temporal d'ocupació i mesures equivalents) i els préstecs del Banc Europeu d'Inversions. Finalment, es fa referència a la proposta del Fons de Recuperació Europeu (Next Generation EU), com un instrument que cal desenvolupar i executar durant el proper cicle pressupostari que comprèn el període 2021-2027.

Paraules clau: Unió Europea; Unió Econòmica i Monetària; COVID-19.

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

Abstract

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

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

* Andreu Olesti Rayo, catedràtic de dret internacional públic a la Universitat de Barcelona. Especialitzat en dret de la Unió Europea. Facultat de Dret, av. Diagonal, 684, 08028 Barcelona. olesti@ub.edu, [@AndreuOlesti](https://twitter.com/AndreuOlesti).

Article rebut el 04.09.2020.

Citació recomanada: Olesti Rayo, Andreu. (2020). La resposta de la Unió Europea a la crisi derivada de la COVID-19. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 89-104. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2020.3514>.

Sumari

- 1 Les mesures dirigides a donar suport a les accions financeres dels estats membres
 - 1.1 L'autorització de les ajudes estatals en l'àmbit de les normes sobre lliure competència
 - 1.2 L'activació de la clàusula de salvaguarda del Pacte d'Estabilitat i Creixement
- 2 Les mesures dirigides a protegir el mercat interior
 - 2.1 L'actuació en l'àmbit de la lliure circulació de mercaderies
 - 2.2 Les respostes en l'àmbit de la lliure circulació de persones, en general, i la lliure circulació de treballadors, en particular
- 3 Les mesures de caràcter econòmic adoptades per la UE
 - 3.1 El finançament del Banc Central Europeu
 - 3.2 Les mesures consensuades a l'Eurogrup
 - 3.3 El Fons de Recuperació Europeu
- 4 Consideracions i reflexions finals

Bibliografia

La pandèmia de la COVID-19 ha ocasionat una crisi econòmica sense precedents. A partir d'una emergència de salut pública planetària s'ha produït una greu pertorbació de l'economia mundial. Les mesures de contenció adoptades pels estats membres, com les mesures de distanciament social, les restriccions de viatge, les quarantenes i el confinament de la població, tenen com a finalitat contenir el problema de salut pública i limitar-ne els efectes en la salut dels ciutadans. Aquestes mesures també impacten en l'economia, afecten les cadenes de subministrament dels operadors econòmics i la demanda dels consumidors, i percuixen directament, i immediatament, en determinats sectors econòmics com la cultura, l'hostaleria, el turisme, el comerç al detall o el transport.

La universalitat i la sincronia del problema en l'àmbit de la Unió Europea han provocat que la resposta dissenyada per fer front a aquesta nova situació sigui sensiblement diferent de l'esdevinguda fa una dècada. La reacció ha estat més ràpida i s'ha mobilitzat al voltant de diferents àrees. Les mesures han comprès àmbits que van des de la restricció a la lliure circulació de persones fins a la tolerància en la concessió d'ajudes estatals per a les empreses, les accions dirigides a facilitar el manteniment del mercat interior i les ajudes adreçades a millorar l'accés al finançament dels estats membres per fer front a les conseqüències econòmiques derivades de la pandèmia.

És significatiu que el 13 de març, el dia anterior a l'inici de l'estat d'alarma a Espanya, la Comissió publicava una comunicació en què definia la seva resposta econòmica per fer front al brot de COVID-19.¹ En aquesta comunicació, i els seus annexos,² s'identificaven les pertorbacions que ocasionava a l'economia mundial i es proposaven, a grans trets, les accions que havien de desenvolupar-se des de les instàncies de la UE per mitigar les conseqüències de la crisi que s'apropava. No es pretenia intentar esquivar la crisi, sinó desplegar els instruments que fossin necessaris per reduir i restringir les conseqüències sanitàries i els danys econòmics derivats de la pandèmia.

Per fer-ho, el conjunt d'accions que es van dissenyar des de la Comissió es va centrar en un doble àmbit. En primer lloc, la resposta de la magnitud del problema de salut pública, i a aquest efecte es van preveure mesures dirigides a garantir el funcionament del mercat interior, especialment en relació amb el transport i l'accés als subministraments mèdics i els equipaments necessaris per al tractament de la pandèmia.

El segon vector sobre el qual era urgent actuar consistia a mitigar l'impacte consegüent en l'economia dels estats membres mitjançant els instruments, tant normatius com financers, que estan a disposició de la UE, tot i que des de la perspectiva financera la resposta immediata de la UE, tenint en compte la limitació del seu pressupost, ha estat reduïda. S'ha centrat en la creació de la Iniciativa d'Inversió en Resposta al Coronavirus (Coronavirus Response Investment Initiative, CRII), amb un pressupost de 37.000 milions d'euros per a l'any 2020, que es nodreix bàsicament de reserves i fons no assignats i utilitzats dins els programes de la política de cohesió, i dirigit a l'assistència sanitària i les petites i mitjanes empreses. Així mateix, s'ha ampliat l'orientació del Fons de Solidaritat per incloure en el seu àmbit d'aplicació la crisi de salut pública —cosa que permetrà als estats membres sol·licitar assistència financera de fins a 800 milions d'euros—, i s'ha modificat el Fons Europeu d'Adaptació a la Globalització per donar suport als treballadors acomiadats i els autònoms afectats per la crisi, amb un finançament de 179 milions d'euros per a aquest any.³

Ara bé, com tindrem ocasió d'examinar, aquesta carència pressupostària pot ser alterada, ja que s'ha dissenyat una proposta de finançament molt ambiciosa per desenvolupar durant el proper cicle pressupostari 2021-2027.

1 Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu, al Consell, al Banc Central Europeu, al Banc Europeu d'Inversions i a l'Eurogrup COM (2020) 112 final, de 13 de març de 2020, relativa a una resposta econòmica coordinada al brot de COVID-19.

2 Annexos 1 a 3 de la Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu, al Consell, al Banc Central Europeu, al Banc Europeu d'Inversions i a l'Eurogrup COM (2020) 112 final, de 13 de març de 2020, relativa a una resposta econòmica coordinada al brot de COVID-19.

3 Kölling, Mario (2020: 3).

1 Les mesures dirigides a donar suport a les accions financeres dels estats membres

1.1 L'autorització de les ajudes estatals en l'àmbit de les normes sobre lliure competència

Com s'ha esmentat, la limitació del pressupost de la UE fa que la capacitat de reacció de la UE sigui reduïda i que la resposta principal a l'hora de fer front a la pandèmia es trobi en els pressupostos dels estats membres. Per tal de facilitar l'acció, el Tractat de Funcionament de la UE (TFUE) preveu la possibilitat d'autoritzar la concessió d'ajudes estatals en determinades ocasions. Així, són susceptibles de ser compatibles amb el mercat interior els suports destinats “a reparar els perjudicis causats per desastres naturals o altres esdeveniments de caràcter excepcional” (art. 107.2.b TFUE). Per tal de definir una situació com a *excepcional*, es necessita que l'esdeveniment conjumini, simultàniament, diverses eventualitats: imprevisibilitat en la seva previsió, conseqüències significatives des del punt de vista econòmic i extraordinarietat, en el sentit de diferenciar-se de les condicions normals de funcionament del mercat. Aquests tres factors són presents a la pandèmia de la COVID-19.⁴

Així mateix, la concessió d'ajudes es pot justificar si estan adreçades a “resoldre una greu pertorbació de l'economia d'un estat membre” (art. 107.3.b TFUE) o encaminades a “facilitar el desenvolupament de determinades activitats o d'algunes regions econòmiques” (art. 107.3.c TFUE). Això permet que els estats membres puguin concedir ajuda urgent, amb caràcter temporal, mitjançant préstecs i garanties que cobreixin les necessitats operatives, durant un termini de temps limitat, de les empreses en crisi, és a dir, aquelles que, sense una intervenció de l'Estat, estarien condemnades a la seva desaparició econòmica, a curt o a mitjà termini.⁵

Amb aquests elements normatius de fonament jurídic, la Comissió va emetre, el 19 de març, una comunicació que contenia un conjunt de mesures dirigides a permetre la concessió d'ajudes estatals per donar suport a l'economia.⁶ El propòsit essencial d'aquesta acció consistia a autoritzar els estats membres perquè poguessin desenvolupar un conjunt d'ajudes, sistematitzades d'acord amb una tipologia dissenyada per la Comissió, que inclouen des de subvencions directes i avantatges fiscals, limitats a una quantitat determinada, fins a la concessió d'assegurances de crèdits a l'exportació a curt termini i l'atorgament de garanties públiques als préstecs concedits a les empreses. La finalitat de coordinar les mesures d'ajuda obeeix a una justificació conjuntural i estructural: conjuntural, per ajudar les empreses que han patit les conseqüències de la pandèmia, i estructural, per donar-los suport en la seva recuperació i transformació futura.

Aquest marc d'ajuda, que, en principi, ha de ser vigent fins al final de l'any 2020, ha estat revisat en diverses ocasions. En una primera, el 3 d'abril, la Comissió Europea hi va incorporar noves mesures per donar suport a l'economia en el context de la pandèmia del coronavirus, incloent-hi ajudes destinades a accelerar la recerca, l'assaig i la producció de medicaments, productes sanitaris o equipament relacionats amb la COVID-19, protegir l'ocupació i seguir donant suport a l'economia durant la crisi.⁷

Un segon canvi va tenir lloc el 8 de maig, amb la intenció de facilitar l'accés al capital i la liquiditat a les empreses afectades per la crisi,⁸ en concret, es proporcionen els criteris en virtut dels quals els estats membres poden aportar suport públic en forma d'instruments de capital i/o d'instruments híbrids de capital a les empreses que tenen dificultats financeres a causa de la pandèmia de la COVID-19. Aquesta novetat ha suscitat

4 Annexos 1 a 3 de la Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu, al Consell, al Banc Central Europeu, al Banc Europeu d'Inversions i a l'Eurogrup COM (2020) 112 final, de 13 de març de 2020, relativa a una resposta econòmica coordinada al brot de COVID-19, p. 6-7.

5 Comunicació de la Comissió 2014/C 249/01 relativa a directrius sobre ajudes estatals de salvament i de reestructuració d'empreses no financeres en crisi. (DOUE C, núm. 249, 31/7/2014).

6 Comunicació de la Comissió 2020/C 91 I/01, relativa al marc temporal relatiu a les mesures d'ajuda estatal destinades a donar suport l'economia en el context de l'actual brot de COVID-19. (DOUE C, núm. 91, 20/3/2020).

7 Comunicació de la Comissió 2020/C 112 I/01, relativa a la modificació del marc temporal relatiu a les mesures d'ajuda estatal destinades a donar suport a l'economia en el context de l'actual brot de COVID-19. (DOUE C, núm. 112, 4/4/2020).

8 Comunicació de la Comissió 2020/C 164/03, relativa a la segona modificació del marc temporal relatiu a les mesures d'ajuda estatal destinades a donar suport a l'economia en el context de l'actual brot de COVID-19. (DOUE C, núm. 164, 13/5/2020).

una certa controvèrsia en l'àmbit de la possible recapitalització d'empreses en crisi, en autoritzar-se que, en determinades condicions, els estats puguin prendre una participació en el capital d'empreses no financeres que ho necessitin i que considerin estratègiques. Aquests requisits es refereixen tant a les condicions d'ido-neïtat de la intervenció com a les de participació de l'Estat. Entre les primeres, s'exigeix que l'ajuda a la recapitalització es dugui a terme com una mesura d'última instància, quan no es disposi d'una altra solució apropiada, de la qual cosa s'infereix que la ingerència de l'Estat en el capital de les empreses privades ha de ser mínima.⁹ Entre les segones, s'al·ludeix al compliment d'un conjunt de criteris que es troben jurídicament i econòmicament indeterminats, com la circumstància que la intervenció estatal serveixi a l'interès general i s'inclogui dins aquesta noció "evitar dificultats socials i interrupcions en el mercat a causa de la pèrdua significativa d'ocupació, la sortida d'una empresa innovadora, la sortida d'una empresa sistemàticament important, el risc d'interrupció d'un servei important o situacions similars degudament justificades".¹⁰ La intervenció estatal es planteja com un instrument necessari i transitori, i, en conseqüència, la seva participació haurà de ser rescatada quan l'economia s'estabilitzi.¹¹

Finalment, el 29 de juny es va fer una tercera alteració del marc temporal.¹² El propòsit de la revisió consistia a ampliar la concessió d'ajudes estatals per a totes les microempreses i petites empreses (menys de cinquanta treballadors i per sota de 10 milions d'euros de facturació anual), així com les denominades *empreses emergents de caràcter innovador*. L'atenció a aquest col·lectiu empresarial obeeix a la seva importància en la creació de valor afegit i d'ocupació en els països de la UE, i a les dificultats que tenen, en un entorn d'escassetat de liquiditat a causa de la crisi, per accedir a finançament en el mercat i evitar la seva fallida.

En el context d'aquest programa, i a data de 17 d'agost, la Comissió ha aprovat més de dues-centes seixanta ajudes concedides pels estats membres en aquest marc, de les quals cinc corresponen a les autoritats espanyoles.¹³ La primera mesura aprovada es referia a les ajudes previstes en el Reial decret llei 8/2020, de 17 de març, de mesures urgents extraordinàries per fer front a l'impacte econòmic i social de la COVID-19,¹⁴ i específicament en la previsió que el Ministeri d'Afers Econòmics i Transformació Digital pogués atorgar fins a 100.000 milions d'euros en garanties a préstecs del sector privat d'empreses i autònoms que pateixen dificultats financeres com a conseqüència del brot de coronavirus. A aquesta previsió general s'hi afegia l'Acord de Consell de Ministres de 24 de març que alliberava un primer tram de garanties fins a 20.000 milions d'euros de préstecs i estableix les característiques concretes de la mesura administrada a través de l'Institut de Crèdit Oficial (ICO).¹⁵ Aquesta notificació ha estat modificada, i notificada a la Comissió, al mes d'agost, en incrementar-se la dotació en 40.000 milions i alliberar un nou tram d'ajudes.¹⁶ La segona i la tercera mesures es refereixen a l'autorització dels marcs nacionals temporals aprovats per la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics: el relatiu a les mesures d'ajuda a empreses i autònoms de 26 de març de 2020¹⁷ i el que concerneix les mesures d'ajuda per a la contenció sanitària de la COVID-19 de 17 d'abril de 2020.¹⁸ La quarta notificació s'emmarca en el context del Reial decret llei 25/2020, de 3 de juliol, de mesures urgents per donar suport a la reactivació econòmica i l'ocupació, que crea el Fons de suport

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

10 Apartat 49 de la Comunicació de la Comissió 2020/C 164/03.

11 Apartat 56 de la Comunicació de la Comissió 2020/C 164/03.

12 Comunicació de la Comissió 2020/C 218/03, relativa a la tercera modificació del marc temporal relatiu a les mesures d'ajuda estatal destinades a donar suport a l'economia en el context de l'actual brot de COVID-19. (DOUE C, núm. 218, 2/7/2020).

13 El llistat de mesures es pot consultar en aquesta [pàgina web](#).

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

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

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

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

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

a la solvència d'empreses estratègiques,¹⁹ i l'Acord del Consell de Ministres de 21 de juliol, que determina la seva composició i el seu funcionament.²⁰

1.2 L'activació de la clàusula de salvaguarda del Pacte d'Estabilitat i Creixement

Una de les primeres mesures adoptades per la UE va ser flexibilitzar els límits de la disciplina fiscal prevista per als països que formen part de la Unió Econòmica i Monetària (UEM) i activar la clàusula de salvaguarda inclosa al Pacte d'Estabilitat i Creixement (PEC).²¹ La necessitat de donar suport a les mesures fiscals adoptades inicialment pels estats per respondre al brot de COVID-19 i intentar contrarestar les conseqüències socioeconòmiques negatives immediates va justificar la relaxació en el compliment dels límits dels dèficits fiscals dels països de l'eurozona.

El PEC es va constituir a l'inici de la UEM amb la finalitat d'obligar els estats a mantenir el seu dèficit públic dins els límits previstos, i en cap cas superior al 3%. El PEC està integrat per dos reglaments, un que adquireix un caràcter preventiu, amb el propòsit d'evitar la superació del límit de dèficit (Reglament núm. 1466/97 del Consell), i un altre que té com a objectiu corregir la situació en cas que se superi aquest suport (Reglament núm. 1467/97 del Consell).²² Tots dos instruments, durant la crisi econòmica i financera, van ser adaptats a les noves circumstàncies. Precisament la possibilitat d'invocar la clàusula de salvaguarda i suspendre transitòriament l'aplicació del PEC es va introduir el 2011, com a element de flexibilitat en la seva aplicació i arran de l'experiència en la gestió de la crisi econòmica i financera.²³

La clàusula general de salvaguarda és adoptada pel Consell segons la recomanació de la Comissió, i permet als estats membres, en períodes de crisi econòmica, la possibilitat d'apartar-se temporalment de la trajectòria d'ajust cap a l'objectiu pressupostari a mitjà termini, sempre que aquesta desviació no posi en perill la sostenibilitat pressupostària a mitjà termini (art. 5.1 i 9.1 del Reglament núm. 1466/97); i en l'instrument corrector s'estableix que, en les mateixes circumstàncies, el Consell pot també decidir, prèvia recomanació de la Comissió, l'adopció d'una trajectòria pressupostària revisada (art. 3.5 i 5.2 del Reglament núm. 1467/97). El Consell, en la seva formació de responsables d'economia i finances, va expressar en la reunió de 23 de març que es donaven les condicions per invocar la clàusula de salvaguarda atesa la greu crisi econòmica originada per la COVID-19 i es consentia una major flexibilitat en el control del dèficit fiscal per facilitar que els pressupostos nacionals poguessin donar suport a l'economia i respondre de manera coordinada a l'impacte de la pandèmia.

2 Les mesures dirigides a protegir el mercat interior

2.1 L'actuació en l'àmbit de la lliure circulació de mercaderies

Les primeres reaccions davant la pandèmia van consistir en l'adopció de mesures de contenció que ràpidament van donar lloc al tancament de les fronteres interestatals. Des de l'inici, la resposta de la UE es va encaminar a garantir el manteniment del flux de béns transfronterer, i per fer-ho la Comissió va emetre diverses comunicacions, actes que no són jurídicament vinculants, amb vista a regular alguns aspectes crítics

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

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

21 Comunicació de la Comissió al Consell COM (2020) 123 final, de 20 de març de 2020, relativa a l'activació de la clàusula general de salvaguarda del Pacte d'Estabilitat i Creixement.

22 Reglament núm. 1466/1497 del Consell, de 7 de juliol de 1997, relatiu al reforçament de la supervisió de les situacions pressupostàries i a la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques. (DOUE L, núm. 209, 2/8/1997).

Reglament núm. 1467/1497 del Consell, de 7 de juliol de 1997, relatiu a l'acceleració i clarificació de procediment de dèficit excessiu. (DOUE L, núm. 209, 2/8/1997).

23 Vegeu, sobre aquesta qüestió, Olesti Rayo, Andreu (2018: 83-91), i López Escudero, Manuel (2015: 376-385).

per salvaguardar, en la mesura possible, el funcionament del mercat interior en general i la lliure circulació de mercaderies en particular.

El propòsit subjacent en aquests actes és assegurar el principi que les fronteres interiors de la UE, tot i estar subjectes a mesures de control per mitigar l'expansió de la pandèmia, no han de soscar la continuïtat de l'activitat econòmica i han de romandre obertes per permetre el transport de mercaderies. La idea essencial consistia a establir unes pautes de comportament que permetessin compaginar simultàniament la protecció de la salut pública amb la preservació de la integritat del mercat interior. En aquest sentit, es dirigeix a Comunicació de la Comissió de 16 de març, on s'especifica un conjunt de criteris i directrius per regular el funcionament del transport de béns i serveis, la síntesi dels quals es concreta en el següent plantejament: si s'han d'imposar restriccions a la lliure circulació, aquestes han de ser transparents, pertinents, motivades, proporcionades i no discriminatòries.²⁴ Tot això, instant al manteniment de les cadenes de subministrament, que representen aproximadament el 75% de tot el transport de mercaderies terrestre per evitar desproveïment sobretot dels béns considerats essencials, com ara productes alimentaris de primera necessitat, medicaments i equips mèdics i de protecció. Com a complement a aquestes directrius, i atès que els estats membres van introduir controls fronterers per frenar l'expansió de la COVID-19, la Comissió, mitjançant Comunicació de 23 de març, els va començar a designar els llocs fronterers intracomunitaris que formaven part de la xarxa transeuropea de transport²⁵ com “carrils verds” per al transport de mercaderies, tant terrestre com aeri o marítim. Aquests passos han d'estar oberts a tots els vehicles de càrrega que transportin qualsevol tipus de béns, i tots els transports i els seus conductors s'han de tractar de forma no discriminatòria, independentment de la nacionalitat de la tripulació o del país de matriculació, per garantir el funcionament de la lliure circulació de mercaderies, i el seu trànsit s'hauria de dur a terme en un màxim de quinze minuts.²⁶

Simultàniament, s'han formulat guies d'actuació més específiques per facilitar el transport aeri de mercaderies, atès que aquest representa el 35% del valor del comerç mundial i que al voltant del 50% es transporta a la bodega dels avions de passatgers, i aquests durant la fase més expansiva de la pandèmia van ser pràcticament cancel·lats. En la Comunicació de la Comissió de 26 de març es convida els estats a desenvolupar un conjunt de mesures operatives de diversos tipus per facilitar els enviaments, que inclouen des d'eximir de restriccions de viatge i mesures de confinament les tripulacions de vol asimptomàtiques fins a concedir de manera immediata les autoritzacions i els permisos necessaris per a les operacions de transport aeri de càrrega.²⁷

2.2 Les respostes en l'àmbit de la lliure circulació de persones, en general, i la lliure circulació de treballadors, en particular

En l'àmbit específic de la lliure circulació de treballadors, com a llibertat la realització efectiva de la qual és necessària per garantir el funcionament del mercat interior, la Comissió va preveure, de forma genèrica, la necessitat que els estats membres permetessin i facilitessin la circulació als treballadors fronterers, especialment —tot i que no exclusivament— als que exercissin les seves activitats en els sectors de la salut i l'alimentació.²⁸ Més concretament, va adoptar una comunicació, publicada el 30 de març, en què instava

24 Comunicació de la Comissió 2020/C 86 I/01, relativa a COVID-19: directrius sobre mesures de gestió de fronteres per protegir la salut i garantir la disponibilitat dels béns i dels serveis essencials. (DOUE C, núm. 86, 16/3/2020).

25 La xarxa transeuropea de transport (RTE-T) integra els ports, els aeroports i els terminals multimodals més importants per al transport per carretera, ferrocarril i vies navegables interiors. Vegeu <https://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/en/maps.html>.

26 Comunicació de la Comissió 2020/C 96 I/01, relativa a la posada en marxa dels “carrils verds” en el marc de les directrius sobre mesures de gestió de fronteres per protegir la salut i garantir la disponibilitat dels béns i serveis essencials. (DOUE C, núm. 96, 24/3/2020).

27 Comunicació de la Comissió 2020/C 100 I/01, relativa a les directrius de la Comissió Europea: facilitar les operacions del transport aeri de mercaderies durant el brot de COVID-19. (DOUE C, núm. 100, 27/3/2020).

28 Apartat 23 de la Comunicació de la Comissió 2020/C 86 I/01, relativa a COVID-19: directrius sobre mesures de gestió de fronteres per protegir la salut i garantir la disponibilitat dels béns i dels serveis essencials. (DOUE C, núm. 86, 16/3/2020).

els estats membres a complir unes directrius de comportament sobre la lliure circulació de treballadors²⁹ en sentit ampli, és a dir, aplicables no només a aquells que exerceixen una activitat econòmica per compte d'altri, sinó també als treballadors per compte propi, que clarament s'inclouen en l'àmbit d'aplicació del dret d'establiment i la lliure prestació de serveis. En essència, es tractava de garantir i facilitar la lliure circulació de les persones que exerceixen una activitat que és qualificada com a crítica,³⁰ i per a això s'exhortava els estats a establir procediments específics als encreuaments fronterers de manera que els treballadors poguessin travessar-los amb fluïdesa.

Des del vessant més ampli de la lliure circulació de persones, referent al dret de desplaçament, estada i residència a l'espai Schengen, la situació ha estat, i és, en el moment d'escriure aquest treball, diferent. Des de l'entrada en vigor de l'espai Schengen al març de 1995, mai havia tingut lloc el tancament simultani de les seves fronteres internes i externes. Les circumstàncies excepcionals ocasionades pel creixement exponencial de les infeccions en els països europeus i per l'absència d'un tractament eficaç per donar resposta a la COVID-19 ha ocasionat, en molts països, restriccions a la lliure circulació de persones amb la finalitat de protegir la salut pública, i entre aquestes mesures restrictives s'inclou la reinstauració dels controls fronterers interns.

El Codi de fronteres Schengen³¹ preveu la possibilitat que els estats puguin reintroduir els controls fronterers en diversos supòsits. En primer lloc, quan considerin que per motius d'ordre públic o seguretat interior es requereix una actuació immediata, poden restaurar-los durant deu dies, susceptibles d'estendre's per períodes de vint dies fins a un màxim de dos mesos (art. 28). També es consent que, davant amenaces greus a l'ordre públic o la seguretat interior, es restableixin durant trenta dies, successivament, prorrogables fins a sis mesos (art. 25 a 27). Finalment, a iniciativa de la UE, es permet el tancament fronterer intern per un màxim de sis mesos, prorrogables per dos anys, en el supòsit de deficiències greus persistents en els controls de la frontera exterior (art. 29).³² En el decurs de la pandèmia nombrosos estats han exercit la prerrogativa prevista en el Codi de fronteres Schengen i han reinstaurat els controls fronterers en tots els països participants o en alguns d'ells.

Quan les mesures de confinament van començar a tenir efecte i les taxes de contagi van començar a remetre, es va fer més urgent iniciar els passos dirigits a, gradualment, reobrir de la circulació transfronterera sense restriccions. Els dos eixos sobre els quals pivota el procés són el grau de garantia per a la protecció de la salut pública, com a condició principal, i les exigències de seguretat sanitària en els modes de transport, com a requisit secundari. L'eliminació de les restriccions entre els països es produirà quan arribin a un nivell de convergència suficient sobre aquests paràmetres. La qüestió primordial consisteix a determinar si els estats, o algunes de les seves entitats subestatal, satisfan les condicions de salut públiques necessàries. Per precisar-les, s'han de tenir en compte tres elements: el compliment dels criteris epidemiològics, la capacitat del sistema sanitari per fer front a la situació i l'acreditació d'una capacitat de seguiment apropiada.³³

En el moment d'escriure aquestes línies, en un context de rebrot de la pandèmia, amb condicions epidemiològiques complexes i diverses, s'han comunicat més d'un centenar de notificacions per restringir temporalment l'espai Schengen, de les quals continuen en vigor les formulades per Finlàndia —fins al dia 8 de setembre—, Noruega —fins al 13 de setembre— i Lituània —fins al 14 de setembre.³⁴ Igualment, en funció de la situació

29 Comunicació de la Comissió 2020/C 102 I/03, relativa a les directrius relatives a l'exercici de la lliure circulació dels treballadors. (DOUE C, núm. 102, 30/3/2020).

30 Concepte definit en la comunicació i que comprèn des dels professionals de la salut i els treballadors dels sectors farmacèutic i sanitari fins als treballadors del sector del transport (terrestre, marítim i aeri), incloent-hi personal que desenvolupa les seves activitats en el sector alimentari o professionals de tecnologia de la informació i les comunicacions. Apartat 2 de la Comunicació de la Comissió 2020/C 102 I/03, relativa a les directrius relatives a l'exercici de la lliure circulació dels treballadors. (DOUE C, núm. 102, 30/3/2020).

31 Reglament (UE) núm. 2016/399 del Parlament Europeu i del Consell, de 9 de març de 2016, pel qual s'estableix un codi de normes de la Unió per a l'encreuament de persones per les fronteres (Codi de fronteres Schengen). (DOUE L, núm. 77, 23/3/2016).

32 Vegeu, sobre aquesta qüestió, Janer, Joan David (2018: 905-914).

33 Comunicació de la Comissió C(2020) 3250 final, de 13 de maig de 2020, relativa a COVID-19: per un enfocament gradual i coordinat de la restauració de la llibertat de circulació i de l'aixecament dels controls a les fronteres interiors.

34 El llistat de notificacions es pot consultar en aquesta [pàgina web](#).

sanitària de cada país s'estableixen mesures de control, ja siguin períodes de quarantena i/o la superació d'un test PCR (prova de proteïna C reactiva) negatiu per permetre l'entrada. A títol il·lustratiu, pràcticament tot l'espai Schengen exigeix mesures de control per a qui hi viatgi des d'Espanya.

Durant aquest període també s'ha produït una clausura de les fronteres exteriors de l'espai Schengen, situació que no està prevista en el Codi de fronteres Schengen. Aquesta circumstància es va originar a partir d'una recomanació de la Comissió de 16 de març,³⁵ que va ser ratificada per acord de Consell Europeu l'endemà i va instaurar el tancament durant un període de trenta dies, susceptibles de ser prorrogats.³⁶ Durant aquesta etapa quedaven prohibits els viatges considerats no essencials a la UE i s'efectuava un control rigorós sobre aquelles persones que, de forma excepcional, podien superar les fronteres exteriors. Dins aquest grup s'inclouen els ciutadans europeus, els seus familiars, els nacionals de tercers estats residents legals en un estat membre, així com determinades categories de treballadors vinculats a serveis crítics (personal sanitari, investigador, atenció infantil i a la tercera edat, etc.).

A partir de l'evolució de la pandèmia, i després d'una primera pròrroga de trenta dies,³⁷ la Comissió va recomanar que els estats continuessin amb les restriccions fins al 15 de juny, i que a partir de l'esmentada data iniciessin el seu aixecament.³⁸ Per facilitar aquesta circumstància, la Comissió va proposar que fos gradual i coordinat sobre la base d'un conjunt de principis i criteris comuns que permetessin identificar aquells tercers països per als quals és possible eliminar la restricció.³⁹ L'anàlisi per precisar la idoneïtat de país tercer se centra en un conjunt de factors que comprenen la situació epidemiològica de país (noves infeccions per 100.000 habitants, tendència de la taxa de noves infeccions, etc.), les condicions particulars del viatger i la qualitat del mètode de transport utilitzat, i la reciprocitat del tercer país pel que fa als viatgers des de la UE, on, en principi, no es poden seleccionar els països i s'ha d'eliminar la restricció a tota la UE. Es tracta de factors i criteris que, essencialment, són els mateixos que els requerits per a l'eliminació dels controls fronterers a l'interior de l'espai Schengen. De fet, el 15 d'abril la presidenta de la Comissió Europea i el president del Consell Europeu van establir un full de ruta.⁴⁰ S'hi determinava que l'aixecament de la restricció dels viatges a les fronteres exteriors s'ha de produir amb posterioritat a l'eliminació dels controls a les fronteres interiors, o en tot cas simultàniament, de manera que la relaxació en el control exterior no podia introduir-se amb anterioritat a la supressió dels controls intra-Schengen.

Finalment, la data es va endarrerir quinze dies, i el 30 de juny, mitjançant una recomanació del Consell, acte de dret derivat que no és jurídicament vinculant,⁴¹ es va sol·licitar als estats que coordinessin la reducció de la restricció temporal dels viatges no essencials a la UE als residents d'un conjunt de països que s'havien de revisar quinzenalment. La coordinació interestatal és necessària i determinant, ja que el control de la frontera exterior no s'efectua únicament en interès del país per on s'entra a la UE, sinó també en benefici de la resta dels estats els controls fronterers interns dels quals s'han suprimit. No obstant això, el fet que la competència per aixecar les restriccions sigui estatal, i, en conseqüència, que l'acció de la UE no sigui jurídicament vinculant, a més de limitar la seva capacitat d'acció, i de decisió, comporta la possibilitat que s'efectuï una

35 Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu i al Consell COM (2020) 115 final, de 16 de març de 2020, relativa a COVID-19: restricció temporal dels viatges no essencials a la UE.

36 El document es pot consultar en aquest [enllaç](#).

37 Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu i al Consell COM (2020) 148 final, de 8 d'abril de 2020, relativa a l'avaluació de l'aplicació de la restricció temporal dels viatges no essencials a la UE.

38 Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu i al Consell COM (2020) 222 final, de 8 de maig de 2020, relativa a la segona avaluació de l'aplicació de la restricció temporal dels viatges no essencials a la UE.

39 Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu i al Consell COM (2020) 399 final, d'11 de juny de 2020, relativa a la tercera avaluació de l'aplicació de la restricció temporal dels viatges no essencials a la UE.

40 Comunicació de la Comissió 2020/C 126/01, relativa al full de ruta comú europeu per a l'aixecament de les mesures de contenció de la COVID-19. (DOUE C, núm. 126, 17/4/2020).

41 Recomandació del Consell 2020/912, de 30 de juny de 2020, sobre la restricció temporal dels viatges no essencials a la UE i el possible aixecament d'aquesta restricció. (DOUE L, núm. 208, 1/7/2020).

aplicació heterogènia de les limitacions a l'entrada a la UE que pugui posar en risc l'efectivitat de control de la pandèmia.

El conjunt inicial de països era geogràficament divers (Algèria, Austràlia, el Canadà, Geòrgia, el Japó, Montenegro, el Marroc, Nova Zelanda, Ruanda, Sèrbia, Corea de Sud, Tailàndia, Tunísia, l'Uruguai i la Xina),⁴² i la seva composició ha variat a mesura que la propagació de la pandèmia, els rebots i les segones onades de contagi s'han anat concatenant. Així, quinze dies després, Sèrbia i Montenegro eren eliminats de la llista pel fet que van empitjorar les seves dades epidemiològiques,⁴³ i al cap de quinze dies més se'n va excloure el Marroc⁴⁴ i en va desaparèixer Algèria.⁴⁵ Ara bé, com hem comentat anteriorment, la discrecionalitat estatal és àmplia, i durant aquesta crisi en moltes ocasions es permet l'arribada de nacionals o residents a tercers països que viatgen a la UE per raons que no són imprescindibles; encara més, no tots els països Schengen permeten l'entrada dels nacionals dels països inclosos en la recomanació.

3 Les mesures de caràcter econòmic adoptades per la UE

En termes generals, la resposta de la UE des d'una perspectiva més econòmica i financera es pot desglossar en tres apartats: un primer, derivat de l'acció de Banc Central Europeu (BCE); una segona actuació, adoptada en l'àmbit de les reunions de l'Eurogrup, i una tercera línia, el Fons de Recuperació Europeu, proposat per la Comissió en el context de l'actual pressupost de la UE i les previsions de futur contingudes en la proposta del marc financer plurianual (MFF) corresponent al septenni 2021-2027.

3.1 El finançament del Banc Central Europeu

El BCE ha adoptat accions compreses dins les anomenades *mesures no convencionals*, ja que s'aparten de les accions clàssiques, convencionals, dirigides a incidir en el tipus d'interès per regular l'oferta monetària. Aquestes actuacions no són pacífiques i han estat posades en dubte per alguns estats, perquè poden incidir en àmbits que van més enllà de les competències en política monetària que té assignades el BCE⁴⁶ i han estat dissenyades per minorar el cost del finançament de la despesa efectuada pels països afectats per la pandèmia.

Amb aquesta finalitat, el BCE, mitjançant la Decisió 2020/440 de 24 de març, va aprovar un programa temporal de compres d'actius dels estats membres afectats per la pandèmia⁴⁷ conegut com PEPP (*pandemic emergency purchase programme*). El PEPP autoritza als bancs centrals de l'eurozona la compra d'actius per un valor màxim de 750.000 milions d'euros, durant un temps limitat, que inicialment havia de finalitzar l'any 2020. Des d'aquesta perspectiva, s'articula com un instrument que permet reduir la pressió sobre el deute públic dels estats i facilitar-ne el finançament. La quantitat assignada i l'horitzó temporal previst es van ampliar, el 4 de juny, mitjançant una decisió de Consell de Govern, de manera que es va elevar en 600.000 milions d'euros el volum de les compres, fins a un total de 1.350 milions, i es va dilatar el període d'adquisició fins a finals de juny de l'any 2021, amb el benentès que aquesta limitació temporal podria prorrogar-se fins que “es consideri

42 En el cas de la Xina, subjecte al fet que es confirmés la reciprocitat. El llistat es reproduceix en l'annex I de la Recomanació 2020/912.

43 Recomanació del Consell 2020/1052, de 16 de juliol de 2020, per la qual es modifica la Recomanació del Consell 2020/912 sobre la restricció temporal dels viatges no essencials a la UE i el possible aixecament d'aquesta restricció. (DOUE L, núm. 230, 17/7/2020).

44 Recomanació del Consell 2020/1144, de 30 de juliol de 2020, per la qual es modifica la Recomanació 2020/912 sobre la restricció temporal dels viatges no essencials a la UE i el possible aixecament d'aquesta restricció. (DOUE L, núm. 248, 31/7/2020).

45 Recomanació (UE) 2020/1186, de 7 d'agost de 2020, per la qual es modifica la Recomanació (UE) 2020/912 sobre la restricció temporal dels viatges no essencials a la UE i el possible aixecament d'aquesta restricció. (DOUE L, núm. 261, 11/8/2020).

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

47 Decisió (UE) 2020/440 del Banc Central Europeu, de 24 de març de 2020, sobre un programa temporal de compres d'emergència en cas de pandèmia (BCE/2020/17). (DOUE L, núm. 91, 25/3/2020).

que la fase de crisi del coronavirus ha acabat”.⁴⁸ En tot cas, a mesura que el principal dels valors adquirits en el marc del PEPP vagi vencent, es continuarà reinvertint en el programa com a mínim fins al final de l’any 2022.

La Decisió 2020/440 relaciona els valors que són susceptibles de ser adquirits pels bancs centrals. En primer lloc, hi ha els instruments de renda fixa emesos per administracions dels estats membres de la UEM (ja siguin de l’administració central, regional o local). Alternativament, també es podrà efectuar compra de renda fixa negociable d’agències reconegudes, organitzacions internacionals o bancs multilaterals de desenvolupament quan no es puguin assolir els imports de compra previstos de valors de renda fixa de les administracions públiques.⁴⁹ A més, són susceptibles d’adquisició els instruments de renda fixa negociables emesos per empreses que compleixen els criteris per ser admesos com a actius de garantia en les operacions de crèdit.⁵⁰ En essència, els títols corporatius han de satisfer determinats requisits, entre els quals s’inclouen gaudir d’una qualitat creditícia elevada,⁵¹ tenir una durada compresa entre un mes i 30 anys i 364 dies, i ser adoptats per empreses excloent-ne les entitats financeres i les societats d’inversió.⁵² El conjunt d’instruments susceptibles de ser adquirits es completa amb els bons garantits i els bons de titulització d’actius, en la mesura que es tracta de títols emesos per entitats de crèdit que tenen el suport d’altres actius.

El BCE justifica l’adopció d’aquesta mesura no convencional pel caràcter extraordinari i sense precedents de l’emergència de salut pública i per la “commoció econòmica extrema” que ha comportat aquesta situació, la qual cosa ha requerit “una reacció ambiciosa, coordinada i urgent de les polítiques en tots els fronts per donar suport a les llars i les empreses en risc”, ja que, com a conseqüència de la pandèmia, “l’activitat econòmica de tota la zona de l’euro està disminuint i patirà inevitablement una considerable contracció” que posa en perill “la supervivència de les empreses i els llocs de treball”.

Queda per saber si la sentència de Tribunal Constitucional alemany que declara la sentència del TJUE sobre l’assumpte Weiss com un acte *ultra vires* té conseqüències sobre el programa.⁵³ En aquesta decisió jurisprudencial es qüestiona la legalitat d’una decisió jurisprudencial del TJUE que interpreta que la compra d’actius dissenyada el 2015 i coneguda per PSPP (*public sector purchase programme*) és una eina legítima del BCE sempre que hi hagi “salvaguardes suficients”.⁵⁴ Les característiques tècniques del PSPP són similars a les del PEPP, i, per tant, alguna de les qüestions que es van suscitar davant el TJUE es podrien reproduir.⁵⁵

3.2 Les mesures consensuades a l’Eurogrup

En la reunió de l’Eurogrup de 24 de març, celebrada pels responsables ministerials d’economia i finances dels països que integren la UEM, es va plantejar la possibilitat d’efectuar una emissió de deute públic de l’eurozona (els anomenats *coronabons*) que donés una resposta conjunta per finançar les mesures per contrarestar la crisi derivada de la pandèmia de la COVID-19. La proposta no va tenir prou suport, ja que implicava que els dinou països integrants de la UEM havien de garantir-ne l’emissió, avalar la devolució de l’import sol·licitat i compartir el risc d’un hipotètic impagament. La mutualització d’aquests riscos és un escenari no previst per un grup significatiu d’estats que es resisteixen fermament a qualsevol possibilitat d’emetre deute

48 Nota de premsa del BCE que es pot consultar en aquesta [pàgina web](#).

49 Article 1 de la Decisió 2020/440 del Banc Central Europeu i article 3 de la Decisió (UE) 2020/188 del Banc Central Europeu, de 3 de febrer de 2020, sobre un programa de compres de valors públics als mercats secundaris (BCE/2020/9). (DOUE L, núm. 39, 12/2/2020).

50 Article 1 de la Decisió 2020/440 del Banc Central Europeu i article 2 de la Decisió (UE) 2016/948 del Banc Central Europeu, d’1 de juny de 2016, sobre l’execució del programa de compres de bons corporatius (BCE/2016/16). (DOUE L, núm. 157, 15/6/2016).

51 Orientació (UE) 2015/510 del Banc Central Europeu, de 19 de desembre de 2014, sobre l’aplicació del marc de la política monetària de l’Eurosistema (BCE/2014/60). (DOUE L, núm. 91, 2/4/2015).

52 Article 2 de la Decisió 2016/948.

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

54 Sentència del Tribunal de Justícia C-493/17, d’11 de desembre de 2018, Weiss i altres, ECLI:EU:C:2018:1000.

55 Claeys, Grégory (2020: 7).

garantit pel conjunt de les economies de l'eurozona.⁵⁶ Això no obstant, l'Eurogrup, en la reunió de 9 d'abril, va consensuar tres mesures diferents instrumentades per tres instàncies que formaven un paquet financer que estava constituït pels elements que es detallen tot seguit.

En primer lloc, es va atorgar el suport polític a la concessió d'una línia de crèdit, dins el Mecanisme Europeu d'Estabilització (MEDE), dirigida a protegir el finançament dels membres de l'eurozona i contribuir a la seva estabilitat. El MEDE és una organització internacional, amb seu a Luxemburg, creada mitjançant un tractat entre els estats de l'eurozona l'any 2012.⁵⁷ Des de l'1 de juliol de 2013 s'ha convertit en l'única instància de l'entorn de la UE que concedeix assistència financera als països de la UEM amb dificultats per capitalitzar-se autònomament.⁵⁸ Per fer-ho es preveu un conjunt d'instruments dels quals sobresurten la concessió de préstecs o l'adquisició de títols de deute públic emesos per un membre del MEDE, d'acord amb un règim de condicionalitat, és a dir, acceptant, com a contraprestació, l'execució d'un programa de reformes econòmiques. L'experiència de països rescatats pel MEDE, amb l'obligació d'assumir unes condicions que incideixen en les decisions de política econòmica i exigeixen mesures de reestructuració econòmica que poden afectar drets fonamentals, provoca resistència en els països afectats.⁵⁹

El volum de l'ajuda comprendria, inicialment, fins al 2% del PIB de l'Estat el 2019, aproximadament 240.000 milions d'euros, dels quals 25.000 milions serien els destinats a Espanya, tot i que es podria ajustar en funció de la gravetat de la pandèmia i les seves conseqüències econòmiques. Com qualsevol crèdit, l'import resultant s'hauria de tornar en un termini determinat, amb un màxim de deu anys, i tindria un tipus d'interès bonificat, per sota del fixat pel mercat. Aquest instrument es constitueix amb la finalitat d'ajudar a sufragar les despeses d'atenció mèdica dels serveis de salut i les respostes relatives a prevenció i tractament dirigides a frenar les conseqüències de la pandèmia. En principi, i a diferència de la resta d'instruments del MEDE, els beneficiaris no estan subjectes al compliment d'unes condicions econòmiques estrictes com a contraprestació de l'ajuda, tot i que queda per veure com es concreta a la pràctica aquest finançament i quines són les condicions exigides. La Comissió ha previst que la supervisió de les ajudes ha de ser proporcionada a la naturalesa de les dificultats sanitàries, socials i econòmiques ocasionades per la infecció.⁶⁰ No s'ha d'oblidar que serà la Comissió, en col·laboració amb el MEDE, qui, juntament amb el país sol·licitant, elaborarà el pla de resposta a la pandèmia (*pandemic response plan*) que justifica la sol·licitud del préstec.

L'Eurogrup també ha avalat la proposta de la Comissió, de 2 d'abril, de creació d'un instrument europeu de suport temporal per reduir els riscos d'atur en una emergència (SURE)⁶¹ per un import aproximat de 100.000 milions d'euros per concedir préstecs als països afectats. Aquesta iniciativa és un nou instrument pressupostari de la UE, i, ateses les seves limitacions, el passiu derivat d'aquests préstecs es compatibilitza amb les restriccions pressupostàries mitjançant garanties dels països per valor del 25% dels préstecs que es concedeixin, i proporcionades per cada estat membre d'acord amb la seva quota respectiva a la renda nacional bruta (RNB) de la Unió. Aquest instrument es presenta com un primer pas cap a un esquema d'assegurança de treball que ajuda a preservar l'ocupació en empreses que experimenten temporalment una demanda feble i a esmoreir les conseqüències socials dels acomiadaments massius. A més, s'ha considerat que la naturalesa anticíclica i l'alt volum de recursos mobilitzats pel SURE constitueixen el primer pas cap a la creació d'un instrument d'estabilització fiscal de la UE.⁶²

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

57 El text del Tractat MEDE es pot consultar en el BOE, núm. 239, de 4 d'octubre de 2012. El MEDE va entrar en vigor el 27 de setembre de 2012.

58 La naturalesa jurídica del MEDE i les seves relacions amb les institucions de la UE ha estat objecte de múltiples debats entre la doctrina. A títol il·lustratiu, vegeu Martínez, Yolanda (2013: 75-89).

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

60 Les condicions es poden consultar en aquest [enllaç](#).

61 Proposta de Reglament del Consell COM (2020) 139 final, de 2 d'abril de 2020, relatiu a la creació d'un instrument europeu de suport temporal per mitigar els riscos d'atur en una emergència (SURE) arran del brot de COVID-19.

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

Aquesta assistència financera és finalista, perquè es configura en forma de préstecs que els estats afectats podran utilitzar únicament i exclusivament per sufragar l'adopció de mesures nacionals que estiguin directament relacionades amb l'establiment o l'ampliació de règims de reducció del temps de treball i amb mesures similars en favor dels treballadors que tinguin per objectiu fer front a les repercussions econòmiques i socials de la pandèmia, com ara els expedients de regulació temporal d'ocupació (ERTO). Així mateix, té un caràcter addicional i complementari, atès que l'assistència concedida s'afegeix a les mesures nacionals i a les subvencions ordinàries previstes per a propòsits similars en el marc del Fons Social Europeu, i transitori, en el sentit que gaudeix de naturalesa temporal, ja que estarà en vigor durant l'any 2020.

Finalment, l'Eurogrup va donar suport a la decisió de la Junta Directiva del Banc Europeu d'Inversions (BEI), de 3 d'abril, que proposa l'establiment d'un fons de 25.000 milions d'euros, finançats pels estats membres, a prorrata de la seva participació en el BEI, que permetria mobilitzar fins a 200.000 milions d'euros per ajudar les empreses, especialment petites i mitjanes,⁶³ afectades per la situació actual. Es tracta de la creació d'un fons de garantia paneuropeu per fer front a les conseqüències econòmiques de la pandèmia de COVID-19, mitjançant el qual el Grup BEI podrà proporcionar els productes existents als bancs locals i a altres intermediaris financers que facilitin el desbloqueig de l'economia real.⁶⁴

3.3 El Fons de Recuperació Europeu

La proposició d'un fons de recuperació sorgeix arran d'una iniciativa francoalemanya presentada el 18 de maig, que advoca, atesa la magnitud de les conseqüències de la pandèmia per a les economies dels països membres, per la possibilitat de dotar un instrument financer per un import de 500.000 milions d'euros per al proper marc financer plurianual (MFP), que es correspon amb el septenni 2021-2027.⁶⁵ La novetat consistia en la forma de finançament prevista, ja que es proposava que la UE pogués sol·licitar préstecs, i, en conseqüència, endeutar-se, en els mercats internacionals per poder sufragar la concessió de préstecs i ajudes.⁶⁶ La iniciativa, que respon a la màxima que si bé la cooperació francoalemanya no pot per si sola dissenyar la política de la UE, la seva absència té un impacte particularment negatiu en la capacitat de la UE per aprofundir en la seva integració,⁶⁷ ha estat ràpidament recollida per la Comissió, que va presentar, el 28 de maig, una proposta de Fons de Recuperació de la Unió Europea, conegut com Next Generation EU, que té assignats un conjunt de 750.000 milions d'euros. La proposta inicial dividia aquesta quantitat entre una part d'ajudes no reemborsables (500.000 milions d'euros) mitjançant instruments financers o provisions per a garanties pressupostàries i despeses connexes, i una altra part que s'utilitzaria per concedir préstecs als estats membres (250.000 milions d'euros).⁶⁸ En el Consell Europeu que va tenir lloc del 17 al 21 de juliol es va ratificar la quantitat total assignada al fons, si bé se'n van reestructurar les partides disminuint les ajudes no reemborsables fins a 390.000 milions i augmentant els préstecs fins a 360.000 milions.⁶⁹

63 Aproximadament el 65% del total del finançament anirà dirigida a les pimes, mentre que a les empreses de més de 250 treballadors es destinarà un màxim del 23%, a les empreses i les entitats de sector públic, un 5%, i, finalment, un màxim del 7% es podrà destinar a capital de risc.

64 El 26 de maig el Consell d'Administració del BEI va aprovar l'estructura i el model de negoci del nou fons de garantia. Vegeu aquesta [pàgina web](#).

65 En l'article 312 TFUE s'assenyala que el propòsit de l'MFP consisteix a garantir l'evolució ordenada de les despeses de la UE, dins els límits dels seus recursos propis, durant un termini mínim de cinc anys. El Consell, mitjançant un reglament, ha d'aprovar, per unanimitat, amb un procediment legislatiu especial que requereix el consentiment de Parlament Europeu.

66 La proposta es pot consultar en aquest [enllaç](#).

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

68 Proposta de Reglament del Consell COM (2020) 441 final, de 28 de maig de 2020, pel qual s'estableix un instrument de recuperació de la Unió Europea per donar suport a la recuperació després de la pandèmia de COVID-19.

69 Conclusions de la reunió extraordinària del Consell Europeu (17, 18, 19, 20 i 21 de juliol de 2020), EUCO 10/20, de 21 de juliol de 2020.

El mode de funcionament implica que el Consell autoritzarà la Comissió a contreure emprèstits en els mercats de capitals en nom de la Unió. Els ingressos es transferiran als programes de la Unió de conformitat amb el fons Next Generation EU, la distribució del qual va ser consensuada en el Consell Europeu celebrat entre el 17 i el 21 de juliol. L'instrument que més fons rebrà serà el Mecanisme de Recuperació i Resiliència,⁷⁰ el finançament del qual es durà a terme a partir dels plans de recuperació i resiliència que presentin els estats membres que han de ser aprovats pel Consell a recomanació de la Comissió, i hauran de ser coherents amb les recomanacions específiques que aquesta emet per a cada país en el marc del semestre europeu. A títol d'exemple, les últimes recomanacions formulades per la Comissió el 20 de maig ja estaven mediatitzades per les greus conseqüències econòmiques de la crisi sanitària, i, entre altres recomanacions, s'emplaçava Espanya a reforçar la capacitat i la resiliència del sistema sanitari, pel que fa als treballadors sanitaris i als productes mèdics i les infraestructures essencials, i a centrar la inversió en la transició ecològica i digital, i particularment en el foment de la recerca i la innovació, en la producció i la utilització de fonts d'energia netes i eficients, la infraestructura energètica, la gestió dels recursos hídrics i dels residus i el transport sostenible.⁷¹

Aquesta facultat conferida a la Comissió per contreure emprèstits està clarament limitada quant a la seva magnitud, durada i abast, i estretament vinculada a l'MFP, pendent d'aprovació. La futura decisió sobre recursos propis, consensuada en el Consell Europeu de juliol, que ha de regir la regulació dels ingressos del pressupost de la UE durant el septenni 2021-2027,⁷² establirà noves fonts de finançament⁷³ i permetrà que la Comissió pugui contreure emprèstits en els mercats de capitals, la major part dels quals es concentraran en el període 2021-2024, en nom de la Unió, per un import màxim de 750.000 milions d'euros amb l'única finalitat de fer front a la crisi de la COVID-19, i amb un horitzó temporal molt delimitat: l'endeutament net nou cessarà, a tot estirar, a finals de 2026. Els fons recaptats es reemborsaran després de 2027 i, a tot estirar, el 2058, dels futurs pressupostos de la UE.⁷⁴

4 Consideracions i reflexions finals

La pertorbació sanitària i econòmica de la COVID-19 està tenint una incidència negativa de conseqüències impredecibles; només cal recordar que, al mes de març, la Comissió assenyalava que “en el cas que la crisi sanitària es prolongui fins a principis de juny, o més enllà, la caiguda de l'activitat econòmica el 2020 podria ser comparable a la contracció experimentada el 2009”,⁷⁵ definit com el pitjor any de la crisi econòmica i financera. Davant d'aquesta situació, i recollint els ensenyaments de la situació anterior, la UE ha dissenyat iniciatives per intentar pal·liar la complexa situació conjuminant, simultàniament, la urgència de l'ajuda i la necessària solidaritat entre els seus membres amb les diferents sensibilitats i capacitats econòmiques. En un primer moment, la UE es va centrar a facilitar la capacitat de reacció dels estats per fer front a les conseqüències econòmiques de la pandèmia flexibilitzant la concessió d'ajudes públiques i permetent que tinguessin més capacitat d'endeutament, per, tot seguit, formular accions per reduir l'impacte de les mesures restrictives sobre el funcionament del mercat interior, especialment en l'àmbit de la lliure circulació de mercaderies i la lliure circulació de treballadors originades per raons de salut pública.

70 A aquest instrument, s'hi dediquen 672.500 milions d'euros, tot el muntant destinat als préstecs (360.000 milions) i 312.500 milions d'euros dedicats a les ajudes i les subvencions no reemborsables.

71 Recomanació del Consell COM(2020) 509 final, de 20 de maig de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformes de 2020 d'Espanya i per la qual s'emet un dictamen del Consell sobre el Programa d'Estabilitat de 2020 d'Espanya.

72 En l'actualitat està vigent, per a l'etapa 2014-2020, la Decisió del Consell 2014/335/UE, de 26 de maig de 2014 (DOUE L, núm. 168, 7/6/2014). Va entrar en vigor l'1 d'octubre de 2016, si bé els seus efectes es van retrotraure a l'1 de gener de 2014.

73 Núñez, Jorge (2020: 4-5).

74 Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions COM (2020) 442 final, de 27 de maig de 2020, relativa al pressupost de la UE: motor del pla de recuperació per a Europa.

75 Comunicació de la Comissió al Consell COM (2020) 123 final, de 20 de març de 2020, relativa a l'activació de la clàusula general de salvaguarda del Pacte d'Estabilitat i Creixement, p. 2.

Les mesures econòmiques traçades han hagut de ser imaginatives, ja que la resposta que exigeix la magnitud del context actual no s'ajusta bé amb la realitat de la UE, constreta per un pressupost l'import del qual no pot excedir l'1% de la suma del PNB dels països membres. D'aquí ve que s'hagi recorregut a facilitar que siguin els estats els que financin les rèpliques a la pandèmia, bé sigui permetent la concessió d'ajudes estatals a les empreses o tolerant una major capacitat d'endeutament públic invocant la clàusula de salvaguarda prevista en el PEC. Des de la perspectiva de la UE, s'ha recorregut al finançament via instàncies pertanyents a la galàxia europea com el MEDE o el Grup BEI. Ara bé, la profunditat i la intensitat de la crisi semblen haver obert la porta per a un nou model de finançament i la previsió d'un programa d'ajuda que ha de desenvolupar-se durant el proper cicle pressupostari 2021-2027, i que pot ser l'inici d'un projecte d'integració més intens.

Amb tot, la base jurídica de dues de les iniciatives de la UE més rellevants, el Fons de Recuperació i el SURE, es fonamenta en l'article 122 TFUE, que justifica l'actuació de la UE per respondre a situacions de crisi quan un estat membre estigui en dificultats o en risc de dificultats greus ocasionades per esdeveniments excepcionals que aquest estat no pugui controlar. Per tant, aquests instruments tenen un caràcter temporal i s'han constituït *ad hoc* per fer front a les conseqüències socioeconòmiques derivades de la pandèmia de la COVID-19, sense que, en principi, hi hagi la possibilitat que tinguin una durada perllongada en el temps. Les declaracions polítiques i les propostes normatives de la UE són taxatives en reafirmar la temporalitat i el caràcter excepcional dels instruments aprovats. La percepció que es transmet consisteix en l'afirmació que el brot de COVID-19 és un esdeveniment sobtat i excepcional que comporta un impacte massiu i pertorbador en els sistemes econòmics dels estats membres i que requereix respostes col·lectives solidàries i delimitades en el temps per fer front a les devastadores conseqüències socioeconòmiques.

Bibliografia

- Claeys, Grégory. (2020). The European Central Bank in the COVID-19 crisis: Whatever it takes, within its mandate. *Policy Contribution, 9*, Bruegel.
- Claeys, Grégory, i Wolff, Guntram B. (2020). Is the COVID-19 crisis an opportunity to boost the euro as a global currency? *Policy Contribution, 11*, Bruegel.
- Donaire Villa, Francisco Javier. (2018). ¿Los derechos en serio en la Eurozona? Los recortes, las condicionales, la Carta y el Tribunal de Justicia. *Revista de Derecho Constitucional Europeo, 29*.
- Hinarejos, Alicia. (2019). On-going judicial dialogue and the powers of the European Central Bank: Weiss. *Revista de Derecho Comunitario Europeo, 63*, 651-668.
- Janer Torrens, Joan David. (2018). El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores de la Unión Europea como respuesta a las amenazas al orden público y a la seguridad interior: entre la excepcionalidad y la normalidad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo, 61*, 899-932.
- Kölling, Mario. (2020). El coronavirus como catalizador para una revisión profunda del futuro marco financiero plurianual de la UE. *ARI, 53*, Real Instituto Elcano.
- López Escudero, Manuel. (2015). La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿Una auténtica Unión Económica en formación? *Revista de Derecho Comunitario Europeo, 50*, 361-433.
- Martínez Mata, Yolanda. (2013). El Mecanismo Europeo de Estabilidad: Complemento de los instrumentos de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la zona Euro. Dins Andreu Olesti Rayo (coord.), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea* (p. 75-89). Madrid: Marcial Pons - Centre d'Estudis Internacionals.
- Messori, Marcello. (2020). Europe's debate on fiscal policy: too much yet too little. *CEPS Policy Insight, 8*.
- Mooij, Annelieke A. M. (2019). The Weiss judgment: The Court's further clarification of the ECB's legal framework. *Maastricht Journal of European and Comparative Law, 26*, 449-465.

- Núñez Ferrer, Jorge. (2020). Reading between the lines of Council agreement on the MFF and Next Generation EU. *CEPS Policy Insight*, 18.
- Olesti Rayo, Andreu. (2018). El control democrático y la rendición de cuentas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. *Revista Vasca de Administración Pública*, 110-II, 77-112.
- Puglierin, Jana, i Franke, Ulrike Esther. (2020). The big engine that might: How France and Germany can build a geopolitical Europe. *ECFR*, 332.
- Tapia Hermida, Albert J. (25 de mayo de 2020). Ayudas estatales frente al COVID-19 y nacionalizaciones de empresas privadas en la Unión Europea. *Diario La Ley*, 9639, 1-10.
- Tuori, Klaus. (2019). The ECB's quantitative easing programme as a constitutional game changer. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 26, 94-107.