

ARANDA ÁLVAREZ, E. (2021). *LOS EFECTOS DE LA CRISIS DEL COVID-19 EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ECONÓMICO. UNA OPORTUNIDAD PARA REPENSAR LA RELACIÓN ENTRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y GASTO PÚBLICO*. MADRID: MARCIAL PONS

Enrique ORTIZ CALLE
Catedrático de Derecho Financiero
Universidad Carlos III de Madrid
<https://orcid.org/0000-0003-0410-6294>

Se ha convertido en un lugar común afirmar que la construcción europea avanza a golpe de crisis. Y ciertamente la grave crisis que, en todos los órdenes, ha provocado el COVID-19 se ha erigido en una potente palanca para la modificación, que no dudamos en calificar de sustancial y profunda, de las normas fundamentales de la Constitución económica europea. Por esta razón no puede ser más oportuna la publicación de la monografía del profesor Elviro Aranda Álvarez, en la Editorial Marcial Pons, sobre *Los efectos de la crisis del COVID-19 en el Derecho constitucional económico de la Unión Europea*. No sorprende al lector interesado en esta materia la alta calidad del trabajo, pues el profesor Aranda ya había realizado aportaciones muy valiosas sobre cuestiones directamente relacionadas con el objeto de esta monografía, en particular, con el principio de estabilidad presupuestaria y su incidencia en la tramitación parlamentaria de la ley de presupuestos o en el reconocimiento de los derechos sociales.

Nos encontramos ante un trabajo riguroso que analiza de manera exhaustiva, desde una perspectiva básicamente constitucional, pero sin descuidar en absoluto los aspectos presupuestarios y financieros, las consecuencias sobre la gobernanza económica europea de las últimas medidas adoptadas por las instituciones comunitarias para hacer frente a la crisis del COVID-19 y que desde luego parece

que van mucho más allá de la situación coyuntural provocada por la pandemia. Pues, como certeramente advierte el autor, ha sido muy distinta –casi antagónica, podríamos decir– la forma de abordar las dos últimas crisis económicas, relativamente cercanas en el tiempo, que nos ha tocado vivir: la crisis financiera de 2008-2013 y la del COVID-19 acaecida a partir de 2020, en la que está teniendo lugar una movilización de recursos sin precedentes en el ámbito europeo, habiendo llegado *de facto* a una situación que se asemeja bastante a una mutualización de la deuda. Pensemos que hasta tiempos bien recientes se declaraba anatema por ciertos Estados del norte a cualquiera que se atreviera siquiera a plantear cualquier modalidad de *eurobonos*.

Solo el tiempo dirá si, una vez superados los efectos de la pandemia, se volverá a los principios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y al rigor financiero temporalmente en suspenso una vez activada la cláusula de salvaguardia que amortigua las exigencias de la estabilidad presupuestaria y el control del déficit y la deuda; o más bien y mucho más probable, como bien apunta el autor del trabajo que reseñamos, la inmensa cuantía de los gastos que se van a acometer, las transformaciones estructurales que pretenden introducirse en las economías nacionales europeas en la línea de la digitalización y la sostenibilidad energético-ambiental y la misma duración de los programas, implican una reacción que alterará de forma sustancial y estable las bases del marco económico-financiero de la Unión y los Estados. Alteración que debería pasar por la estabilización de un sistema de *eurobonos* y la ampliación del sistema de recursos propios; elementos ambos que, en caso de ser desarrollados más allá de la crisis económica y sanitaria en la que todavía estamos inmersos, permitiría hablar por primera vez de la construcción de una Hacienda Pública europea. Ello es así porque se superarían las inevitables contradicciones, que tienen que afrontar los Estados que forman parte del Sistema Monetario Europeo, derivadas de la insólita situación de tener, por un lado, una política monetaria común en manos del Banco Central Europeo junto con normas estrictas de estabilidad presupuestaria y, de otro, una política fiscal y económica apenas coordinada y en manos esencialmente de unos Estados que además, en un contexto de globalización y libertad de circulación de capitales, compiten fiscalmente entre sí por atraer inversiones y empresas.

En cualquier caso, para hacerse una idea de que los cambios a que estamos asistiendo están lejos de ser coyunturales y que inevitablemente alterarán la gobernanza económica europea, bastaría con tener en cuenta, por citar un solo dato suficientemente significativo que, de acuerdo con la nueva Decisión 2020/2053 de recursos propios aprobada el 14 de diciembre de 2020, el aumento «extraordinario» y «temporal» de los límites máximos de los recursos propios para financiar créditos de pago y de compromiso del presupuesto de la Unión, es decir, al objeto de cancelar los créditos contraídos para financiar los Fondos *Next Generation EU*, se puede extender nada menos que hasta el 31 de diciembre de 2058. Tales Fondos van, por tanto, mucho más allá del Marco Financiero Plurianual 2021-2027. De ahí que compartamos la opinión fundamentada del profesor Aranda en el sentido de que las medidas nacionales y supranacionales de carácter excepcional que se han venido adoptando «van a trascender la emergencia causada por la pandemia y van a influir en la gobernanza económica europea» (p. 79).

En este contexto el profesor E. Aranda no aprecia contradicción a nivel europeo, ni tampoco desde luego en el plano constitucional español, entre el control del déficit y un gasto público en condiciones de cubrir las necesidades de un Estado social que produce una asignación equitativa de los recursos públicos de acuerdo con los criterios de eficiencia y economía (artículo 31.2 de la Constitución). Porque, como bien apunta el autor, «ver el gasto público y el control presupuestario como técnicas de política económica contrapuesta sería confundir los medios con los fines y olvidarse de que, tanto uno como el otro, han de tener como objetivo la consecución de una economía saneada capaz de aportar al sistema, mediante los principios de equidad, eficiencia y economía, los recursos necesarios para una vida con dignidad de las personas» (p. 23).

En este sentido, resulta especialmente interesante el análisis que despliega el autor sobre la situación generada por el principio de estabilidad presupuestaria y el problema de su integración en un sistema económico que requiere de gasto público (p. 69 y siguientes). Sin duda nos encontramos ante una de las carencias más graves de la configuración jurídica al máximo nivel normativo de la gobernanza económica europea. Con la aprobación de la Unión Económica y Monetaria en el Tratado de Maastricht era fácil prever que el derecho económico europeo estaría fuertemente condicionado por las políticas

monetarias. El pecado de origen, del que la Unión Europea sigue sin haberse redimido, seguramente radicó —como muy bien subraya el profesor Aranda— en que nunca se llevaron a la práctica las conclusiones del *Informe Delors*, previo a aquel tratado, en el que se recomendaba que la unión económica y fiscal y la unión monetaria debían desarrollarse de forma conjunta y paralela, con el objetivo último de que la Unión fuera más allá de integración económica y tuviera un perfil social claro en coherencia con la tradición del «modelo social europeo».

El resultado final ha sido que se ha creado un «modelo híbrido de gobernanza» (Ruiz Almendral) donde la política económica y la monetaria se hallan totalmente escindidas y atribuidas a niveles de gobierno distintos, así como a una institución independiente como es el Banco Central Europeo. Un modelo en el que predominan las políticas monetarias verticales y europeas (en orden a controlar la estabilidad de precios o los tipos de interés) sobre las de carácter fiscal y social transversales y de carácter nacional. En este sentido, la última regulación económica con un claro perfil monetarista fue el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (*Fiscal Compact*) que contribuyó a consolidar una Constitución económica europea sesgada hacia el objetivo casi único de que los Estados controlen la deuda y eviten un déficit público excesivo (García Roca y Martínez Lago). La reforma del artículo 135 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera siguen lamentablemente esta misma senda.

En este sentido, es importante destacar la tesis del profesor Aranda favorable a que la tensión que seguramente se produce entre la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria y los límites al endeudamiento público y la protección efectiva de los derechos económicos y sociales se resuelva de acuerdo con criterios de ponderación de intereses, porque es lo que resulta más conforme con el Estado social y democrático de derecho. De ahí que, como advierte el autor, «urge una reconstrucción del concepto de Constitución económica en el que, además de todo el Derecho comunitario de esta época y las previsiones constitucionales de los Estados, incorporemos las experiencias que nos está mostrando la crisis del Covid-19 y la necesidad de poner en marcha políticas de gasto público a partir de la capacidad de endeudamiento y fortalecimiento fiscal de la UE» (p. 74). Pero más allá de las interpretaciones que se consideren más ajustadas a la letra y el espíritu de nuestra

norma fundamental, el autor pone al descubierto brillantemente, en definitiva, las contradicciones inherentes a unas normas de estabilidad presupuestaria muy rigurosas que, en ausencia de una política fiscal común, solo pueden dar como resultado una competitividad fiscal hacia la baja (*race to the bottom*) entre los Estados en la captación de capitales y empresas y al «estrangulamiento fiscal de los Estados», lo que arriesga la sostenibilidad del Estado de bienestar y la propia supervivencia del modelo social europeo.

A la ausencia de una política fiscal común habría que añadir como carencia adicional de la Constitución económica europea la escasa entidad económica del presupuesto de la Unión Europea, lo que ha venido impidiendo que se acometan desde el ámbito comunitario políticas ambiciosas de gasto público con capacidad real de transformación en cualquier ámbito social o económico, con la excepción quizás de la política agraria común. Pensemos que las administraciones locales de los Estados miembros tienen por sí solas un presupuesto diez veces superior al comunitario y que este ha representado hasta ahora apenas un 1% del Producto Interior Bruto Europeo. La crisis del COVID-19 parece haber dado un giro a esta situación, ya que la financiación de los programas vinculados al «Plan de Recuperación» han exigido, como hemos dicho, la aprobación de una nueva decisión de recursos propios. En la monografía que comentamos se contiene un penetrante análisis de la adquisición de los recursos necesarios para hacer efectivos los gastos consignados en el Plan de Recuperación (p. 136 y ss.). El profesor Aranda explica con gran claridad la «ingeniería financiera y contable» contenida en la nueva decisión de recursos propios en la que se ha autorizado a la Comisión para contraer los empréstitos necesarios que financien los 750.000 millones de euros destinados a los programas de inversión integrados en aquel plan. Resulta evidente que los recursos propios eran claramente insuficientes por sí solos para afrontar la ingente inversión pública que supere los efectos de la pandemia y transforme la economía europea. Como bien advierte el autor, es urgente la reforma del sistema de recursos propios a fin de garantizar una mayor autonomía financiera de las instituciones de la Unión Europea mediante un sistema de ingresos vinculados a políticas de valor añadido de la Unión Europea, además

de conseguir que los recursos vinculados a la Renta Nacional Bruta no superen el 40 por 100 de los recursos presupuestarios de la Unión.

Porque la nueva decisión solo ha introducido un nuevo recurso propio consistente en una contribución nacional calculada en función de los envases de plástico no reciclados. De ahí que consideremos clave que se cumpla el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 16 de diciembre de 2020, en la que se contiene una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios, en particular: un mecanismo de ajustes en frontera de las emisiones de carbono, la tasa digital, un recurso basado en el régimen de comercio de derechos de emisión, un impuesto sobre transacciones financieras y una nueva base imponible común consolidada del Impuesto sobre Sociedades.

En otro orden de consideraciones, demos rápidamente cuenta de las interesantes reflexiones que despliega el autor acerca de la política monetaria adoptada durante los primeros meses de crisis por la Unión Europea, a través de los programas de compra del Banco Central Europeo para hacer frente a las necesidades de financiación derivadas de los efectos de la crisis del COVID-19, con referencia a los conflictos habidos entre el Tribunal Constitucional Federal alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (p. 143 y ss.) y que desarrollan profusamente la polémica cuestión de la *identidad constitucional* alemana. Unos conflictos que, como es sabido, vienen de lejos (casos *Maastricht* y *Lisboa*), que han tenido su última expresión en la controvertida Sentencia de 5 de mayo de 2020 del Tribunal de Karlsruhe y que todavía no se pueden dar por cerrados.

Para concluir esta reseña, digamos que aquí solo hemos apuntado algunas de las muchas cuestiones que se abordan en una monografía que examina con gran rigor las transformaciones que están alterando las bases jurídicas de la gobernanza económica europea *a raíz de la crisis del COVID-19*, apuntando soluciones innovadoras y fundamentadas sobre problemas que ocuparán y preocuparán a buen seguro a los agentes políticos y a los estudiosos durante los próximos años, porque afectan directamente al futuro de la construcción europea en un momento histórico decisivo. Por todo ello, hay motivos más que suficientes para recomendar la atenta lectura de una obra que no dudamos en calificar de sobresaliente y que se constituirá con toda seguridad en referencia obligada de futuras investigaciones.